



MEANDRY POLITYKI SPOŁECZNEJ — PODATNOŚĆ NA ZMIANY

INTRICACIES OF SOCIAL POLICY — AMENABILITY TO CHANGE

Marek Pogonowski*


Abstrakt

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest obowiązek zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa socjalnego obywatelom, w szczególności najbardziej zagrożonym i potrzebującym, bez konieczności nadmiernego obciążania pozostałej części społeczeństwa. To stworzenie wszystkim równych szans, bez podziału na grupy „uprzywilejowanych” czy „dyskryminowanych”. Kształtowanie polityki społecznej państwa odbywa się za pośrednictwem działań korygujących, polegających m.in. na wprowadzaniu zmian w przepisach prawnych. Przedstawione w artykule rozwiązania utwierdzają w przekonaniu, że zmiany przeprowadzane w sposób merytorycznie poprawny z uwzględnieniem sprawiedliwości społecznej pozwolą na uzyskanie założonych efektów.

Abstract

The subject of considerations in this article is the state's responsibility to ensure social security of its citizens, in particular of those most vulnerable and needy, without overburdening the rest of society. It is creating equal opportunities for all, without being divided into “privileged” or “discriminated” groups. Shaping the social policy of the state is carried out through corrective measures, including among others introduction of some legal changes. The solutions presented in the article support the stance that substantiated and justified changes that take social justice into account will facilitate reaching of the desired effects.

Key words: social policy, social security, benefit, legal regulations, social justice

* Katedra Studiów Europejskich, wydział Humanistyczny, Politechnika Koszalińska; pogonowski-marek@wp.pl;  <https://orcid.org/0000-0002-2965-9576>.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, bezpieczeństwo socjalne, świadczenie, przepisy prawne, sprawiedliwość społeczna

Wprowadzenie

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego. Powinność ta wynika zarówno z przepisów prawa krajowego — w tym przede wszystkim z Konstytucji oraz prawa międzynarodowego, jak i zasad płynących z uniwersalnej wartości, jaką jest działalność określana mianem polityki społecznej. Należy zaznaczyć rolę aktów stanowionych przez Radę Europy, Unię Europejską, Międzynarodową Organizację Pracy i Organizację Narodów Zjednoczonych.

Obchody jubileuszu stulecia odzyskania niepodległości dały asumpt do podkreślenia funkcji, jaką państwo pełni wobec społeczeństwa. Liczne referaty wygłoszone na konferencjach naukowych, publikacje specjalistyczne oraz przekazy medialne uwypuklały znaczenie polityki społecznej i jej różnorodnego definiowania. Niektóre definicje polityki społecznej wydają się uniwersalne, ponadczasowe. Inne rozszerzają te wcześniej sformułowane.

Na potrzeby niniejszego artykułu warto zwrócić uwagę na tezy dotyczące polityki społecznej powstałe w okresie międzywojennym, a które mimo upływu lat zachowały w zasadniczym przesłaniu swoje pierwotne znaczenie (Daszyńska-Golińska, 1933, za: Auleytner, 2011, s. 65). Otóż przyjąć należy, iż celem polityki społecznej jest postęp dobrobytu szerokich „mas pracujących”. Cel ten jest realizowany poprzez reformy obejmujące kolejno poszczególne kategorie pracowników. Reformy społeczne postępują drogą ewolucji, a nie rewolucji.

Obecnie grono osób oczekujących postępu dobrobytu nie jest ograniczone do „mas pracujących” i obejmuje różnorodne grupy społeczne. Pożądanym jest nadal stan, w którym reformy następują w wyniku przemyślanych koncepcji ukierunkowanych na zapewnienie spokoju społecznego niezakłóconego procesami rewolucyjnymi, choć historia pokazuje, iż niektóre zmiany nie byłyby możliwe do przeprowadzenia bez wcześniejszych gwałtownych przemian ustrojowych, niepodległościowych i takich, którym przymiot rewolucji można przypisać. Przyjmuję hipotezę, iż takie zmiany (ewolucyjne) w polityce społecznej są w obecnych czasach szczególnie konieczne w kontekście rozbudowanych społecznie oczekiwań co do poziomu zapewnianego przez państwo bezpieczeństwa socjalnego. Za pożądane uważam modelowanie kształtu polityki społecznej w drodze korekt i „naprawy” rozwiązań wprowadzonych bez stosownego przygotowania i namysłu. Waga koniecznych korekt może okazać się znacząca, a przez to zmieniająca istotę założonych rozwiązań normatywnych.

Tym samym interesujące może być rozważenie celu polityki społecznej. Czy celem będzie zapewnienie ochrony najsłabszych kosztem silniejszych? A może to zapewnienie postępu społecznego rozumianego jako przechodzenie od sytuacji gorszej do lepszej? Czy w konsekwencji można zdefiniować terminy: *najsłabszy*, *silniejszy*, *sytuacja gorsza*, *sytuacja lepsza*? A może należy powiedzieć, że celem jest zapewnienie powszechnego dobrobytu, a przynajmniej podniesienie standardu życia we wszystkich możliwych kryteriach? Tak na przykład można by pojmować cel funkcjonowania Unii Europejskiej. W niektórych publikacjach spotyka się poglądy, iż celem UE jest zacieśnienie współpracy gospodarczej i likwidowanie barier w obrocie handlowym, wyrównanie rozwoju gospodarczego regionów, rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwego traktowania. Według mnie są to środki i metody do osiągnięcia celu podstawowego, jakim jest powszechne podniesienie standardów życia. W szczególności służy temu stworzenie swobód obywatelskich (przepływu towarów, przemieszczania się osób, usług, przedsiębiorczości, przepływu kapitału).

Przyjąć można, iż polityka społeczna powinna być kształtowana jako wyraz solidarności międzyludzkiej i polega na stwarzaniu mechanizmów zapewniających większą ochronę socjalną osobom, które w danej chwili mają gorszą sytuację życiową (głównie materialną, zdrowotną) kosztem tych, którzy w tym samym czasie mają sytuację lepszą.

Celem prezentowanych w artykule treści jest wskazanie istotnych — w ostatnich latach — podjętych działań państwa rzutujących na sytuację socjalną wybranych grup społecznych. Służy temu analiza rozwiązań prawnych, głównie ustawowych, przyjętych w Polsce, ale także wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów polskich oraz orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W artykule dokonano próby dostrzeżenia związków pomiędzy oczekiwaniem społeczeństwa co do zapewnienia mu bezpieczeństwa socjalnego w określonych obszarach a reakcją władz publicznych i ich podatnością na spełnianie tych oczekiwań.

Działania korygujące i kształtujące rozwiązania współczesnej polityki społecznej

W praktyce mamy do czynienia z różnymi płaszczyznami polityki społecznej. Można je uznać za polityki szczegółowe, takie między innymi, jak polityka: ochrony zdrowia, zatrudnienia, mieszkaniowa, rodzinna czy też zabezpieczenia społecznego. Ta ostatnia jest przykładem kilku rodzajów działań, które są przede wszystkim przedmiotem niniejszych rozważań. Decydenci, tworząc

mechanizmy ochronne, kierują się różnymi przesłankami. Można dopatrywać się w ich postępowaniu pobudek mniej lub bardziej akceptowalnych. Oferowanie świadczeń materialnych czy wartości o charakterze niematerialnym może być elementem kampanii politycznych, których celem jest zyskanie społecznego poparcia. Zdaje się, iż można obronić hipotezę, w myśl której każdemu ugrupowaniu politycznemu przynajmniej częściowo takie intencje mogą przyświecać.

W praktyce może nie mieć znaczenia to, że z punktu widzenia zapewnienia ochrony socjalnej czy w wyniku takich działań znacząco wzrośnie bezpieczeństwo socjalne najbardziej zagrożonych i potrzebujących, a dla pozostałych grup społecznych niebędących beneficjentami wprowadzonych rozwiązań nie będzie nadmiernie obciążające czy niepokojące w sensie naruszenia ich poczucia sprawiedliwości społecznej. Praktyczna działalność państwa ma przecież, oprócz tworzenia coraz lepszych warunków życia, także kształtować właściwe stosunki międzyludzkie. Nieakceptowalna może zatem okazać się zasada preferowania określonych grup zawodowych kosztem innych. Zadaniem władz jest takie dysponowanie środkami, aby ich rozdział był oparty na kryteriach obiektywnie oceniających potrzeby. Ewentualne wyróżnienie winno być przekonujące dla ogółu, a w razie braku takiego przekonania — zniwelowane.

Jako przykład działań niwelujących wcześniejsze uprzywilejowanie pewnych grup zawodowych można przywołać rozstrzygnięcie przyjęte w ustawie (Ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, 2009), w myśl którego byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa publicznego PRL obniżono wymiar świadczeń emerytalnych. Regulacja ta była poddana ocenie zgodności z prawem międzynarodowym w wielu kwestiach. Najczęściej przywoływanym przykładem jest sprawa Cichopek i inni przeciwko Polsce, rozpatrywana przez Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (Decyzja ETPC, 14.05.2013). Warto podkreślić, że ocena polskiego ustawodawstwa prowadzącego do korekty *in minus* świadczeń niektórych osób, jakiej dokonał Trybunał, nie różni się w przypadku świadczeń wypłacanych przez inne państwa europejskie. Przykładem może być zaakceptowanie tymczasowej redukcji świadczeń emerytalnych czy wynagrodzeń dokonanej przez Litwę (Decyzja ETPC, 14.07.2017), Portugalię (Decyzja ETPC, 1.09.2015), Grecję (Decyzja ETPC, 17.05.2013), Włochy (Decyzja ETPC 24.01.2012) czy Węgry (Decyzja ETPC, 24.06.2016). Ustalenia Trybunału warte są podkreślenia także w kontekście dzisiejszego spojrzenia na cele polityki społecznej. Trybunał uznał likwidację przywilejów finansowych byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych przez wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych otrzymywanych przez członków między innymi policji politycznej w krajach postkomunistycznych za uprawniony cel realizowany przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału podczas wprowadzania polityki społecznej władze państwowe korzystają z szerokiej swobody oceny tego, co leży w interesie publicznym.

Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjętej przez państwa Rady Europy zezwala władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym samym, jak wskazał Trybunał, można usuwać — w myśl zasady sprawiedliwości społecznej — nierówności między uprzywilejowanymi świadczeniami emerytalnymi przypisanymi określonej grupie społecznej i uznanymi za niesprawiedliwe oraz świadczeniami „zwykłych” emerytów płynącymi z systemu powszechnego (Nowicki, 2013).

Z kolei, mimo iż państwo powinno wszystkim stwarzać równe szanse, to społeczeństwo akceptuje tzw. pozytywną dyskryminację wybranych grup, jakimi są na przykład osoby z niepełnosprawnościami. Wśród unormowań odnoszących się do tej grupy warto zwrócić uwagę na jedno z ostatnio przyjętych rozwiązań. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż wsparcie osób z niepełnosprawnością jest jednym z najbardziej aktualnych wyzwań polityki społecznej.

Wspomniana wcześniej konieczność modelowania kształtu polityki społecznej w drodze korekt nie odnosi się wyłącznie do działań ustawodawcy. Wprawdzie zdecydowana większość regulacji ma właśnie moc ustawową, to na rzeczywisty kształt globalnej polityki wpływają także decyzje indywidualne — uprawnionych organów. Organy takie oczywiście muszą działać na podstawie istniejącego prawa, ono jednak daje im w określonych sytuacjach możliwość indywidualnej oceny sytuacji faktycznej, w której dany przepis prawa ma zastosowanie. Przykładem rozwiązań, w omawianym uprzednio przypadku, jest nadanie organom konstytucyjnym — ministrom właściwym do spraw wewnętrznych, obrony narodowej oraz sprawiedliwości — uprawnień do przyznawania świadczeń w drodze wyjątku (Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, 1994, art. 8). Dotyczy to funkcjonariuszy oraz członków ich rodzin, jeżeli wskutek szczególnych okoliczności nie nabyły one prawa do zaopatrzenia emerytalnego przewidzianego w ustawie.

Inną możliwość daje przepis art. 8a — przywołanej uprzednio ustawy, dodany do jej treści na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku — zwanej powszechnie ustawą dezubekizacyjną. Ustawa ta, wywołująca zresztą wiele wątpliwości i kontrowersji, a przez to między innymi poddana pod ocenę zgodności z Konstytucją Trybunałowi Konstytucyjnemu, pozwalała obniżyć świadczenia emerytalne określonym w niej osobom. Istnieje dostrzegalne w tym rozwiązaniu podobieństwo do regulacji wcześniej opisanej w sprawie Cichopek i inni. Zgodnie z przywołanym artykułem minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach może wyłączyć stosowanie tych z przepisów ustawy, które prowadzą do obniżenia świadczeń ze względu na:

- 1) krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. oraz
- 2) rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia” (Decyzja ETPC, 14.05.2013).

Oczywiście, skala ingerencji indywidualnej ministra w uprawnienia społeczne obywateli jest niewspółmierna do rozwiązań wdrażanych ustawowo. Według danych z dnia oddawania niniejszego tekstu do redakcji, minister spraw wewnętrznych i administracji wydał kilkadziesiąt takich decyzji. Nadto podkreślić należy fakt, iż decyzje uznaniowe (niepodlegające merytorycznej kontroli sądów powszechnych — w przeciwieństwie do decyzji deklaratoryjnych) opierane są niekiedy na subiektywnym i koniunkturalnym podłożu uznawanym za właściwy przez organ je wydający. Sądy powszechne oceniając poprawność decyzji wydawanych w sprawie uprawnień (ale też i obowiązków) społecznych, same nie kreują polityki społecznej. Rolą ich jest jedynie ocena tego, czy uprawniony organ wydał decyzję zgodnie z prawem. Aczkolwiek i tak pojmowana rola może wpłynąć na przyszłe zmiany (w założeniu doskonalące) tej polityki, szczególnie, gdy zagadnienia będące przedmiotem postępowań sądowych znajdują tożsame rozstrzygnięcia w różnych instancjach, nie wspominając już o roli legalnej wykładni prawa dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny (Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie, 8.08.2019).

Ustawą o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Ustawa o niepełnosprawności, 2018) zapewniono pewien katalog świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych dla kręgu osób wskazanych w tytule ustawy. Należy zaznaczyć, że ustawa nie wprowadza rozwiązań, które można by opatrzyć mianem rewolucyjnych. W dużej mierze jest bowiem modyfikacją rozwiązań przyjętych we wcześniejszych przepisach. Za nowość można uznać uprawnienia do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej — co w obecnej rzeczywistości wydaje się niezmiernie cenne — oraz usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach, a także korzystania ze świadczeń specjalistycznych bez konieczności uzyskania skierowania. Zgodzić się trzeba z głosami krytycznymi wobec przyjętych unormowań, że w podmiotowym kręgu objętym regulacjami nie znalazły się wszystkie osoby niepełnosprawne czy też w katalogu świadczeń nie przewiduje się rozwiązań satysfakcjonujących wszystkich (Lach, 2014, s. 2—9). Niemniej jednak jest to właśnie przykład zmienności obszarów i zakresu objętych działaniami polityki społecznej. Być może u podstaw zmian tego tak ważnego, aczkolwiek dość wąskiego, zakresu regulacji leżał protest z kwietnia 2018 roku opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami, jaki miał miejsce w gmachu Sejmu. Dotyczył on szczególnie konieczności zrównania wysokości renty społecznej z rentą z tytułu niezdolności do pracy — co później, tj. od 1 czerwca 2018 roku, nastąpiło.

Kontynuując ukierunkowanie polityki społecznej na wsparcie osób z niepełnosprawnościami, uchwalono kolejną ustawę — o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Ustawa o świadczeniu uzupełniającym, 2019). Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że celem regulacji jest dodatkowe wsparcie finansowe (do 500 zł miesięcznie dla osoby uprawnio-

nej) osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, które ze względu na zakres swoich ograniczeń funkcjonalnych, będących następstwem istotnego naruszenia sprawności organizmu, ponoszą zwiększone koszty funkcjonowania w życiu codziennym i społecznym, wynikające z wydatków na pielęgnację, rehabilitację i opiekę medyczną. Abstrahując od przebiegu procesu legislacyjnego, w którego trakcie następowały zaskakujące i zapewne niezrozumiałe dla wszystkich parlamentarzystów uzupełnienia i poprawki do zgłoszonego do Laski Marszałkowskiej projektu ustawy, oraz od tego, jaki był rzeczywisty cel wprowadzenia regulacji, należy stwierdzić, iż stanowi ona zwrot we wcześniej realizowanej polityce socjalnej wobec osób z niepełnosprawnościami — przynajmniej jeśli chodzi o sferę finansową. Sposób tworzenia ustawy był szeroko opisywany w mediach (Kolińska-Dąbrowska, Dobrosz-Oracz, 2019).

Trudno założyć, że działania realizujące szeroko pojęty zakres obowiązków państwa w obszarze polityki społecznej będą zawsze kształtowane w sposób właściwy, merytorycznie poprawny, spełniający wymogi sprawiedliwości społecznej. Ważna jest, co wcześniej podkreślono, gotowość do korekt i zmian wprowadzanych rozwiązań akceptowalnych przez jeśli nie ogół społeczeństwa, to przez jego znaczną i reprezentatywną część.

Rozwiązaniem polityki społecznej, które mimo znaczących sprzeciwów co do sposobu jego realizacji wprowadzono, jest program 500 plus. Co do zasady, jako wzmacniający bezpieczeństwo socjalne osób opiekujących się dziećmi, zasługuje na aprobatę. Wątpliwości co do tego, czy jest on sprawiedliwy, nie zostały jednak rozwiane. Rozwiązaniem, z którym mieliśmy do czynienia, będącym połączeniem dwóch metod realizujących zabezpieczenie społeczne, budził poważne zastrzeżenia. O ile bowiem świadczenie 500 plus na pierwsze dziecko było realizowane w ramach pomocy społecznej, gdzie kryterium jego przyznania stanowi określony poziom dochodu, o tyle świadczenie dla drugiego i każdego następnego dziecka zakwalifikować należy do świadczeń z zaopatrzenia społecznego. Wprawdzie i w pierwszym, i w drugim wypadku finansowanie pochodzi z budżetu państwa, to właśnie brak kryterium dochodowego budził sprzeciw. Oczywiście sprzeciw ten artykułują osoby niebędące beneficjentami tego systemu. Prowadzi on bowiem do wypłaty świadczeń także tym, którzy w opinii powszechnej są zamożni lub bardzo zamożni, a z tej racji nie powinni być beneficjentami programu pomocowego.

Przywołane rozwiązanie jest dobrym przykładem dość szybkiej reakcji decydentów, w której wyniku zmieniono zasady przyznawania świadczenia. Ustawodawca uznał bowiem, że po dłuższym okresie przyznawanie świadczeń na podstawie mieszanego kryterium (dochodowe — na pierwsze dziecko, a na pozostałe — bez warunku dochodowego) należy usunąć. Poza ramami niniejszego artykułu jest ocena skuteczności realizowanych programów i ich wpływu na bieżącą i przyszłą sytuację gospodarczo-ekonomiczną, demograficzną czy społeczną. Ocena taka nie jest jednoznaczna. Poza głosami aprobującymi spotyka

się też dość wyraźną krytykę — szczególnie medialną (Bierzyński, Chądzyński, 2019).

Ustawą o zmianie ustawy o pomocy (2019) nadano uprawnienia do świadczenia już na pierwsze dziecko, pomijając kryterium dochodowe. Tym samym zwiększa się znacząco krąg osób uprawnionych do świadczenia. Wprowadzenie w życie omawianych przepisów przyniesie wydatek rządu 9 576 mln zł w 2019 roku, a w pierwszym pełnym roku funkcjonowania (2020) — 19 859 mln zł (opinie Biura Analiz Sejmowych, 2019, s. 8). Inny charakter przyjął program znany jako „Mama Plus” bądź „Mama 4 Plus”, dotyczący świadczeń dla matek, które wychowały co najmniej czworo dzieci. Ustawa o rodzicielskim świadczeniu (2019) obowiązująca od 1 marca 2019 roku jest wyrazem wdzięczności dla matek, które poświęcając się wychowaniu dzieci, nie zdołały „wypracować” sobie emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Rozwiązania przyjęte w ustawie są ewidentnie wyrazem troski państwa o tę wybraną grupę osób. Zapewnić mają — w ramach polityki społecznej — odpowiedni poziom bezpieczeństwa socjalnego. Świadczenie ma wyraźnie charakter pomocy społecznej i w przypadku zmiany sytuacji finansowej beneficjenta uzasadnione byłoby jego cofnięcie. Istotą świadczenia jest bowiem uzupełnienie niższego dochodu uzyskiwanego przez osobę uprawnioną, do wysokości minimalnej emerytury wynoszącej w dacie wejścia w życie ustawy — 1 100 zł. Według informacji z czerwca 2019 roku rodzicielskie świadczenie uzupełniające pobiera ponad 47 tys. rodziców (w tym tylko ok. 100 uprawnionych to mężczyźni). Z tego około 17 tys. otrzymuje świadczenie w kwocie 1 100 zł, a pozostali uprawnieni — w kwocie średnio wynoszącej około 350 zł. Podczas analizy opisywanej formy pomocy społecznej zwrócić można uwagę na różne jej aspekty. Jednym z nich — ciekawym z punktu widzenia oddziaływania państwa na sytuację społeczeństwa — jest umiejscowienie skupisk beneficjentów. Największa liczba świadczeniobiorców zamieszkuje w województwie pomorskim, w którym odnotowano (szczególnie w powiecie kartuskim) najwyższy „procent dzietności”. Znaczącą liczbę osób uprawnionych zarejestrowano także w rejonach typowo górniczych, gdzie przez lata wykształciła się tradycja, w której mąż — ojciec pracuje, a żona wychowuje dzieci i zajmuje się domem (Kasprzak, 2019).

Należałoby, w kontekście ocenianego rozwiązania, postawić pytanie, czy jest ono sprawiedliwe, czytelne i akceptowalne przez ogół społeczeństwa. Odpowiedzi nie są jednoznaczne. Zgodzić się należy z zarzutami co do słuszności rozstrzygnięć w kilku kwestiach. Decyzję o przyznaniu rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, bo tak zwane jest to świadczenie, ma charakter decyzji konstytucyjnej. Jego uprawnienie rodzi się z chwilą podjęcia decyzji przez organ uprawniony (ZUS, KRUS), a nie od daty złożenia wniosku. Może spowodować to już „stratę”, jeśli właściwy organ postępowanie prowadzić będzie — niezależnie od okoliczności — przez dłuższy, na przykład kilkumiesięczny,

okres. Takie zasady nie obowiązują w przypadku świadczeń emerytalnych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Sama kwestia uznaniowości decyzji budzi kolejny sprzeciw (Wóycicka, 2019).

Inny aspekt zgłasza Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując na naruszenie praw mężczyzn poprzez uzależnienie ich uprawnień do świadczenia od tego, czy matka jego dzieci zmarła lub je porzuciła. Zdaniem Rzecznika narusza to konstytucyjne prawo do równego traktowania.

Kolejny projekt kojarzony z działaniem o charakterze propagandowym dotyczył dodatkowej emerytury dla osób pobierających świadczenia o charakterze emerytalno-rentowym. W Ustawie o jednorazowym świadczeniu (2019) przewidziano, iż świadczenie w kwocie 1 100 zł przysługuje osobom, które w dniu 30 kwietnia 2019 roku są uprawnione do świadczeń. Ustawowo określona kwota świadczenia przysługuje niezależnie od tego, w jakiej wysokości pobierane jest świadczenie będące podstawą uprawniającą do jego przyznania. Zatem 1 100 zł (brutto) otrzyma ta osoba uprawniona do emerytury wynoszącej kilka groszy (najniższa emerytura wypłacana przez ZUS wynosi według stanu na wrzesień 2019 r. — 2 gr miesięcznie), jak i przekraczającej kwotę 20 tys. zł. Wartość socjalna jednorazowego świadczenia wzrasta poprzez przyjęcie pewnych zabezpieczających rozwiązań. Między innymi chodzi o wyłączenie kwoty otrzymanej z egzekucji, jak i wyłączenie jej z dochodu mającego znaczenie, na przykład przy opodatkowaniu.

Działania państwa kształtujące politykę społeczną są podejmowane generalnie ze świadomością o ich wymiarze i skutkach. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy politykę tę ma rozwijać lub zmieniać wkład finansowy. Są jednakże i takie, o których z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że są realizowane z mniejszą świadomością o rzeczywistych skutkach. Jako przykład posłużyć może przywoływana już kilkakrotnie sfera ubezpieczeń społecznych. Chodzi mianowicie o waloryzację, przy czym nie o waloryzację świadczeń, o której dość powszechnie się mówi i przekazuje wiedzę — szczególnie w okresie pierwszych miesięcy każdego roku, gdy taka waloryzacja ma miejsce, ale o waloryzację składek oraz tzw. kapitału początkowego. Zasady takiej waloryzacji określa Ustawa o emeryturach i rentach (1998). Regulacja tej ustawy odnosi się do waloryzacji składek i kapitału początkowego od roku 2000, a polega na zastosowaniu określonego wzoru, dzięki któremu ustalony zostaje wskaźnik. Wskaźnik waloryzacji ogłasza minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Na przestrzeni lat wysokość wskaźników była różna. Największą wartość osiągnął za 2008 rok, w którym wynosił 116,26%. W pozostałych latach był niższy. W ostatnim pięcioleciu kształtował się następująco:

- za rok 2014 — 102,06%,
- za rok 2015 — 105,37%,
- za rok 2016 — 106,37%,

- za rok 2017 — 108,68%,
- za rok 2018 — 109,20%.

Niektórzy ubezpieczeni, którzy gromadzili środki w otwartych funduszach emerytalnych, posiadają również subkonto, które jest waloryzowane o inny wskaźnik. Za 2018 rok wyniósł on 105,01%.

Analizując przywołane wartości, które — jak widać — wykazują tendencję rosnącą, należy wyjaśnić ich praktyczne znaczenie. Warto zauważyć, że wskaźniki z ostatnich dwóch pozycji (lata 2017 i 2018) są znacznie wyższe niż wartość oprocentowania lokat bankowych — uznawanych za bezpieczny instrument finansowy. W tych latach bez ryzyka popełnienia błędu można przyjąć, iż oprocentowanie przeciętnej rocznej lokaty bankowej nie przekraczało 3%. Wskaźnik 109,20% oznacza, iż wartość składek i kapitału początkowego osób ubezpieczonych zwiększyła się w ciągu roku o ponad 9%. W sumie — według Zakładu Ubezpieczeń Społecznych — stan kont osób ubezpieczonych wzrósł o 214 mld zł dzięki waloryzacji kont i subkont składek oraz o 18 mld zł dzięki waloryzacji kapitału początkowego. Łączna wartość zgromadzonych na kontach środków na emerytury wynosi po waloryzacji z 2019 roku ponad 2,9 bln zł. Tak ogromne wartości można uznać za zobowiązanie państwa wobec obywateli. Struktura obecnie ukształtowanego systemu emerytalnego wskazuje, że kwota zgromadzonych środków przekłada się na wartość długu państwa wobec przyszłych emerytów, tyle że rozłożona w perspektywie lat, których upływ rodzi uprawnienia do świadczeń kolejnych osób po spełnieniu warunków do świadczenia. Kryterium uprawniającym do uzyskania emerytury jest obecnie jedynie wiek (60 lat — dla kobiet i 65 lat — dla mężczyzn). Wskazując na powyższe wartości — odnosząc się do sposobu kształtowania polityki społecznej — można domniemywać, iż w obecnych realiach gospodarczych, ekonomicznych i demograficznych zmiana sposobu obliczania wskaźnika waloryzacyjnego polegająca na jego obniżeniu wydawałaby się uzasadniona społecznie.

Pozostając w kręgu zagadnień waloryzacyjnych odnoszących się do świadczeń emerytalnych, warto zwrócić także uwagę na praktykę postępowania oficjalnych organów państwa polegającą na wskazywaniu niekorzystnych rozwiązań obowiązującego prawa i w konsekwencji sugerowanie jego „omijania”. Chodzi o powszechne — jak się wydaje — proponowanie potencjalnym emerytom tego, aby nie składali wniosku o emeryturę w czerwcu. Nie wdając się w szczegółowe wyjaśnienia przyczyn takiego stanu, podkreślić należy, iż ze względu na sposób ustalania wysokości świadczenia w czerwcu na podstawie obowiązujących wówczas współczynników waloryzacyjnych, emerytura może dla tej samej osoby być o kilkaset złotych niższa niż obliczona na podstawie wniosku złożonego w lipcu. Zakład Ubezpieczeń Społecznych — w trosce o satysfakcję przyszłych emerytów — w swojej misji informacyjnej dość wyraźnie uprzedza o możliwych różnicach w wysokości świadczeń uzależnionych od daty złożenia o nie wniosku. Wydawałoby się, iż powszechna wiedza — prze-

kazywana szeroko za pośrednictwem mediów — skłonić powinna prawodawcę do zmiany stosownego uregulowania. Byłby to krok nie tyle porządkujący złe prawo, ile potwierdzający rzeczywistą wolę organów działających w imieniu państwa — realizowania polityki społecznej z korzyścią dla osób ubezpieczonych.

Obecna dekada obfituje w rozwiązania zmierzające do polepszenia sytuacji socjalnej (głównie finansowej) różnych grup społecznych. Nie jest moim zamiarem skatalogowanie wszystkich z nich. Prezentowane dotychczas przykłady można by uzupełniać na bieżąco następnymi. Może to być na przykład:

- 1) zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych określonych przychodów — podatników do ukończenia 26. roku życia (Ustawa z 26.07.1991 o podatku, Dz.U. 2018, poz. 1509, z późn. zm. art. 21, ust. 1, pkt 148),
- 2) wznawianie postępowań administracyjnych w sprawie uprawnień emerytalnych w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uznającego za niezgodny z Konstytucją jeden z artykułów ustawy regulującej te kwestie (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 2019),
- 3) przyznanie dodatków kompensacyjnych oraz ustalenie z urzędu wysokości świadczenia pieniężnego dla określonych osób, między innymi inwalidów wojennych (Ustawa o zmianie ustawy o kombatanach, 2019).

Przykłady działań kształtujących dzisiejszą politykę społeczną można mnożyć, czego potwierdzenie znajdujemy w literaturze przedmiotu (Grewiński, 2018, s. 158—182; 218—249; 314—340).

Zakończenie

Prezentacja rozwiązań — z konieczności ograniczona ilościowo — zdaje się potwierdzać przyjętą wstępnie hipotezę, iż zmiany w polityce społecznej są obecnie szczególnie konieczne, a przede wszystkim oczekiwane. Proces dokonywanych zmian, które zmierzają do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa socjalnego, ma w pewnym wymiarze charakter lawinowy. Oferowanie dodatkowych świadczeń jednej z grup społecznych wywołuje pragnienie uczestniczenia w „dzieleniu dóbr” po stronie innych osób. Oczywiście inaczej jest, gdy korekta uprawnień — tak jak w przykładzie świadczeń emerytalnych dla przedstawicieli niektórych służb mundurowych — wywołuje obniżenie takowych.

W świetle lawinowego i ilościowo znaczącego zwielokrotniania uprawnień można mieć natomiast wątpliwość co do tego, czy zmiany takie mają jeszcze charakter ewolucyjny. Może należałoby odstąpić od założonej hipotezy, a także przytaczanych poglądów o tym, że obecnie reformy społeczne postępują drogą ewolucji, a nie rewolucji. Czyż zaobserwowanej skali nowych rozwiązań oraz

czasu, w jakim są wdrażane, nie można uznać za zmianę gwałtowną? Od takiej oceny nie musi uwalniać przekonanie o politycznym podłożu inicjatyw regulacyjnych.

Bibliografia

- Antonów, K. (red.). (2014). *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Auleytner, J. (2011). *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*. Warszawa: WSP TWP.
- Balcerzak-Paradowska, B., Leś, E. (2018). Polityka rodzinna w Polsce w latach 1918—2018. Od działań kompensacyjnych do polityki inwestycji społecznych. W: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918—2018* (s. 218—249). Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.
- Baran, K.W. (2019). *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bartoszewicz, J. (2013). *Glosa do decyzji ETPC z 14.05.2013 r.* LEX 15189/10.
- Bierzyński, J. (2019). 500+ to sukces? Nie, to klęska. *Rzeczpospolita*, 18 lipca.
- Bojanowska E., Krzyszkowski, J. (2018). *Pomoc społeczna. Od opieki do pomocy*. W: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918—2018* (s. 314—340). Warszawa: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.
- Brzozowski, W., Krzywoń, A., Więcek, M. (2019). *Prawa człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chądzyński, M. (2019). 500 plus już nie zmniejsza biedy. *Gazeta Prawna*, 1 lipca.
- Chmielnicki, P. (red.). (2012). *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*. Warszawa: LexisNexis.
- Daszyńska-Golińska, Z. (1933). *Polityka społeczna*. Warszawa: Towarzystwo Bratniej Pomocy Studentów Wolnej Wszechnicy Polskiej.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.09.2015 r. *Silva Carvalho Rico v. Portugalia*. 13341/14.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14.05.2013 r. *Cichopek i inni v. Polska* 151389/10. LEX nr 1324219.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14.07.2017. *Mockiene v. Litwa*. 759116/13.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24.01.2012 r. *Torri, Bucciarelli i inni v. Włochy*. 11838/07.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24.06.2016 r. *Markovics i inni v. Węgry*. 77575/11.
- Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7.05.2013 r. *Koufaki i Adedy v. Grecja*. 57665/12.
- Firlit-Fesnak, G., Grewiński, M. (2018). *Polityka społeczna w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej 2004—2017*. W: Bojanowska, E., Grewiński, M., Rymśza, M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej polityki społecznej 1918—2018* (s. 156—185). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

- Godlewska-Bujok, B. (2014). *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz praktyczny*. Warszawa: LexisNexis.
- Jędrasik-Jankowska, I. (2018). *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kasprzak, I. (2019). Mama 4+ z emeryturą. *Rzeczpospolita*, 6 czerwca.
- Kolińska-Dąbrowska, M., Dobrosz-Oracz, J. (2019). Sejm dał, PiS odbierze? *Gazeta Wyborcza*, 25 lipca.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Lach, D.E. (2018). Kilka uwag o nowych instrumentach wsparcia dla osób niepełnosprawnych. *Prawo i Zabezpieczenia Społeczne* 12, s. 2—9.
- Nowicki, M.A. (2014). *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*. LEX/el.
- Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. Opinie Biura Analiz Sejmowych (2019). Druk nr 3387, Warszawa, 23.04.2019, s. 8. Pobrano z: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3387> (data dostępu: 20.09.2019).
- Ślebzak, K. (2009). *Ochrona emerytalnych praw nabytych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ustawa z 15.03.2019 o zmianie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego i niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2019, poz. 752).
- Ustawa z 17.12.1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. (Dz.U. 2018, poz. 1270, z późn. zm.).
- Ustawa z 18.02.1994 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. (Dz.U. 2004, nr 8, poz. 67, z późn. zm.).
- Ustawa z 23.01.2009 o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. (Dz.U. 2009, nr 24, poz. 145.).
- Ustawa z 26.04.2019 o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. 2019, poz. 924.).
- Ustawa z 26.07.1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych. (Dz.U. 2018, poz. 1509, z późn. zm.).
- Ustawa z 31.01.2019 o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. (Dz.U. 2019, poz. 303, z późn. zm.).
- Ustawa z 31.07.2019 o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. (Dz.U. 2019, poz. 1622.).
- Ustawa z 4.04.2019 o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 roku. (Dz.U. 2019, poz. 743.).
- Ustawa z 9.05.2018 o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Dz.U 2018, poz. 932)
- Wóycicka, I. (2019). Łaska państwa dla matek, które wskaże urzędnik. *Gazeta Wyborcza*, 30 stycznia.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z 8.08.2019 r. IV U 313/19. LEX nr 2725361.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6.03.2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 539).

Marek Pogonowski, dr hab. nauk społecznych w zakresie nauki o bezpieczeństwie, dr nauk prawnych, prof. Politechniki Koszalińskiej. Absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Uniwersytetu Warszawskiego. Praktyk w zakresie postępowania administracyjnego oraz prawa ubezpieczeń społecznych. Autor publikacji naukowych w dziedzinie prawa i bezpieczeństwa socjalnego. Przewodniczący Naczelnej Komisji Rewizyjnej Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczeń Społecznych. Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Koszalinie.