

Krzysztof ŚLEBZAK\*

## Konstytucyjne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych

### 1. Uwagi ogólne

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka związana z prawnymi podstawami prawa ubezpieczeń społecznych w świetle regulacji Konstytucji RP z 1997 r. Podejmowane zagadnienie, gdyby tylko odnieść się do analizy tytułu, zawiera w zasadzie dwa założenia. Pierwsze dotyczy istnienia takiej gałęzi prawa, jaką jest prawo ubezpieczeń społecznych. Drugie to założenie, że podstawą takiej odrębności mogą być przepisy ustawy zasadniczej. Dlatego już na samym wstępie trzeba podkreślić, że mamy do czynienia wyłącznie z hipotezami badawczymi, które zostaną zweryfikowane w dalszej części artykułu.

### 2. Geneza i ewolucja instytucji zabezpieczenia społecznego

Rozważania należy rozpocząć od wstępnego stwierdzenia, że kwestia wyodrębnienia gałęzi prawa dotyczącej szeroko rozumianych kwestii socjalnych ani nie była w przeszłości, ani obecnie nie jest oczywista. Niezależnie od tego, jak tę odrębną gałąź wydzielano, jaki przyjmowano jej zakres regulacji oraz relację do innych gałęzi prawa<sup>1</sup>, w prowadzonej dyskusji wyraźna była perspektywa narzucana przez relację dwóch podstawowych pojęć: ubezpieczenia społeczne-

---

\* Katedra Prawa Pracy i Prawa Socjalnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: slebzak@amu.edu.pl.

<sup>1</sup> W tym miejscu warto wskazać na dzieła z okresu po drugiej wojnie światowej o zasadniczym znaczeniu, które dotyczyły tej kwestii bądź w których była ona przedmiotem obszerniejszych rozważań: J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966; E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968; T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977 (w rozdziale „Ubezpieczenie społeczne w systemie prawa pracy i prawa administracyjnego”); W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987; I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne (chorobowe, rentowe i emerytalne). Zarys części ogólnej*, Warszawa 1987; T. Zieliński, *Ubezpieczenie społeczne w systemie prawa pracy i prawa administracyjnego*, Warszawa 1994 (w rozdziale „Pojęcie i zakres prawa ubezpieczeń społecznych”); T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków–Lublin 1997; K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia spo-*

go i zabezpieczenia społecznego. Miało to skądinąd swoje podłoże prawne wynikające na przestrzeni dziesięcioleci zarówno z genezy, jak i ewolucji regulacji prawnych dotyczących ochrony socjalnej, w kontekście unormowań prawa międzynarodowego, europejskiego czy prawa polskiego (w tym konstytucyjnego oraz ustawowego).

W tym świetle próba przedstawienia aktualnych podstaw konstytucyjnych dotyczących ubezpieczenia społecznego czy – szerzej – zabezpieczenia społecznego nie może być udana bez uwzględnienia genezy i ewolucji regulacji prawnych dotyczących szeroko rozumianych kwestii socjalnych na tle tych właśnie dwóch instytucji<sup>2</sup>. Ogólnie rzecz ujmując, w europejskiej historii rozwiązywania problemów społecznych dominują dwie tradycje: 1) ubezpieczeniowa – zorientowana na potrzeby pracownicze, zwłaszcza w związku z ryzykiem niezdolności do pracy i śmierci żywiciela oraz 2) prawa ubogich. Jeśli chodzi o model ubezpieczeniowy, to rozwija się on zwłaszcza w Niemczech i jest przejmowany w wielu państwach Europy Zachodniej. Nawiązuje do instytucji ubezpieczeń wzajemnych (pierwotnie dobrowolnych, w których możliwa stała się masowa i zarazem tańsza ochrona na wypadek zajścia określonych zdarzeń losowych, które zostały przekształcone w ubezpieczenia przymusowe obejmujące wszystkich członków wspólnoty ryzyka, do której zaliczało się zarówno pracowników, jak i pracodawców). Pierwsze kompleksowe regulacje prawne mające na celu ochronę pracowników na wypadek choroby, inwalidztwa, śmierci żywiciela i starości wprowadzono pod koniec XIX w. w Niemczech za rządów Ottona von Bismarcka. Składały się na nie: ustawa o ubezpieczeniu chorobowym robotników (1883), ustawa o ubezpieczeniu inwalidzkim i emerytalnym (1889) oraz ustawa o wypadkach przy pracy (1885). Wymienionym ustawom podlegali wszyscy zatrudnieni robotnicy. Przyznanie świadczeń zależało od spełniania ustawowo przewidzianych kryteriów. Do wykonywania zadań powołane zostały instytucje publiczne: kasy chorych, zakłady ubezpieczenia inwalidzkiego i branżowe zakłady od wypadków. Do opłacania składek zobowiązani zostali (po połowie) pracownicy i pracodawcy. Reguła ta nie obowiązywała w przypadku ubezpieczenia wypadkowego. Tutaj składki odprowadzał tylko pracodawca. W ten sposób pozyskane składki tworzyły fundusz przeznaczony na wypłatę świadczeń. Wejście w życie ustaw ubezpieczeniowych znacznie odciążało pomoc społeczną. Zapoczątkowało to rozwój idei ubezpieczenia społecznego jako formy realizacji zabezpieczenia społecznego.

Z kolei w krajach anglosaskich system ochrony robotników został oparty na idei prawa ubogich. W tej formie system wprowadziły także Dania i Szwecja. Zmierzał on do zabezpieczenia osób znajdujących się w potrzebie bez względu na ich przynależność i pochodzenie społeczne. Prawo do świadczeń było udzielane na dość niskim poziomie, równym dla wszystkich.

---

*lecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2007.

<sup>2</sup> Kwestia ta była przeze mnie szeroko analizowana w monografii *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.

Pod względem prawnym pomiędzy modelem ubezpieczeniowym a opartym na prawie ubogich zachodziła bardzo istotna różnica. W przypadku drugiego z nich decyzja o przyznaniu prawa do świadczenia miała charakter konstytutywny, a świadczenie było uznaniowe. W przypadku pierwszego decyzja była deklaratoryjna, a świadczenie miało charakter roszczeniowy, co oznaczało możliwość jego ochrony na drodze sądowej. Co ciekawe, te dwa różne systemy ochrony socjalnej wytyczyły w XX w. w Europie i na świecie dwie odrębne drogi rozwoju systemów zmierzających do zabezpieczenia na wypadek zajścia określonych ryzyk socjalnych. Ma to również znaczenie z punktu widzenia ewolucji idei zabezpieczenia społecznego i jej realizacji w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że model ubezpieczeniowy (zwany również bismarckowskim) miał istotny wpływ na tworzenie form ochrony socjalnej w odrodzonej Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Znajdowało to również wyraz w uchwalanych konstytucjach: z 1927 r. oraz 1952 r., jak i tzw. małej konstytucji (w której odwoływano się do ubezpieczenia społecznego). Dopiero konstytucja z 1997 r. wprowadziła prawo do zabezpieczenia społecznego. Tymczasem model wywodzący się z brytyjskiego prawa ubogich przetrwał w Anglii bez większych zmian do XIX w. i dopiero w pierwszej połowie XX w. zaznaczył się tam wpływ modelu ubezpieczeniowego.

Angielska koncepcja została przejęta w Stanach Zjednoczonych, a także w Kanadzie, stanowiąc podstawę rozwoju zabezpieczenia społecznego. Pojęcie „zabezpieczenie społeczne” wywodzi się bowiem z angielskiego *social security*. W przeciwieństwie do Niemiec i innych krajów Europy Zachodniej Anglia nie miała do czynienia z socjalistycznym ruchem robotniczym. Działalność związków zawodowych rozpoczęła się tam w okresie słabnącego czartyzmu, który występował w pierwszej połowie XIX w. Stąd też została ona oparta na filozofii liberalnej, robotnicy dążyli do poprawy warunków pracy. Skutkiem tego było założenie partii pracy (*Labour Party*), w której nurt fabianistyczny nigdy nie miał takiej ostrości jak ruch socjalistyczny w Europie kontynentalnej. Z kolei w Stanach Zjednoczonych nie było liczącego się ruchu związkowego. W tym świetle widać istotną różnicę, jaka pojawia się w kontekście rozwoju ochrony socjalnej w Niemczech i w Anglii. O ile w Niemczech i szerzej – w Europie – jakiegokolwiek różnice klasowe były uznawane przez ruch socjalistyczny za niebezpieczne, co skłaniało do dość istotnego angażowania państwa w zapewnienie poziomu ochrony socjalnej robotników, o tyle w Anglii za dominującą należało uznać zasadę „pomoc do samopomocy”, według której każdemu (a zatem nie tylko robotnikowi) należy się pomoc, tak by był w stanie radzić sobie samodzielnie. Stąd też jeśli porównać przykładowo ustawodawstwo rentowe, to trzeba wskazać, że w Anglii przyjmowano za zasadę unikanie przyznawania świadczeń tak długo, jak było to możliwe. Prowadzona była zatem polityka zmierzająca bardziej do profilaktyki (ochrony zdrowia) w celu zapobiegania powstania stanu inwalidztwa i niezdolności do pracy. Stąd w wielu krajach (Dania, Norwegia, Szwecja) z angielskich kas wzajemnej pomocy wykształca się w pierwszej kolejności ubezpieczenie na wypadek choroby i bezrobocia. Dlatego też wprowadzona w Niemczech z końcem XIX w. instytucjonalizacja rent nie była uznawana za rozwiązanie przekonujące w Anglii.

Istotny wpływ na rozwój idei *social security* wywarły skutki pierwszej wojny światowej związane z dużą liczbą inwalidów i weteranów wojennych niezdolnych do pracy. Stąd też w ocenie H. Kesslera początków idei *social security* należy upatrywać w działaniach podejmowanych po pierwszej wojnie światowej w Anglii, w Stanach Zjednoczonych oraz Kanadzie, zmierzających do aktywizacji zawodowej ofiar wojny, a sprowadzających się do zapobiegania inwalidztwu oraz zapewnienia rehabilitacji<sup>3</sup>. Nie bez znaczenia jest również powstanie po pierwszej wojnie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), utworzonej na wniosek związków zawodowych. Wśród członków założycieli były takie kraje jak: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Polska, Francja, Japonia, Czechosłowacja, Kuba oraz Belgia. Podstawowymi problemami, z jakimi MOP miała do czynienia po pierwszej wojnie światowej, były kwestie: czasu pracy (ośmiodzinny dzień pracy), bezrobocia, ochrony macierzyństwa czy warunków pracy, zwłaszcza kobiet i młodzieży.

O anglosaskim rodowodzie *social security* najlepiej świadczą wydawane akty prawne, w których owo pojęcie się pojawiło. Wprawdzie po raz pierwszy wyrażenia tego użyto w dekreście Rady Komisarzy Ludowych z dnia 31 października 1919 r., lecz największy wpływ na jego upowszechnienie miał *The Social Security Act* wydany w 1935 r. w Stanach Zjednoczonych. Przedmiotowy akt prawny był skutkiem kryzysu gospodarczego lat 20. XX w., niemniej przewidywał świadczenia głównie na wypadek starości, chociaż zawarte w nim były regulacje normujące pomoc dla: górników, niezdolnych do pracy, bezrobotnych czy osób, które znalazły się w trudnym położeniu socjalnym. Uznanie konieczności rozwiązania kwestii społecznej znalazło swój wyraz w pierwszej regionalnej konferencji pracy amerykańskich państw członkowskich MOP w Santiago w 1935 r., podczas której stwierdzono, że 50-letnie doświadczenia dowodzą, iż najlepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia, które będzie zabezpieczało pracowników w razie wystąpienia wypadku przy pracy, choroby zawodowej, choroby, macierzyństwa, przedwczesnej śmierci oraz niedobrowolnej niezdolności do pracy i które będzie miało charakter roszczeniowy. Dlatego też każdy system ubezpieczeń społecznych powinien: chronić przed wystąpieniem niezdolności do zarobkowania, usuwać bądź łagodzić niezdolność do pracy, tak aby pracownik mógł ponownie wykonywać swój zawód, oraz przewidywać świadczenia pieniężne w trakcie niemożności zarobkowania.

Obecne rozumienie pojęcia *social security* wynika z działań, jakie miały miejsce podczas drugiej wojny światowej. Przede wszystkim wskazać trzeba na Kartę Atlantycką z 14 sierpnia 1941 r., w której jako wspólny cel polityki prowadzonej przez Stany Zjednoczone oraz Anglię zapisano zagwarantowanie zabezpieczenia społecznego. W Anglii trzeba zwrócić uwagę zwłaszcza na raport lorda W. Beveridge'a (1942) i opublikowaną przez niego później pracę *Full employment in a free society* (1944). Proponowany tam plan zabezpieczenia socjal-

---

<sup>3</sup> H. Kessler, *The principles and practices of rehabilitation*, Philadelphia 1950, za: E. Boettcher, *Sozialpolitik und Sozialreform*, [w:] *Sozialpolitik und Sozialreform. Ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik*, Hrsg. E. Boettcher, Tübingen 1957, s. 11.

nego (*Plan for Social Security*) miał być systemem ubezpieczenia społecznego służącym ochronie na wypadek przejściowych przeszkód bądź utraty zdolności zarobkowania oraz specjalnych wydatków związanych z urodzeniem, ślubem oraz śmiercią (*The main feature of Plan for Social Security is a scheme of social insurance against interruption or destruction of earning power and for special expenditure a rising at birth, marriage or death*<sup>4</sup>).

### 3. Jurydyzacja prawa do zabezpieczenia społecznego w porządkach konstytucyjnych państw europejskich

Właściwie od czasów drugiej wojny światowej można mówić, że dochodzi do jurydyzacji prawa do zabezpieczenia społecznego w różnych aktach prawa międzynarodowego i ujmowania *social security* w kategoriach prawa podmiotowego o charakterze roszczeniowym. W pierwszej kolejności należy wskazać na uchwaloną w 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Powszechną Deklarację Praw Człowieka, w której w art. 22 stanowi się, że każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia społecznego. Termin ten został powtórzony później w wydawanych aktach prawa międzynarodowego, np. w Konwencji 102 i 130 Międzynarodowej Organizacji Pracy, Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r., Europejskiej Konwencji Zabezpieczenia Społecznego z 1972 r. oraz Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego zrewidowanym i przyjętym w 1990 r. (powyższe akty prawne zostaną omówione w dalszej części opracowania).

W ustawach zasadniczych państw europejskich problematykę ochrony socjalnej (zabezpieczenia społecznego) ujmowano bardzo różnie. W państwach realnego socjalizmu widać było kształtowanie się metod ochrony zgodnych z linią rozwojową ubezpieczenia społecznego w systemach zachodnioeuropejskich. Z kolei w Europie Zachodniej istotne było wydanie we Francji w 1956 r. kodeksu zabezpieczenia społecznego (*Code de la sécurité sociale*) oraz w Republice Federalnej Niemiec – kodeksu socjalnego (*Sozialgesetzbuch*). Zasadniczo trudno ustalić jednoznaczną granicę oddzielającą te systemy, oparte na idei zabezpieczenia społecznego, od opartego na modelu ubezpieczeniowym.

Aktualnie w konstytucjach państw europejskich prawo do ochrony socjalnej jednostek wyrażane jest w kontekście albo prawa do zabezpieczenia społecznego, albo ubezpieczenia bądź pomocy społecznej. Przykładowo można wskazać na konstytucje: 1) Bułgarii (art. 51 ust. 1 i 2 – „1. Obywatele mają prawo do ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. 2. Osoby, które tymczasowo pozostają bez pracy, korzystają z ubezpieczenia społecznego na warunkach i trybie określonych ustawą”); 2) Estonii (§ 28 zdanie 2 – „Obywatel ma prawo do pomocy państwa w razie starości, niezdolności do pracy, utraty żywiciela lub ubóstwa. Rodzaje pomocy, zakres i warunki oraz tryb jej otrzymania określa ustawa”); 3) Luksemburga (art. 11 ust. 5 – „Ustawa reguluje, co się tyczy zasad, zabezpieczenie społeczne [...]”); 4) Portugalii (art. 63 – „1. Wszyscy mają prawo

<sup>4</sup> W. Beveridge, *Social insurance and allied services*, London 1942, s. 9.

do zabezpieczenia społecznego. 2. Obowiązkiem państwa jest organizowanie, koordynowanie i subwencjonowanie jednolitego i zdecentralizowanego systemu zabezpieczenia społecznego, z udziałem związków zawodowych, innych organizacji reprezentujących pracowników oraz zrzeszeń reprezentujących inne osoby objęte świadczeniami. 3. System zabezpieczenia społecznego zapewnia obywatelom ochronę w razie choroby, starości, inwalidztwa, wdowieństwa i sieroctwa, a także w razie pozostawania bez pracy oraz w każdym przypadku braku lub ograniczenia środków do życia lub zdolności do wykonywania pracy [...]”; 5) Rumunii (art. 47 ust. 2 – „Obywatele mają prawo do emerytury, płatnego urlopu macierzyńskiego, opieki lekarskiej w państwowych placówkach służby zdrowia, świadczeń w razie bezrobocia oraz do innych form zabezpieczenia społecznego, publicznych lub prywatnych przewidzianych ustawą”); 6) Słowenii (art. 50 zdanie 1 – „Obywatele mają, na warunkach określonych ustawą, prawo do zabezpieczenia społecznego, w tym do emerytury”); 7) Włoch (art. 38 – „Każdy obywatel niezdolny do pracy i pozbawiony środków niezbędnych do życia ma prawo do utrzymania i opieki społecznej. Pracujący mają prawo do tego, żeby były przewidziane i zapewnione środki odpowiednie do ich potrzeb życiowych w razie wypadku, choroby, inwalidztwa i starości czy niezawinionego bezrobocia”); 8) Finlandii (§ 19 – „Każdy, kto nie jest w stanie zapewnić sobie środków potrzebnych do godnego życia, ma prawo do uzyskania niezbędnych środków i opieki. Ustawa gwarantuje prawo do uzyskania podstawowych środków utrzymania w wypadku bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy i podeszłego wieku, jak również w wypadku narodzin dziecka i utraty żywiciela”); 9) Litwy (art. 52 – „Państwo gwarantuje obywatelom prawo do renty starczej i inwalidzkiej, pomoc socjalną w razie bezrobocia, choroby, wdowieństwa, utraty żywiciela oraz w innych przypadkach przewidzianych przez ustawę”).

Z powyższych rozważań wynika w zasadzie, tak jak twierdził zresztą już T. Zieliński, że pomiędzy zakresami terminów „zabezpieczenie społeczne” oraz „ubezpieczenie społeczne” (prawo ubezpieczeń społecznych) nie zachodzi logiczny stosunek nadrzędności (podrzędności). W przypadku ubezpieczenia społecznego mamy bowiem do czynienia z jednym z instrumentów polityki zabezpieczenia społecznego, niemniej kontrowersja wokół nazwy gałęzi prawa służącej ochronie ludności przed niedostatkiem wskutek choroby, starości *etc.* nie jest sporem wyłącznie werbalnym, gdyż każda z konkurujących nazw uwydatnia inny punkt widzenia i akcentują one różny sposób zapewniania obywatelom stosownej ochrony<sup>5</sup>.

#### **4. Zabezpieczenie społeczne w świetle regulacji polskich ustaw zasadniczych**

Jeśli chodzi o polski porządek prawny, to na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw zasadniczych, mimo że pojęcie zabezpieczenia społecznego się nie pojawiało, kwestia ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk socjalnych

<sup>5</sup> T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, s. 54.

była przedmiotem regulacji. W konstytucji marcowej art. 102 ust. 2 stanowił, że każdy obywatel ma prawo do opieki państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa. Szerzej i w sposób bardziej dynamiczny przedmiotowe zagadnienie było regulowane na gruncie art. 60 konstytucji z 1952 r. W jego ust. 1 wyrażono obywatelskie prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Konkretyzując przedmiotowe uprawnienie, ust. 2 stanowił, że coraz szerszemu urzeczywistnieniu tego prawa służą: 1) rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej; 2) rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia ludności, rozbudowa urządzeń sanitarnych i podnoszenie stanu zdrowotnego miast i wsi, stałe polepszanie warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, szeroka akcja zapobiegania chorobom i ich zwalczania, coraz szersze udostępnianie bezpłatnej pomocy lekarskiej, rozbudowa szpitali, sanatoriów, ambulatoriów, wiejskich ośrodków zdrowia, opieka nad inwalidami. W ocenie Zielińskiego powodem zachowania pojęcia prawa ubezpieczeń społecznych (czy ubezpieczenia społecznego) w zastosowaniu do nowego systemu prawnego było utrwalenie się w powojennej teorii przekonania, że również po zmianie ustroju świadczenia rentowe, emerytalne i zasiłkowe są wypłacane na zasadzie wzajemności opartej głównie na systemie składkowym<sup>6</sup>. Zatem mimo że na gruncie prawa międzynarodowego dominowała w okresie po drugiej wojnie światowej koncepcja zabezpieczenia społecznego, to w warunkach polskich się ona nie upowszechniła.

Artykuł 60 konstytucji z 1952 r. został utrzymany w mocy przez art. 77 małej konstytucji z 1992 r. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z tego okresu dotycząca art. 60 konstytucji, przeprowadzona przez L. Garlickiego, prowadzi do wniosku, że: 1) TK traktował prawo w nim wyrażone jako prawo podmiotowe, przy czym przyznawał bardzo szeroki zakres swobody ustawodawcy zwykłego (zakaz naruszenia istoty praw postrzegano jako zakaz ustalania poziomu świadczeń poniżej minimum życiowego); 2) Przy ocenie zgodności z konstytucją TK bardzo rygorystycznie podchodził do dochowania przez prawodawcę reguł poprawnej legislacji, w tym nakazu ochrony praw nabytych; 3) Świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych postrzegano w kategoriach wzajemności.

Analiza wprowadzonych ustawowych rozwiązań z dziedziny zabezpieczenia społecznego dowodzi, że w okresie międzywojennym realizowany był model oparty na idei ubezpieczenia społecznego (był to wówczas jeden z przodujących systemów na świecie). Z kolei po drugiej wojnie światowej doszło do przejściowego przejmowania rozwiązań wzorowanych na modelu radzieckim, co prowadziło do poszukiwania ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk w formule zaopatrzeniowej (znajduje to również odzwierciedlenie w treści aktów ustawowych) oraz poszerzania zakresu podmiotowego, zgodnie z konstytucyjną dy-

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 55.

rektywą rozwijania ubezpieczeń społecznych. Do istotnych zmian w zakresie realizacji ochrony socjalnej doszło w Polsce po przemianach ustroju politycznego i społecznego-gospodarczego, jakie nastąpiły w 1990 r. Zagadnienia związane ze zmianami ustawowymi zostały szczegółowo omówione w piśmiennictwie, stąd nie ma potrzeby ich szczegółowego powtarzania w tym miejscu, tym bardziej, że nie dotyczą one zagadnień związanych z konstytucyjnym ujęciem ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk socjalnych, co ma miejsce w ramach prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KKZN). W zgłoszonych przez różne podmioty projektach konstytucji – właściwie w każdym z nich – znajdowała się regulacja dotycząca praw socjalnych, w tym na wypadek: choroby, niezdolności do pracy, starości czy bezrobocia<sup>7</sup>. W początkowej fazie prac nad ujęciem prawa do zabezpieczenia społecznego sformułowane zostały dwie propozycje, które były dyskutowane podczas posiedzenia Podkomisji Praw i Obowiązków 2 grudnia 1994 r.<sup>8</sup> Według pierwszej koncepcji prawo do zabezpieczenia społecznego miało być zredagowane w trzech ustępach (ust. 1: „Każdy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na wiek, chorobę i inwalidztwo”, ust. 2: „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formę określa ustawa” oraz ust. 3 „Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”). Z kolei w koncepcji drugiej (autorstwa L. Wiśniewskiego) przepis miał mieć brzmienie szersze i obejmować również prawo do opieki lekarskiej („Ust. 1. Gwarantuje się obywatelom prawo do korzystania z opieki lekarskiej ze strony publicznej służby zdrowia oraz do zabezpieczenia społecznego, w szczególności na wypadek chorób, niezdolności do pracy, osiągnięcia wieku emerytalnego, inwalidztwa lub utraty środków do życia z innych przyczyn, poprzez ustawowy system obowiązkowych i dobrowolnych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, system zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej. Ust. 2. Organy władzy publicznej tworzą warunki realizacji praw określonych w ustępie 1, w szczególności przez utrzymywanie służby zdrowia, realizację narodowych programów zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobieganie degradacji środowiska naturalnego. Ust. 3. Państwo otacza szczególną opieką zdrowotną dzieci, kobiety ciężarne i osoby niepełnosprawne”). W konsekwencji zdecydowano się w głosowaniu na przyjęcie wersji pierwszej, przy czym w wersji otwierającej dyskusję na posiedzeniu w dniach 4–5 kwietnia 1995 r.<sup>9</sup> przepis miał następujące brzmienie: „Ust. 1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na wiek, chorobę lub inwalidztwo. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ust. 2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. W toku dyskusji P. Andrzejewski (NZSS „Solidarność”) przedstawił wersję z obywatelskiego

<sup>7</sup> Por. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, Warszawa 1997.

<sup>8</sup> „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr X.

<sup>9</sup> „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XVII.



projektu konstytucji, który niewątpliwie miał charakter szerszy w porównaniu z wersją wyjściową („Ust. 1. Gwarantuje się prawo do zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia w szczególności na wypadek choroby, niezdolności do pracy, osiągnięcia wieku emerytalnego, inwalidztwa lub utraty środków do życia z innych przyczyn poprzez ustawowy system obowiązkowych i dobrowolnych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, system zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej. Ust. 2 Państwo tworzy warunki realizacji praw określonych w ustępie 1 oraz popiera różne formy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych”). Jednocześnie zwrócono uwagę, że proponowane uprawnienia muszą być ujmowane w dwóch aspektach: jako zobowiązanie państwa i jako zobowiązanie do wydania podkonstytucyjnych aktów ustawowych, ujętych komplementarnie do innych aktów. Z kolei T. Iwiński (SLD) stwierdził, że art. 51 ust. 1 zdanie 1 projektu wywołuje niejasności, wskazując zarazem, że nie chodzi o niezdolność do pracy ze względu na wiek, ale ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego. Dyskutowano również wersję przedstawioną przez Komisję Nadzwyczajną do spraw Kodeksu Pracy („Każdy ma prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, inwalidztwa, starości, bezrobocia lub pozostawania bez środków do życia. Realizację tego prawa zapewnia się przez ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną”). W kontekście dyskusji powstało interesujące pytanie dotyczące koncepcji prawa do zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w aspekcie form zabezpieczenia społecznego i tego, czy pomoc społeczna jest formą zabezpieczenia społecznego. W ujęciu rządu (W. Majewski – SLD) zaopatrzeniu społecznemu – *de lege ferenda* – służyłoby wprowadzenie minimalnej renty na wypadek braku uprawnień do emerytury i braku odpowiedniego dochodu. Pomoc społeczna byłaby natomiast pomocą doraźną. Już wówczas zatem próbowano określić gwarancje państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego na poziomie minimalnym. Kontrowersje wywoływało również przyznanie prawa do zabezpieczenia społecznego „obywatelowi” (T. Mazowiecki). Miało to znaczenie ze względu na okoliczność, że standardy międzynarodowe przewidują ochronę w stosunku do każdego (L. Wiśniewski, A. Rzepliński), co powodowałoby możliwość powstania określonych uprawnień dla obywateli innych państw oraz bezpaństwowców, w szczególności wówczas, gdy nie płacili oni żadnych składek. Tymczasem prawo krajowe z reguły ochronę przyznaje tym, którzy opłacają składki na ubezpieczenie społeczne. W powyższym sporze zwracano również uwagę na znaczenie delegacji ustawowej do wydania określonych aktów prawnych, która wskazywałaby na zakres i formy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (A. Kwaśniewski).

Ostatecznie poddano pod głosowanie trzy końcowe propozycje prawa do zabezpieczenia społecznego:

1) Podkomisyjną zmodyfikowaną przez T. Iwińskiego („Ust. 1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Ust. 2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”);

2) W. Majewskiego („Każdy ma prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek choroby, inwalidztwa, starości, bezrobocia lub pozostawania bez środków do życia. Realizację tego prawa zapewnia się przez ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną. Sposób realizacji tego prawa określa ustawa”) oraz

3) A. Grzeškowiak („Pozostający bez pracy nie z własnej woli ma prawo do zabezpieczenia społecznego, które ustali odrębna ustawa”).

W wyniku głosowania została przyjęta wersja podkomisyjna, którą w ostateczności zawarto w projekcie konstytucji z dnia 19 czerwca 1996 r. (wówczas art. 56 projektu) i przyjęto przez Zgromadzenie Narodowe w art. 67 konstytucji. Tym samym doszło do istotnej zmiany w zakresie ujmowania ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk socjalnych, gdyż dotychczasowe prawo do ubezpieczenia społecznego i rozwój ubezpieczeń społecznych zostały zastąpione prawem do zabezpieczenia społecznego. Jest to ujęcie zdecydowanie szersze w warstwie konstrukcji prawa („zabezpieczenie społeczne”), mimo że zakres ryzyk objętych ochroną nie odpowiadał standardom międzynarodowym czy europejskim. Trzymanie się zatem, w związku z art. 67 konstytucji, tradycyjnego schematu – ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej – nie wydaje się uzasadnione, gdyż ustawodawca konstytucyjny miał niewątpliwie na uwadze reformowanie całej dziedziny zabezpieczenia społecznego, które może polegać m.in. na zmianie jego form prawnych oraz na nowym ich rozumieniu<sup>10</sup>.

## 5. Wyodrębnienie prawa ubezpieczeń społecznych na gruncie konstytucji z 1997 roku

W powyższym świetle należałoby więc stwierdzić, że w aktualnie obowiązującym porządku konstytucyjnym, w przeciwieństwie do wcześniejszych regulacji, podejmowanie próby wyodrębniania prawa ubezpieczeń społecznych nie może być uznane za uzasadnione. Nie zmienia tego okoliczność, że w zdaniu 2 art. 67 ust. 1 Konstytucji RP formy i zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ma określić ustawa. Historycznie rzecz ujmując, w piśmiennictwie powszechne było stanowisko, że zabezpieczenie społeczne może być realizowane różnymi metodami (technikami), przy czym do podstawowych z nich zaliczyć trzeba: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczną<sup>11</sup>. Podobne stanowisko zajmował również TK<sup>12</sup>. Takie spojrzenie było wi-

<sup>10</sup> J. Jończyk, *op. cit.*, s. 30.

<sup>11</sup> L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 5–6, s. 20; K. Kolański, *Pojęcia i kryteria rozróżniania form zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1969, nr 5, s. 15; *idem*, *Konstytucyjne...*, s. 15.

<sup>12</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31 lipca 2014 r., SK 28/13, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy seria A” 2014, nr 7, poz. 81; z dnia 20 listopada 2001 r., SK 15/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2001, nr 8, poz. 252; z dnia 7 września 2004 r., SK 30/03 „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy seria A” 2004, nr 8, poz. 82; z dnia 11 lipca 2013 r., SK 16/12, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

doczne także w przywoływanych wyżej pracach KKZN, kiedy to zgłoszono postulat realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego za pomocą ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej.

Stanowczo przeciwko takiemu rozróżnieniu opowiedział się J. Jończyk. W jego ocenie uznanie, że mamy do czynienia z trzema podstawowymi technikami realizacji zabezpieczenia społecznego, „jest nieporozumieniem”, gdyż nie ma podstaw, aby wyróżniać technikę nazywaną „zaopatrzeniem społecznym”. Twierdzi on, że jest to skutkiem uwarunkowań historycznych. „Zaopatrzenie wzięło się [...] z niemieckiej «Versorgung» występującej w pojęciowej trójcy z *Vorsorge* i *Fürsorge* (był to temat niepublikowanego wykładu habilitacyjnego Th. Maunza w 1932 r. – podział na *Vorsorge*, *Fürsorge* i *Versorgung* wszedł do obrotu), co tłumaczy się odpowiednio (choć nie ściśle) jako zaopatrzenie, przeczność i opiekę. Na tym rozróżnieniu J. Piotrowski oparł koncepcję zabezpieczenia społecznego z trójpodziałem na zaopatrzenie, ubezpieczenie i opiekę, a z nim powtarzają to inni, dodając obecnie do zaopatrzenia przymiotnik «społeczne», bez niezbędnego teoretycznego uzasadnienia wyróżnionej kategorii «zaopatrzenie społeczne»<sup>13</sup>. Powyższemu stanowisku trudno odmówić racji, tym bardziej że o określonych technikach (metodach) realizacji zabezpieczenia społecznego decyduje w istocie prawodawca. Zatem doktrynalne ujmowanie metod realizacji jest (powinno być) odzwierciedleniem określonego stanu prawnego, a nie odwrotnie. Stąd w dotychczasowej dyskusji na temat form zabezpieczenia społecznego wprawdzie wskazywano cechy charakterystyczne dla ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego (czy emerytalnego), pomocy społecznej czy innych technik, lecz wydaje się, że techniki te były nie tyle wyodrębniane na podstawie stanu prawnego powstałego wskutek realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (bądź szerszej ochrony socjalnej na wypadek zajścia różnych ryzyk), ile w oparciu o cechy, jakie z historycznego punktu widzenia uznawane były za typowe dla danej metody. W tym świetle dokonywano również oceny, czy określony system rozwiązań (prawnych) może być uznany za daną technikę. Oczywiście, tego typu podejście można byłoby uznać za uprawnione, ale tylko w zakresie oceny określonych rozwiązań z perspektywy historycznej. Natomiast z punktu widzenia art. 67 konstytucji, miarodajny może być wyłącznie ten aspekt, który pozwala na odtworzenie z przedmiotowego unormowania określonej techniki.

Aktualnie w doktrynie przeważające wydaje się stanowisko, wedle którego nie można mówić o ściśle określonym katalogu technik realizacji zabezpieczenia społecznego. Uznaje się go za dynamiczny<sup>14</sup>, czy też otwarty<sup>15</sup>, gdyż konsty-

---

Zbiór Urzędowy seria A” 2013, nr 6, poz. 75; z dnia 25 czerwca 2013 r., P 11/12, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2013, nr 5/A, poz. 62; z dnia 31 marca 2008 r., P 20/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2008, nr 2/A, poz. 31.

<sup>13</sup> J. Jończyk, *op. cit.*, s. 57.

<sup>14</sup> T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcje zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.

<sup>15</sup> K. Ślęzak, *op. cit.*, s. 41–63.

tucja nie przesądziła o formach realizacji zabezpieczenia społecznego, pozostawiając to ustawodawcy zwykłemu. Podobne stanowisko zajmuje TK<sup>16</sup>.

W polskim porządku prawnym prawodawca posługuje się bardzo różnymi metodami realizacji zabezpieczenia społecznego, dając temu wyraz chociażby w nazwach aktów prawnych (np. ustawa o systemie ubezpieczeń, ustawa o pomocy społecznej, ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych). Przyjęte rozwiązania opierają się na określonych założeniach konstrukcyjnych, które znajdują swoje źródło w pierwszych formach zabezpieczenia społecznego i do nich niewątpliwie nawiązują. Z punktu widzenia przedmiotu opracowania nie ma potrzeby przedstawiania form ochrony prawnej stanowiących wyraz realizacji przez ustawodawcę konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Niemniej zasadne wydaje się wskazanie cech uznawanych w doktrynie za charakterystyczne dla określonej techniki, które ukształtowały się na przestrzeni lat i uznawane są obecnie za dominujące. Z metodologicznego punktu widzenia trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że wyrażane poglądy albo były (sa) formułowane w wyniku analizy konkretnych rozwiązań prawnych, albo też nawiązywały (nawiązują) do teoretycznych koncepcji definiowania określonej techniki (dotyczy to zwłaszcza ubezpieczenia społecznego, które genetycznie wywodzi się z ubezpieczenia gospodarczego). Stąd ich przydatność w kontekście wyodrębniania gałęzi prawa na podstawie art. 67 konstytucji wydaje się znikoma, gdyż wskazywane techniki byłyby (sa) odzwierciedleniem przyjętych rozwiązań ustawowych, a nie konstytucyjnego rozumienia pojęcia zabezpieczenia społecznego.

*De lege lata* w Konstytucji RP dano zatem wyraz idei zabezpieczenia społecznego, jednakże wyłącznie na tej podbudowie wydaje się uprawnione twierdzenie o istnieniu konstytucyjnych podstaw wyodrębnienia prawa ubezpieczeń społecznych czy prawa zabezpieczenia społecznego. Kwestii socjalnych normowanych w ustawie zasadniczej jest bowiem znacznie więcej i nie ograniczają się one wyłącznie do analizowanego w tym artykule art. 67 konstytucji, który *expressis verbis* odnosi się do zabezpieczenia społecznego. Warto bowiem pamiętać o innych prawach socjalnych unormowanych w ustawie zasadniczej (np. prawo do ochrony zdrowia – art. 68; pomoc w zabezpieczeniu egzystencji dla osób niepełnosprawnych – art. 69; prawo do szczególnej pomocy władz publicznych przed i po urodzeniu dziecka – art. 71 ust. 2) oraz o innych regulacjach mających znaczenie dla postrzegania tzw. kwestii socjalnej (zasada pomocniczości – preambuła Konstytucji RP; zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady pochodne – art. 2).

---

<sup>16</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, nr 5, poz. 2000; z dnia 20 listopada 2001 r., SK 15/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2001, nr 8, poz. 252; z dnia 7 września 2004 r., SK 30/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy seria A” 2004, nr 8, poz. 82; z dnia 11 marca 2008 r., SK 58/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2008, nr 2/A, poz. 26.

## Bibliografia

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, nr 5, poz. 2000.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., SK 15/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2001, nr 8, poz. 252.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., SK 30/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy seria A” 2004, nr 8, poz. 82.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2008 r., SK 58/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2008, nr 2/A, poz. 26.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r., P 20/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2008, nr 2/A, poz. 31.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., P 11/12, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2013, nr 5/A, poz. 62.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., SK 16/12, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy seria A” 2013, nr 6, poz. 75.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., SK 28/13, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy seria A” 2014, nr 7, poz. 81.

### Opracowania

- Beveridge W., *Social insurance and allied services*, London 1942.
- Bińczycka-Majewska T., *Konstrukcje zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.
- Boettcher E., *Sozialpolitik und Sozialreform*, [w:] *Sozialpolitik und Sozialreform. Ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik*, Hrsg. E. Boettcher, Tübingen 1957.
- Chruściak R., *Projekty Konstytucji 1993–1997*, Warszawa 1997.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne (chorobowe, rentowe i emerytalne). Zarys części ogólnej*, Warszawa 1987.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001.
- Kaczyński L., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 5–6.
- Kolasiński K., *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5.
- Kolasiński K., *Pojęcia i kryteria rozróżniania form zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1969, nr 5.
- Liszczyk T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków–Lublin 1997.
- Modliński E., *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 2007.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Szubert W., *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Ślebza K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zieliński T., *Ubezpieczenie społeczne w systemie prawa pracy i prawa administracyjnego*, Warszawa 1994.

### Inne źródła

- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr X.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XVII.

## THE CONSTITUTIONAL BASES OF SOCIAL INSURANCE LAW

**Abstract:** The subject of this paper is related to the legal bases of social insurance law in the light of the 1997 Constitution of the Republic of Poland. The considerations undertaken herein indicate that although the Polish Constitution gave expression to the idea of social security, it seems that only on this foundation is the existence of the constitutional bases for distinguishing social insurance or social security law reasonable.

**Keywords:** CONSTITUTION, SOCIAL SECURITY, SOCIAL INSURANCE, DISTINCTION