

Rozdział I. Geneza, pojęcie, metody realizacji i funkcje zabezpieczenia społecznego

§ 1. Geneza urządzeń zabezpieczenia społecznego i prawa do zabezpieczenia społecznego

Potrzeba stworzenia państwowych form zabezpieczenia społecznego pojawia się jako skutek rewolucji przemysłowej i powstania tzw. klasy robotniczej. W społeczeństwie przedindustrialnym problematyka zabezpieczenia społecznego ludności nie była właściwie znana¹. Ustawodawstwo z tego zakresu zazwyczaj zobowiązywało gminy i miasta do zapewnienia elementarnej opieki każdemu ze swoich mieszkańców pozbawionemu źródeł utrzymania. Prekursorem rozwiązań w tej dziedzinie była Szkocja (system opieki społecznej został wdrożony w 1574 r. – „Old Scottish Poor Law”) oraz Anglia (system opieki wprowadzony w 1601 r. „The Poor relief Act”)². Regulacje skierowane na pomoc ludziom ubogim postrzegano jako istotny element polityki zapewniania porządku publicznego, przy czym opieka społeczna miała charakter bardzo ograniczony i zmuszała właściwie do korzystania z niej w ostateczności (przykładowo w Anglii po reformie w 1834 r. skutkiem korzystania z pomocy społecznej mogło być pozbawienie praw obywatelskich).

¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 17–20; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników, Zarys systemu – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29–41; E. Grabowski, *Początki ubezpieczeń społecznych*, Studia i materiały z historii ubezpieczeń społecznych w Polsce, Warszawa 1986, Nr 4, s. 8 i nast.

² W przeciwieństwie do The Poor Relief Act 1601, Old Scottish Poor Law nie było jedną ustawą. Był to raczej system rozwiązań wdrożonych na podstawie ustaw z 1574, 1579 i 1562 r. Prekursorem tych działań była w istocie Anglia preelżbietenńska, w której uchwalono kilka ustaw składających się na Tudor Poor Law (np. Vagabonds and Beggars Act 1494 za Henryka VII). Z kolei The Poor Relief Act 1601 scalał rozwiązania normatywne i dostosowywał je do czasów poreformacyjnych, kiedy to zamykano klasztory, na których opierał się system tudorowski (zob. R. Mitchison, *The Old Poor Law in Scotland: the Experience of Poverty, 1574–1845*, Edinburgh 2000).

Dodatkowo przysługiwała ona w miejscu stałego zamieszkania. Stąd proces industrializacji oraz napływ ludności wiejskiej do miast związany z poszukiwaniem zatrudnienia stanowił istotne obciążenie. Zdarzało się, że robotnicy byli usuwani z obszarów administracyjnych jednostek organizacyjnych zobowiązanych do udzielania pomocy (np. gminy), tak aby nie mogli się oni domagać pomocy. Na powstawanie innych form wsparcia (poza pomocą społeczną) istotny wpływ miała również rewolucja przemysłowa. Pierwsze inicjatywy zmierzające do stworzenia form ochrony podejmowali sami robotnicy, tworząc kasy wzajemnej pomocy (*friendly societies*). W istocie były to formy dobrowolnego ubezpieczenia, które miały jednak niewielkie znaczenie. Wynikało to głównie z faktu, że skupiały w większości osoby podobnie narażone na wystąpienie określonego ryzyka socjalnego (zwłaszcza wypadku przy pracy czy niezdolności do pracy). Poza tym, w okresie kryzysów gospodarczych, malała liczba płacących składki, a wzrastała liczba osób oczekujących pomocy. Zarówno pomoc społeczna, jak i kasy wzajemnej pomocy nie były w stanie zapewnić robotnikom należytej ochrony. Również próby samodzielnego zabezpieczenia się na wypadek zajścia określonych ryzyk nie były udane, ponieważ możliwości zgromadzenia oszczędności wobec niskiego poziomu płac i długofalowego charakteru ryzyka niezdolności do pracy były znikome. Co więcej, wystąpienie tego ryzyka wywoływało dotkliwe skutki zarówno dla samego pracownika, jak i jego rodziny. Brak zdolności do wykonywania pracy powodował brak możliwości osiągnięcia przychodu. Dość częste w owym czasie wypadki przy pracy były z kolei przyczyną nędzy klasy pracującej. W praktyce iluzoryczna była również możliwość dochodzenia roszczeń od pracodawcy na drodze cywilnej.

Zmiany w strukturze społecznej oraz dotyczące ustroju pracy wywierały istotny wpływ na rozwój myśli politycznej i społecznej. Dla przedstawicieli liberalizmu jakakolwiek forma ochrony socjalnej była nie do przyjęcia. Wynikało to po części z uwarunkowań historycznych, gdyż doktryna liberalna była wyrazem walki z poprzednim ustrojem – feudalizmem. Stąd też zakładała nieograniczoną swobodę działania i usunięcie wszelkiej interwencji państwa. Zdaniem *E. Grabowskiego*, w czasach, w których protekcjonizm czasów merkantylnych, monopole cechowe i pańszczyzna zawładnęły życiem gospodarczym, wzmacniając silnych agrariuszy, majstrów rzemieślniczych, dyskredytując włościan czy rzemieślników, podstawowym celem liberalizmu rewolucyjnego stało się zrównanie wszystkich obywateli wobec prawa i zniesienie poddaństwa. Liberalowie nie odmawiali państwu racji istnienia. Jego rola miała jednak zostać ograniczona do minimum, sprowadzając się do organizacji obrony i sądownictwa. W liberalizmie nie chodziło o zniesienie państwowości i wszelkich przywilejów. Żądano wolności w imię sprawiedliwości³. Rozwój myśli liberalnej powiąza-

³ *E. Grabowski*, *Początki*, s. 8.

ny ze zmianami społecznymi i uwarunkowaniami epoki industrialnej utorował z kolei drogę idei nieograniczonej wolności. Była to jednak wolność „zawierania umów, współzawodnictwa i wolność umierania z głodu” prowadząca do nadmiernej proletaryzacji mas miejskich, napływu ludności i wycisku robotników w fabrykach⁴. Z tego powodu postliberałowie zaczęli w XVIII w. domagać się przywrócenia przywilejów dla osób potrzebujących wsparcia. Nurt ten doprowadził do powstania idei państwa kulturalnego (*Kulturstaat*), którego podstawowym zadaniem miała być ochrona słabych przed silnymi⁵. Jednocześnie powstanie dość dużej i w miarę jednorodnej grupy społecznej, jaką byli robotnicy, utorowało drogę dla działalności pierwszych partii socjalistycznych, których podstawowym celem była zarówno zmiana ustroju, jak i poprawa sytuacji pracowników. Sprawy socjalne, którym nie poświęcano wcześniej wiele uwagi, stały się instrumentem walki politycznej i kierowania robotnikami.

Napięte relacje pomiędzy robotnikami a zatrudniającymi ich przedsiębiorcami oraz wpisująca się w ten konflikt dyskusja polityczna wywarły istotny wpływ na przyjmowanie pierwszych regulacji z dziedziny zabezpieczenia społecznego. Z punktu widzenia „posiadaczy kapitału” chodziło jednak o zachowanie *status quo* w obawie o ryzyko zmiany ustroju na drodze rewolucyjnej. Pierwsze unormowania w dziedzinie szeroko rozumianej ochrony pracy zostały podjęte w Anglii, gdzie wprowadzono przepisy o inspekcji fabrycznej (na podstawie *The Factories Act* z 1833 r.). Miały one na celu ochronę pracownika przed nadużyciami ze strony pracodawcy. Z kolei w innych państwach pojawiła się idea prowadzenia przez państwo polityki społecznej rozumianej jako działalność państwa, zmierzająca do złagodzenia trudności bytu codziennego robotników oraz osłabienia walki klasowej w drodze rozmaitych reform⁶.

W historii zabezpieczenia społecznego w Zachodniej Europie niewątpliwie dominują dwie tradycje rozwiązywania kwestii społecznej (robotniczej): 1) ubezpieczeniowa – zorientowana na potrzeby pracownicze, zwłaszcza w związku z ryzykiem niezdolności do pracy i śmierci żywiciela, oraz 2) prawa ubogich⁷, o którym była mowa wyżej. Model ubezpieczeniowy rozwijał się zwłaszcza w Niemczech i był przejmowany w wielu państwach Europy Zachodniej. Nawiązuje on do instytucji ubezpieczeń wzajemnych (pierwotnie dobrowolnych, w których możliwa stała się masowa i zarazem tańsza ochrona w razie wystąpienia określonych zdarzeń losowych), które zostały przekształ-

⁴ Tamże.

⁵ Tamże, s. 9.

⁶ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] E. Strzelecki (red.), *Polityka społeczna, Materiały do Studiów, Praca Zbiorowa*, Warszawa 1965, s. 179.

⁷ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001, s. 70–72.

cone w ubezpieczenia przymusowe obejmujące wszystkich członków wspólnoty ryzyka, do której zaliczało się zarówno pracowników, jak i pracodawców. Pierwsze, kompleksowe, regulacje prawne mające na celu ochronę pracowników na wypadek choroby, inwalidztwa, śmierci żywiciela i starości wprowadzono pod koniec XIX w. w Niemczech za rządów *Otto von Bismarcka*. Składały się na nie: ustawa o ubezpieczeniu chorobowym robotników z 1883 r.; ustawa o ubezpieczeniu inwalidzkim i emerytalnym z 1889 r. oraz ustawa o wypadkach przy pracy z 1885 r. Wymienionym aktom prawnym podlegali wszyscy zatrudnieni robotnicy. Przyznanie świadczeń zależało od spełniania ustawowo przewidzianych kryteriów. Do wykonywania zadań powołane zostały instytucje publiczne: kasy chorych, zakłady ubezpieczenia inwalidzkiego i branżowe zakłady od wypadków. Składki odprowadzali (po połowie) pracownicy i pracodawcy. Reguła ta nie obowiązywała w ubezpieczeniu wypadkowym. Tutaj składki odprowadzał tylko pracodawca. Wpłacane z różnych tytułów składki tworzyły fundusz przeznaczony na wypłatę świadczeń. Wejście w życie ustaw ubezpieczeniowych znacznie odciążyło pomoc społeczną i zapoczątkowało rozwój idei ubezpieczenia społecznego jako formy realizacji zabezpieczenia społecznego.

Z kolei w krajach anglosaskich system ochrony robotników został oparty na idei prawa ubogich i rozwijany był dalej jako zaopatrzeniowa metoda realizacji zabezpieczenia społecznego. W tej formie ochronę wprowadziły także kraje skandynawskie⁸. Podstawowym celem było zabezpieczenie osób znajdujących się w potrzebie bez względu na ich przynależność i pochodzenie społeczne. Prawo do świadczeń było udzielane na dość niskim poziomie, równym dla wszystkich⁹. Model wywodzący się z brytyjskiego prawa ubogich przetrwał w Anglii bez większych zmian do XIX w. Dopiero w pierwszej połowie XX w. zaznaczył się wpływ modelu ubezpieczeniowego¹⁰.

Pod względem prawnym pomiędzy modelem ubezpieczeniowym a zaopatrzeniowym opartym na prawie ubogich zachodziła bardzo istotna różnica. W modelu ubezpieczeniowym decyzja była deklaratoryjna, a świadczenie miało charakter roszczeniowy, co oznaczało możliwość jego ochrony na drodze sądowej¹¹. W modelu opartym na prawie ubogich decyzja o przyznaniu prawa do świadczenia była konstytutywna, a świadczenie uznaniowe. Te dwie różne formy ochrony socjalnej wyznaczyły w XX w. w Europie Zachodniej i na świecie drogi rozwoju systemów zmierzających do zabezpieczenia na wypadek zaj-

⁸ U. Kalina-Prasznik, *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem i rynkiem*, Warszawa 2012, s. 6–7.

⁹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie*, s. 17–25.

¹⁰ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia*, s. 70.

¹¹ Tamże, s. 72.

ścia określonych ryzyk socjalnych. Ma to również znaczenie z punktu widzenia rozwoju idei „zabezpieczenia społecznego” i jej realizacji w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że model ubezpieczeniowy (zwany również bismarckowskim) miał istotny wpływ na tworzenie form ochrony socjalnej w odrodzonej Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Znajdowało to również wyraz w uchwalanych Konstytucjach: zarówno z 1927 r. oraz 1952 r., jak i tzw. Małej Konstytucji (w której odwoływano się do ubezpieczenia społecznego). Dopiero Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła prawo do zabezpieczenia społecznego.

Z kolei angielska koncepcja realizacji zabezpieczenia społecznego została przejęta w Stanach Zjednoczonych, a także w Kanadzie, stanowiąc podstawę rozwoju „zabezpieczenia społecznego”. Pojęcie to wywodzi się bowiem z angielskiego *social security*. W przeciwieństwie do Niemiec i innych krajów Europy Zachodniej, w Anglii nie występował na taką skalę socjalistyczny ruch robotniczy. Działalność związków zawodowych rozpoczęła się w okresie słabnącego czartyzmu, który występował w pierwszej połowie XIX w. Stąd też ruch związkowy został oparty na filozofii liberalnej, co sprawiało, że robotnicy przede wszystkim dążyli do poprawy warunków pracy¹². Skutkiem tego było założenie partii pracy (*Labour Party*), w której nurt fabianistyczny nigdy nie był tak radykalny, jak ruch socjalistyczny w Europie kontynentalnej. Na przeszkodzie szerszemu rozwojowi opieki społecznej stały również purytańskie zasady natury filozoficznej¹³. Z kolei w Stanach Zjednoczonych nie było wówczas liczącego się ruchu związkowego (sytuacja istotnie zmieniła się w latach 50. XX w.).

W powyższym świetle widać istotną różnicę pomiędzy rozwojem ochrony socjalnej w Niemczech i w Anglii (a szerzej – pomiędzy krajami, które przejęły model bismarckowski i anglosaski). O ile w Niemczech i szerzej – w Europie Zachodniej jakiegokolwiek różnice klasowe były uznawane przez ruch socjalistyczny za niebezpieczne, co skłaniało do dość istotnego angażowania państwa w zapewnienie poziomu ochrony socjalnej robotników, o tyle w Anglii dominująca była zasada „pomocy do samopomocy”, według której każdemu (a zatem nie tylko robotnikowi) należy się pomoc, tak by był w stanie radzić sobie samodzielnie. Przykładowo w ustawodawstwie rentowym przyjmowano za regułę przyznawanie świadczeń, tak długo jak było to możliwe. Prowadzona polityka miała zatem bardziej na celu profilaktykę (ochronę zdrowia) służącą zapobieganiu powstaniu stanu inwalidztwa i niezdolności do pracy. Dlatego też, w wielu krajach (Dania, Norwegia, Szwecja), z angielskich kas wzajemnej po-

¹² E. Boettcher, *Sozialpolitik und Sozialreform*, [w:] E. Boettcher (red.), *Sozialpolitik und Sozialreform*, Tuebingen 1957, s. 10–18; dalsza część wywodów dotycząca rozwoju idei zabezpieczenia społecznego została przedstawiona na podstawie przedmiotowego opracowania.

¹³ U. Kalina-Prasznic, *Społeczne*, s. 7.

mocy wyłoniło się w pierwszej kolejności ubezpieczenie na wypadek choroby i bezrobocia¹⁴. Z powyższych powodów przykładowo wprowadzona z końcem XIX w. w Niemczech instytucjonalizacja rent nie była uznawana w Anglii za rozwiązanie przekonujące¹⁵.

Istotny wpływ na rozwój idei *social security* odegrały również skutki pierwszej wojny światowej związane z pojawieniem się dużej liczby inwalidów i weteranów wojennych niezdolnych do pracy. Stąd też, w ocenie *H. Kesslera*, początków idei *social security* należy upatrywać w środkach podejmowanych po pierwszej wojnie światowej w Anglii, w Stanach Zjednoczonych oraz Kanadzie, które zmierzały do aktywizacji zawodowej ofiar wojny¹⁶, a które sprowadzały się do zapobiegania inwalidztwu oraz rehabilitacji. Nie bez znaczenia jest również powstanie, po pierwszej wojnie światowej, na wniosek związków zawodowych MOP. Wśród członków założycieli były takie kraje, jak: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Polska, Francja, Japonia, Czechosłowacja, Kuba oraz Belgia. Podstawowe problemy, z jakimi MOP miała do czynienia w tym okresie, związane były z czasem pracy (8-godzinny dzień pracy), bezrobociem, ochroną macierzyństwa czy warunkami pracy, zwłaszcza kobiet i młodzieży.

O anglosaskim rodowodzie *social security* najlepiej świadczą jednak akty prawne, w których pojawiało się to pojęcie. Wprawdzie po raz pierwszy wyrażenia tego użyto w dekreście z 31.10.1919 r. Rady Komisarzy Ludowych¹⁷, lecz największy wpływ na jego upowszechnienie miał *The Social Security Act*¹⁸ wydany w 1935 r. w Stanach Zjednoczonych. Mimo że przedmiotowy akt prawny był skutkiem kryzysu gospodarczego lat 20. XX w., to przewidywał świadczenia głównie na wypadek starości. Zawarte w nim były także regulacje normujące pomoc dla górników, niezdolnych do pracy, bezrobotnych czy osób, które znalazły się w trudnym położeniu socjalnym. Uznanie konieczności rozwiązania kwestii socjalnej znalazło swój wyraz w pierwszej regionalnej konferencji pracy amerykańskich państw członkowskich MOP w Santiago w 1935 r. Stwierdzono wówczas, że 50-letnie doświadczenia dowodzą, iż najlepszym rozwiązaniem

¹⁴ *T. Zieliński*, Ubezpieczenia, s. 35.

¹⁵ *E. Boettcher*, Sozialpolitik, s. 11.

¹⁶ *H. Kessler*, *The Principles and Practices of Rehabilitation*, Filadelfia 1950, cytowane za: *E. Boettcher*, *Sozialpolitik und Sozialreform, Ein einführendes Lehr- und Handbuch der Sozialpolitik*, Hamburg 1957, s. 11.

¹⁷ *E. Modliński*, *Podstawowe zagadnienia ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 7.

¹⁸ Pełny tytuł: *An act to provide for the general welfare by establishing a system of Federal old-age benefits, and by enabling the several States to make more adequate provision for aged persons, blind persons, dependent and crippled children, maternal and child welfare, public health, and the administration of their unemployment compensation laws; to establish a Social Security Board; to raise revenue; and for other purposes.*

jest wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia, które będzie zabezpieczało pracowników w razie wypadku przy pracy, choroby zawodowej, choroby, macierzyństwa, przedwczesnej śmierci oraz niedobrowolnej niezdolności do pracy. Dlatego też każdy system ubezpieczeń społecznych powinien: chronić przed wystąpieniem niezdolności do zarobkowania, usuwać bądź łagodzić niezdolność do pracy, tak aby pracownik mógł ponownie wykonywać swój zawód oraz przewidywać świadczenia pieniężne o charakterze roszczeniowym w trakcie niemożności zarobkowania¹⁹.

Obecne rozumienie pojęcia *social security* wynika przede wszystkim z polityki społecznej, jaka była prowadzona podczas drugiej wojny światowej. Przede wszystkim wskazać trzeba na Kartę Atlantycką z 14.8.1941 r., w której jako wspólny cel polityki uznano w Stanach Zjednoczonych oraz Anglii zagwarantowanie zabezpieczenia społecznego. W Anglii zwrócić należy uwagę na Raport Lorda W. Beveridge'a z 1942 r. i później opublikowaną przez niego pracę „Full employment in a free society” z 1944 r. Proponowany przez niego plan zabezpieczenia społecznego (*Plan for Social Security*) miał być systemem ubezpieczenia społecznego służącym ochronie w sytuacji przejściowych przeszkód bądź utraty zdolności zarobkowania oraz specjalnych wydatków związanych z urodzeniem, ślubem oraz śmiercią (*The main feature of the Plan for Social Security is a scheme of social insurance against interruption and destruction of earning power and for special expenditure arising at birth, marriage or death*).

Właściwie dopiero od drugiej wojny światowej można mówić o jurydykacji „prawa do zabezpieczenia społecznego” w różnych aktach prawa międzynarodowego i ujmowania *social security* w kategoriach prawa człowieka. W pierwszej kolejności wskazać należy na uchwaloną w 1948 r. (przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych) Powszechną Deklarację Praw Człowieka²⁰, w której w art. 22 stanowi się, że każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia społecznego. Termin ten został powtórzony później w wydawanych aktach prawa międzynarodowego, np. w Konwencji 102 i 130 MOP, Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r., Europejskiej Konwencji Zabezpieczenia Społecznego z 1972 r. oraz Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego zrewidowanym i przyjętym w 1990 r. (przedmiotowe akty prawne zostaną omówione w II rozdziale książki).

¹⁹ Labour Conference, Santiago [Chile], Record of Preceedings, Genf 1936, cytowane za: E. Boettcher, s. 11.

²⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r., UN Doc A/Res/3/217; tekst polski: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, Toruń 1993.

W ustawach zasadniczych krajów europejskich problematyka ochrony socjalnej (zabezpieczenia społecznego) była ujmowana bardzo różnie. W państwach realnego socjalizmu widać kształtowanie się metod ochrony zgodny z linią rozwojową ubezpieczenia społecznego w systemach zachodnio-europejskich²¹. Z kolei w Europie Zachodniej istotne było wydanie we Francji w 1956 r. kodeksu zabezpieczenia społecznego (*code de la sécurité sociale*) oraz w Republice Federalnej Niemiec – kodeksu socjalnego (*Sozialgesetzbuch*). Aktualnie w konstytucjach państw europejskich prawo do ochrony socjalnej jednostek wyrażane jest albo w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego, albo ubezpieczenia bądź pomocy społecznej. Przykładowo wskazać można na Konstytucje: 1) Bułgarii (art. 51 ust. 1 i 2 – „1. Obywatele mają prawo do ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. 2. Osoby, które tymczasowo pozostają bez pracy korzystają z ubezpieczenia społecznego na warunkach i trybie określonych ustawą”)²²; 2) Estonii (§ 28 zd. 2 – „Obywatel ma prawo do pomocy państwa w razie starości, niezdolności do pracy, utraty żywiciela lub ubóstwa. Rodzaje pomocy, zakres i warunki oraz tryb jej otrzymania określa ustawa”)²³; 3) Luksemburga (art. 11 ust. 5 – „Ustawa reguluje, co się tyczy zasad, zabezpieczenie społeczne [...]”)²⁴; 4) Portugalii (art. 63 – „1. Wszyscy mają prawo do zabezpieczenia społecznego. 2. Obowiązkiem państwa jest organizowanie, koordynowanie i subwencjonowanie jednolitego i zdecentralizowanego systemu zabezpieczenia społecznego, z udziałem związków zawodowych, innych organizacji reprezentujących pracowników oraz zrzeszeń reprezentujących inne osoby objęte świadczeniami. 3. System zabezpieczenia społecznego zapewnia obywatelom ochronę w razie choroby, starości, inwalidztwa, wdowieństwa i sieroctwa, a także w razie pozostawania bez pracy oraz w każdym przypadku braku lub ograniczenia środków do życia lub zdolności do wykonywania pracy. [...]”)²⁵; 5) Rumunii (art. 47 ust. 2 – „2. Obywatele mają prawo do emerytury, płatnego urlopu macierzyńskiego, opieki lekarskiej w państwowych placówkach służby zdrowia, świadczeń w razie bezrobocia oraz do innych

²¹ Szerzej na ten temat: *T. Zieliński, Ubezpieczenia*, s. 40–41.

²² Tekst Konstytucji opublikowano w bułgarskim dzienniku urzędowym „Državen Vestnik” (DV), Nr 56 z 13.7.1991 r.; tekst polski: Konstytucja Republiki Bułgarii, tłum. *H. Karpińska*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

²³ Tekst Konstytucji opublikowano w estońskim dzienniku urzędowym „Riigi Teataja” (RT) 1992, 26, 349; tekst polski: Konstytucja Estonii, tłum. *A. Puu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

²⁴ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868, Mém. 23 du 22 octobre 1868, p. 220; tekst polski: Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga, tłum. *A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

²⁵ Konstytucja Republiki Portugalskiej, tłum. *A. Wojtyczek-Bonnand*, wstęp *J. Miranda, P. Kownacki*, Warszawa 2000.

form zabezpieczenia społecznego, publicznych lub prywatnych przewidzianych ustawą”²⁶; 6) Słowenii (art. 50 zd. 1 – „Obywatele mają, na warunkach określonych ustawą, prawo do zabezpieczenia społecznego, w tym do emerytury”²⁷; 7) Włoch (art. 38 – „Każdy obywatel niezdolny do pracy i pozbawiony środków niezbędnych do życia ma prawo do utrzymania i opieki społecznej. Pracujący mają prawo do tego, żeby były przewidziane i zapewnione środki odpowiednie do ich potrzeb życiowych w razie wypadku, choroby, inwalidztwa i starości czy niezawinionego bezrobocia”²⁸; 8) Finlandii (§ 19 – „Każdy, kto nie jest w stanie zapewnić sobie środków potrzebnych do godnego życia, ma prawo do uzyskania niezbędnych środków i opieki. Ustawa gwarantuje prawo do uzyskania podstawowych środków utrzymania w wypadku bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy i podeszłego wieku, jak również w wypadku narodzin dziecka i utraty żywiciela”²⁹; 9) Litwy (art. 52 – „Państwo gwarantuje obywatelom prawo do renty starczej i inwalidzkiej, pomoc socjalną w razie bezrobocia, choroby, wdowieństwa, utraty żywiciela oraz w innych przypadkach przewidzianych przez ustawę”³⁰).

W polskim porządku prawnym, na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw zasadniczych pojęcie zabezpieczenia społecznego się nie pojawiało. Kwestia ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk socjalnych była jednak przedmiotem regulacji. W Konstytucji marcowej z 17.3.1921 r.³¹ art. 102 ust. 2 stanowił, że każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa. Szerzej i w sposób bardziej „dynamiczny” przedmiotowe zagadnienie było regulowane na gruncie

²⁶ Tekst polski: Konstytucja Rumunii, tłum. A. Cosma, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

²⁷ Tekst Konstytucji opublikowano w słoweńskim dzienniku urzędowym „Uradni List Republike Slovenije” 1991 r. I Nr 33 z 28.12.1991; tekst polski: Konstytucja Republiki Słowenii, tłum. P. Winczorek, M. T. Wójcik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

²⁸ Konstytucja uchwalona 22.12.1947 r. nosi datę 27 grudnia, czyli dnia jej promulgowania przez Tymczasowego Prezydenta Republiki. W tym samym dniu została ogłoszona w oficjalnym organie publikacyjnym Włoch „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana” (GU) Nr 298, weszła w życie 1.1.1948 r.; tekst polski: Konstytucja Włoch, tłum. Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

²⁹ Tekst polski: Konstytucja Finlandii, tłum. J. Osiński, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

³⁰ Tekst polski: Konstytucja Republiki Litewskiej, wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. H. Wisner, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

³¹ Tekst ogłoszony: Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

art. 60 Konstytucji z 1952 r.³². W jej ust. 1 wyrażono obywatelskie prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Konkretyzując przedmiotowe uprawnienie, ust. 2 stanowił, że coraz szerszemu urzeczywistnianiu tego prawa służą: 1) rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej, oraz 2) rozwój organizowanej przez państwo ochrony zdrowia ludności, rozbudowa urządzeń sanitarnych i podnoszenie stanu zdrowotnego miast i wsi, stałe polepszanie warunków bezpieczeństwa, ochrony i higieny pracy, szeroka akcja zapobiegania chorobom i ich zwalczania, coraz szersze udostępnianie bezpłatnej pomocy lekarskiej, rozbudowa szpitali, sanatoriów, ambulatoriów, wiejskich ośrodków zdrowia, opieka nad inwalidami. Artykuł 60 Konstytucji z 1952 r. został utrzymany w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji z 17.10.1992 r.³³ W ocenie *L. Garlickiego*, analiza orzecznictwa TK dotycząca art. 60 Konstytucji z 1952 r., prowadzi do wniosku, że: 1) Trybunał Konstytucyjny traktował prawo w nim wyrażone jako prawo podmiotowe, przy czym przyznawał bardzo szeroki zakres swobody ustawodawcy zwykłemu (zakaz naruszenia istoty praw postrzegano jako zakaz ustalania poziomu świadczeń poniżej minimum życiowego), 2) przy ocenie zgodności z Konstytucją, TK bardzo rygorystycznie podchodził do dochowania przez prawodawcę reguł poprawnej legislacji, w tym nakazu ochrony praw nabytych, 3) świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych postrzegano w kategoriach wzajemności³⁴.

Co się tyczy natomiast ustawowych rozwiązań z dziedziny zabezpieczenia społecznego obowiązujących od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., to w okresie międzywojennym realizowany był model oparty na idei ubezpieczenia społecznego (był to wówczas jeden z przodujących systemów na świecie)³⁵. Z kolei po drugiej wojnie światowej, początkowo, doszło do przejściowego przejmowania rozwiązań wzorowanych na modelu radzieckim. Prowadziło to do poszukiwania ochrony na wypadek zajścia określonych ryzyk w formule zaopatrzeniowej (znajduje to również odzwierciedlenie w treści aktów ustawowych³⁶). Później pojawiła się natomiast tendencja do poszerzania zakresu podmiotowego, zgodnie z konstytucyjną dyrektywą rozwijania ubezpie-

³² *L. Garlicki*, Komentarz do art. 67 Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz, t. 5, Warszawa 2007.

³³ Tekst ogłoszony: Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

³⁴ *L. Garlicki*, Komentarz do art. 67 Konstytucji RP; *L. Garlicki*, Prawa socjalne w orzecznictwie TK, PS 1995, Nr 2, s. 61.

³⁵ *T. Zieliński*, Ubezpieczenia, s. 48.

³⁶ Tamże.

czeń społecznych³⁷, chociaż powrót do modelu ubezpieczeniowego w ujęciu międzywojennym nie nastąpił. Kolejne istotne zmiany w realizacji ochrony socjalnej zaszły w związku z przeobrażeniami politycznymi i społeczno-gospodarczymi, jakie miały miejsce w 1989 r. Zostały one szczegółowo omówione w piśmiennictwie³⁸.

Na szczególną uwagę zasługują prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, w ramach których kształtowała się koncepcja konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. W zgłoszonych przez różne podmioty projektach konstytucji właściwie w każdym z nich znajdowała się regulacja dotycząca praw socjalnych, w tym na wypadek choroby, niezdolności do pracy, starości czy bezrobocia³⁹. W początkowej fazie prac nad prawem do zabezpieczenia społecznego sformułowane zostały dwie propozycje jego ujęcia. Były one dyskutowane podczas posiedzenia Podkomisji Praw i Obowiązków 2.12.1994 r.⁴⁰ Według pierwszej koncepcji prawo do zabezpieczenia społecznego miało być zredagowane w trzech ustępach (ust. 1: „Každy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na wiek, chorobę i inwalidztwo”, ust. 2: „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania, ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formę określa ustawa” oraz ust. 3: „Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”). Z kolei w koncepcji drugiej (autorstwa *L. Wiśniewskiego*) przepis miał mieć brzmienie szersze i obejmować również prawo do opieki lekarskiej („Ustęp 1. Gwarantuje się obywatelom prawo do korzystania z opieki lekarskiej ze strony publicznej służby zdrowia oraz do zabezpieczenia społecznego, w szczególności na wypadek chorób, niezdolności do pracy, osiągnięcia wieku emerytalnego, inwalidztwa lub utraty środków do życia z innych przyczyn, poprzez ustawowy system obowiązkowych i dobrowolnych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, system zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej. Ustęp 2. Organy władzy publicznej tworzą warunki realizacji praw określonych w ust. 1, w szczególności przez utrzymywanie służby zdrowia, realizację narodowych programów zwalczania chorób epidemiologicznych i zapobieganie degradacji środowiska naturalnego. Ustęp 3. Państwo otacza szczególną opieką zdrowotną dzieci, kobiety ciężarne i osoby niepełnosprawne”). W konsekwencji zdecydowano się (w głosowaniu) na przyjęcie wersji pierwszej. W chwili otwarcia dyskusji na posiedzeniu

³⁷ *J. Jończyk*, Prawo zabezpieczenia, s. 80.

³⁸ *J. Jończyk*, O reformie ubezpieczenia społecznego w Polsce, IPSS, Ek 1995, Nr 4; *W. Muszalski*, *H. Pławucka*, *H. Szurgacz*, Problemy reformy ubezpieczenia społecznego, PiZS 1995, Nr 7 i 8.

³⁹ *Por. R. Chruściak*, Projekty Konstytucji 1993–1997, Warszawa 1997.

⁴⁰ Biuletyn KKZN Nr X, s. 162–163.