

MONIKA LEWANDOWICZ-MACHNIKOWSKA

Uniwersytet Wrocławski

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE RYZYKA STAROŚCI
W USTAWIE O POMOCY SPOŁECZNEJ

I

„Ryzyko” jest jednym z terminów, który upowszechnił się we współczesnej nauce, w tym również nauce prawa¹. Ryzyko to niebezpieczeństwo wystąpienia zdarzenia przyszłego, niepewnego, niezależnego od woli człowieka i powodującego dla niego negatywne skutki. Szczególnym rodzajem ryzyka jest ryzyko socjalne, które podlega ochronie w prawie zabezpieczenia społecznego². Istotą tego ryzyka jest możliwość wystąpienia pewnych zdarzeń, z którymi ustawodawca łączy prawo do uzyskania świadczeń socjalnych.

Katalog sytuacji określanych mianem ryzyka socjalnego jest katalogiem otwartym³. Jednym z klasycznych, powszechnie wyróżnianych rodzajów ryzyka socjalnego jest ryzyko starości. Starzenie się organizmu wpływa na pogorszenie stanu zdrowia i w konsekwencji ogranicza możliwość uzyskiwania z pracy środków utrzymania. W literaturze i ustawodawstwie ryzyko socjalne związane z podeszłym wiekiem jest określane za pomocą różnych terminów, na przykład jako ryzyko starości, ryzyko osiągnięcia wieku emerytalnego, ryzyko niezdolności do pracy z powodu wieku, ryzyko długotrwałego zatrudnienia itd. Terminy te mogą wskazywać na różny sposób ujmowania przedmiotu ochrony i teoretycznie nie powinno to pozostawać bez znaczenia dla warunków nabycia prawa do świadczeń⁴.

Na zakres ochrony ryzyka wpływa również wybór określonej metody (techniki) realizacji zabezpieczenia społecznego. Ryzyko starości może być zabezpieczane

¹ K. Pogorzewski, *Ryzyko i niepewność: krótka historia rozróżnienia*, „Polityka Społeczna” 2014, nr 5–6, s. 5 n.

² J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 12.

³ Coraz częściej w literaturze wskazuje się np. na istnienie, jako odrębnego ryzyka socjalnego, ryzyka niesamodzielności lub inaczej trwałej opieki pielęgnacyjnej. Zob. R. Bakalarczyk, *Ryzyko niesamodzielności jako przesłanka zabezpieczenia społecznego osoby niesamodzielnej i jej opieku*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2013, nr 11, s. 2 n.; J. Jończyk, *Zagadnienie trwałej opieki pielęgnacyjnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 6, s. 2.

⁴ D.E. Lach, *O zabezpieczeniu na starość i ryzyku „starości” — raz jeszcze*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2014, nr 3, s. 2.

różnymi metodami. Obecnie w Polsce zabezpieczane jest przede wszystkim metodą ubezpieczeniową i zaopatrzeniową. Coraz większa rola może w tym zakresie przypaść również świadczeniom z pomocy społecznej. Dzieje się tak dlatego, że część osób nie pozostaje w stosunkach prawnych, z którymi łączy się obowiązek ubezpieczenia emerytalnego lub prawo do świadczeń z zaopatrzenia albo nie ma stałego źródła dochodu, z którego może opłacać składkę na ubezpieczenie emerytalne. W konsekwencji osoby te mogą nie uzyskać w ogóle na starość świadczeń zabezpieczających egzystencję w systemie ubezpieczeniowym czy zaopatrzeniowym. Ponadto część osób przez długi czas pozostaje bez pracy, a gdy pracuje i podlega ubezpieczeniom społecznym — opłaca niskie składki, ponieważ uzyskuje niskie dochody. Obecnie obowiązujący system emerytalny, który promuje opłacanie stawek długo i w wysokiej kwocie, prawdopodobnie nie zapewni takim osobom świadczenia emerytalnego w wysokości wystarczającej na zaspokojenie potrzeb w starszym wieku. Warto więc przyjrzeć się obecnej regulacji służącej zabezpieczeniu na starość, zawartej w ustawie o pomocy społecznej, szczególnie z uwagi na funkcję pilotażową pomocy społecznej⁵. Rolą pomocy społecznej jest bowiem między innymi rozpoznawanie potrzeb i przygotowywanie warunków do przyjęcia w przyszłości odpowiednich rozwiązań prawno-organizacyjnych.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje świadczenia pieniężne, ale również świadczenia w postaci usług opiekuńczych i pomocy instytucjonalnej. Przychyliam się do tych wyrażanych w literaturze poglądów, zgodnie z którymi można obecnie mówić o wyróżnianiu, jako odrębnego ryzyka socjalnego, ryzyka niesamodzielnosci, które dotyka osób w różnym wieku, w tym osób starszych. Uważam, że pomoc usługowa i instytucjonalna służy zabezpieczeniu tego właśnie ryzyka. Ryzyko starości odnosi się natomiast do świadczeń, które służą zabezpieczeniu środków utrzymania osobom, które z powodu wieku nie mogą już czerpać dochodów z pracy. Niektóre ze świadczeń pieniężnych w pomocy społecznej są adresowane nie tylko do osób starszych, ale mogą być także dodatkowym wsparciem udzielanym na pokrycie wydatków zwiększających się z wiekiem (np. wydatków na leki). Świadczeniem adresowanym w szczególności do osób, które z powodu osiągnięcia wieku stają się niezdolne do pracy i nie mogą w ten sposób uzyskiwać środków utrzymania, jest zasiłek stały i właśnie temu świadczeniu poświęcony jest niniejszy tekst.

II

Ustawa o pomocy społecznej nie wskazuje w art. 7 podeszłego wieku jako okoliczności uzasadniającej udzielenie pomocy. Katalog okoliczności wymieniony w tym artykule ma jednak charakter otwarty, co pozwala przyjąć, że podeszły

⁵ R. Babińska-Górecka, *O funkcjach prawa pomocy społecznej*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga Jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, red. Z. Kubot, T. Kuczyński, Warszawa 2011, s. 377.

wiek, który wpływa na możliwość samodzielnego przewycięzania trudnych sytuacji życiowych, szczególnie w połączeniu z niedostatkiem dochodu, może być okolicznością uzasadniającą udzielenie pomocy⁶.

Zasiłek stały jest przyznawany w szczególności osobom pełnoletnim, niezdolnym do pracy z powodu wieku, samotnie gospodarującym, jeżeli ich dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, lub osobom w rodzinie, jeżeli zarówno ich dochód, jak i dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (art. 37 ustawy o pomocy społecznej)⁷.

Wynika z tego, że przesłanką warunkującą udzielenie zasiłku stałego jest między innymi „niezdolność do pracy z powodu wieku”. Jednocześnie w art. 6 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej wskazuje się, że niezdolność do pracy z tytułu wieku oznacza osiągnięcie wieku emerytalnego określonego w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸. Na uwagę zasługuje terminologia, jaką posłużył się ustawodawca w powołanym przepisie ustawy o pomocy społecznej. Ochroną w przypadku tak sformułowanego ryzyka starości objęta jest domniemana niezdolność do pracy, następująca z chwilą uzyskania wieku wskazanego w ustawie, która eliminuje osoby nią dotknięte z rynku pracy⁹. Konstrukcja świadczenia opartego na „niezdolności do pracy z powodu wieku” jest zgodna z ideą pomocy społecznej jako instytucji opartej na zasadzie subsydiarności. Osoba zdolna do pracy powinna wykorzystywać swoje możliwości i podjąć każdą pracę, aby tylko w ramach własnych możliwości poprawić trudną sytuację życiową. Skoro zatem osoba osiąga wiek ustalony umownie jako stanowiący granicę zdolności do pracy, nie ma możliwości poprawić swojej sytuacji życiowej przez podjęcie pracy (nie można jej czynić zarzutu z tego, że nie podejmuje pracy). Jeśli zatem nie ma dochodu lub ma niski dochód, powinna otrzymać wsparcie ze środków publicznych.

Na uwagę zasługuje w tym przypadku ukształtowanie granicy wieku, po osiągnięciu którego ustawodawca uznaje, że osoba staje się niezdolna do pracy. Ustawa o pomocy społecznej odsyła w tej kwestii do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako FUS). Odesłanie takie nie wydaje się właściwe, ponieważ wyznaczenie wieku emerytalnego na potrzeby ubezpieczenia społecznego może być motywowane różnymi względami. Trybunał Konstytucyjny, badając ostatnio kwestię podniesienia wieku emerytalnego w ustawie o FUS, wyraźnie wskazał, że ustalając wiek emerytalny w ubezpieczeniu społecznym, ustawodawca kieruje się nie tylko kwestią faktycznej zdolności

⁶ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2014, s. 114.

⁷ Drugą okolicznością uzasadniającą udzielenie zasiłku stałego jest całkowita niezdolność do pracy.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 z późn. zm.

⁹ D.E. Lach, *op. cit.*, s. 5.

do pracy związanej z wiekiem, ale również wysługą czy zasługą, ze względu na którą obywatele mogą ułożyć sobie życie bez pracy zarobkowej, nawet gdy nadal są zdolni do pracy¹⁰. Natomiast w przypadku wskazania wieku jako warunku udzielania świadczenia z pomocy społecznej chodzi z pewnością o wiek, który dla większości osób stanowi granicę zdolności do pracy, a w konsekwencji jego osiągnięcie trwale eliminuje możliwość uzyskiwania niezbędnych środków utrzymania własną pracą. Ustalając wiek, którego przekroczenie daje prawo do ubiegania się o zasiłek stały z tytułu „niezdolności do pracy z powodu wieku”, ustawodawca powinien się kierować przede wszystkim danymi dotyczącymi stanu zdrowia osób i oceną ich zdolności do pracy w określonym wieku. Określając wiek uprawniający do świadczenia w przepisach ustawy o pomocy społecznej, ustawodawca nie każe badać faktycznie istniejącej w konkretnym przypadku niezdolności do pracy. Granica wieku musi być zatem określona w sposób jednolity i zryczałtowany, co jest kwestią niełatwą. Odesłanie do przepisów emerytalnych w tej sprawie stanowi pewne uproszczenie, w rzeczywistości bowiem na wysokość wieku emerytalnego wpływają różne czynniki, na przykład stan finansów FUS i państwa. Utrata zdolności do pracy jest tylko jednym z nich. Wysokość wieku emerytalnego w przepisach emerytalnych, jednakowego dla mężczyzn i kobiet i ustalonego na poziomie 67 lat, jest zresztą dyskutowana w literaturze i podnosi się, że granica 67 lat została wyznaczona arbitralnie i dowolnie¹¹. Wątpliwości w tej kwestii nie wyjaśnia w pełni powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK) ogłoszony 7 maja 2014 roku.

Biorąc to pod uwagę, można stwierdzić, że wiek uprawniający do świadczenia z tytułu niezdolności do pracy z powodu wieku powinien być określany przez odesłanie do przepisów o emeryturach i rentach z FUS tylko wówczas, gdy wiek emerytalny z tej ustawy ustalany jest według kryterium statystycznej niezdolności do pracy powstającej z wiekiem. Tak obecnie nie jest, jak wynika bowiem z wyroku TK, ustawodawca w znacznym stopniu kierował się innymi okolicznościami.

Drugą przesłanką, od której spełnienia zależy przyznanie zasiłku stałego, jest dochód osoby ubiegającej się o świadczenie, na co wpływ ma również jej sytuacja osobista. Prawo do zasiłku stałego przysługuje osobom samotnie gospodarującym oraz osobom gospodarującym w rodzinie. Osoba samotnie gospodarująca to osoba prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe, a osobami wspólnie

¹⁰ Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, nr 5, poz. 50.

¹¹ Art. 25 Konwencji MOP Nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego wskazuje, że ustalenie wieku emerytalnego na poziomie wyższym niż 65 lat powinno wynikać z oceny zdolności do pracy osób starszych, stanowiącej wynik pozytywnej oceny ich kondycji zdrowotnej. Takiego pozytywnego rokowania jednak, jak wynika z przedstawianych danych, nie ma. Zob. R. Babińska-Górecka, *Uwarunkowania prawne podwyższenia wieku emerytalnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2013, t. LXXXIX, s. 28.

gospodarującymi są osoby wspólnie prowadzące gospodarstwo domowe¹². Sąd Najwyższy stwierdził, że

cechami charakterystycznymi dla prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego może być udział i wzajemna ścisła współpraca w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, niezarobkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi, a wszystko dodatkowo uzupełnione cechami stałości, które tego typu sytuację charakteryzują¹³.

Na uwagę zasługuje również ustawowa definicja rodziny: „rodzinę stanowią osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące” (art. 6 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej). Definicja ta nie odwołuje się do stosunków prawnorodzinnych, lecz do związku faktycznego pomiędzy osobami, o byciu rodziną decyduje spełnienie jednocześnie dwóch przesłanek — wspólnego zamieszkiwania i wspólnego gospodarowania¹⁴. „Zamieszkiwanie” jako przesłankę ustalenia składu rodziny należy odróżnić od wspólnego miejsca zamieszkania. Miejsce zamieszkania ustalane jest zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, natomiast wspólne zamieszkiwanie odnosi się raczej do koncentracji swoich życiowych spraw pod określonym adresem w konkretnym lokalu¹⁵. Jeżeli osoba wchodzi w skład rodziny, nie może być uznana za samotnie gospodarującą. W praktyce ta właśnie kwestia ma istotne znaczenie. Ustalenie, czy osoba jest osobą w rodzinie, czy osobą samotnie gospodarującą może wpływać na prawo do świadczenia, ponieważ od tego zależy, jakie dochody bierze się pod uwagę przy obliczaniu dochodu i przez jaką liczbę osób dochód ten się dzieli, ustalając, czy osoba spełnia ustawowe kryterium dochodowe. W tym przypadku na uwagę szczególnie zasługuje sytuacja małżonków, z których tylko jeden ma własne środki utrzymania (np. emeryturę). Małżonkowie, których łączy więź rodzinna i gospodarcza, a do tego razem zamieszkują we wspólnym mieszkaniu i pokrywają z dochodu jednego z nich koszty jego utrzymania, zawsze prowadzą wspólne gospodarstwo¹⁶. W przypadku osób, które ubiegają się o zasiłek stały, a zamieszkują wspólnie z inną osobą, okolicznością, która często uniemożliwia uznanie ich za osoby prowadząca samodzielne gospodarstwo domowe, jest brak w ogóle środków na jego prowadzenie. Należy również nadmienić, że osobę przebywającą w domu pomocy społecznej lub ubiegającą się o przyjęcie do niego uznaje się za osobą samotnie gospodarującą, jeżeli przed przyjęciem do domu pomocy społecznej lub rozpoczęciem oczekiwania na miejsce w takim domu była uprawniona do zasiłku stałego.

¹² Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., I OSK 2096/10, LEX nr 990221.

¹³ Wyrok SN z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 56/95, OSNP 1996, nr 16, poz. 240.

¹⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 74; W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 35 n.

¹⁵ Zob. W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej*..., s. 51 i 73.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., OSK 66/12, LEX nr 1218891.

W przypadku osoby samotnie gospodarującej spełnienie ustawowego kryterium dochodowego sprawdza się, porównując dochód osoby z kryterium dla osoby samotnie gospodarującej. Natomiast aby ustalić dochód na osobę w rodzinie, sumuje się dochody członków rodziny. Dochód rodziny to, jak wskazuje art. 6 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, suma miesięcznych dochodów osób w rodzinie. Kwotę dochodu na osobę w rodzinie stanowi dochód rodziny podzielony przez liczbę osób w rodzinie (art. 6 pkt 3 ustawy). Tak uzyskany dochód należy porównać z kwotą kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Kwota kryterium dochodowego jest określona w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 roku w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej¹⁷ i wynosi 542 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 456 zł dla osoby w rodzinie.

Miesięczna wysokość dochodu osoby samotnie gospodarującej i osoby w rodzinie jest ustalana na zasadach określonych w art. 8 ust. 3–13 ustawy o pomocy społecznej, z tym że do dochodu osoby ubiegającej się o zasiłek stały i pobierającej go nie wlicza się kwoty zasiłku okresowego¹⁸. Należy podkreślić, że ustalając dochód na podstawie ustawy o pomocy społecznej, bierze się pod uwagę realną sytuację osób i rodziny, ustala się go bowiem na podstawie dochodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku i tylko wyjątkowo z miesiąca, w którym wniosek został złożony¹⁹. Ponadto ustawa pozwala dokonać rozliczenia na dłuższy okres większych kwot i tylko w tym zakresie przyjmuje pewien hipotetyczny stan, a więc że osoba dysponuje w niektórych miesiącach dodatkowo kwotą wynikającą z tego rozliczenia, choćby w rzeczywistości jej nie miała. W sumie jednak wydaje się, że dochód obliczony w ten sposób dobrze pokazuje sytuację dochodową rodziny w momencie ubiegania się o świadczenie i jego otrzymania, a zatem pozwala lepiej adresować świadczenia. Wysokość zasiłku stałego jest ustalana w sposób określony w przepisach ustawy. W przypadku osoby samotnie gospodarującej świadczenie ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 529 zł miesięcznie. W przypadku osoby w rodzinie zasiłek ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie. Kwota zasiłku stałego nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie. Zasiłek stały nie przysługuje w przypadku zbiegu uprawnień do tego zasiłku i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania lub zasiłku dla opiekuna.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 823.

¹⁸ Szerzej na temat ustalania dochodu w ustawie o pomocy społecznej zob. np. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 146 n.

¹⁹ Zob. I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 99.

Udzielanie świadczenia następuje na podstawie decyzji. Przyznanie tego świadczenia następuje po ustaleniu, że zachodzi konieczność udzielania pomocy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej²⁰ i nie zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę świadczenia z art. 11 i 12 tej ustawy. Zasiłek stały uznawany jest w literaturze za tak zwane świadczenie obowiązkowe, które powinno zostać udzielone w razie zaistnienia określonych w ustawie przesłanek. Przeważnie przyjmuje się, że prawo do zasiłku stałego jest prawem podmiotowym. W związku z tym w przypadku ubiegania się o zasiłek stały pozycja świadczeniobiorcy w stosunku do organu administracji jest silna²¹. Jeśli bowiem spełnione są warunki udzielenia pomocy społecznej w ogóle i nie zachodzi okoliczność wyłączająca prawo do świadczenia, osoba może się skutecznie domagać udzielenia świadczenia w określonej wysokości²².

III

Ponieważ zasiłek stały zabezpiecza między innymi ryzyko starości, można się zastanawiać, czy jego regulacja prawna stanowi również wyraz realizacji przez władze publiczne obowiązku zapewnienia obywatelom prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji obywatele mają prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jednocześnie Konstytucja stanowi, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Sposób sformułowania obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji rodził od początku wiele kontrowersji. Po pierwsze, nie ma zgodności co do tego, czy katalog sytuacji, w których obywatele mają prawo do zabezpieczenia społecznego, jest katalogiem otwartym, czy zamkniętym. W literaturze były prezentowane obydwa poglądy. Biorąc pod uwagę, że katalog rodzajów ryzyka socjalnego ujętych w art. 67 Konstytucji jest węższy od katalogu sformułowanego w takich podstawowych aktach prawa międzynarodowego z dziedziny zabezpieczania społecznego jak na przykład Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 (nie obejmuje wprost np. ochrony w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych czy utraty żywiciela), przychylam się do poglądu, zgodnie z którym katalog ten należy traktować jako otwarty. Wątpliwości dotyczą również interpretacji poszczególnych terminów użytych w Konstytucji, na przykład tego, co oznacza określenie „wiek emerytalny”. Jest ono używane

²⁰ Zob. H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 107; K. Stopka, *Zasada subsydiarności w pomocy społecznej*, Wrocław 2007, s. 176 i 187.

²¹ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 191; W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2008, s. 276.

²² Zob. I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 196.

zazwyczaj w kontekście świadczeń z ubezpieczeń społecznych lub zaopatrzenia społecznego²³.

Na uwagę zasługuje również, że w niedawnym i powoływanym już orzeczeniu dotyczącym wieku emerytalnego TK stwierdził, że prawem do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, są objęci między innymi obywatele, którzy osiągnęli wiek emerytalny.

Obywatelom tym gwarantuje się zabezpieczenie społeczne, uznając, że tytowo po osiągnięciu określonego wieku maleje zdolność do normalnej wydajnej pracy (ze względu na ubytek sił czy silniej odczuwane choroby), a zarazem, że uzasadnione racjami społecznymi i aksjologicznymi jest, by ze względu na ich wysługę czy zasługę mogli ułożyć sobie życie bez pracy zarobkowej, choćby nadal byli zdolni do zarabkowania.

Choć, jak wynika z powyższego, TK wiąże prawo do zabezpieczenia społecznego z tytułu wieku w art. 67 ust. 1 Konstytucji ze świadczeniami ubezpieczeniowymi i zaopatrzeniowymi, to moim zdaniem ujęcie takie, oparte na dosłownym odczytaniu przepisu, jest nieprzekonujące. Prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego ujęte w Konstytucji nie dotyczy tylko obywateli, którzy mają zasługę lub wysługę związaną z pracą pozwalającą im ułożyć sobie życie bez pracy zarobkowej, choćby nadal byli zdolni do zarabkowania, ale również tych, którzy z powodu wieku są niezdolni do pracy. Przedstawiona interpretacja została dokonana przez TK na użytek konkretnej sprawy związanej z zabezpieczeniem obywateli przed ryzykiem starości w ramach ubezpieczenia społecznego. Wyrażone w tej sprawie poglądy nie powinny prowadzić do zawężającej interpretacji obywatelskiego prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu wieku emerytalnego jako takiego. Wszak sama Konstytucja stanowi, że to ustawodawca określa formy, w jakich realizuje zabezpieczenie społeczne i jego warunki.

Problematyka ujęcia pomocy społecznej w przepisach Konstytucji była dyskutowana od początku jej obowiązywania. Zastanawiano się, czy w Konstytucji w ogóle ujęto pomoc społeczną jako formę realizacji zabezpieczenia społecznego. W literaturze i orzecznictwie TK przeważający wydaje się pogląd, zgodnie z którym Konstytucja nie nawiązuje bezpośrednio do żadnej z metod realizacji zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego (również w przypadku osiągnięcia wieku emerytalnego) może być przez ustawodawcę zwykłego realizowane za pomocą różnych metod — w formie ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej —

²³ B. Wagner, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP*, [w:] *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 352.

i żadna z tych metod nie jest preferowana przez ustawodawcę konstytucyjnego²⁴. Niekiedy twierdzi się, że pomoc społeczna jest formą realizacji prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego w przypadkach ryzyka wymienionych w art. 67 ust. 1 i ust. 2²⁵. Należy jednak brać pod uwagę, że ze swej istoty pomoc społeczna pełni w systemie zabezpieczenia społecznego funkcję uzupełniającą²⁶. Ma bowiem zapewnić wsparcie w sytuacji ubóstwa i na poziomie minimum egzystencji, a nie zastępować dochód z pracy. Zasiłek stały, do którego prawo uzależnione jest od istnienia niezdolności do pracy z powodu wieku, nie ma zabezpieczać tylko ryzyka starości, lecz chronić przed ubóstwem w sytuacji, gdy osoba z powodu wieku jest niezdolna do pracy i zabezpieczenia sobie środków utrzymania. Ponadto prawo do tego świadczenia mają nie tylko obywatele, ale również określone w ustawie o pomocy społecznej grupy cudzoziemców²⁷. W istocie jednak prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji zostało zaadresowane do obywateli, ale ze względu na zobowiązania międzynarodowe musi być realizowane również w stosunku do pewnych grup cudzoziemców²⁸.

Ponieważ zasiłek stały jest uzależniony od dochodu i sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o świadczenie, na uwagę zasługuje również jeszcze jedna kwestia. Chodzi o to, czy prawo do zabezpieczenia społecznego przysługujące obywatelowi z mocy Konstytucji powstaje niezależnie od jego sytuacji materialnej, czy też może być uzależnione od tego, czy obywatel nie ma innych środków utrzymania. Zarysowała się tu w literaturze różnica poglądów. Zdaniem niektórych autorów prawo do zabezpieczenia społecznego w przypadkach wskazanych w art. 67 ust. 1 jest prawem niezależnym od posiadania innych środków utrzymania²⁹. Miałoby to wynikać niejako a contrario z treści art. 67 ust. 2, który stanowi, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Wydaje się jednak, że szczególne uregulowanie prawa do zabezpieczenia społecznego osób bez pracy nie jest wystarczającą podstawą do

²⁴ H. Pławucka, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Z zagadnień prawa pracy...*, s. 506 n.; B. Wagner, *op. cit.*, s. 353; T. Bińczyska-Majewska, *Wybrane problemy zabezpieczenia społecznego na starość*, [w:] *Granice liberalizacji prawa pracy. Problemy zabezpieczenia społecznego*, red. E. Bielak, H. Lewandowski, Łódź 2003, s. 62. Por. K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5, s. 10. Zob. również wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK-A 2004, nr 8, poz. 82.

²⁵ K. Stopka, *op. cit.*, s. 146; wyrok TK z dnia 8 czerwca 2010 r., SK 37/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 48.

²⁶ M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 169; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 403 i powołane tam orzecznictwo TK.

²⁷ Zob. art. 5 ustawy o pomocy społecznej.

²⁸ Zob. np. B. Wagner, *op. cit.*, s. 347; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 402.

²⁹ Zob. K. Kolasiński, *op. cit.*, s. 10; M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 580.

wyciągania daleko idących wniosków w stosunku do innych osób, w przypadku których ziściło się inne niż bezrobocie ryzyko socjalne. Z założenia bowiem osoby zdolne do pracy powinny same zaspokajać swoje potrzeby, dlatego pomoc ze strony państwa jest w ich przypadku ograniczona do sytuacji, w których są bez pracy bez swojej winy i nie mają innych środków utrzymania. Konstytucja dała ustawodawcy dużą swobodę w zakresie kształtowania regulacji prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego. Ograniczenia tej swobody wynikają w szczególności z ogólnych regulacji, w tym art. 2 Konstytucji. Uzależnienie prawa do świadczenia z tytułu niezdolności do pracy z powodu wieku od sytuacji materialnej i dochodowej, jak to jest w przypadku zasiłku stałego, realizuje, w moim przekonaniu, zasadę sprawiedliwości społecznej. Osoby, które mają własne wystarczające środki utrzymania, nie powinny otrzymywać pomocy od państwa.

IV

Moim zdaniem prawo do zasiłku stałego stanowi realizację prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazuje się bowiem w literaturze i orzecznictwie, obywatel znajdujący się w jednej z sytuacji wskazanych w art. 67 nie może zostać pozbawiony świadczenia gwarantującego mu uzyskanie przynajmniej minimum życiowego³⁰. Przepis ten wymaga jednak modyfikacji w razie podjęcia prac nad zmianą Konstytucji, ponieważ jego interpretacja obfituje w wątpliwości. W każdym razie przy jej dokonywaniu nie można poprzestawać tylko na dosłownym brzmieniu przepisu. W szczególności nie należy przypisywać samemu określeniu „wiek emerytalny” zbyt wąskiego znaczenia. Wydaje się bowiem, że wiek emerytalny oznacza nie tyle wiek uprawniający do świadczeń związanych z zasługą ubezpieczeniową czy zaopatrzeniową, ile wiek uprawniający do świadczeń związanych z osiągnięciem wieku i ograniczeniem możliwości samodzielnego zarobkowania.

Patrząc na zasiłek stały w kontekście tak zwanej funkcji pilotażowej pomocy społecznej, można w nim dostrzec załazek świadczenia, które nazywa się niekiedy emerytalnym zasiłkiem socjalnym (emeryturą państwową, emeryturą obywatelską, emeryturą społeczną). Jest to obowiązkowe świadczenie wypłacane przez państwo z publicznych środków osobom zamieszkującym na jego terytorium przez określony czas, należne po ukończeniu przez nie określonego wieku i zapewniające minimum utrzymania, przy czym wysokość tego świadczenia jest często zależna od sytuacji materialnej beneficjenta³¹. Świadczenie tego typu ma, jak się wskazuje, zalety i wady, niewątpliwie jednak jest potrzebne w czasach,

³⁰ Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK-A 2004, nr 8, poz. 82 i L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 6.

³¹ J. Knyżewska, *Emerytura obywatelska*, „Służba Pracownicza” 2012, nr 5, s. 9–15.

kiedy osoby nie z własnej winy często nie będą mogły uzyskać odpowiednio wysokiego stażu ubezpieczeniowego i zgromadzonego w postaci składek kapitału³². Należy przy tym pamiętać, że niektóre obecnie odrębne świadczenia socjalne wywodzą się z pomocy społecznej i dopiero z czasem uzyskały samodzielny status (np. renta socjalna). Sytuacji takiej nie można wykluczyć również w przypadku zasiłku stałego.

PROTECTION AGAINST RISKS RELATED TO OLD AGE IN THE SOCIAL ASSISTANCE ACT

Summary

The paper discusses protection against risks related to old age, which is provided by the Polish social security law other than national (social) insurance law, namely by the Social Assistance Act. It describes prerequisites for being granted the right to permanent benefit, which apply to people with work disability due to age. The author analyses in particular at what age, under the law, a person is considered to be incapable of work. She examines whether the regulations on permanent benefits implement the civil right to social security as provided by Article 67 of the Constitution of the Republic of Poland. In the author's view, the permanent benefit may be developed in the future into a new system of social security, not based on the insurance model — the civic pension.

³² *Ibidem*.