

## KONSTITUCYJNE PRAWO DO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W RAZIE POZOSTAWANIA BEZ PRACY (ZARYS PROBLEMATYKI)

Anna Kosut

Zakład Prawa Pracy

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Streszczenie.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. przewiduje prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia określonych w art. 67 ryzyk socjalnych. Jednym z nich jest pozostawanie bez pracy nie z własnej woli, przy braku innych środków utrzymania. Należy uznać, że w ten sposób określone zostało w ustawie zasadniczej ryzyko bezrobocia. Ochrona przed jego skutkami realizowana jest formami przewidzianymi przez ustawodawcę, przede wszystkim poprzez zasiłek dla bezrobotnych. W opracowaniu przedstawiono przesłanki, których spełnienie przesądza o możliwości korzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy. Odniesiono się także do kwestii charakteru prawnego zasiłku dla bezrobotnych. Wskazano również na związek między sposobem realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego a bezpieczeństwem socjalnym obywateli.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, zabezpieczenie społeczne, bezpieczeństwo socjalne, ryzyko bezrobocia, zasiłek dla bezrobotnych

### WSTĘP

Współcześnie uważa się, że status jednostki w społeczeństwie i państwie wyznaczony jest m.in. przez poziom wolności i praw człowieka, określony zwłaszcza przez konstytucję<sup>1</sup>. W przypadku praw socjalnych wiąże się to z gwarancją zabezpieczenia każdej jednostce godnego istnienia, w tym w szczególności udzielenia wsparcia w razie niemożności samodzielnego zapewnienia sobie bytu z powodu, np. inwalidztwa, starości czy braku pracy. Za oczywiste uznać przy tym należy, że zakres i sposób realizacji praw, o których tu mowa, wpływa zasadniczo na poziom bezpieczeństwa socjalne-

---

<sup>1</sup> Por. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 7.

go, stanowiącego jedną z podstawowych wartości i potrzeb współczesnego obywatela cywilizowanego świata<sup>2</sup>.

Definiujący bezpieczeństwo socjalne autorzy w różny sposób określają jego istotę. Zdaniem M. Księżopolskiego, bezpieczeństwo socjalne to stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania<sup>3</sup>. Źródłem tych zagrożeń są zdarzenia będące typowymi ryzykami socjalnymi, a więc choroba, wypadek przy pracy, niepełnosprawność, starość czy utrata pracy. Z kolei A. Rajkiewicz, zwracając uwagę na trzy aspekty bezpieczeństwa socjalnego jako kategorii polityki społecznej, a mianowicie socjalne potrzeby społeczeństwa, prawo do określonych świadczeń oraz powinności państwa do organizowania odpowiednich urządzeń, za istotę bezpieczeństwa socjalnego uznaje gwarancje uzyskania pomocy zewnętrznej (pozarodzinnej) w przypadkach zdarzeń losowych i w innych sytuacjach określonych prawem bądź umowami<sup>4</sup>. Natomiast według J. Jończyka od obawy (strachu) przed skutkami ryzyka socjalnego pozwala uwolnić się i osiągnąć poczucie bezpieczeństwa socjalnego, gwarancyjna funkcja zabezpieczenia społecznego<sup>5</sup>.

Do konstatacji tej nawiązuje niewątpliwie treść art. 67 Konstytucji RP<sup>6</sup>, zamieszczonego w rozdziale II, w podrozdziale zatytułowanym „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Wskazany przepis przyznaje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia takich ryzyk socjalnych, jak niezdolność do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego oraz pozostawanie bez pracy nie z własnej winy, przy braku innych środków utrzymania.

Choć ustrojodawca w art. 67 ustawy zasadniczej wprowadził pojęcie „zabezpieczenie społeczne” do języka prawnego w Polsce<sup>7</sup>, to jednak nie precy-

---

<sup>2</sup> Zob. L. Dziewięcka–Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, w: *Bezpieczeństwo socjalne*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 11.

<sup>3</sup> M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo socjalne*, w: *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz–Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 20.

<sup>4</sup> A. Rajkiewicz, *Strategiczne problemy polskiej polityki społecznej*, „Studia i Materiały”: *O nowy model polityki społecznej w Polsce 1* (1993), s. 49; Tenże, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, „Polityka Społeczna” 3 (1988), s. 6.

<sup>5</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 21.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>7</sup> Znaczeniu tego pojęcia poświęcono jednak już wcześniej wiele uwagi, co wynikało zarówno z rozwoju idei zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza po II wojnie światowej, jak i ze statutowania przez akty prawa międzynarodowego i europejskiego prawa do zabezpieczenia spo-

zuje bliżej zakresu znaczeniowego tego zwrotu. Nie zostało również przez niego przesądzone, która z metod realizacji zabezpieczenia społecznego znajdzie zastosowanie dla zapewnienia ochrony na wypadek wystąpienia określonych zdarzeń losowych.

W literaturze przedmiotu podkreślano niejednokrotnie, że art. 67 Konstytucji nie wypowiada się w sprawie konkretnej formy zabezpieczenia społecznego<sup>8</sup>, nie zostały bowiem w nim wyróżnione ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna<sup>9</sup>. Z treści tego przepisu wynika natomiast, że określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego jest zadaniem ustawodawcy. Choć konstrukcja taka oceniana jest niekiedy krytycznie, jako nie sprzyjająca jasnemu określeniu granic zabezpieczenia społecznego<sup>10</sup>, to z drugiej strony trudno odmówić racji pogładowi, zgodnie z którym społeczna i ekonomiczna złożoność problemu zabezpieczenia społecznego powoduje, że nie da się konstytucyjnie zadekretować żadnego precyzyjnego modelu<sup>11</sup>. Zwrócił na to uwagę również Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że przyjęte w ustawie zasadniczej rozwiązanie podyktowane było koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania jego zobowiązań wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie konstytucji<sup>12</sup>.

Przyjęty przez ustrojodawcę sposób uregulowania prawa do zabezpieczenia społecznego oznacza, że art. 67 Konstytucji nie może być uznany za przepis definiujący to prawo i wyznaczający zakres znaczeniowy terminu „ubezpieczenie społeczne”<sup>13</sup>. Do określenia elementów treści prawa do zabezpieczenia społecznego upoważniony został bowiem, jak już wyżej wspomniano, ustawodawca zwykły. Ma on w tej materii dość dużą swobodę, któ-

---

łecznego; por. K. Ślebzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 13–14.

<sup>8</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, s. 30.

<sup>9</sup> Zob. K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2001, s. 112.

<sup>10</sup> Zob. M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XIII (2005), s. 582.

<sup>11</sup> L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, II – art. 30-86*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 704.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/13, OTK 2014, nr 7, poz. 81.

<sup>13</sup> Por. M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, s. 582.

ra nie może być jednak uznawana za nieograniczoną<sup>14</sup>. Konstytucja wyznacza bowiem zarówno zakres podmiotowy prawa do zabezpieczenia społecznego, przyznając to prawo obywatelom, jak i jego zakres przedmiotowy, poprzez wskazanie ryzyk socjalnych, których wystąpienie oznacza konieczność udzielenia ochrony.

Poza treścią art. 67 ustawy zasadniczej, przy normowaniu zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi mieć na względzie także przepisy wyrażające zasady konstytucyjne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego (i wywiedziona z niej zasada ochrony praw nabytych), zasada sprawiedliwości społecznej, zasada równości oraz zasada solidaryzmu społecznego<sup>15</sup>.

Regulacja ustawowa, co oczywiste, powinna realizować, wynikający z art. 67 Konstytucji cel prawa do zabezpieczenia społecznego, a więc zapewnienie pomocy obywatelom, do której są oni uprawnieni w sytuacjach objętych zakresem wskazanego przepisu. Choć bowiem z samego art. 67 nie można wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia<sup>16</sup>, to charakter roszczeniowy mają przyznane mocą ustawy uprawnienia realizujące podmiotowe prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>17</sup>.

### 1. SPOSÓB DEFINIOWANIA RYZYKA BEZROBOCIA W AKTACH PONADNARODOWYCH I W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wśród wymienionych w art. 67 Konstytucji ryzyk socjalnych, których wystąpienie wiąże się z prawem do zabezpieczenia społecznego znajduje się pozostawanie bez pracy nie z własnej woli, przy braku innych środków utrzymania. Pozostawiając w tym momencie poza zakresem rozważań przesłankę nieposiadania innych źródeł utrzymania, bliższej analizie należy poddać sposób ujęcia przez konstytucję ryzyka bezrobocia, wyrażonego zwo-

---

<sup>14</sup> K. Ślebzak, *Komentarz do art. 67, w: Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1521.

<sup>15</sup> L. Garlicki, S. Jarosz–Żukowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 694–695.

<sup>16</sup> Zob. K. Ślebzak, *Komentarz do art. 67*, s. 1507–1508 i wskazane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>17</sup> To, że prawo do zabezpieczenia społecznego wyrażone w art. 67 Konstytucji RP ma charakter podmiotowy i jest w pełni egzekwowalne podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny; zob. tamże.

tem „pozostawanie bez pracy nie z własnej woli”. Analizy te warto poprzeździć wskazaniem, jak ryzyko to jest definiowane w aktach normatywnych Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) i dokumentach Rady Europy.

W Konwencji MOP nr 102 z 1959 r. dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego oraz Konwencji MOP nr 168 z 1988 r. dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, ryzyko to ujmowane jest jako utrata zarobku z powodu niemożności otrzymania (znalezienia) odpowiedniego zatrudnienia przez osobę chronioną, która jest zdolna do pracy i może być do niej użyta (Konwencja nr 168 wskazuje dodatkowo na cechę dyspozycyjności i faktycznego poszukiwania pracy). Choć same definicje są niemal identyczne, to jednak w Konwencji nr 168 zawarto w części VII specjalne postanowienia, które – w razie ich niewyłączenia z obowiązków wynikających z ratyfikacji, co jest dopuszczalne – prowadzą do faktycznego rozszerzenia ochrony przed ryzykiem bezrobocia. Regulacje te dotyczą bowiem osób po raz pierwszy starających się o zatrudnienie, którym na warunkach określonych w ustawodawstwie krajowym należy zapewnić prawo do świadczeń społecznych. Dotyczyć to powinno co najmniej trzech z wymienionych dziesięciu kategorii osób poszukujących pracy<sup>18</sup>, przy czym państwa członkowskie powinny dążyć do stopniowego rozszerzania zakresu tej ochrony.

W zupełnie inny sposób, poprzez modyfikację definicji ryzyka bezrobocia, doszło natomiast do zmiany standardów ochrony przed omawianym ryzykiem w aktach Rady Europy. W Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. ryzyko bezrobocia rozumiane jest jako utrata zarobku z powodu niemożności otrzymania odpowiedniej pracy przez osobę chronioną, która jest zdolna i gotowa podjąć pracę. Natomiast w Zrewidowanym Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego z 1990 r. bezrobocie całkowite określane jest jako brak zarobków z powodu niemożności otrzymania odpowiedniej pracy przez osobę chronioną, która jest zdolna do pracy, gotowa do jej podjęcia i rzeczywiście jej poszukuje. W porównaniu do wcześniej przytaczanych definicji różnica zasadza się przede wszystkim na zastąpieniu zwrotu „utrata zarobków” zwrotem „brak zarobków”. Oznacza to, że zakres ochrony powinien obejmować nie tylko osoby, które już pra-

---

<sup>18</sup> Wymienione kategorie to przede wszystkim osoby młode po ukończeniu szkolenia zawodowego, studiów lub obowiązkowej służby wojskowej, osoby po okresie wychowywania dzieci lub opieki nad osobą chorą, niepełnosprawną lub starszą, byli więźniowie. Pełny katalog zob. G. Uścińska, *Międzynarodowe normy w zakresie świadczeń z tytułu bezrobocia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 10–11 (1994), s. 49.

cowwały, a utraciły pracę i zarobki<sup>19</sup>, ale także inne osoby, które zarobku nie mają (i nie miały), a więc np. osoby młode, poszukujące pracy po raz pierwszy, po utracie żywiciela, itp.<sup>20</sup> Takie ujęcie prowadzi w rzeczywistości do podobnego skutku, jak zalecane w Konwencji nr 168 rozszerzenie zakresu ochrony na rzecz osób po raz pierwszy starających się o zatrudnienie.

Uwzględniając powyższe, można przyjąć, że ryzyko bezrobocia może być zdefiniowane w sposób węższy lub szerszy<sup>21</sup>. W pierwszym przypadku oznacza ono utratę pracy, wbrew własnej woli, przez osoby zdolne i gotowe do jej podjęcia. Natomiast ujęcie szersze, mówiące o braku dochodów z powodu niemożności znalezienia pracy przez osoby zdolne i gotowe do jej podjęcia, wskazuje na złą sytuację na rynku pracy, powodującą konieczność rozszerzenia ochrony.

W świetle powyższych uwag można byłoby *prima facie* uznać, że użyty przez art. 67 ust. 2 Konstytucji zwrot „pozostający bez pracy nie z własnej woli” jest równoznaczny z węższym ujęciem ryzyka bezrobocia, oznaczającym utratę pracy z przyczyn niezawinionych i niezależnych od osoby ubiegającej się o ochronę (czyli o świadczenia z tytułu bezrobocia). Interpretacja taka nie jest jednak, moim zdaniem, prawidłowa, gdyż przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>22</sup>, określającej aktualnie zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego w razie ryzyka bezrobocia, przyznają również prawo do tego zabezpieczenia osobom pozostającym bez pracy, które pracy utracić nie mogły, bo jeszcze nigdy nie były zatrudnione. Osobom bezrobotnym, które nie nabyły prawa do zasiłku dla bezrobotnych ze względu na brak poprzedniej aktywności zawodowej, a które biorą udział, np. w szkoleniu czy odbywają staż, przysługuje bowiem prawo do stypendium wypłacanego z Funduszu Pracy. Świadczenie to jest bezsprzecznie, tak jak zasiłek dla bezrobotnych, formą zabezpieczenia społecznego, o którym stanowi art. 67 ust. 2 Konstytucji. Mając to na względzie uznać należy, że „pozostawanie bez pracy nie z własnej woli” na gruncie tego przepisu oznacza zarówno brak pracy z powodu

<sup>19</sup> Jak pisze M. Kawiński, „utracić można tylko coś, co się już posiadało, a więc nie mogą utracić pracy osoby, które wcześniej nie pracowały; zob. M. Kawiński, *Ubezpieczenia publiczne i prywatne w polityce społecznej. Skuteczność i efektywność*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 160.

<sup>20</sup> G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 295.

<sup>21</sup> Zob. tamże, s. 82.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 z późn. zm. [dalej cyt.: ustawa o promocji zatrudnienia lub ustawa].

jej utraty wbrew własnej woli<sup>23</sup>, jak i niemożność znalezienia pracy, ze względu na sytuację na rynku pracy, przez osoby zdolne i gotowe do jej podjęcia.

Drugą ze wskazanych przez art. 67 ust. 2 Konstytucji przesłanek przysługiwania prawa do zabezpieczenia społecznego w razie „niedobrowolnego” bezrobocia jest nieposiadanie innych środków utrzymania. Wymóg ten w piśmiennictwie oceniany jest jako restrykcyjny<sup>24</sup>, zwłaszcza w kontekście regulacji prawnomiędzynarodowych (Konwencja MOP nr 102), nie przewidujących takiej przesłanki udzielenia ochrony<sup>25</sup>.

Jednakże, uwzględniając treść definicji bezrobotnego, stwierdzić należy, że na gruncie regulacji ustawowej przyjęto regułę, zgodnie z którą posiadanie innych środków utrzymania nie zawsze wyłącza korzystanie z ochrony na wypadek ryzyka bezrobocia. Z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. h ustawy wynika bowiem, że status bezrobotnego może nabyć (zachować) osoba, która uzyskuje miesięcznie przychód w wysokości nieprzekraczającej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>26</sup>. Uznanie takiej osoby za bezrobotną umożliwi jej skorzystanie z prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci prawa do za-

---

<sup>23</sup> Warto w tym miejscu zaznaczyć, że na gruncie polskich unormowań utrata pracy z własnej winy lub woli bezrobotnego nie zawsze spowoduje całkowite pozbawienie prawa do zabezpieczenia społecznego realizowanego przez uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych. Wprawdzie art. 75 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy wyłącza prawo do tego zasiłku w razie doprowadzenia z własnej inicjatywy do rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego albo w razie rozwiązania tych stosunków z winy bezrobotnego, to jednak sankcja ta nie pociąga za sobą każdorazowo całkowitej utraty zasiłku dla bezrobotnych. Prawo do niego przysługuje bowiem po upływie wyznaczonego przez art. 75 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy tzw. okresu karencji (wyczekiwania), wynoszącego 90 lub 180 dni, liczonego od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy. Okres wyczekiwania zaliczany jest przy tym na poczet okresu pobierania zasiłku, co prowadzi do jego skrócenia.

<sup>24</sup> K. Ślebzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, s. 66.

<sup>25</sup> Może to wynikać, jak sądzę, z przyjmowanego przez przepisy prawnomiędzynarodowe założenia, zgodnie z którym system ochrony przed skutkami ryzyka bezrobocia będzie konstruowany w oparciu o metodę ubezpieczeniową. W takim przypadku, świadczenie przysługujące w razie zaistnienia zdarzenia objętego ochroną jest wypłacane na zasadzie wzajemności za odprowadzoną składkę, a więc niezależnie od posiadania innych źródeł utrzymania.

<sup>26</sup> Nie stoi na przeszkodzie posiadaniu statusu bezrobotnego przekroczenie wskazanej granicy wysokości przychodu, jeżeli jego źródłem są odsetki lub inne przychody od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych. Natomiast niezależnie od wysokości osiąganego przychodu niemożliwe jest nabycie (zachowanie) statusu bezrobotnego w przypadku, gdy przychód ten pochodzi z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Stanowi to konsekwencję stawianego osobie bezrobotnej wymagania niepozostawania w zatrudnieniu i niewykonywania innej pracy zarobkowej.

siłku dla bezrobotnych, oczywiście przy założeniu, że spełni warunki przewidziane dla uzyskania tego świadczenia.

## 2. PRZESŁANKI KORZYSTANIA Z PRAWA DO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO Z TYTUŁU BEZROBOCIA

Istotne w związku z powyższymi uwagami jest to, że o możliwości korzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego z tytułu bezrobocia przesądza przede wszystkim uzyskanie statusu osoby bezrobotnej. Wiąże się to z koniecznością spełnienia wielu dość rygorystycznych przesłanek ustanowionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ich kształt wyznaczony został przez kolejne regulacje prawne z zakresu bezrobocia, a kierunek ich ewolucji – zastrzanie kryteriów uznania za bezrobotnego, służył przede wszystkim ograniczeniu wydatków z Funduszu Pracy. Im bardziej bowiem była restrykcyjna definicja bezrobotnego, tym więcej osób nie mogło nabyć prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Ta „oszczędnościowa” presja miała, jak sądzę, swoje źródło nie tylko w stale rosnącej w latach 90-tych ubiegłego wieku liczbie bezrobotnych, ale przede wszystkim w konieczności finansowania z Funduszu Pracy nie tylko świadczeń stanowiących formy realizacji prawa bezrobotnych do zabezpieczenia społecznego, lecz także wielu bardzo różnych wydatków, w tym na aktywne formy polityki rynku pracy.

Nie ulega wątpliwości, że nadmiernie rozbudowana definicja bezrobotnego, z jaką mamy do czynienia na gruncie polskiej regulacji, może prowadzić do pozostawienia poza zakresem ochrony przed skutkami bezrobocia osób, którym ochrona ta powinna zostać udzielona. Dotyczy to osób „niedobrowolnie” bezrobotnych, w potocznym tego słowa znaczeniu, które spełniają przesłanki do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, lecz które prawa do tego świadczenia nie nabędą ze względu na niemożność uzyskania statusu bezrobotnego.

O zakresie korzystania z prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia w istotny sposób decyduje także ukształtowanie warunków nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych. W tym aspekcie regulacje polskie z okresu III Rzeczypospolitej przeszły gruntowną ewolucję – od zasiłku przyznawanego wszystkim osobom bezrobotnym do konieczności spełnienia coraz bardziej rygorystycznie określonych wymogów uzyskania tego świadczenia, przede wszystkim poprzez wydłużanie przypadającego przed rejestracją okresu aktywności zawodowej, związanej z opłacaniem składek na Fundusz Pracy.



Jednakże z punktu widzenia osób poszukujących ochrony przed skutkami ryzyka bezrobocia za korzystne rozwiązanie uznać należy to, że okresy „stażu” warunkującego nabycie prawa do zasiłku obejmują nie tylko okresy faktycznie przejawianej w różnych formach i okolicznościach aktywności zawodowej (art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy), ale również okresy z nimi zrównane (art. 71 ust. 2 ustawy), w których aktywność ta, co do zasady, nie miała miejsca (np. okres urlopu wychowawczego, okres pobierania świadczeń z ubezpieczenia społecznego)<sup>27</sup>. Tego rodzaju unormowanie w istotny sposób poszerza krąg osób mogących skorzystać z prawa do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy, realizowanego w formie zasiłku dla bezrobotnych.

### 3. CHARAKTER SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO NA WYPADEK BEZROBOCIA

Mówiąc o zasiłku dla bezrobotnych nie sposób pominąć kwestii jego charakteru prawnego, co przesądza również o konkluzji co do metody, jaka w polskim prawie została przyjęta w celu urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy.

W literaturze przedmiotu brak zgodności poglądów dotyczących wskazanego problemu. W dużej mierze jest to konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę sposobu uregulowania przedmiotowego świadczenia, w której to regulacji widoczne są zarówno elementy ubezpieczeniowe (składka, gwarancja wypłaty w razie spełnienia warunków), jak i bliskie naturze świadczeń pomocowych<sup>28</sup>.

Niektórzy autorzy przyjmują, że jest to rodzaj świadczenia zaopatrzeniowego<sup>29</sup>. Inni uznają, że zasiłek dla bezrobotnych jest szczególnym, publicznoprawnym świadczeniem z Funduszu Pracy, najbardziej zbliżonym do świadczeń przewidzianych w prawie ubezpieczenia społecznego<sup>30</sup>. Wyraź-

---

<sup>27</sup> Szczegółowo na ten temat patrz Z. Góral, *Komentarz do art. 71*, w: *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Z. Góral, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 801 n.

<sup>28</sup> Tamże, s. 796.

<sup>29</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>30</sup> W. Sanetra, *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1993, s. 86. Analogiczne stanowisko w tej kwestii zajął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 1 czerwca 1993 r., sygn. akt P 2/92, OTK 1993, cz. II, s. 228.

no również pogląd o mieszanym, ubezpieczeniowo-pomocowym charakterze zasiłku dla bezrobotnych<sup>31</sup>.

Moim zdaniem, dla oceny aktualnego charakteru systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia nie mogą pozostać obojętne zmiany, jakie wprowadzane były do wcześniejszych regulacji prawnych służących ochronie przed skutkami przedmiotowego ryzyka. Pierwsze unormowania miały bowiem charakter ubezpieczeniowy, gdyż przyjęto w nich rozwiązanie typowe dla tej metody, a mianowicie uzależnienie wysokości zasiłku dla bezrobotnych od wysokości wynagrodzenia, od którego opłacana była składka na Fundusz Pracy. Po zmianie w 1992 r. zasad ustalenia wysokości zasiłku dla bezrobotnych poprzez wprowadzenie wysokości zasiłku jako wartości pochodnej od przeciętnego wynagrodzenia<sup>32</sup>, zabezpieczenie społeczne na wypadek bezrobocia ma już zdecydowanie charakter zaopatrzeniowy<sup>33</sup>.

Wydaje się jednak, że w piśmiennictwie dominuje pogląd o mieszanym, ubezpieczeniowo-zaopatrzeniowym charakterze polskiego systemu zabezpieczenia na wypadek bezrobocia<sup>34</sup>. Pogląd ten jest uzasadniony przy założeniu, że składka na Fundusz Pracy jest faktycznie składką, a nie podatkiem, a z tworzonego przez składki funduszu wypłacane są świadczenia o charakterze wzajemnym i roszczeniowym. Element zaopatrzeniowy wiąże się natomiast z ustaleniem wysokości zasiłku w oderwaniu od wysokości opłacanej składki czy wysokości wynagrodzenia, od którego składka ta jest opłacana.

Do jeszcze innej niż tu wskazana cechy zaopatrzeniowej metody realizacji zabezpieczenia społecznego nawiązuje natomiast Konstytucja RP. Z art. 67 ust. 2 ustawy zasadniczej wynika bowiem, że prawo do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy nie z własnej winy uzależnione zostało od nieposiadania innych środków utrzymania. Jeżeli zestawimy treść tej regulacji z unormowaniem zawartym w art. 67 ust. 1 Konstytucji, w którym prawo do zabezpieczenia społecznego z tytułu choroby, inwalidztwa i wieku emerytalnego nie zostało obwarowane przesłanką braku innych środ-

<sup>31</sup> K. Jaworska, *Charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych*, w: *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Z. Góral, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 101.

<sup>32</sup> Natomiast w 1996 r. przyjęta została koncepcja ustalenia wysokości zasiłku w postaci zryczałtowanej kwoty, podlegającej waloryzacji.

<sup>33</sup> Zob. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2005, s. 189. Zdaniem Autora wskazanej kwalifikacji nie zmienia fakt od prowadzenia składki na Fundusz Pracy, gdyż *de facto* jest ona podatkiem.

<sup>34</sup> Tak m.in. G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego*, s. 64, przypis 223; M. Szczur, *System zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2005, s. 5.

ków utrzymania, co wskazuje na ubezpieczeniową metodę ochrony tych ryzyk<sup>35</sup>, uzasadniona stanie się teza o zaopatrzeniowej, na gruncie ustawy zasadniczej, metodzie ochrony przed skutkami ryzyka pozostawania bez pracy.

Teza ta jest akceptowana w literaturze przedmiotu, przynajmniej częściowo, również w przypadku oceny charakteru systemu zabezpieczenia społecznego z tytułu bezrobocia dokonywanej przez pryzmat wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Wskazuje się bowiem, że przyjęta przez ustawodawcę koncepcja zryczałtowanego zasiłku dla bezrobotnych skłania do uznania go za świadczenie najbardziej zbliżone w swym charakterze do świadczenia zaopatrzeniowego, przynajmniej w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku<sup>36</sup>. Uzasadnieniem dla tej konstatacji jest to, że świadczenia w tym modelu udzielane są w wysokości minimum socjalnego, a do takiej wysokości zbliżona jest kwota zasiłku dla bezrobotnych w pierwszym okresie jego pobierania. W kolejnych dniach posiadania prawa do zasiłku kwota zasiłku zbliżona jest już bardziej do minimum egzystencji, co typowe jest dla świadczeń udzielanych w ramach modelu pomocowego<sup>37</sup>.

Zasiłek dla bezrobotnych jest niewątpliwie podstawowym rodzajem świadczenia realizującego prawo do zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia ryzyka, o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji. Prawo to urzeczywistnia również inne ze świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy, a mianowicie wspomniane już wyżej stypendium wypłacane bezrobotnemu (lub innej uprawnionej osobie) w okresie odbywania, np. szkolenia, przygotowania zawodowego bądź stażu. Jak już to wcześniej podkreślono, w tym przypadku mamy do czynienia z realizacją prawa do zabezpieczenia społecznego w przypadku pozostawania bez pracy także wobec osób, które z powodu braku wcześniejszej aktywności zawodowej nie mogą nabyć prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Nie może być, moim zdaniem, wątpliwości również co do tego, że konstytucyjne prawo statuowane w art. 67 ust. 2 realizuje świadczenie przedemerytalne. Świadczenie to, zarówno wówczas, gdy było uregulowane przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu

---

<sup>35</sup> Potwierdza to również treść art. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1778 z późn. zm., zaliczający do ubezpieczeń społecznych ubezpieczenie chorobowe, rentowe i emerytalne.

<sup>36</sup> K. Jaworska, *Charakter prawny zasiłku*, s. 97.

<sup>37</sup> Tamże, s. 97-98.

bezrobociu<sup>38</sup>, jak i po unormowaniu przedmiotowej materii ustawą z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych<sup>39</sup>, jest przyznawane w celu ochrony osób starszych przed skutkami ryzyka bezrobocia. Ponieważ jedną z przesłanek nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego jest uprzednie posiadanie statusu bezrobotnego, za bezsporne uznać należy, że przedmiotowe świadczenie realizuje prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 2 ustawy zasadniczej. W wyroku z dnia 11 lipca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że świadczenie przedemerytalne, nie mając charakteru świadczenia ubezpieczeniowego, „należy do katalogu szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego”<sup>40</sup>. Konstatacja ta znajduje potwierdzenie w regulacjach zawartych w rozporządzeniu Nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z dnia 29 kwietnia 2004 r.<sup>41</sup> W zakres przedmiotowy wskazanego aktu włączone bowiem zostało świadczenie przedemerytalne, nie objęte wcześniej koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Jest to efektem uwzględnienia nowych trendów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które pojawiły się w ustawodawstwie państw członkowskich, a także kwalifikacji określonych świadczeń przyjmowanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>42</sup>.

Przywołana w uwagach wstępnych teza o ścisłym związku między zabezpieczeniem społecznym a bezpieczeństwem socjalnym skłania, na zakończenie niniejszych rozważań, do oceny systemu bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych. System ten w III Rzeczypospolitej tworzony był spontanicznie, w reakcji na powstałe i szybko rosnące bezrobocie, będące efektem transformacji ustrojowo-gospodarczej. Z tych względów podejmowane były przede

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 z późn. zm.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2148 z późn. zm.

<sup>40</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12, Dz. U. z 2013 r., poz. 858.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 166/2004.

<sup>42</sup> Zob. G. Uścińska, *Kierunki rozwoju świadczeń z zabezpieczenia społecznego na przykładzie wspólnotowej koordynacji*, 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, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 341–342.

wszystkim działaniom interwencyjnym wynikającym z bieżących potrzeb, brakowało natomiast kompleksowego podejścia oraz długookresowej strategii ochrony bezrobotnych<sup>43</sup>.

### ZAKOŃCZENIE

W kolejnych latach ustawodawca, dążąc do ograniczenia wydatków z Funduszu Pracy na świadczenia przysługujące bezrobotnym, w sposób instrumentalny traktował regulacje prawne normujące status bezrobotnego i warunki przyznania prawa do zasiłku. Doprowadziło to niewątpliwie do ograniczenia bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych. Jak zauważono w piśmiennictwie, rozwiązania prawne i instytucjonalne w dziedzinie bezpieczeństwa socjalnego okazały się niewystarczające, a standardy ochrony socjalnej nie zdołały uchronić bezrobotnych przed deprywacją podstawowych potrzeb<sup>44</sup>.

Aktualnie, na gruncie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia, uchwalonej przecież już po wejściu w życie Konstytucji RP, nie może być wątpliwości co do tego, że realizując przewidziane w ustawie zasadnicze prawo do zabezpieczenia społecznego w razie bezrobocia, ustawodawca powinien mieć na względzie konieczność zapewnienia właściwego poziomu ochrony przed skutkami przedmiotowego ryzyka. Mając bowiem swobodę co do zakresu i form urzeczywistniania prawa, o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji, nie może jednak naruszyć istoty tego prawa, określającego jego tożsamość. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego istota prawa do zabezpieczenia społecznego rozumiana jest jako zakaz doprowadzenia do sytuacji, w której świadczenia nie osiągną określonego pułapu wysokości, czyli będą niższe od minimum życiowego czy minimum egzystencji, minimum podstawowych potrzeb czy minimum socjalnego<sup>45</sup>.

To, który ze wskazanych standardów powinien zostać przyjęty jako wyznacznik istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w razie pozostawania bez pracy wymaga niewątpliwie pogłębionych badań. Muszą one mieć na względzie to, że zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa socjalnego osobom bezrobotnym jest jednym z podstawowych czynników zapobie-

<sup>43</sup> M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 147.

<sup>44</sup> Tamże, s. 155.

<sup>45</sup> L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 712 i przywołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

gających wykluczeniu społecznemu, dotyczącemu osoby pozostające bez pracy<sup>46</sup>.

Być może w badaniach nad problemem zabezpieczenia społecznego w razie ryzyka bezrobocia warto byłoby również podjąć kwestię możliwości zrealizowania tego prawa poprzez metodę ubezpieczeniową. Nie jest to z pewnością zadanie proste<sup>47</sup>, lecz jednak godne uwagi ze względu na korzyści, jakie niesie za sobą ubezpieczenie od bezrobocia<sup>48</sup>, również w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego osobom bezrobotnym.

## PIŚMIENNICTWO

- Dziewięcka–Bokun, Ludmiła. 2003. „Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego.” W *Bezpieczeństwo socjalne*, red. Lucyna Frąckiewicz, 11–26. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Garlicki, Leszek, i Sylwia Jarosz–Żukowska. 2016. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, II – art. 30-86*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Godlewska–Bujak, Barbara. 2008. „Ryzyko wykluczenia i niepewność.” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 8:2–7.
- Góral, Zbigniew. 2016. „Komentarz do art. 71.” W: *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Zbigniew Góral, 796–823. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaworska, Katarzyna. 2013. „Charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych.” W *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, red. Zbigniew Góral, 91–103. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jędrasik–Jankowska, Inetta. 2009. *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: LexisNexis.
- Jończyk, Jan. 2006. *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Kraków: Zakamycze.
- Kawiński, Marcin. 2011. *Ubezpieczenia publiczne i prywatne w polityce społecznej. Skuteczność i efektywność*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kolasiński, Krzysztof. 2001. *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Kosut, Anna. 2015. „Kilka uwag w kwestii ubezpieczenia od bezrobocia.” W *Wybrane problemy prawa emerytalnego*, red. Teresa Bińczycka–Majewska, i Mirosław Włodarczyk, 287–308. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Książopolski, Mirosław. 2001. „Bezpieczeństwo socjalne.” W *Leksykon polityki społecznej*, red. Barbara Rysz–Kowalczyk, 20. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

<sup>46</sup> O związkach między wykluczeniem społecznym a bezrobociem zob. B. Godlewska–Bujak, *Ryzyko wykluczenia i niepewność*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 8 (2008), s. 2 n.

<sup>47</sup> Zob. A. Kosut, *Kilka uwag w kwestii ubezpieczenia od bezrobocia*, w: *Wybrane problemy prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka–Majewska, M. Włodarczyk, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 285 n. oraz podana tam literatura.

<sup>48</sup> W. Sanetra, *Ubezpieczenie społeczne bezrobocia w Polsce*, w: *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Cz. Jackowiakowi*, red. B. von Maydell, T. Zieliński, Wydawnictwo Polsko-Niemieckie, Warszawa 1999, s. 345.

- Oniszczyk, Jerzy. 2005. *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Rajkiewicz, Antoni. 1988. „Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego.” *Polityka Społeczna* 3:6–7.
- Rajkiewicz, Antoni. 1993. „Strategiczne problemy polskiej polityki społecznej.” *Studia i Materiały: O nowy model polityki społecznej w Polsce* 1:41–52.
- Sanetra, Walerian. 1999. „Ubezpieczenie społeczne bezrobocia w Polsce.” W *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy*. Księga pamiątkowa poświęcona Cz. Jackowiakowi, red. Bernd von Maydell, i Tadeusz Zieliński, 334–345. Warszawa: Wydawnictwo Polsko-Niemieckie.
- Sanetra, Walerian. 1993. *Zatrudnienie i bezrobocie. Przepisy i komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Szczur, Maria. 2005. *System zabezpieczenia społecznego w Polsce*. Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- Szumlich, Tadeusz. 2005. *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Szylko–Skoczny, Małgorzata. 2004. *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Ślebza, Krzysztof. 2015. *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Ślebza, Krzysztof. 2016. „Komentarz do art. 67.” W *Konstytucja RP*. T. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, i Leszek Bosek, 1486–1523. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Uścińska, Gertruda. 1994. „Międzynarodowe normy w zakresie świadczeń z tytułu bezrobocia.” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 10–11:42–53.
- Uścińska, Gertruda. 2005. *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Uścińska, Gertruda. 2009. „Kierunki rozwoju świadczeń z zabezpieczenia społecznego na przykładzie wspólnotowej koordynacji.” W *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej*. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu, red. Andrzej Patulski, i Krzysztof Walczak, 331–343. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Zieleniecki, Marcin. 2005. „Prawo do zabezpieczenia społecznego.” *Gdańskie Studia Prawnicze* 13:566–582.

#### CONSTITUTIONAL RIGHT TO SOCIAL SECURITY IN THE EVENT OF UNEMPLOYMENT (OUTLINE OF ISSUES)

**Summary.** The Constitution of the Republic of Poland of 1997 grants citizens the right to social security in the event of occurrence of the social risks set out in Article 67 thereof. One of these reasons is the situation of being out of work involuntarily, in the absence of other means of support. Therefore, it is a manner in which one of typical social risks, i.e. unemployment, was identified in the Constitution. The protection from the effects of this risk is being implemented using the forms provided for by the legislator, mainly by applying the unemployment benefit. This paper presents the conditions to be met to determine the possibility of exercising the right to social security when being out of work. The legal nature of unemployment benefit has also been discussed. The paper has also pointed to the relationship between the manner of exercising the right to social security and the welfare security of citizens.

**Key words:** The Constitution of the Republic of Poland, social security, welfare security, unemployment risk, unemployment benefit