

MONIKA FLORCZAK-WĄTOR

O „MINIMUM” WYZNACZANYM PRZEZ ISTOTĘ PRAWA
DO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
W ŚWIELE ORZECZNICTWA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Art. 67 Konstytucji gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli i bez środków utrzymania. Zabezpieczenie społeczne, o którym mowa w tym przepisie, obejmuje „całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie”¹. Wśród podstawowych technik jego realizacji wyróżnia się ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną.

Prawo do zabezpieczenia społecznego ma charakter prawa podmiotowego. Nie zostało ono wymienione w treści art. 81 Konstytucji, co oznacza, że nie należy do tych praw konstytucyjnych, które mogą być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie². Ta okoliczność ma istotne znaczenie z punktu widzenia treści tego prawa oraz możliwości jego egzekwowania. Jak stwierdził TK w wyroku z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, „O ile bowiem w odniesieniu do praw i wolności wymienionych w art. 81 ustalenie zawartości i treści poszcze-

¹ L. Garlicki, *Uwaga do art. 67 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 3.

² A. Kulig, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 154.

gólnych praw jest pozostawione swobodzie ustawodawcy, o tyle w przypadku drugiej kategorii, treść praw w ich zasadniczych elementach oraz ich granice są bezpośrednio kształtowane przez normę konstytucyjną, choćby konkretyzacja czy sposób realizacji tych gwarancji uzależnione zostały od regulacji ustawowych”.

Art. 67 Konstytucji wyznacza zatem istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, zasadnicze elementy jego treści oraz granice, w jakich prawo to może być dochodzone. Do regulacji ustawowej odsyła natomiast kwestie dotyczące zakresu i formy zabezpieczenia społecznego. Swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest jednak nieograniczona, nie może on bowiem naruszyć istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, zaś kształtując zakres i formy realizacji tego prawa musi uwzględniać z jednej strony potrzeby obywateli, a z drugiej strony – możliwości ich zaspokojenia przez państwo³.

2. Jak wynika z orzecznictwa TK, o naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia społecznego można mówić m.in. wówczas, gdy istniejące regulacje prawne „prowadzą do naruszenia «minimum życiowego» emerytów i rencistów”⁴, gdy ustawodawca obniża emerytury „do wysokości poniżej minimum socjalnego”⁵ oraz gdy „istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są do tego stopnia niewystarczające, że wysokość tych świadczeń zostanie sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego”⁶. TK podkreślał również w swoim orzecznictwie, że „ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa”⁷.

Z powyższych przykładowo przywołanych wypowiedzi TK wynika, że istotę prawa do zabezpieczenia społecznego wiąże on z wysokością świadczeń gwarantowanych osobom uprawnionym do realizacji tego prawa, stojąc jednocześnie na stanowisku, że świadczenia te powinny sytuować się powyżej pewnej granicy minimalnej. Owa granica wyznaczana przez istotę prawa do zabezpieczenia społecznego jest jednak różnie definiowana i – co istotniejsze – nie wydaje się, by TK tę niekonsekwencję w swoim orzecznictwie dostrzegał. Dla określenia granicznego pułapu minimalnej wysokości świadczeń, który wynika z istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, TK najczęściej używa pojęć „mi-

³ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99.

⁴ Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95.

⁵ Wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

⁶ Wyrok TK z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01.

⁷ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99.

nimum życiowe”⁸, „minimum egzystencji”⁹ oraz „minimum socjalne”¹⁰. Zdecydowanie rzadziej odwołuje się do pojęcia „minimum materialnego”¹¹ oraz „minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa”¹². Tej różnorodności terminologicznej w swoim orzecznictwie TK jest świadomy, czemu dał wyraz w wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, stwierdzając: „naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum życiowego, egzystencji [...], podstawowych potrzeb [...] albo też minimum socjalnego [...]”. Nie wydaje się jednak, by TK był świadomy różnic zachodzących między tymi właśnie pojęciami.

Należy bowiem zauważyć, że stosowane przez TK pojęcia minimum egzystencji i minimum socjalnego nie są synonimami, lecz wyznaczają zupełnie odmienne standardy poziomu potrzeb bytowych i konsumpcyjnych. Minimum egzystencji i minimum socjalne są szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, a następnie okresowo podawane do wiadomości publicznej¹³. Informacja o wysokości minimum egzystencji ustalonego przez Instytut jest corocznie przedkładana przez właściwego ministra Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, która może wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o zweryfikowanie kwot kryteriów dochodowych w pomocy społecznej¹⁴. Minimum egzystencji i minimum socjalne szacowane są przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych przy wykorzystaniu metody potrzeb podstawowych, zwa-

⁸ Orzeczenia TK: z 19 października 1993 r., sygn. K 14/92; z 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96; z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95 oraz wyroki TK: z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01; z 7 września 2004 r., sygn. SK 30/03; z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04; z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06; z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06; z 5 października 2010 r., sygn. K 16/08; z 28 października 2010 r., sygn. P 25/09; z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12; z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12.

⁹ Wyroki TK: z 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01; z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05; z 3 października 2006 r., sygn. K 30/05; z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12.

¹⁰ Wyroki TK: z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09; z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07.

¹¹ Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00 oraz odwołania do tego orzeczenia w wyrokach TK: z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09; z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11.

¹² Wyroki TK: z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99; z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

¹³ Informacje te są udostępniane na stronie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych: www.ipiss.com.pl.

¹⁴ Art. 9 ust. 9 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182, z późn. zm.).

nej również metodą koszykową. Instytut ustala wartość koszyka minimum egzystencji i minimum socjalnego oddzielnie dla 8 rodzajów gospodarstw domowych, w tym 6 pracowniczych (od 1-osobowego do 5-osobowego) oraz 2 emeryckich (1-osobowego i 2-osobowego). W ten sposób wskaźniki minimum egzystencji i minimum socjalnego nie są uśredniane i ujednolicane, lecz szacowane z uwzględnieniem zróżnicowanego charakteru poszczególnych rodzajów gospodarstw domowych.

Elementem łączącym obie wspomniane kategorie jest to, że wyznaczają one poziom zaspokojenia potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na niskim poziomie¹⁵. Minimum egzystencji wskazuje dolne kryterium ubóstwa, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Zaspokajanie potrzeb na tym poziomie umożliwia człowiekowi przeżycie, zaś grupami potrzeb o największym znaczeniu w ramach tak oszacowanego minimum egzystencji są wyżywienie oraz potrzeby mieszkaniowe. Z kolei minimum socjalne stanowi górne kryterium ubóstwa, pozwalające na zaspokojenie potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na poziomie gwarantującym minimalnie godziwy poziom życia. Kategoria ta pozwala na uwzględnienie nie tylko najbardziej podstawowych potrzeb bytowo-konsumpcyjnych, ale również potrzeb związanych z funkcjonowaniem jednostki w społeczeństwie, takich jak potrzeby edukacyjne i kulturalne, transport oraz potrzeby w zakresie rekreacji i wypoczynku. Właśnie z uwagi na tę różnorodność potrzeb uwzględnianych w ramach minimum egzystencji i minimum socjalnego, oba te wskaźniki znacznie się różnią pod względem swej wartości. Z wyliczeń Instytutu Pracy i Polityki Socjalnej wynika, że w 2012 r. minimum egzystencji dla osoby samotnej w wieku emerytalnym wynosiło 493,96 zł¹⁶, podczas gdy minimum socjalne dla tej samej osoby w tym samym czasie wynosiło 1 043,09 zł¹⁷. Minimum socjalne było zatem ponad dwukrotnie wyższe aniżeli minimum egzystencji.

3. TK w swoim orzecznictwie nie wyjaśnił tego, jak rozumie pojęcia minimum egzystencji i minimum socjalnego, stąd pojawia się pytanie, czy mogą być one utożsamiane z przywołanymi wyżej wskaźnikami okresowo szacowanymi przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Wydaje się,

¹⁵ B. Pawlica, *Realizacja praw socjalnych a działalność organizacji pozarządowych. Perspektywa socjologiczna*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 517–519.

¹⁶ Zob. opracowanie IPiSS z 25 marca 2013 r. *Poziom i struktura zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2012 r. (na podstawie danych średniorocznych)*, s. 2, www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-egzystencji-2.

¹⁷ *Ibidem*, s. 1.

że w tym zakresie stanowisko TK uległo pewnej ewolucji. Początkowo w ogóle nie odwoływał się on do tychże wskaźników, a z wypowiedzi TK wynikało wręcz, że pod pojęciem minimum egzystencji rozumie pewne kategorie uniwersalne i abstrakcyjne, a nie konkretne wartości liczbowe już ustalone przez Instytut. Wskazuje na to fragment pierwszego orzeczenia, w którym TK użył pojęcia minimum życiowego tożsamego w jego orzecznictwie z pojęciem minimum egzystencji. W orzeczeniu z 19 października 1993 r., sygn. K 14/92, TK stwierdził, że dla wykazania niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej wnioskodawca powinien „ustalić najpierw kwotę minimum życiowego, a następnie ustalić, że ten próg został przekroczony”. W tej sprawie TK nie stwierdził niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, uznając, że „Wnioskodawca nie wykazał [...] żadnymi dowodami, że powołana ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. doprowadziła do ustalenia kwot emerytur i rent poniżej zaspokojenia podstawowych potrzeb”. W orzeczeniach wydanych w ostatnim czasie TK nie stawia już podmiotom inicjującym postępowanie wymogu samodzielnego oszacowania poziomu minimum egzystencji czy minimum socjalnego, lecz powołuje się *expressis verbis* na ustalenia dokonane w tym zakresie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. W wyroku z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, TK odwołał się do danych Instytutu w kwestii wysokości minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego w 2011 r., zaś w wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, powołał się na podaną przez Instytut wysokość minimum egzystencji w 2011 r. dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego oraz jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego. Za zasadnością rozumienia obu pojęć w kategoriach wskaźników szacowanych przez Instytut przemawia również to, że minimum egzystencji jest pojęciem, które występuje w obowiązujących przepisach prawnych, a konkretnie w art. 9 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten mówi o „wysokości minimum egzystencji ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych”. Nie ma więc podstaw do tego, by przyjmować, że TK to samo pojęcie rozumie inaczej aniżeli ustawodawca, czyli jako minimum egzystencji inne aniżeli to ustalone przez Instytut.

Z tych powodów trzeba przyjąć, że ów próg minimalnych świadczeń, który – zdaniem TK – wyznaczany jest przez istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, w wypadku minimum egzystencji i minimum socjalnego należy definiować przez pryzmat wskaźników ustalanych w tym zakresie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Za stosowanymi przez TK pojęciami minimum egzystencji i minimum socjalnego kryją się zatem konkretne wartości matematyczne wyznaczające aktualny poziom potrzeb bytowo-konsumpcyjnych, przy czym wartości te

ulegają okresowej aktualizacji, zaś zakres i poziom potrzeb bytowo-konsumpcyjnych jest różny dla obu kategorii progów minimalnych.

Definiowanie przez TK istoty prawa do zabezpieczenia społecznego przez odwołanie się do pojęcia minimum egzystencji lub minimum socjalnego w kształcie szacowanym okresowo przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, rodzi w praktyce szereg problemów. Po pierwsze, stosowanie przez TK obu tych wskaźników równocześnie uniemożliwia ustalenie, czy istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest dostarczenie środków niezbędnych do przeżycia (na co wskazywałby próg minimum egzystencji), czy może środków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb bytowo-konsumpcyjnych i społecznych na minimalnie godziwym poziomie (na co z kolei wskazywałby próg minimum socjalnego). Wartości liczbowe obu tych kategorii są przy tym diametralnie różne, gdyż – jak wskazano wyżej – minimum socjalne w 2012 r. było ponad dwukrotnie wyższe od minimum egzystencji. Po drugie, odwoływanie się przez TK do ogólnego wskaźnika minimum egzystencji lub minimum socjalnego powoduje, że nie można określić minimalnego poziomu świadczeń, które TK ma na myśli, gdyż jednolity wskaźnik każdego z tych progów minimalnych nie istnieje, lecz mamy do czynienia ze wskaźnikami ustalonymi oddzielnie dla różnego rodzaju gospodarstw domowych. Nawet jeśli rozważania TK w konkretnej sprawie ograniczone są do problematyki świadczeń emerytalnych, to minimum socjalne i minimum egzystencji dla gospodarstw emeryckich szacowane jest przez Instytut każdorazowo w dwóch wariantach, tj. dla gospodarstwa jednoosobowego i gospodarstwa dwuosobowego. Wartości liczbowe obu tych wskaźników nieznacznie, ale jednak różnią się od siebie, zaś fakt ten w ogóle nie jest uwzględniany w rozważaniach TK. Tymczasem rozstrzygając sprawy dotyczące istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, TK stara się ocenić, czy świadczenie w konkretnej wysokości sytuuje się poniżej czy powyżej progu minimalnego wyznaczonego przez tę istotę. Precyzja w zakresie wskazania tej wartości granicznej wydaje się wręcz konieczna. Po trzecie, wskaźniki minimum socjalnego i minimum egzystencji każdorazowo są szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych dla konkretnego przedziału czasowego, zaś TK odwołuje się do tych pojęć tak, jakby miały one trwałą i niezmienną wartość liczbową. Nawet jeśli powołuje się na ustalenia Instytutu w kwestii minimum egzystencji i minimum socjalnego – tak, jak to miało miejsce w dwóch przywołanych wyżej orzeczeniach z 2012 r. – nie wyjaśnia, dlaczego powołuje się na wskaźniki z tego, a nie innego okresu. Przykładowo w wyroku z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, TK przywołał wskaźnik minimum socjalnego ustalony przez Instytut w 2011 r., choć wskaźnik ten usta-

lany jest przez Instytut kwartalnie, a zatem na dzień orzekania TK dysponował znacznie bardziej aktualnymi wskaźnikami minimum socjalnego, z których jednak nie skorzystał. Po czwarte, skoro istota prawa do zabezpieczenia społecznego wyznacza pewne minimum świadczeń w ramach tego prawa przysługujących, a owo minimum jest kategorią zmienną, gdyż określaną przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, to pojawia się pytanie, czy można mówić o jakiegokolwiek trwałości i pewności w odniesieniu do samej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Naruszenie owej istoty TK stwierdza bowiem wówczas, gdy przekroczone zostaną progi minimalne, a te każdorazowo są odmiennie ustalane przez Instytut.

4. Definiowanie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego przez odwołanie się do pojęcia minimum socjalnego i minimum egzystencji nie jest jednak jedynym problemem, którego istnienie w tym miejscu wymaga zasygnalizowania. Kolejnym, równie istotnym, jest to, że próg minimalny świadczeń wyznaczany przez istotę prawa do zabezpieczenia społecznego TK określa również stosując kategorie, które w ogóle nie są szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Chodzi tu zwłaszcza o kategorię minimum życiowego i minimum materialnego, które TK stosuje równolegle z kategoriami minimum egzystencji czy minimum socjalnego. W związku z tym pojawiają się pytanie: po pierwsze, o to, na ile konsekwentnie TK stosuje tak zróżnicowaną terminologię, a po drugie – o to, jak TK rozumie pojęcia minimum życiowego i minimum materialnego. Oba te pojęcia nie mogą zostać bowiem wyjaśnione przez odwołanie się do identycznie brzmiących wskaźników szacowanych przez Instytut, gdyż takie nie istnieją.

Analiza orzecznictwa TK prowadzi do wniosku, że pojęcie minimum życiowego traktuje on jako synonim pojęcia minimum egzystencji. Wyraźnie wskazuje na to treść przywołanego już wcześniej wyroku z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, w którym minimum życiowe TK określił odwołując się do minimum egzystencji ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Trudno jednak znaleźć powody, dla których TK stosuje zamiennie oba te pojęcia, a co więcej, owo pojęcie minimum życiowego stosuje znacznie częściej aniżeli pojęcie minimum egzystencji. Wszak minimum egzystencji, w przeciwieństwie do minimum życiowego, jest terminem występującym w obowiązującym prawie.

Pojęcie minimum egzystencji TK stosował dotychczas głównie w sferze pomocy społecznej, podczas gdy w sferze ubezpieczeń społecznych operował pojęciem minimum życiowego. Stosowanie pojęcia minimum egzystencji w prawie pomocy społecznej jest jak najbardziej zrozumiałe.

Wszak występuje ono we wspomnianym wcześniej art. 9 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, który wprowadza mechanizm dostosowywania wysokości świadczeń z pomocy społecznej do aktualnego poziomu minimum egzystencji¹⁸. W dotychczasowym orzecznictwie TK dwukrotnie odwoływał się do pojęcia minimum egzystencji w sprawach, w których oceniał konstytucyjność zasad obliczania dochodu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną zryczałtowanym podatkiem dochodowym. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, dochód tych osób nie mógł zostać ustalony poniżej minimalnego pułapu dochodowego nawet wówczas, gdy dana osoba dochodu w takiej wysokości nie osiągała. Zakaz naruszania minimum egzystencji TK w tych sprawach wywodził z art. 18 i art. 71 Konstytucji, czyli przepisów gwarantujących ochronę rodziny. W wyroku z 15 listopada 2005 r., sygn. P 3/05, TK stwierdził naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego przez naruszenie zakazu „ingerencji w sferę autonomii rodziny, wyrażający się także w sferze materialnej (minimum egzystencji). Zakaz ten wynika wprost z art. 18 i art. 71 interpretowanych w świetle art. 47 i art. 30 Konstytucji”. Z kolei w wyroku z 3 października 2006 r., sygn. K 30/05, stwierdził, że „Cechą istotną w zakresie normowania konstytucyjnej gwarancji ochrony rodziny nie jest jednak forma opodatkowania poszczególnych jej członków, ale istnienie relacji rodzinnych oraz zdolność realizacji przez członków rodziny obciążających ich obowiązków alimentacyjnych, a zatem uzyskiwanie dochodu gwarantującego minimum egzystencji każdemu członkowi rodziny”. Należy wyjaśnić, że pojęcie minimum egzystencji nie jest stosowane przez TK tylko i wyłącznie w prawie pomocy społecznej. Zdarza się również, że wyznacza ono próg graniczny świadczeń emerytalnych, tak jak to miało miejsce w wyroku z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, w którym TK stwierdził, że nie można mówić o naruszeniu istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, jeżeli „świadczenia emerytalne stanowią właśnie zabezpieczenie minimum egzystencji”.

Podsumowując ten wątek rozważań, należy stwierdzić, że pojęcie minimum życiowego TK traktuje jako tożsame z pojęciem minimum eg-

¹⁸ Zgodnie z tym przepisem, minister właściwy do spraw społecznych przedkłada corocznie do 15 kwietnia Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych informację o wysokości minimum egzystencji, ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Jeśli w danym roku kalendarzowym kwota kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej i kwota kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, byłaby równa lub niższa niż minimum egzystencji, Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych mogłaby wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o zweryfikowanie kwot kryteriów dochodowych.

zystencji. To pierwsze najczęściej stosuje w odniesieniu do ubezpieczeń społecznych, a to drugie – do pomocy społecznej. Nie można jednak mówić o konsekwencji w takim stosowaniu tych terminów, gdyż zdarza się, że pojęcie minimum egzystencji stosowane jest również w sferze ubezpieczeń społecznych.

5. Jeśli chodzi o pojęcie minimum socjalnego, to dotychczas było ono stosowane przez TK głównie w sprawach dotyczących emerytur mundurowych. W wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, TK stwierdził: „Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego”. Z kolei w wyroku z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, TK stwierdził, że „Nieprzekraczalną granicą zmian dokonywanych przez ustawodawcę w regulacjach z zakresu systemu ubezpieczeń społecznych jest [...] istota prawa do zabezpieczenia społecznego gwarantowana konstytucyjnie przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wypłacana obu skarżącym emerytura mundurowa/wojskowa w oczywisty sposób spełnia ten konstytucyjny wymóg minimum socjalnego”.

Wydaje się, że nie ma żadnych racjonalnych argumentów, które prowadziłyby do wniosku, że w wypadku emerytów wojskowych istotę przysługującego im prawa do zabezpieczenia społecznego wyznacza pojęcie minimum socjalnego, podczas gdy w wypadku pozostałych emerytów – pojęcie minimum egzystencji (minimum życiowego). Należy więc uznać, że istnieje rozbieżność w orzecznictwie TK co do tego, który z tych wskaźników wyznacza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak wskazano bowiem wyżej, kategorie minimum egzystencji i minimum socjalnego znacznie różnią się, jeśli chodzi o ich wartości liczbowe szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Oba te pojęcia nie mogą więc być traktowane jako pojęcia znaczeniowo tożsame.

Na koniec trzeba też wspomnieć o kolejnym wskaźniku stosowanym przez TK dla określenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, którym jest pojęcie minimum materialnego. Ten wskaźnik, podobnie jak minimum życiowe, nie podlega ustaleniu przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, zaś TK najczęściej odwołuje się do niego w rozważaniach dotyczących materialnego wymiaru godności człowieka. Doskonale obrazuje to fragment wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, w którym TK stwierdził: „Przesłanką poszanowania [...] godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania

w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”. Takie rozumienie pojęcia minimum materialnego powoduje, że zbliża się ono do sposobu definiowania pojęcia minimum socjalnego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, choć TK nigdy nie stwierdził, że oba te pojęcia mają tożsame znaczenie.

6. Wysokość świadczeń, która determinuje istotę prawa do zabezpieczenia społecznego jest zatem różnie wyznaczana przez TK. Odwołuje się on bowiem do różnych pojęć, którym przypisywana jest różna wartość liczbowa. Z orzecznictwa TK nie wynika również jasny cel, który ma być realizowany przez prawo do zabezpieczenia społecznego, a mogący okazać się przydatny przy określeniu istoty tego prawa. Niekiedy TK wskazuje, że celem tym jest „zaspokojenie podstawowych potrzeb”¹⁹, innym razem – „zagwarantowanie godnego poziomu życia”²⁰. W wyroku z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, stwierdził: „Przez minimum świadczeń TK rozumie [...] świadczenia w wysokości umożliwiającej uprawnionym zaspokojenie nie tylko ich podstawowych potrzeb”. Jednocześnie TK nie wskazał, jakie inne potrzeby aniżeli potrzeby podstawowe miałyby być zaspokajane w ramach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Z kolei w wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, dotyczącym eksmisji „na bruk”, TK stwierdził, że celem zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie jednostce możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

Można mieć zatem wątpliwości co do tego, czy istnieje jeden uniwersalny cel zabezpieczenia społecznego, determinujący minimalną wysokość wszelkich możliwych świadczeń. Wydaje się, że różne formy realizacji zabezpieczenia społecznego mają własne partykularne cele i to one właśnie powinny wyznaczać poziom świadczeń minimalnych, a tym samym istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w tej właśnie konkretnej formie. Innymi słowy, inny jest cel ubezpieczenia społecznego, inny – zaopatrzenia społecznego, a jeszcze inny – pomocy społecznej. Co więcej, wydaje się, że istnieje pewna stopniowalność progów minimalnych gwarantowanych świadczeń w odniesieniu do każdej z tych form zabezpieczenia społecznego, która jednak nie znajduje wyrazu

¹⁹ Orzeczenie z 19 października 1993 r., sygn. K 14/92; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99.

²⁰ Wyrok TK z 5 październik 2010 r., sygn. K 16/08.

w orzecznictwie TK. Ten ostatni w sposób jednolity wyznacza bowiem istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, definiując ją jako gwarancję świadczeń na poziomie określonego progu minimalnego. Tymczasem wskazując minimalną wysokość tych świadczeń TK powinien wziąć pod uwagę cel i sens danej formy zabezpieczenia społecznego, związek z zasadą wzajemności świadczeń oraz czas nabywania prawa do zabezpieczenia społecznego w danej formie. Uwzględnienie tych okoliczności pozwoliłoby na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, świadczenia emerytalno-rentowe w założeniu swym mają w sposób trwały zastępować wynagrodzenie za pracę osobom, które są niezdolne do pracy z uwagi na chorobę bądź inwalidztwo albo osiągnęły wiek emerytalny. W tym wypadku – jak się wydaje – istotę prawa do emerytury i renty powinien wyznaczać wskaźnik co najmniej minimum socjalnego²¹. Z kolei świadczenia z pomocy społecznej lub na wypadek utraty pracy z reguły mają charakter tymczasowy, a ich celem jest pomoc osobie, która dąży do zmiany swojej sytuacji życiowej. W tym wypadku świadczenia na poziomie minimum życiowego (minimum egzystencji) są w stanie cel ten realizować. Po drugie, wysokość świadczeń minimalnych wyznaczających istotę prawa do zabezpieczenia społecznego determinowana jest przez związek danej formy zabezpieczenia społecznego z zasadą wzajemności. Związek taki w największym stopniu wykazują świadczenia emerytalne (w mniejszym stopniu świadczenia rentowe), których źródłem są składki płacone przez ubezpieczonego²². Właśnie ów element wzajemności powoduje, że wypaczeniem istoty prawa do emerytury byłoby gwarantowanie świadczeń emerytalnych na poziomie minimum życiowego (minimum egzystencji), czyli pozwalającym jedynie na przeżycie. Z kolei świadczenia z pomocy społecznej takiego związku z zasadą wzajemności nie wykazują, co oznacza, że mogą być one gwarantowane na tym właśnie minimalnym poziomie wyznaczającym dolną granicę ubóstwa. Po trzecie, wysokość świadczeń powinien determinować również czas ich nabywania. Wysokość emerytury, będącej z samej nazwy świadczeniem „zasłużonym”, powinna zależeć od długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej

²¹ Słusznie zatem zauważył P. Tuleja w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, że zakaz naruszania minimum życiowego, jako granica swobody ustawodawcy przy ograniczaniu prawa do waloryzacji świadczeń emerytalnych, „nie ma praktycznego znaczenia, gdyż ochrona minimum życiowego nie wyznacza żadnego konstytucyjnego standardu waloryzacji”.

²² L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7; B. Banaszak, *Uwaga do art. 67 Konstytucji*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 346.

do nabycia prawa do emerytury oraz dochodów osiągniętych w ramach tej aktywności. Ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości obowiązkiem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną. Inaczej z kolei może być oceniana wysokość świadczeń z tytułu pomocy społecznej, gdzie ów element wzajemności nie występuje, a tym samym świadczenia gwarantowane na poziomie minimum życiowego (minimum egzystencji) są możliwe do zaakceptowania.

7. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że z orzecznictwa TK nie wynika żaden konkretny minimalny zakres świadczeń, który ustawodawca powinien zagwarantować obywatelom w ramach realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. TK twierdzi, że taki minimalny standard świadczeń wyznaczany jest przez istotę tego prawa. Jednak ów standard określa albo przy pomocy kategorii, które diametralnie różnie są szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (takie jak minimum egzystencji lub minimum socjalne), albo przy pomocy kategorii, które trudno zdefiniować (jak minimum materialne). Skoro zaś TK nie jest w stanie jednoznacznie wskazać minimalnego poziomu świadczeń wyznaczanego przez istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, to pojawia się pytanie, czy jest to właściwy sposób definiowania tego ostatniego pojęcia.