

Marek Piotr Kaczmarczyk*

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a bezwarunkowy dochód podstawowy*

The Constitutional Right to Social Security v. a Universal Basic Income

This article provides a comprehensive analysis of the right to social security under Article 67 of the Constitution of the Republic of Poland. Subsequently, it discusses the legal construct of a Universal Basic Income, which has, in recent years, attracted the attention of both public policy theoreticians and practitioners worldwide. Finally, it attempts to juxtapose the constitutional model of the right to social security with the idea of a universal basic income, which is gaining popularity. The aim of this article is to show the constitutional aspects of a basic income in the context of Article 67 of the Constitution.

Keywords: basic income, social security, social rights, positive duties of the state, subsidiarity

W artykule przeprowadzono charakterystykę prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 Konstytucji RP. Omówiono w nim instytucję bezwarunkowego dochodu podstawowego, która w ostatnich latach na całym świecie przyciąga uwagę zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się politykami publicznymi. Ostatecznie podjęto zaś próbę zestawienia konstytucyjnego wzorca prawa do zabezpieczenia społecznego z nabierającą popularności ideą bezwarunkowego dochodu podstawowego. Celem tekstu jest ukazanie konstytucyjnych aspektów dochodu podstawowego w kontekście art. 67 ustawy zasadniczej.

Słowa kluczowe: dochód podstawowy, zabezpieczenie społeczne, prawa socjalne, pozytywne obowiązki państwa, pomocniczość

* **Marek Piotr Kaczmarczyk**

Uniwersytet Warszawski, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Polska
University of Warsaw, Doctoral School of Social Sciences, Poland
mp.kaczmarczyk@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-8436-7832>

• Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego nr 2021/43/O/HS5/02870 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

I. Wprowadzenie

Współczesne czasy przyniosły społeczeństwu wiele wyzwań, które, jak to zwykle bywa, prowokują do dyskusji na temat aktualności istniejących instytucji i rozwiązań normatywnych. Dyskusja ta jest tym żywsza, im bardziej bezpośrednio dotyczy problemów poszczególnych jednostek. Nie powinno zatem dziwić, że po opadnięciu pandemicznego kurzu, u progu czwartej rewolucji przemysłowej¹, w obliczu kryzysu klimatycznego i wielu innych okoliczności, które wpływają negatywnie na poczucie społecznego bezpieczeństwa, debata nad rolą państwa w zapewnieniu godnego życia obywatelom i nad jego pozytywnymi obowiązkami w zakresie troski o ich spokojną teraźniejszość oraz stabilną przyszłość nabrała nie tylko większego tempa, lecz także nowego wymiaru. Popularność zyskują idee, które, chociażby z perspektywy ustrojowej, stanowią wyzwanie dla konstrukcji przyjętych w ramach obowiązujących umów społecznych. Dlatego należy się zastanowić, na ile rola państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego powinna podlegać reinterpretacji. Wiąże się to nieuchronnie z refleksją nad granicami wykładni przepisów prawa i wymaga przyjęcia określonej wizji państwa i społeczeństwa – również w odniesieniu do problemu zabezpieczenia społecznego i jego zakresu w kontekście postępującej debaty na temat wprowadzenia bezwarunkowego dochodu podstawowego².

W tekście w pierwszej kolejności przeanalizowano konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego wynikające z art. 67 Konstytucji RP³. Analiza doktryny – poglądów przedstawicieli zarówno prawa konstytucyjnego, jak i prawa zabezpieczenia społecznego – uzupełniona została o wnioski z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego [dalej: TK]. Następnie przedstawiono zwięzłą charakterystykę bezwarunkowego dochodu podstawowego, wskazującą na podstawowe cechy wyróżniające go spośród innych form wsparcia i zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego. Ostatecznie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy w ramach konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego możliwe, bądź też konieczne, jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego bezwarunkowego dochodu podstawowego. Analiza odnosi się jedynie do tych konstytucyjnych aspektów systemu bezpieczeństwa socjalnego, które wynikają z art. 67 Konstytucji RP. Wyłącznie w sposób punktowy wskazano na niektóre inne wartości konstytucyjne, które mogą leć u podstaw decyzji o wprowadzeniu dochodu podstawowego. Wyrażnie należy zaznaczyć, że tekst nie odnosi się w sposób wyczerpujący do wyzwań, które mogą się pojawić przy okazji implementacji dochodu podstawowego, a które związane są z porządkiem konstytucyjnym w ogólności i poszczególnymi normami

¹ Vide K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, Portfolio Penguin, London 2017.

² Vide R.E. Wright, A. Przeglasińska, *Debating Universal Basic Income: Pros, Cons, and Alternatives*, Palgrave Macmillan, Cham 2022. Bezwarunkowy dochód podstawowy jest tu określany również jako dochód podstawowy oraz UBI.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

rangi ustrojowej⁴. Cele badawcze, wynikające z wyżej opisanych problemów, osiągnięto z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej, jak również krytycznej analizy tekstów, w tym orzecznictwa sądowego. Z uwagi na globalny zasięg idei dochodu podstawowego uzupełniającą zastosowano metodę komparatystyczną.

II. Zabezpieczenie społeczne w Konstytucji RP

Nie ulega wątpliwości, że państwo ma obowiązek troski o swojego obywatela aktualizujący się zwłaszcza w odniesieniu do grup najuboższych, znajdujących się w okolicznościach utrudniających lub uniemożliwiających zaspokojenie potrzeb własnym sumptem. Ma to znaczenie dla samej jednostki, która może być pewna, że jeśli z przyczyn niezależnych od niej nie będzie w stanie zadbać o siebie, nie zostanie pozostawiona bez żadnego wsparcia, co mogłoby uwłaczać ludzkiej godności. Jest to istotne również dla społeczeństwa, które współkształtując system wsparcia socjalnego, tworzy w swoim obrębie więź, określaną mianem solidaryzmu społecznego. W tych ramach odpowiedzialność i troska o dobro wspólne stanowią swego rodzaju obowiązek, którego realizacja pozwala nie tylko na uczynienie systemu stworzonego przez państwo bardziej efektywnym i wydolnym w zakresie realizacji potrzeb indywidualnych i grupowych, lecz także na wzbudzenie w jednostkach poczucia wspólnoty i odpowiedzialności za siebie nawzajem. Wreszcie obowiązek troski o potrzebujących obywateli ma znaczenie dla państwa jako takiego. Władza publiczna, okazując zainteresowanie jednostkami, łagodzi napięcia i niepokoje, co może prowadzić do spokoju społecznego. W interesie jednostek i władzy publicznej jest zatem ukształtowanie takiego systemu wsparcia, który będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwo socjalne. Określa się go mianem zabezpieczenia społecznego.

Trudno o jedną wyczerpującą i powszechnie przyjętą definicję zabezpieczenia społecznego. Dla przykładu warto wskazać na formułę autorstwa Jerzego Piotrowskiego, który przez zabezpieczenie społeczne rozumie „całokształt środków i działań instytucji publicznych, przy których pomocy społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed groźbą niezaspokojenia podstawowych potrzeb, społecznie uznanych za ważne”⁵. Z definicji wyłania się kilka kryteriów, które należy brać pod uwagę w dyskusji nad tą instytucją. Zaangażowanie władzy publicznej, społeczne współkształtowanie oraz aktualizowanie się w przypadku zaistnienia ryzyka niezaspokojenia podstawowych potrzeb to elementarne cechy, które wyróżniają system

⁴ Vide więcej M.P. Kaczmarczyk, *Constitutional Challenges to the Universal Basic Income in Illiberal Democracies*, [w:] *Politische Partizipation und bedingungsloses Grundeinkommen – „Narrative” der Zukunft / Political Participation and Unconditional Basic Income – „Narratives” of the Future*, red. L. Hartmann, S. Kaufmann, B. Neumärker, A. Urs Sommer, LIT Verlag, Berlin 2024; M. Zubik, J. Podkowiak, R. Rybski, K. Rydel, *Basic Income and Constitutionalism: Will Our Constitutions Bring Us UBI in the Foreseeable Future?*, [w:] *Politische Partizipation...*

⁵ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*. Z prac Instytutu Gospodarstwa Społecznego, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 28–29.

zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie władza publiczna ma szeroką swobodę wyboru techniki realizowania wspomnianych obowiązków.

Doktryna wyróżnia trzy podstawowe konstrukcje zabezpieczenia społecznego – ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną. Pierwsza z nich odgrywa współcześnie dominującą rolę. Rozumieć przez nią należy powszechny system oparty na solidarności ubezpieczonych, zakładający przymusowe członkostwo. Świadczenie w ramach tej metody przyznawane jest na zasadzie ekwiwalentności – w zamian za uiszczaną składkę – przy czym wzajemność nie stanowi reguły absolutnej. Gwarancja wypłaty świadczenia warunkowana jest zarówno partycypacją potencjalnego beneficjenta w kształtowaniu systemu, jak i zajęciem określonych ryzyk, przed którymi chroni zabezpieczenie społeczne⁶. Metoda zaopatrzeniowa rozumiana może być dwójako. Z jednej strony świadczenia w jej ramach przyznawane są na poziomie minimalnym osobom potrzebującym w zależności od ich sytuacji. Z drugiej zaś – na podstawie kryterium zasług, tym razem jednak poziom tych świadczeń wynika z uprzywilejowania określonej grupy zawodowej. W obu przypadkach świadczenia finansowane są z budżetu państwa⁷. Przez pomoc społeczną należy zaś rozumieć „nieekwiwalentne świadczenia na rzecz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, które nie są w stanie przezwyciężyć, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia”⁸.

Nieco inaczej pojmuje się zabezpieczenie społeczne w orzecznictwie, przy czym wyraźnie trzeba zaznaczyć, że orzecznictwo, w szczególności sądu konstytucyjnego, najczęściej odnosi się do tej kwestii przez pryzmat konkretnej regulacji normatywnej. Jak wskazuje TK, przez zabezpieczenie społeczne rozumieć należy „system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny”⁹. Czym innym jest zaś prawo do zabezpieczenia społecznego, które TK przedstawia jako „zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania”¹⁰.

⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 27.

⁷ *Ibidem*, s. 28.

⁸ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 31.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 62.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03, OTK ZU 2004, nr 8A, poz. 82.

Należy podkreślić, że art. 67 Konstytucji RP przyjmuje węższe rozumienie tej instytucji, przez co nie może stanowić podstawy do sformułowania wyczerpującej definicji zabezpieczenia społecznego¹¹. W przepisie tym ujęto bowiem wyłącznie w sposób enumeratywny ryzyka socjalne objęte ochroną konstytucyjną. Ustawa zasadnicza gwarantuje zatem obywatelowi świadczenie wyłącznie na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę albo inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w sytuacji pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania. Nie oznacza to, rzecz jasna, że inne ryzyka socjalne nie są objęte ochroną z mocy innych przepisów Konstytucji RP ani też że ustawodawca nie może poszerzyć katalogu ryzyk, które zostaną objęte ochroną¹². Jednak istota zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67, zawiera się wyłącznie w zapewnieniu ochrony na wypadek podstawowych sytuacji wskazanych w tym przepisie. Dlatego też przyjmuje się, że ma on w dużej mierze znaczenie odsyłające, ponieważ określa wyłącznie podstawowe ryzyka socjalne objęte obowiązkiem zapewnienia wsparcia i pozostawia dalsze kwestie, w tym formę tego wsparcia oraz inne sytuacje, w których obywatel będzie uprawniony do otrzymania świadczenia, w ramach swobody regulacyjnej prawodawcy¹³.

W kontekście szerszej definicji zabezpieczenia społecznego, wynikającej z poglądów doktryny, a także węższego ujęcia tej instytucji, zawartego w przepisach konstytucyjnych, obowiązki ustawodawcy należy rozpatrywać dwojako. Z jednej strony obowiązany jest on do ukształtowania systemu zabezpieczenia społecznego, który zagwarantuje świadczenie na poziomie minimalnym jednostkom znajdującym się w konstytucyjnie określonych sytuacjach prawnych. Z drugiej zaś strony, wychodząc poza zakres istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, powinien tak kształtować system, aby w sposób optymalny zaspokajał on potrzeby adresatów. Wynika z tego, że granicą swobody ustawodawcy, a zarazem jego podstawowym obowiązkiem jest realizacja istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W pozostałym zakresie działa on w ramach przyznanej mu władzy dyskrecyjnej. Warto wspomnieć, że dopuszczalne ograniczenia nie są w tym przypadku wyznaczane przez ogólną klauzulę limitacyjną, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale przez istotę prawa określonego we wspomnianym art. 67. Dopiero decydując się na regulację zagadnień wykraczających poza jądro tego prawa podmiotowego, ustawodawca realizujący cele państwa powinien kierować się konstytucyjną aksjologią w poszukiwaniu optymalnego rozwiązania. Zakres i forma zabezpieczenia społecznego pozostają jednak w ramach daleko posuniętego marginesu uznania prawodawcy.

¹¹ M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, vol. 13, s. 580–581.

¹² *Ibidem*, s. 580–582.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12, OTK ZU 2013 nr 6A, poz. 75.

III. Bezwarunkowy dochód podstawowy

W odniesieniu do genezy idei bezwarunkowego dochodu podstawowego wątpliwości budzi to, czy aby na pewno narodziła się ona już w XVI w. na kanwie *Utopii* Tomasza Morusa, jak często wskazuje się w literaturze¹⁴. Faktem jest, że na długo przed powstaniem tego dzieła, a także długo po jego powstaniu, państwa na różne sposoby starały się zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwo socjalne. Nie sposób doszukiwać się jednak we wspomnianych działaniach elementów, które współcześnie moglibyśmy uznać za konstytuujące dochód podstawowy. Dopiero XX w., a zwłaszcza jego druga połowa, przyniósł prawdziwy początek tej współczesnej instytucji¹⁵. Można pokusić się również o stwierdzenie, że dziś mamy do czynienia z jej nową historią – taką, która tworzy się od czasów pandemii¹⁶. Ponadto trudno osiągnąć konsensus w odniesieniu do głównych założeń omawianej idei, w czego wyniku należałoby raczej mówić o dochodach podstawowych bądź też o „rodzinie” dochodu podstawowego¹⁷. Wydaje się jednak, że istnieje kilka cech, które w mniejszy lub większy sposób odpowiadają większości jego koncepcji.

Kluczową cechą, która wyłania się już bezpośrednio z samego brzmienia terminu „bezw warunkowy dochód podstawowy”, jest bezwarunkowość¹⁸. Oznacza ona, że świadczenie wypłacane jest niezależnie od indywidualnych cech beneficjenta, a także bez względu na osiągnięty przez niego dochód. W przypadku świadczeń o charakterze bezwarunkowym nie mają również znaczenia fakt podjęcia pracy przez odbiorcę tego świadczenia ani wykazanie przez niego chęci do pracy¹⁹. Najprościej rzecz

¹⁴ Vide P. Sloman, D.Z. Vargas, P.R. Pinto, *Introduction*, [w:] P. Sloman, D.Z. Vargas, P.R. Pinto, *Universal Basic Income in Historical Perspective*, Palgrave Macmillan, Cham 2021, s. 1–16.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ W czasach pandemii refleksja dotycząca roli państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego nabrała bowiem impetu. Co więcej, zaczęto się zastanawiać, czy zabezpieczenie społeczeństwa na wypadek podobnych kryzysów nie powinno być realizowane w sposób bardziej efektywny niż dotychczas. Uznano także, iż formy wsparcia wykorzystywane w czasie pandemii i po jej ustaniu jednoznacznie wskazują na to, że wprowadzenie dochodu podstawowego leży w granicach możliwości państw (*feasibility*). Vide D. Nettle, E. Johnson, M. Johnson, R. Saxe, *Why Has the COVID-19 Pandemic Increased Support for Universal Basic Income?*, „Humanities and Social Sciences Communications” 2021, nr 8(1).

¹⁷ M. Zwolinski, M.P. Fleischer, *Universal Basic Income: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford 2023, s. 7.

¹⁸ Warto podkreślić, że po angielsku określa się tę instytucję mianem *universal basic income* (w skrócie: UBI). Tym samym jako podstawowa cecha wyłania się nie bezwarunkowość, ale uniwersalność dochodu podstawowego. Vide U. Gentilini, M. Grosh, R. Yemtsov, *The Idea of Universal Basic Income*, [w:] *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*, red. U. Gentilini, M. Grosh, J. Rigolini, R. Yemtsov, World Bank, Washington 2020, s. 2429. Każde rozwiązanie, które jest bezwarunkowe, jest również uniwersalne. Natomiast nie każde świadczenie uniwersalne musi mieć bezwarunkowy charakter. Dlatego też bezwarunkowość i uniwersalność należy uznać za zbliżone, ale nie tożsame, tym samym nie można używać tych określeń wymiennie. Vide M. Torry, *The Definition and Characteristics of Basic Income*, [w:] *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, red. M. Torry, Palgrave Macmillan, Cham 2019, s. 24. Confer K. Widerquist, *Universal Basic Income*, The MIT Press, Cambridge, MA 2024, s. 23, gdzie autor wskazuje, że „bezw warunkowość” i „uniwersalność” to synonimy.

¹⁹ Basic Income Earth Network, <<https://basicincome.org/about-basic-income/>>, dostęp 4 VII 2024.

ujmując, świadczenie w ramach dochodu podstawowego uniezależnione jest od spełnienia jakichkolwiek kryteriów, w tym dochodowych, czym różni się ono od znacznej części form wsparcia społecznego. Bezwarunkowość sprzyja inkluzywności, a także zapobiega stygmatyzacji, która jest charakterystyczna dla świadczeń wymagających spełnienia określonego kryterium czy konkretnych obowiązków.

W odniesieniu do słowa „dochód” wskazać trzeba, że cechą szczególną omawianej instytucji jest konieczność przyznania korzyści w postaci transferu pieniężnego, a nie transferów rzeczowych. Gotówkowy charakter świadczenia umożliwia jego dowolne i niekontrolowane wykorzystanie przez beneficjenta. W porównaniu z transferami rzeczowymi bądź też bonami czy voucherami, które można wykorzystać wyłącznie na z góry określony cel, nieograniczone transfery pieniężne służyć mogą zwiększeniu dobrobytu w perspektywie długoterminowej – z uwagi na to, że jednostki same są najbardziej świadome, czego potrzebują i w jakim obszarze życia powinny ponieść stosowne wydatki czy dokonać inwestycji. Co więcej, transfery pieniężne zwiększają samorządność w ścisłym tego słowa znaczeniu, a tym samym przyczyniają się do realizacji zasady pomocniczości. Jednostka decyduje o sobie. Wpływa to nie tylko na jej relację z pozostałymi członkami społeczeństwa, lecz także na indywidualne poczucie sprawczości i związanej z nią autonomii²⁰.

Ostatnią cechą, którą wprost da się wywnioskować z językowego kształtu pojęcia, jest podstawowy charakter dochodu podstawowego w zakresie jego wysokości, której nie da się jednak abstrakcyjnie obliczyć. Aby rzeczywiście zachować podstawowość świadczenia, należy mieć na względzie potrzeby jego beneficjentów, a zatem kontekstowy charakter omawianej instytucji, której istota sprowadza się do zagwarantowania każdemu „podłogi”, na której będzie mógł stanąć²¹. Skoro potrzeby jednostek są zindywidualizowane i zależą od wielu okoliczności, zarówno zewnętrznych (np. kosztów życia, wsparcia państwa w ramach innych programów socjalnych), jak i wewnętrznych (np. stanu zdrowia), to nie sposób mówić o jednej właściwej kwocie, którą będzie można generalnie uznać za podstawową. Wiąże się to również z możliwościami finansowymi państwa. Nie każde państwo ze względów budżetowych będzie mogło sobie pozwolić na wprowadzenie świadczeń w takiej samej wysokości. Aby mówić o konkretnym świadczeniu jako o dochodzie podstawowym, należy wziąć pod uwagę, czy samo w sobie stanowi ono środek zaspokojenia podstawowych potrzeb – w tym socjalnych – beneficjenta. W przeciwnym razie dochód podstawowy będzie miał wymiar wyłącznie częściowy.

²⁰ M.P. Fleischer, D. Hemel, *The Architecture of Basic Income*, „The University of Chicago Law Review” 2020, nr 87(3), s. 649–656. Autorzy dzielą argumenty przemawiające za gotówkowym charakterem transferu w ramach dochodu podstawowego na trzy kategorie: argumenty maksymalizacji użyteczności, egalitaryzmu zasobów i argumenty libertarianistyczne.

²¹ P. Alston, *Universal Basic Income as a Social Rights-Based Antidote to Growing Economic Insecurity*, [w:] *The Future of Economic and Social Rights*, red. K.G. Young, Cambridge University Press, Cambridge 2019, s. 381.

Kolejną cechę, którą należy omówić, a która nie wynika bezpośrednio z językowego brzmienia omawianego terminu, stanowi uniwersalność. Wyraża się ona w tym, że świadczenie jest automatycznie wypłacane wszystkim członkom społeczności, bez względu na ich wiek, urodzenie, płeć czy inne cechy osobiste²². Co więcej, nie zależy również od osiąganego przez beneficjenta dochodu – nie ogranicza się do osób o określonych potrzebach, w tym potrzebach finansowych. W tym aspekcie zasada uniwersalności pokrywa się z zasadą bezwarunkowości. Choć przywiązanie zwolenników dochodu podstawowego do tej cechy uznać należy za znaczne, to jednak pojawiły się pomysły ograniczenia takiego wsparcia socjalnego do określonych grup, np. niepełnoletnich dzieci, dorosłych w wieku produkcyjnym czy też emerytów i rencistów²³. Uniwersalność dochodu podstawowego pozwala odróżnić go od innych pozytywnych obowiązków państwa, które są realizowane wyłącznie w stosunku do konkretnych grup społecznych, ale również każe postawić pytanie o jego znaczenie w ustroju demokratycznym.

Z jednej strony, tej bardziej optymistycznej, podnosi się bowiem, że postulat uniwersalności, uznawanej za immanentną cechę bezwarunkowego dochodu podstawowego²⁴, stawia prawo do tego świadczenia w jednym szeregu z czynnym prawem wyborczym. Powszechność zakłada, że każdy, komu przysługuje prawo wybierania, może w sposób nieskrępowany z niego korzystać, a obowiązkiem państwa jest ukształtowanie mechanizmów, które będą czyniły tę możliwość dostępniejszą i w konsekwencji: bardziej rzeczywistą²⁵. Wobec tego również w przypadku prawa do dochodu podstawowego trzeba uznać, że wszyscy obywatele, wyłącznie z uwagi na swoją przynależność do wspólnoty, powinni otrzymywać stały transfer pieniężny. W tym kontekście każdy kolejny cenzus ograniczający prawo wybierania byłby równie niedemokratyczny jak każde kolejne ograniczenie (czy warunek) nakładane przy okazji dystrybucji dochodu podstawowego²⁶. Status jednostki w społeczeństwie i jej postrzeganie przez siebie samą oraz przez innych członków społeczeństwa muszą zaś – zgodnie z niezbędną w demokracji zasadą równości –

²² Zdaje się, że nie ma zgody co do kryterium obywatelstwa, choć jest ono często wskazywane nawet bez specjalnego uzasadnienia. Niektórzy podnoszą jednak, że właściwszymi kryteriami byłyby stałe zamieszkiwanie bądź też rezydencja. Pozostaje jednak nadal wątpliwość, jaki okres posiadania obywatelstwa albo stałego zamieszkiwania byłby niezbędny do uzyskania prawa do dochodu podstawowego. *Confer* np. J. Nava, *Making „Universal Basic Income” Universal: An Argument for Residency Based UBI Over Citizenship Based UBI*, „Georgetown Immigration Law Journal” 2022, nr 37(1), s. 139–156.

²³ *Vide* T. Laenen, *The Popularity of Basic Income: Evidence From the Polls*, Palgrave Macmillan, Cham 2023, s. 21.

²⁴ *Vide* np. P. Alston, *op. cit.*, s. 382–383.

²⁵ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2023, s. 140.

²⁶ C. Pateman, *Freedom and Democratization: Why Basic Income Is to Be Preferred to Basic Capital*, [w:] *The Ethics of Stakeholding*, red. K. Dowding, J. De Wispelaere, S. White, Palgrave Macmillan, London 2003, *passim*.

wskazywać na równą pozycję, zatem tożsame możliwości realizacji innych praw i wolności²⁷.

Z drugiej zaś, mniej optymistycznej strony uniwersalność ujmowana jest raczej jako przyciągająca uwagę cecha teoretyczna, która niewiele ma wspólnego z praktyką. Wskazuje się, że już sam „cenzus” obywatelstwa stanowi swego rodzaju ograniczenie. Co więcej, abstrahując od kwestii warunków wejściowych konkretnego projektu politycznego dotyczącego dochodu podstawowego, częstokroć obowiązują warunki wyjściowe, np. taka konstrukcja ordynacji podatkowej, której celem jest *de facto* pozostawienie dochodu podstawowego wyłącznie w rękach przedstawicieli konkretnych grup społecznych. Nikt zatem nie myśli o uniwersalności na poważnie²⁸.

Wśród cech dochodu podstawowego można jeszcze wyróżnić indywidualność, trwałość i regularność wypłaty świadczenia. Odnosnie do indywidualności: świadczenie z założenia ma być wypłacane konkretnym jednostkom, a nie grupom społecznym, takim jak rodzina czy też gospodarstwo domowe. O ile pojawiają się głosy akceptacji dla odmiennego ukształtowania płatności dokonywanych na rzecz osób małoletnich, o tyle zasadą jest, że każdy ma otrzymywać indywidualny transfer pieniężny. Trwałość (*nonwithdrawable*) wsparcia pochodzącego z omawianej instytucji oznacza, że świadczenie wypłacane jest przez całe życie beneficjenta. Nie rozważam kwestii możliwości zmiany wprowadzonego programu, szczególnie przez sąd konstytucyjny²⁹, ale wyłącznie wskazuję na różnicę między klasycznym modelem dochodu podstawowego a programami pilotażowymi. Nigdy i nigdzie dotychczas nie wprowadzono bowiem dochodu podstawowego, który miałby wszystkie wskazane tutaj cechy, ze szczególnym uwzględnieniem trwałości. Pilotaże stanowią jedynie bardzo ograniczony przykład realizacji tego pomysłu, w związku z czym wszelkie procesy wnioskowania z ich efektów muszą być prowadzone ostrożnie, ze świadomością różnic między prawdziwym dochodem podstawowym a jego „wersją próbną”. Sama pewność otrzymania świadczenia jednak nie wystarcza. Konieczne jest, aby było ono wypłacane regularnie. Przewidywalność sprawia, że osiągnięcie celów dochodu podstawowego – szczególnie ograniczenie ubóstwa – jest łatwiejsze. Beneficjent otrzymuje bowiem stały i pewny dochód, co umożliwia nie tylko pewniejsze podejmowanie decyzji krótkoterminowych, lecz także działanie długoterminowe, przyczyniając się do spójnej i świadomej aktywności jednostki, zabezpieczonej zapleczem finansowym³⁰.

²⁷ Eadem, *Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income*, „Politics and Society” 2004, nr 32(1), s. 89–105.

²⁸ M. Zwolinski, M.P. Fleischer, *op. cit.*, s. 7–8.

²⁹ Confer J. De Wispelaere, L. Morales, *The Stability of Basic Income: A Constitutional Solution for a Political Problem?*, „Journal of Public Policy” 2016, nr 36(4), s. 521–545.

³⁰ Postawić można pytanie, co oznacza regularność wypłacania świadczenia w ramach dochodu podstawowego. Z jednej strony wskazuje się jako przykład The Alaska Permanent Fund (APF), który wypłacany jest raz do roku. Z drugiej – krytykuje się takie ujęcie z uwagi na zbyt małą częstotliwość transferów, ponieważ uznaje się, że dochód podstawowy winien być wypłacany co najmniej raz w miesiącu, a być może nawet częściej. *Vide* M. Torry, *op. cit.*, s. 20–28.

Należy mieć na uwadze, że konstrukcja systemu bezpieczeństwa socjalnego zawsze będzie zależeć od oczekiwań w stosunku do niego, a także od wartości, jakie mają leżeć u podstaw tego systemu i być wskutek jego implementacji realizowane. Może się okazać, że inaczej dochód podstawowy może być rozpatrywany w przypadku ujęcia go jako instytucji zmierzającej do demokratyzacji systemu, inaczej zaś w przypadku uznania go wyłącznie za mechanizm wsparcia socjalnego i ewentualnie pogłębienia indywidualnej wolności.

Uwzględniając powyższą charakterystykę, przez dochód podstawowy rozumieć należy stałe gotówkowe transfery pieniężne, których beneficjentami są wszystkie jednostki objęte jurysdykcją danego państwa³¹ niezależnie od jakichkolwiek kryteriów, w tym dochodowych. Środki te mają być wypłacane przez państwo na rzecz indywidualnych jednostek w równych odstępach czasu w wysokości wystarczającej do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych.

IV. Spójność celów – zapewnienie godnego życia

Możliwość wprowadzenia do polskiego porządku prawnego bezwarunkowego dochodu podstawowego jako jednej z form zabezpieczenia społecznego objętej konstytucyjną ochroną zależy od dwóch czynników. Z jednej strony można mieć wątpliwości, na ile stanowi on zabezpieczenie społeczne jako takie w dotychczasowym rozumieniu tego pojęcia. Z drugiej strony, nawet jeśli uznać dochód podstawowy za współczesną formę zabezpieczenia społecznego, nie oznacza to automatycznie, że obowiązek jego wprowadzenia warunkowany jest konstytucyjnie ani też że jego implementacja byłaby konstytucyjnie chroniona na podstawie art. 67 ustawy zasadniczej.

W kontekście pierwszej wątpliwości trzeba rozważyć, czy wdrożenie dochodu podstawowego mogłoby się dokonać z wykorzystaniem jednej z dotychczas utrwalonych technik zabezpieczenia społecznego. Z pewnością technika ubezpieczeniowa nie przystaje do konstytucyjnych cech tej instytucji. Skoro miarą udziału obywatela w tworzeniu systemu ubezpieczeń społecznych jest składka, a system ten kształtowany jest na zasadzie wzajemności³², to nie sposób byłoby osiągnąć w tych ramach bezwarunkowości dochodu podstawowego. Wskazuje się, że „będąc formą pomocy publicznej, a nie ubezpieczenia społecznego, nie są one [świadczenia z dochodu podstawowego – przyp. M.P.K.] ograniczone do osób, które zapłaciły wystarczającą liczbę składek na ubezpieczenie społeczne, aby kwalifikować się do świadczeń z ubezpieczenia społecznego”³³. Co więcej, ze względu na wzajemność systemu ubezpieczeniowego, niemającą charakteru absolutnego³⁴,

³¹ Pozostaje kwestia obywatelstwa, która była już w tekście podnoszona. *Vide* przyp. 22.

³² I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 27.

³³ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2017, s. 8 [tłum. M.P.K.].

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98, OTK 2000, nr 4, poz. 112.

w przypadku braku ekwiwalentności świadczeń również należałoby postawić pytanie, czy aby na pewno tak ukształtowany system realizuje misję dochodu podstawowego, czyli poprawę jakości życia ludzkiego w obszarach takich jak nierówności społeczne, wolność, sprawiedliwość społeczna, prekaryjność pracy, ubóstwo, zdrowie, a szczególnie zdrowie psychiczne, czy też ochrona środowiska naturalnego i zrównoważony rozwój³⁵. Cechą systemu ubezpieczeniowego, jak wskazano już powyżej, nie jest przecież osiągnięcie tak określonych rezultatów, ale raczej normatywne ujęcie grupy ryzyka, która na zasadzie solidaryzmu społecznego wspierać będzie swoich członków na wypadek wystąpienia określonych zagrożeń. Technika ubezpieczeniowa ma zatem raczej pomóc złagodzić skutki konkretnych zdarzeń, a nie doprowadzić do osiągnięcia abstrakcyjnych celów.

Nieco inaczej rzecz się ma w przypadku techniki zaopatrzeniowej, ale wyłączenie w tym zakresie, w którym odnosi się ona do formy zaopatrzenia społecznego uwzględniającej przyznanie świadczenia o charakterze prawa podmiotowego wszystkim, niezależnie od kryterium zasługi. Tu jednak wskazuje się choćby na to, że prawo do zaopatrzenia „może być uzależnione od faktu nieposiadania innych środków utrzymania”³⁶, co stoi w sprzeczności z podstawową cechą dochodu podstawowego, jaką jest bezwarunkowość.

Bez wątpienia można uznać, że dochód podstawowy nie przystaje również do konstrukcji pomocy społecznej. Świadczenia w jej ramach przyznawane są bowiem wyłącznie w przypadku trudnej sytuacji życiowej, nie mają charakteru roszczeniowego, a także są subsydiarne w stosunku do starań jednostki o znalezienie pracy zarobkowej³⁷. Jest to nie do pogodzenia z uniwersalnością i bezwarunkowością dochodu podstawowego. Jednocześnie kryteria przyznawania pomocy społecznej mogą być, do pewnego stopnia, uznaniowe, a ocena ich spełnienia należy do urzędników państwowych, dlatego tak rozumiane świadczenie nie posłużyłoby ograniczeniu stygmatyzacji społecznej i nie doprowadziłoby do likwidacji biurokratyzmu.

Wyraźnie trzeba jednak zaznaczyć, że choć doktryna jest w miarę zgodna co do wyróżnienia podstawowych technik, za których pomocą może być realizowane prawo do zabezpieczenia społecznego, to przepisy konstytucyjne nie przewidują wprost ani konkretnych metod, ani nawet dopuszczalnego zakresu form, z których ustawodawca mógłby wybrać najbardziej dlań korzystny sposób zaspokojenia podstawowych potrzeb jednostek. Dlatego też można się zastanowić, czy jednak ustrojodawca nie miał na celu odejścia od zastanych form zabezpieczenia społecznego i równoczesnego otwarcia przestrzeni do zmiany ich rozumienia³⁸.

Poza problematycznym przyporządkowaniem dochodu podstawowego do któregoś z utrwalonych kategorii metod i technik zabezpieczenia społecznego wątpliwe

³⁵ B. McDonough, J. Bustillos Morales, *Universal Basic Income*, Routledge, London 2019, *passim*.

³⁶ J. Piotrowski, *op. cit.*, s. 183.

³⁷ *Vide* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 252.

³⁸ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 30–31.

jest również jego ujęcie z perspektywy podstawowych zasad funkcjonowania tego systemu. Skoro obowiązki państwa aktualizują się dopiero w określonym momencie, w którym jednostka znalazła się w sytuacji szczególnego zapotrzebowania, a nie istnieją przez sam fakt podlegania tej jednostki jurysdykcji danej wspólnoty politycznej, może to być nie do pogodzenia z zasadą uniwersalności dochodu podstawowego. Z zasady tej wynika przecież, że świadczenie jest automatycznie wypłacane wszystkim jednostkom niezależnie od sytuacji, w której się znalazły. I choć uniwersalność w pełnym wymiarze bywa kwestionowana, to jednak nie sposób pogodzić z nią poglądu, zgodnie z którym obowiązek spoczywający na państwie „nie zwalnia automatycznie jednostek z obowiązku dbałości o własne interesy oraz dążenia do samodzielnego zaspokojenia wszystkich swoich potrzeb”³⁹, co stanowi przejaw zasady pomocniczości charakterystycznej dla współczesnych demokracji konstytucyjnych, nie tylko w zakresie zabezpieczenia społecznego⁴⁰.

Powyższe prowadzi do wniosku, że dochód podstawowy stanowi alternatywę dla tradycyjnie rozumianego systemu zabezpieczenia społecznego. Nie odpowiada żadnej z form zabezpieczenia społecznego rozważanych dotychczas, dlatego poczytywać go należy za próbę albo zastąpienia aktualnie istniejącego systemu, albo jego reinterpretacji⁴¹. Jednak nawet jeśli uznać bezwarunkowy dochód podstawowy za współczesną modyfikację systemu zabezpieczenia społecznego, szczególnie w zakresie technik i zasad funkcjonowania tego systemu, to konstytucyjne ujęcie zabezpieczenia społecznego ma charakter wąski i nie pozwala na uwzględnienie w ramach istoty tego prawa świadczenia bezwarunkowego i uniwersalnego, niezależnego od kryterium dochodowego czy też możliwości i faktycznego wykonywania pracy zarobkowej.

V. Zakończenie

Prawo do zabezpieczenia społecznego określone w art. 67 Konstytucji RP składa się z jądra, któremu odpowiada minimalny zakres tego prawa, jaki państwo ma obowiązek zapewnić jednostce, a także z otoczki w postaci uprawnień zagwarantowanych na poziomie ustawowym i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. Ponadto przepis ten obejmuje swoją treścią wąski zakres ryzyk. Z tych powodów nie sposób odnaleźć w art. 67 Konstytucji RP podstawy obowiązku ustawowego wdrożenia bezwarunkowego dochodu podstawowego. Tym samym – skoro

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163.

⁴⁰ Vide M. Zubik, *Pomocniczość. Zasada ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityk państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.

⁴¹ Vide R. Szarfenberg, *Dochód podstawowy a współczesne zabezpieczenie społeczne*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2018, nr 4, s. 3–27.

„nie można jednak wykazać naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do tego, czego ustawodawca nie miał obowiązku uregulowania”⁴² – podstawą wprowadzenia dochodu podstawowego mogą być wyłącznie inne przepisy konstytucyjne i wynikające z nich systemowe wartości, a nie prawo do zabezpieczenia społecznego.

Bibliografia

Źródła

- Basic Income Earth Network, <<https://basicincome.org/about-basic-income/>>.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 112.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 252.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03, OTK ZU 2004, nr 8A, poz. 82.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 62.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12, OTK ZU 2013, nr 6A, poz. 75.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13, OTK ZU 2014, nr 2A, poz. 15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163.

Piśmiennictwo

- Alston P., *Universal Basic Income as a Social Rights-Based Antidote to Growing Economic Insecurity*, [w:] *The Future of Economic and Social Rights*, red. K.G. Young, Cambridge University Press, Cambridge 2019.
De Wispelaere J., Morales L., *The Stability of Basic Income: A Constitutional Solution for a Political Problem?*, „Journal of Public Policy” 2016, nr 35(4).
Fleischer M.P., Hemel D., *The Architecture of Basic Income*, „The University of Chicago Law Review” 2020, nr 87(3).
Gentilini U., Grosh M., Yemtsov R., *The Idea of Universal Basic Income*, [w:] *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*, red. U. Gentilini, M. Grosh, J. Rigolini, R. Yemtsov, World Bank, Washington 2020.
Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006.
Kaczmarczyk M.P., *Constitutional Challenges to the Universal Basic Income in Illiberal Democracies*, [w:] *Politische Partizipation und bedingungsloses Grundeinkommen – „Narrative”*

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13, OTK ZU 2014, nr 2A, poz. 15.

- der Zukunft / Political Participation and Unconditional Basic Income – „Narratives” of the Future*, red. L. Hartmann, S. Kaufmann, B. Neumarker, A. Urs Sommer, LIT Verlag, Berlin 2024.
- Laenen T., *The Popularity of Basic Income: Evidence From the Polls*, Palgrave Macmillan, Cham 2023.
- McDonough B., Bustillos Morales J., *Universal Basic Income*, Routledge, London 2019.
- Nava J., *Making „Universal Basic Income” Universal: An Argument for Residency Based UBI Over Citizenship Based UBI*, „Georgetown Immigration Law Journal” 2022, nr 37(1).
- Nettle D., Johnson E., Johnson M., Saxe R., *Why Has the COVID-19 Pandemic Increased Support for Universal Basic Income?*, „Humanities and Social Sciences Communications” 2021, nr 8(1).
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Pateman C., *Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income*, „Politics and Society” 2004, nr 32(1).
- Pateman C., *Freedom and Democratization: Why Basic Income is to Be Preferred to Basic Capital*, [w:] *The Ethics of Stakeholding*, red. K. Dowding, J. De Wispelaere, S. White, Palgrave Macmillan, London 2003.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody. Z prac Instytutu Gospodarstwa Społecznego*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966.
- Schwab K., *The Fourth Industrial Revolution*, Portfolio Penguin, London 2017.
- Sloman P., Vargas D.Z., Pinto P.R., *Introduction*, [w:] P. Sloman, D.Z. Vargas, P.R. Pinto, *Universal Basic Income in Historical Perspective*, Palgrave Macmillan, Cham 2021.
- Szarfenberg R., *Dochód podstawowy a współczesne zabezpieczenie społeczne*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2018, nr 4.
- Torry M., *The Definition and Characteristics of Basic Income*, [w:] *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, red. M. Torry, Palgrave Macmillan, Cham 2019.
- Van Parijs P., Vanderborght Y., *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2017.
- Widerquist K., *Universal Basic Income*, The MIT Press, Cambridge, MA 2024.
- Wright R.E., Przeglasińska A., *Debating Universal Basic Income: Pros, Cons, and Alternatives*, Palgrave Macmillan, Cham 2022.
- Zieleniecki M., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, vol. 13.
- Zubik M., *Pomocniczość. Zasada ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityk państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2023.
- Zubik M., Podkowik J., Rybski R., Rydel K., *Basic Income and Constitutionalism: Will Our Constitutions Bring Us UBI in the Foreseeable Future?*, [w:] *Politische Partizipation und bedingungsloses Grundeinkommen – „Narrative” der Zukunft / Political Participation and Unconditional Basic Income – „Narratives” of the Future*, red. L. Hartmann, S. Kaufmann, B. Neumarker, A. Urs Sommer, LIT Verlag, Berlin 2024.
- Zwolinski M., Fleischer M.P., *Universal Basic Income: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford 2023.