

# Prawo zabezpieczenia społecznego

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wprowadzenie

Monografia przedstawia kompleksowe ujęcie współczesnego zabezpieczenia społecznego. Choć zasadnicza jej część odnosi się do ubezpieczeń społecznych, to jednak należy uwzględnić fakt, że w ostatnich latach wzrasta zakres regulacji prawnych dotyczących rozwiązań nieopartych na modelu ubezpieczeniowym. Są to m.in. specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne.

Opracowanie zawiera dwie płaszczyzny: ogólnoteoretyczną i praktyczną. Pierwsza odnosi się do wymiaru dogmatycznoprawnego. Przedmiot badań wpłynął na wybór metod badawczych, czyli analizy prawnej, zagadnień systemowych oraz problemów szczegółowych, pojęciowych czy definicyjnych. Druga płaszczyzna odnosi się do rzeczywistego funkcjonowania systemu, w tym realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego.

Praca przedstawia kompleksowo całość regulacji polskiego prawa zabezpieczenia społecznego i ich porównanie ze standardami międzynarodowymi (Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy, Unii Europejskiej).

Przyjęte w pracy pojęcie prawa zabezpieczenia społecznego zostało zaczerpnięte z prawa międzynarodowego i unijnego. Jego zakres jest rozszerzony o tyle, o ile wymagała tego metoda kompleksowego przedstawienia polskiego prawa.

Teoretyczne założenia i konstrukcje prawa zabezpieczenia społecznego wynikają z całości dorobku prawnego, w tym regulacji prawnych i ich interpretacji przez orzecznictwo, które także jest uwzględniane w pracy. Uwzględnia się również polską i zagraniczną literaturę przedmiotu.

Główne walory monografii to:

- kompleksowa analiza prawa zabezpieczenia społecznego z wykorzystaniem dorobku, orzecznictwa i prawa międzynarodowego;
- wieloaspektowa analiza funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego, w tym faktycznego realizowania prawa do zabezpieczenia społecznego;
- przedstawienie skutków finansowych funkcjonowania tego systemu. Wymiar ekonomiczny (finansowy) jest bardzo potrzebny do zrozumienia zasięgu oddziaływania tego systemu na państwo i obywateli. Bez niego trudno jest dokonać oceny faktycznej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Od dawna bowiem międzynarodowe organizacje kontrolujące stosowanie prawa do zabezpieczenia społecznego w prawie krajowym, obok oceny samych norm

prawnych, wymagają pokazania wymiaru finansowego realizacji tego prawa: liczby uprawnionych, wysokości świadczeń, porównanie z wysokością świadczenia minimalnego lub przeciętnego czy wreszcie kosztów utrzymania.

Jeśli chodzi o konstrukcję pracy, to przyjęto, że zabezpieczenie społeczne oraz prawo zabezpieczenia społecznego będzie rozumiane w znaczeniu przyjętym w Konwencji Nr 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r., z pewnymi wyjątkami, które są konieczne dla pełnego przedstawienia polskiego prawa krajowego z tego zakresu. Jest on bowiem szerszy niż ten ustalony w konwencji Nr 102<sup>1</sup>. W konsekwencji w monografii przyjęto następującą konstrukcję.

Rozdział I przedstawia genezę oraz rozwój prawa zabezpieczenia i ubezpieczenia społecznego z uwzględnieniem prawa międzynarodowego z tego zakresu. Omawia się w nim m.in. problematykę ryzyka socjalnego jako przesłanki ochrony i inne sytuacje podlegające ochronie. Rozwój prawa zabezpieczenia społecznego jest prezentowany w szerokiej perspektywie regulacji Unii Europejskiej z zakresu zabezpieczenia społecznego. Na ich podstawie zaproponowany jest do dalszej analizy zakres przedmiotowy zabezpieczenia społecznego. Na końcu zawarte zostały ustalenia metodologiczne dla przeprowadzanej analizy badawczej prawa do zabezpieczenia społecznego. W rozdziale tym zawarto również rozwiązania organizacyjne i podstawy prawne prawa zabezpieczenia społecznego. Są one punktem odniesienia do dalszej analizy jego zasad, zakresu podmiotowego czy zakresu przedmiotowego.

W rozdziale II „System ubezpieczeń społecznych” omówiono zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz jego zakres podmiotowy. Dokonano analizy wielu złożonych przepisów z tego zakresu dotyczących tytułów do ubezpieczenia społecznego i norm kolizyjnych stosowanych w razie zbiegu tytułów. Zawarto w nim także zasady finansowania systemu ubezpieczenia społecznego. Omówiono metody finansowe funduszy ubezpieczeniowych oraz zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne (podstawa wymiaru i jej wysokość). Waleorem monografii jest omówienie zasad ustalania składek należnych od przedsiębiorstw z uwzględnieniem najnowszych rozwiązań z tego zakresu.

Wskaźniki ekonomiczne są zamieszczone na końcu rozdziału. Tworzą znakomitą część pokazującą zakres finansowy stosowania prawa ubezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza wpływu składek na poszczególne fundusze oraz na wypłatę świadczeń.

W kolejnych rozdziałach opracowania zaprezentowano analizę zakresu przedmiotowego systemu zabezpieczenia społecznego. Zakres ten jest porówny-

---

<sup>1</sup> Building social protection systems: International standards and human rights instruments, Geneva 2019.

wany do rozwiązań międzynarodowych. W celach porównawczych omawia się kolejne zagadnienia według schematu: podstawa prawna, przedmiot ochrony prawnej, zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, warunki nabycia prawa do świadczenia, zasady ich wymiaru, okres udzielania tych świadczeń czy wreszcie inne elementy decydujące o charakterze i zasięgu danego świadczenia.

Rozdział III „Ubezpieczenia chorobowe i zdrowotne” zawiera kompleksową analizę prawną prawa do świadczeń pieniężnych z tytułu choroby, macierzyństwa i rodzicielstwa oraz prawa do zdrowotnych świadczeń rzeczowych. Uznano, że zachodzące w ostatnich latach procesy zmian zasad funkcjonowania ubezpieczenia chorobowego i zdrowotnego pozwalają na ich wspólne ujęcie w ramach jednej (jednostki) części książki, co nie oznacza, że stały się one *de iure* jednym działem zabezpieczenia społecznego. Ich konstrukcja prawna oparta jest na różnych podstawach, zasadach prawnych i składa się na dwa działy ubezpieczenia społecznego. Ten proces ich przybliżania jednak się dokonuje.

Rozdział IV dotyczy systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego. W rozdziale tym analizuje się kierunki ewolucji systemu emerytalnego w Polsce na tle zachodzących zmian w tym obszarze w Europie i na świecie. Zastosowano podział na analizę systemu emerytalnego w Polsce do 1.1.1999 r., czyli kiedy obowiązywał system repartycyjny o zdefiniowanym świadczeniu, i tego wprowadzonego później, zwanego systemem o zdefiniowanej składce.

Zasadniczym walorem badawczym jest przedstawienie zmian systemu emerytalnego w Polsce w ostatnich latach. Oparto je na innych zasadach niż dotychczasowe, czyli na zdefiniowanej składce. Oznacza to, że od momentu zapłacenia pierwszej składki uczestnictwo w nim ma charakter zindywidualizowany. Wysokość emerytury w powszechnym systemie emerytalnym w Polsce zależy od kwoty zgromadzonego kapitału emerytalnego – obecnie zwaloryzowanych składek, stanu subkonta i tzw. kapitału początkowego, odwzorowującego wkład do systemu za okresy zatrudnienia i inne okresy ubezpieczeniowe przed 1999 r., oraz przeciętnego dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę obliczonego dla kohorty, do której należy ubezpieczony.

Zasada zdefiniowanej składki oznacza również zapewnienie wypłacalności systemu emerytalnego dzięki wzmocnieniu znaczenia rachunku aktuarnego przy obliczaniu wysokości świadczenia.

W rozdziale omawia się koncepcje finansowych, zwanych też kapitałowymi, filarów emerytalnych oraz wiele zmian prawnych (systemowych i parametrycznych) wprowadzonych do prawa emerytalnego od 1.1.1999 r. (w tym zmiana składki do OFE i jej ograniczenie, podniesienie i obniżenie wieku emerytalnego, rozwój dodatkowych programów emerytalnych, wprowadzenie pracowniczych planów kapitałowych).

W rozdziale tym dokonano także kluczowej analizy prawa do świadczeń emerytalnych. Zastosowano podział ustawowy, omawiając kolejno sytuację osób urodzonych przed 1.1.1949 r., a następnie osób urodzonych po 31.12.1948 r. W odniesieniu do osób urodzonych między 1.1.1949 r. a 31.12.1968 r. ustawodawca przewidział szczególne rozwiązania w zakresie ustalania emerytur w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny, a także w zakresie przynależności do OFE (dobrowolność). Dokonano także analizy dotyczącej tzw. 13 emerytury oraz nowych uprawnień – tzw. rocznik 1953. Cenne są również informacje na temat emerytur wyjątkowych dla osób, które ukończyły 100 lat.

Odnosząc się do zagadnienia, którym interesują się wszyscy ubezpieczeni, czyli zasad ustalania wysokości i obliczania świadczeń, ustala się, jaka jest stopa zastąpienia ostatnich dochodów z pracy świadczeniem emerytalnym. Stopa zastąpienia, czyli relacja wysokości przeciętnej emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej spada, gdy przeciętne wynagrodzenie rośnie szybciej niż przeciętna emerytura. Wzrost wynagrodzeń jest zależny od wzrostu gospodarczego w danym kraju.

Na końcu rozdziału zamieszczono dane statystyczne, które pokazują wydatki na świadczenia emerytalne w latach 2018 i 2019, liczbę uprawnionych, przeciętną wysokość świadczenia oraz inne dane, które są konieczne do przedstawienia zasięgu systemów emerytalnych i realizacji prawa do emerytury.

W rozdziale tym zawarto również zakres przedmiotowy ubezpieczenia rentowego, analizy prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy oraz świadczeń z tytułu śmierci żywiciela rodziny, czyli prawo do renty rodzinnej. Przedstawiono także regulacje prawne dotyczące zasiłku pogrzebowego i dodatku do świadczeń emerytalnych i rentowych. Omówiono świadczenia w drodze wyjątku – chodzi o rentę z tytułu niezdolności do pracy, emeryturę lub rentę rodzinną. Są to świadczenia uznaniowe, które przyznaje Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w drodze uznania administracyjnego.

W przypadku świadczeń podaje się dane statystyczne, w tym wydatki na te świadczenia w latach 2018 i 2019 oraz zakres osób z nich korzystających, w tym także ich wysokość.

Zagadnienia wypadków przy pracy i chorób zawodowych są przedmiotem szczegółowej analizy w rozdziale V. Przedmiot ochrony prawnej ryzyka wypadku przy pracy i choroby zawodowej jest ustalony w polskim prawie od dawna. Analiza dotyczy definicji wypadku przy pracy i choroby zawodowej. Obejmuje także świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego. W polskim prawie mamy odrębne regulacje dotyczące prawa do świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach.

W rozdziale VI „Zabezpieczenie społeczne w razie bezrobocia” przedstawia się kompleksowo prawo do świadczeń z tytułu bezrobocia na tle standardów

międzynarodowych. Dokonano porównania polskich rozwiązań z określonymi standardami w konwencjach międzynarodowych. Dane statystyczne przedstawiają zakres realizacji prawa do świadczeń w razie bezrobocia.

Rozdział VII „Zabezpieczenie społeczne na rzecz rodziny” zawiera kompleksową analizę prawną warunków nabycia prawa do świadczeń ustalonych w kilku aktach prawnych. Dane statystyczne pokazują zasięg podmiotowy tego prawa – przykładowo świadczenie wychowawcze (500+) w czerwcu 2020 r. otrzymało 6,5 mln dzieci, a koszt transferu tego świadczenia przekroczył 115,7 mld zł.

Rozdział VIII poświęcono specjalnym nieskładkowym świadczeniom pieniężnym. Pojęcie „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne” przyjęto za art. 70 rozporządzenia Nr 883/2004 o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zakres tych świadczeń obejmuje świadczenia pieniężne wypłacane na podstawie ustawodawstwa, które ze względu na swój zakres podmiotowy, cele i/lub warunki uprawnienia nosi cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1, jak i pomocy społecznej.

Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne oznacza świadczenia, które:

- 1) mają na celu zapewnienie:
  - a) uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działaniami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Nr 883/2004, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego; lub
  - b) wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim; oraz
- 2) w przypadkach, w których finansowanie wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od jakiejkolwiek składki w odniesieniu do beneficjenta. Jednakże świadczenia udzielane w celu uzupełnienia świadczenia składkowego nie są uważane za świadczenia składkowe z tego tylko powodu oraz
- 3) są wymienione w załączniku X do rozporządzenia Nr 883/2004.

Świadczenia te udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania zgodnie z jego ustawodawstwem, i są udzielane przez instytucję miejsca zamieszkania na jej koszt.

Mając na uwadze polskie prawo zabezpieczenia społecznego w rozumieniu przepisów UE, warunki uznania za specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne spełniają następujące regulacje:

- ustawa z 27.6.2003 r. o rencie socjalnej<sup>2</sup>,
- ustawa z 31.1.2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym<sup>3</sup>,
- ustawa z 31.7.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji<sup>4</sup>.

Przedmiotem analizy prawnej w tym rozdziale są więc odpowiednio prawo do renty socjalnej, do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego i wreszcie do świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Dane statystyczne pokazują zakres stosowania tych przepisów, czyli liczbę beneficjentów i wysokość świadczeń.

Rozdział IX poświęcono zasadom realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Szczegółowo zaprezentowano, jak realizowane jest to prawo. Omówiono zasady waloryzacji świadczeń emerytalnych. Przedstawiono, jak w wyniku marcowej waloryzacji w 2020 r. uległy zmianom te świadczenia. Cenne jest także przedstawienie zasad waloryzacji w innych krajach UE. Rozważano też kwestie zawieszalności świadczeń, którą analizowano na tle wyroków Sądu Najwyższego. W rozdziale zawarto także zasady przyznawania i wypłaty innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Rozdział X zawiera odrębne uregulowania dotyczące: ubezpieczenia społecznego rolników, zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów.

Rozdział XI odnosi się do pomocy społecznej.

Rozdział XII to addendum. Dotyczy szczególnych regulacji przyjętych od marca 2020 r. w związku z działaniami tzw. Tarczy Antykryzysowej w obszarze zabezpieczenia społecznego, co czyni tę pracę bardzo aktualną.

Autorka monografii składa podziękowanie wszystkim życzliwym osobom, które udzieliły pomocy i wsparcia w przygotowaniu tej książki.

Stan prawny zasadniczo na dzień 31.7.2020 r.

---

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1300.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 303 ze zm.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1622 ze zm.

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)