

dr hab. Barbara Danowska-Prokop, prof. UE¹ 

Katedra Ekonomii
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Ustawa scaleniowa z 1933 roku a problem ubezpieczeń brackich

WPROWADZENIE

Odrodzone w 1918 r. państwo polskie borykało się z poważnymi problemami gospodarczymi, ustrojowo-prawnymi, politycznymi i społecznymi, w tym w zakresie ubezpieczeń społecznych. Niespójność w systemie ubezpieczeń społecznych była efektem splotu wielu czynników, a zwłaszcza różnic w poziomie uprzemysłowienia (w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego), w jakości ustawodawstwa społecznego i pracowniczego oraz jakości instytucji ubezpieczeniowych.

Różnice ustawodawcze i instytucjonalne w zakresie ubezpieczeń społecznych zachęcały władze do zainicjowania działań zmierzających jednocześnie do ich unifikacji i modernizacji, co spotykało się z dezaprobatą górnośląskich górników zrzeszonych w spółkach brackich oraz przedsiębiorców.

Celem niniejszego, teoretycznego, opracowania jest zaprezentowanie specyfiki ubezpieczeniowej Górnego Śląska w kontekście prób ujednoczenia systemu ubezpieczeń społecznych. Tak sformułowany cel wymusił wykorzystanie metody analizy aktów prawnych, metody opisu i metody badań źródłowych. Układ opracowania dostosowany jest do prezentowanej problematyki.

USTAWODAWSTWO UBEZPIECZENIOWE W II RP W LATACH 1919–1932

Stopień uprzemysłowienia państw zaborczych decydował o organizacji ubezpieczeń, jak i o jakości ustawodawstwa z zakresu ubezpieczeń społecznych. Uwzględniając powyższe uwarunkowania, system ten najsprawniej funkcjonował w zaborze

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: barbara.danowska-prokop@ue.katowice.pl. ORCID: 0000-0002-5030-9220.

pruskim, względnie dobrze w zaborze austriackim i najslabiej w zaborze rosyjskim (Łazowski, 1991, s. 5–6; Aulaytner, 2002, s. 130–135; Świącicki, 1960, s. 17–20; Landau, 1971, s. 229–230; Szubert, 1987, s. 27–29; Jarosz, 2009, s. 171–172).

W zaborze pruskim, tj. w Wielkopolsce i na Pomorzu, funkcjonowały ubezpieczenia na wypadek choroby, od wypadków, inwalidzkie i na starość². Powyższe ubezpieczenia miały charakter powszechny i obligatoryjny, zabezpieczały zarówno pracownika, jak i jego rodzinę. W zaborze austriackim³ funkcjonowały ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe oraz inwalidzkie. Wyróżnione ubezpieczenia nie obejmowały swym dobrodziejstwem rodzin ubezpieczonych. W zaborze rosyjskim, tj. w Królestwie Polskim, system ubezpieczeń obejmował tylko niewielką część robotników, którzy korzystali z dobrowolnych ubezpieczeń wypadkowych, chorobowych i rentowych⁴.

Niespójność ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych była jedną z przyczyn podjęcia działań zmierzających do skonsolidowania systemu ubezpieczeń społecznych w zakresie ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego oraz emerytalno-rentowego.

Prace nad nowym systemem ubezpieczeń społecznych rozpoczęły się już późną jesienią 1918 r., z chwilą powołania do życia Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Pracy i Opieki Społecznej.

Prace nad nowym systemem rozpoczęto od obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek choroby. Efektem tych prac był opublikowany 11 stycznia 1919 r. dekret Naczelnika Państwa *o obowiązkowym ubezpieczeniu chorobowym* (dekret wzorowany był na niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej z 1911 r.)⁵. W de-

² 11 lipca 1911 r. wprowadzono w życie nową ordynację ubezpieczeniową, która porządkowała wcześniej wydane akty prawne oraz rozciągała oferowane świadczenia na ogół społeczeństwa. Ordynacja wyróżniała cztery rodzaje ubezpieczeń: na wypadek choroby, od wypadków przy pracy, na wypadek niezdolności do pracy (inwalidztwa – renta inwalidzka, starości – renta starcza i zaopatrzenia rodzin w przypadku śmierci ubezpieczonego – renty rodzinne: wdowie i sierocie) oraz ubezpieczenia funkcjonariuszy.

³ W zaborze austriackim rozwój ustawodawstwa społecznego należy powiązać z ustawą przemysłową z roku 1859. W 1887 r. na mocy nowej ustawy wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenia od wypadków przy pracy (dobrodziejstwem nowej ustawy nie objęto pracowników rolnych, leśnych i służby domowej). W kolejnym roku wprowadzono ubezpieczenia na wypadek choroby.

⁴ W Rosji ustawodawstwo o ubezpieczeniach społecznych zaczęło rozwijać dopiero na początku XX wieku. W 1912 r. uchwalono dwie ustawy; *ustawę o ubezpieczeniu na wypadek choroby* i *ustawę o ubezpieczeniu od wypadków przy pracy*. Przepisy obu ustaw odnosiły się do przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Zgodnie z zapisami obu ustaw 1/3 składki uiszczali pracownicy, a 2/3 pracodawcy. Ubezpieczeni zyskali prawo do świadczeń chorobowych (do 13 tygodni), porodowych (do 6 tygodni) i zasiłku pogrzebowego po śmierci ubezpieczonego. Rosyjskie ustawodawstwo z zakresu ubezpieczeń społecznych nie objęło swym oddziaływaniem Królestwa Polskiego, uniemożliwił to wybuch pierwszej wojny światowej.

⁵ *Dekret o ubezpieczeniu na wypadek choroby*, Dz. Pr.P.P. 1919, nr 9, poz. 122. Wprowadzone wówczas ubezpieczenie uwzględniało ryzyko wystąpienia chorób zawodowych. W tym miejscu

krecie zapowiadano utworzenie terytorialnych kas chorych oraz wprowadzenie przymusowych ubezpieczeń chorobowych dla wszystkich grup zawodowych, bez względu na wysokość osiągniętych dochodów. W dekreście zagwarantowano także specjalistyczną opiekę medyczną nad noworodkami i ich matkami.

Zapisy dekretu potwierdzono w ustawie z 19 maja 1920 r. o *ubezpieczeniu na wypadek choroby* (ustawa została znowelizowana w 1923 r.). Ustawa potwierdziła powszechność tego ubezpieczenia, obejmowała swym zasięgiem także pracowników rolnych i leśnych⁶. Na mocy tej ustawy utworzono kasy chorych, które posiadały osobowość prawną. Kasy oferowały ubezpieczonym bezpłatną pomoc lekarską od pierwszego dnia choroby, a także wypłacały zasiłki pieniężne w razie choroby, połogu lub śmierci ubezpieczonego (zasiłek pogrzebowy)⁷. Okres wypłaty zasiłku wynosił 26 tygodni, ale mógł być przedłużony do 39 tygodni (w przypadku chorób powstałych w wyniku wypadku przy pracy zasiłek wypłacany był aż do wyzdrowienia)⁸. Wysokość zasiłku połogowego, wypłacanego przez osiem tygodni, wynosiła 100% wynagrodzenia dla pracownicy (karmiącej pracownicy przysługiwało prawo do ograniczonego zasiłku przez okres 12 tygodni).

Wprowadzenie na byłych ziemiach zaboru rosyjskiego powszechnych ubezpieczeń na wypadek choroby, na warunkach porównywalnych do ubezpieczeń obowiązujących w byłym zaborze pruskim, spotkało się z oporem zarówno pracodawców, na których nałożono obowiązek odprowadzania składek, jak i pracowników dużych zakładów przemysłowych, w których funkcjonowały prywatne ubezpieczenia na lepszych warunkach, lekarzy i aptekarzy.

należy nadmienić, że 19 maja 1920 r. weszła w życie *ustawa o ubezpieczeniu na wypadek choroby* – ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz.U. 1920, nr 44, poz.272.

⁶ Na mocy zapisów ustawy pracownicy zyskiwali prawo do bezpłatnej opieki lekarskiej (ambulatoryjnej i szpitalnej) oraz zasiłków chorobowych. Ponadto uchwalone przepisy określały warunki obowiązkowego, jak i dobrowolnego ubezpieczenia z uwzględnieniem miejsca zatrudnienia. Obowiązkowemu ubezpieczeniu podlegały wszystkie osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracowniczego lub służbowego. Z obowiązku ubezpieczenia wyłączono mianowanych urzędników państwowych. Zgodnie z przepisami zyskali oni możliwość dobrowolnego ubezpieczenia się. Zatem ubezpieczyć mogły się osoby, które nie przekroczyły 45. roku życia, cieszyły się dobrym stanem zdrowia, zamieszkiwały stale w okręgu kasy, a ich dochód roczny nie przekraczał 30 tysięcy marek polskich. Ponadto ustawa swym dobrodziejstwem objęła osoby bezrobotne, którym gwarantowała w pełnym wymiarze prawo do pomocy lekarskiej oraz prawo do świadczeń pieniężnych, jeżeli zachorowali przed upływem 13 tygodni od utraty członkostwa (utraty pracy).

⁷ Wysokość składki na ubezpieczenie chorobowe kształtowała się na poziomie 6,5% wynagrodzenia, przy czym w 3/5 składki uiszczał pracodawca, a w 2/5 pracownik. Zasiłek chorobowy stanowił 60% wynagrodzenia, gdy ubezpieczony przebywał w domu i 40% wynagrodzenia, gdy przebywał w szpitalu.

⁸ Przepisy niniejszej ustawy regulowały także świadczenia dla osób długotrwale niezdolnych do pracy. Ubezpieczony, który w ciągu jednego roku korzystał nieprzerwanie lub ogółem z 26-tygodniowej lub 39-tygodniowej pomocy kasy i który ponownie zachorował na tę samą chorobę w czasie następnych 12 miesięcy, wówczas mógł otrzymać świadczenie pieniężne ograniczone przez kasę do 13 tygodni.

Po uregulowaniu kwestii chorobowych przystąpiono do prac nad ubezpieczeniem od wypadków przy pracy. 7 lipca 1921 r. uchwalono ustawę *o ubezpieczeniu od wypadków przy pracy*⁹. Ustawa rozszerzała zapisy austriackiej ustawy o ubezpieczeniu robotników od wypadków na ziemię byłego zaboru rosyjskiego. Z dobrodziejstwa nowej ustawy korzystali urzędnicy, uczniowie i praktykanci zatrudnieni we wszystkich zakładach pracy, pracownicy rolni i leśni, pracownicy zakładów przemysłowych i górniczych. Poszerzono w ten sposób krąg pracowników uprawnionych do świadczeń wypadkowych. Podążając dalej tą drogą, w 1927 r. powiązano ubezpieczenia wypadkowe z ubezpieczeniami chorobowymi¹⁰. W nowych uwarunkowaniach wypłata renty wypadkowej rozpoczynała się dopiero po upływie czterech tygodni od wypadku, który spowodował niemożność zarobkowania. W pierwszym okresie niezdolności do pracy ubezpieczony pracownik otrzymywał zasiłek chorobowy wypłacany z kasy chorych w wysokości 60% dotychczasowego wynagrodzenia (Chylak, 2017, s. 22–23; Jarosz, 2009, s. 172–173).

Industrializacja, rodząc zjawisko masowego bezrobocia, wymusiła regulacje prawne w zakresie ubezpieczenia pracowników od bezrobocia¹¹. W ustawodawstwie państw zaborczych nie przewidziano tego typu ubezpieczenia. Dlatego też w pierwszych tygodniach niepodległego bytu, czyli już pod koniec 1918 r., pośpieszono z pomocą dla bezrobotnych, wypłacając zasiłki i udzielając wsparcia rzeczowego. W następnym roku, 4 listopada 1919 r., opublikowano ustawę *o doraźnej pomocy dla bezrobotnych*¹², która gwarantowała prawo do ubiegania się o zasiłek państwowy, pod warunkiem rejestracji w urzędach pośrednictwa pracy. Bezrobotny korzystał z powyższego prawa w 14. dniu po zarejestrowaniu się i przez 13 tygodni w ciągu jednego roku. Ubezpieczenie od bezrobocia wprowadzono dopiero 18 lipca 1924 r., kiedy uchwalono ustawę o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Ustawa obowiązywała na terenie całego kraju, ale adresowana była do robotników w wieku powyżej 18. roku życia. Z dobrodziejstwa ustawy nie korzystali robotnicy rolni, robotnicy zatrudnieni w rzemiośle i w drobnym handlu, pracownicy sezonowi. Ubezpieczony w ciągu 30 dni od rozwiązania stosunku pracy musiał zarejestrować się w państwowym urzędzie pośrednictwa pracy. Zasiłek wypłacany był przez 13 tygodni w ciągu roku, a w okresach długotrwałego

⁹ Dz.U.R.P. 1921, nr 65, poz. 413.

¹⁰ Dz.U.R.P. 1927, nr 16, poz. 148.

¹¹ W pierwszym okresie niepodległości problem bezrobocia był rozwiązywany doraźnie. Ustawa z listopada 1919 r. ograniczała się jedynie do określenia warunków doraźnej pomocy dla osób pozbawionych pracy. Dopiero ustawa z lipca 1924 r. kompleksowo podchodziła do problemu bezrobocia. Ustawa objęła swym działaniem wszystkich robotników pracujących w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż pięciu robotników i gwarantowała im prawo do świadczenia zabezpieczającego. Ubezpieczeniu podlegali robotnicy po ukończeniu 18. roku życia.

¹² Ustawa Tymczasowa z dnia 4 listopada 1919 r. o doraźnej pomocy dla bezrobotnych Dz.U.1919.89.483.

bezrobocia przez 17 tygodni¹³. W 1925 r. rozciągnięto obowiązywanie ustawy na pracowników umysłowych (tytułem próby na dwa lata) (Jarosz-Nojszewska, 2013, s. 29–31; Słabińska, 2017, s. 51–74).

W 1920 r. podjęto pierwsze próby ujednoczenia systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych. W drugim roku niepodległości w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej opracowano projekt ustawy o jednolitym ubezpieczeniu społecznym, w którym proponowano scalenie prawie wszystkich ryzyk związanych ze świadczeniem pracy najemnej. Obiektywne trudności, tj. kryzys gospodarczy i zawirowania polityczne, uniemożliwiły procedowanie niniejszego projektu. Podobny los spotkał kolejne projekty scalenia ubezpieczeń z lat 1922, 1923 i 1927. W omawianym okresie wprowadzono jedynie świadczenia dla inwalidów wojennych i rodzin poległych żołnierzy oraz system zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych, który w 1923 r. rozszerzono na etatowych pracowników państwowych. W 1927 r.¹⁴, na podstawie ustawy z 1923 r., wprowadzono jednolitym rozporządzeniem w całym kraju (z wyjątkiem Górnego Śląska, gdzie ubezpieczenie tego typu już funkcjonowało) ubezpieczenie pracowników umysłowych. Rozporządzenie ujednoczało zasady ubezpieczenia w tej grupie zawodowej, gdyż obejmowało prawie wszystkich pracowników umysłowych (rozporządzenie wyłączało funkcjonariuszy państwowych, którzy posiadali własne uregulowania)¹⁵. Ponadto wprowadzało jednolite ubezpieczenia emerytalne oraz ubezpieczenie na wypadek inwalidztwa, śmierci i bezrobocia. W ten sposób wyłączono pracowników umysłowych z ustawy o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Od tego momentu ustawa o bezrobociu zabezpieczała tylko robotników (Jarosz, 2009, s. 173; Jarosz-Nojszewska, 2017, s. 43–50).

W 1932 r. przedłożono w Sejmie projekt ustawy o ubezpieczeniach społecznych. Projekt ustawy wywołał dwojaką reakcję: sprzeciw robotników i aproba-

¹³ Dz.U.R.P. 1924, nr 67, poz. 650. Ustawą objęto również województwo śląskie, gdyż zarówno ustawodawstwo brackie oraz ustawodawstwo niemieckie nie wprowadzały tego typu ubezpieczenia. Ponadto na mocy tej ustawy powołano do życia Fundusz Bezrobocia (w 1934 r. połączył się z Funduszem Pracy), który z jednej strony gromadził składki uiszczane przez pracowników, pracodawców i skarb państwa; a z drugiej – wypłacał należne świadczenia ubezpieczonym. Miesięczna składka wynosiła 2% otrzymywanego wynagrodzenia, przy czym $\frac{3}{4}$ wpłacał pracodawca, a $\frac{1}{4}$ pracownik. I tak osoby samotne otrzymywały zasiłek w wysokości 30% wynagrodzenia (w 1924 r. dzienną stawkę wynagrodzenia ustalono na 5 zł), a osoby posiadające rodzinę otrzymywały zasiłek w przedziale 35–50% dziennego wynagrodzenia (wysokość zasiłku zależała od liczby członków rodziny). Krótki okres pobierania zasiłku i niski poziom wypłacanych zasiłków był przedmiotem krytyki opozycji.

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24.11.1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych. Dz.U.R.P. 1927, nr 106, poz. 911.

¹⁵ Zgodnie z zapisami ustawy obowiązkowi ubezpieczenia podlegali wszyscy pracownicy w wieku od 16. do 60. roku życia. Ubezpieczenie przewidywało świadczenia inwalidzkie oraz rentę starczą, wdowią i sierocą. Ubezpieczeni otrzymali prawo do jednorazowej odprawy i świadczeń medycznych.

tę przedsiębiorców. Robotnicy nie godzili się na wzrost obciążeń w warunkach malejących płac i masowego bezrobocia, a przedsiębiorcy aprobowali obniżkę swych zobowiązań. Po burzliwych debatach i drobnych korektach ustawę przegłosowano 28 marca 1933 r., ale weszła w życie z dniem 1 stycznia 1934 r.¹⁶ Ustawa regulowała trzy typy ubezpieczeń społecznych: na wypadek choroby i macierzyństwa; na wypadek niezdolności do zarobkowania (śmierci) powstałej w następstwie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej; na wypadek niezdolności do zarobkowania powstałej na skutek inwalidztwa pracownika fizycznego (Jarosz-Nojszewska, 2013, s. 32–33; Danowska-Prokop, Koczur, 2022, s. 114–123; Duch, 1934, s. 27, 42–43; Landau, 1968, s. 41–42; Malaka, 2013, s. 14–15).

Ustawie o ubezpieczeniach społecznych, zwanej scalenią, przyswiecały trzy cele: po pierwsze – scalenie prawne, organizacyjne oraz rzeczowe rozproszonych systemów ubezpieczeniowych; po drugie – uzdrowienie finansów instytucji ubezpieczeniowych; po trzecie – wyeliminowanie różnic w zakresie i poziomie ochrony ubezpieczeniowej, w tym: objęcie ubezpieczeniem emerytalnym wszystkich robotników, pozbawionych dotąd ochrony na starość oraz wyrównanie wysokości obciążeń składowych z tytułu ubezpieczeń społecznych.

Nowy system wprowadzał jednolite ubezpieczenie emerytalne dla robotników (na mocy ustawy zlikwidowano górnicze ubezpieczenia brackie w Zagłębiu Krakowskim i w Zagłębiu Dąbrowskim), jedną składkę, jedno miejsce jej uiszczania, jedno miejsce zgłaszania do ubezpieczenia. Zatem nowa ustawa zmniejszała koszty działania i upraszczała procedury administracyjne (Fischlowitz, 1935, s. 637–646; Jarosz, 2009, s. 174).

Ustawa scaleniova wprowadzała obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne dla robotników. Świadczenia emerytalne przysługiwały osobom, które ukończyły 65. rok życia oraz przepracowały od 36 do 48 lat. Natomiast ubezpieczeniu na wypadek choroby podlegały wszystkie osoby bez względu na wiek i płeć, które pozostawały w stosunku służbowym¹⁷. Jednocześnie ustawa obniżała standard oferowanych ubezpieczeń i zmniejszała wypłacane świadczenia chorobowe (pogorszo zasady obliczania wysokości wypłacanych świadczeń, dopasowując je do bieżącego stanu

¹⁶ Ustawa z dnia 28.03.1933 *o ubezpieczeniu społecznym*, Dz.U.R.P. 1933, nr 51, poz. 396.

¹⁷ Z powszechnego ubezpieczenia chorobowego wyłączono funkcjonariuszy państwowych, pracowników PKP, osoby duchowne, wojskowych, cudzoziemców i robotników rolnych: stałych i sezonowych. W przypadku robotników rolnych ustawa wprowadzała ubezpieczenia zastępcze, które finansowane były przez właścicieli ziemskich. Ponadto zostali oni zobligowani do pokrywania kosztów pomocy lekarskiej w 90%, a środków opatrunkowych i kosztów leczenia szpitalnego w 100%. Natomiast w przypadku zgonu ubezpieczonego wdowie przysługiwała renta w wysokości 30% przeciętnego wynagrodzenia zmarłego. Renta sieroca wynosiła 20%, a w przypadku sierot zupełnych 25% wynagrodzenia ubezpieczonego. W przypadku nauki: w szkole publicznej prawo do świadczenia przysługiwało do czasu ukończenia nauki (maksymalnie do 21. roku życia); studiów – prawo do zasiłku przysługiwało do 24. roku życia. Rodzina zmarłego dysponowała także prawem do zapomogi pośmiertnej w wysokości jednego miesięcznego wynagrodzenia.

koniunktury), a więc obniżono wysokość zasiłku chorobowego i świadczenia macierzyńskie dla kobiet, które urodziły dziecko. I tak skrócono okres wypłacania zasiłków z 39 do 26 tygodni, a ich wysokość obniżono z 60% do 50% miesięcznego wynagrodzenia. Natomiast świadczenia dla kobiet obniżono o połowę, a okres wypłacania zasiłku skrócono do sześciu tygodni. Ryzyko chorób zawodowych powiązано z ubezpieczeniem wypadkowym, a wysokość renty wypadkowej uzależniono od procentu utraty zdrowia (Arnekker, 1937, s. 33–34; Jarosz-Nojszewska, 2013, s. 34–36).

Ustawa scaleniowa z 1933 r. nie zlikwidowała wszystkich różnic w systemie ubezpieczeń społecznych z czasów zaborów, ale tworzyła grunt pod dalsze prace sprzyjające nie tylko skonsolidowaniu, ale i „potanieniu” systemu ubezpieczeń społecznych. Nieskuteczność nowej ustawy wynikała z poważnych problemów gospodarczych, które niekorzystnie oddziaływały na rynek pracy i stan finansów publicznych. W tym miejscu należy nadmienić, że autorom projektu ustawy przyświecała myśl zlikwidowania odrębności ubezpieczeniowej górnośląskiej części województwa śląskiego. Jednak niekorzystna sytuacja gospodarcza i polityczna na arenie europejskiej, a także twardy opór ze strony górnośląskich przedsiębiorców i górników uniemożliwiły jej rozciągnięcie na omawiany obszar.

UBEZPIECZENIA BRACKIE NA GÓRNYM ŚLĄSKU

Górnośląska część województwa śląskiego wyróżniała się pod względem ekonomicznym, ustrojowo-prawnym, własnościowym (dominacja kapitału niemieckiego), zawodowym oraz ubezpieczeniowym (Danowska-Prokop, 2012, s. 73–79, 131–142, 152–160; Danowska-Prokop, Koczur, 2022, s. 66–67; Kwaśny, 1983, s. 34–47, 71–93, 106–111; Grabowski, 1923, s. 281; Kozłowski, 1923; Muszański, 1988, s. 46 i in.; Skodlarski, 2001, s. 222–227, 235–238; Wanatowicz, 1973, s. 24–27, 33–39). Specyfika ubezpieczeniowa wynikała z zapisów niemieckich ustaw z zakresu ubezpieczenia społecznego (ordynacji ubezpieczeniowej z lipca 1911 r., *ustawy o ubezpieczeniu emerytalnym pracowników umysłowych* z grudnia 1911 r. i *ustawy o bractwach górniczych* w kwestii górniczego ubezpieczenia emerytalnego z czerwca 1912 r.), a także postanowień statutu organicznego¹⁸ i konwencji genewskiej¹⁹. Dlatego też:

¹⁸ Dz.U.R.P.1920, nr 73, poz. 497. Zapisy statutu organicznego sędowały sprawy ubezpieczeń społecznych na barki Sejmu Śląskiego. Sejm Śląski ustawą z 31 stycznia 1923 r. obniżył wiek przyznania renty starczej z 65 do 60 lat, przy wykazaniu inwalidztwa fizycznego.

¹⁹ 15 maja 1922 r. w Genewie strona polska i niemiecka podpisały Polsko-Niemiecką Konwencję Górnośląską, która regulowała trudności gospodarcze wynikłe z podziału jednolitego okręgu przemysłowego, a także kwestie narodowościowe i zabezpieczeń społecznych. Artykuł pierwszy konwencji zobowiązywał Polskę do przestrzegania i zachowania przepisów niemieckiego prawa w zakresie ubezpieczeń społecznych, obowiązującego w dniu zmiany suwerenności na

- górnicy korzystali jednocześnie z państwowego, obligatoryjnego systemu ubezpieczeń społecznych (podlegali ubezpieczeniu na wypadek choroby, inwalidztwa, starości i śmierci), jak i dobrowolnego branżowego ubezpieczenia górniczego, tj. ubezpieczenia brackiego;
- pracownicy umysłowi korzystali z prawa do ubezpieczenia emerytalno-rentowego (w polskim prawie ubezpieczeń społecznych powyższa kwestia została unormowana dopiero w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z listopada 1927 r.).

W latach 1922–1926 zarządy bractw górniczych inicjowały działania przystosowujące bractwa do polskich realiów gospodarczych oraz prawnych, a dopiero później podejmowały trud rozwoju ubezpieczeń przy uwzględnieniu bieżącego stanu koniunktury.

Ubezpieczenie brackie gwarantowało dodatkowe świadczenia związane z ryzykiem wykonywanej pracy, z jej dużą wypadkowością. Świadomość stałego zagrożenia zachęcała górników, jak i przedsiębiorców branży górniczej, do opłacania składek dodatkowego ubezpieczenia chorobowego (na mocy obowiązujących uregulowań prawnych $\frac{1}{2}$ składki uiszczali przedsiębiorcy i $\frac{1}{2}$ ubezpieczeni) oraz pensyjnego. Z prawa do dodatkowego ubezpieczenia korzystali przede wszystkim górnicy, ale także nisko uposażeni urzędnicy zatrudnieni w przemyśle węglowym i w administracji brackiej. Dzięki temu ubezpieczeni w kasach brackich (chorobowych i pensyjnych) dysponowali prawem do dodatkowych świadczeń medycznych i emerytalno-rentowych. Zatem w okresie międzywojennym ubezpieczenia brackie ograniczyły swą ofertę do dwóch sfer:

- zdrowotnej, która zapewniała pomoc medyczną (opiekę lekarską i stomatologiczną, opiekę szpitalną i transport do przychodni, dostęp do lekarstw i środków optycznych), jak i pieniężną (zasiłek chorobowy, zasiłek połogowy, zasiłek pośmiertny i pogrzebowy, zapomogi dla osób żyjących w niedostatku) ubezpieczonym górnikom i ich rodzinom;
- pensyjnej (emerytalno-rentowej), która zapewniała ubezpieczenie na wypadek inwalidztwa zawodowego oraz śmierci ubezpieczonego i dlatego oferowała świadczenia inwalidzko-emerytalne, wdowie (tzw. grosz wdowi) i sierocie (tzw. grosz sierocy).

Świadczenia zdrowotne oferowane przez brackie kasy chorych gwarantowały lepszy poziom opieki zdrowotnej i bogatszą gamę zabiegów medycznych dopasowanych do potrzeb zdrowotnych górników w stosunku do obligatoryjnego systemu opieki zdrowotnej. Przeciętna wysokość ogółu wydatków na świadczenia przypadające na jednego członka była wyższa od wydatków w państwowych kasach chorych. Powyższa prawidłowość odnosiła się także do świadczeń ofe-

obszarze polskiej części Górnego Śląska, na okres 15 lat. Konwencja tworzyła rządowi polskiemu możliwość zastąpienia obowiązującego niemieckiego prawa innymi postanowieniami, obowiązującymi na całym terytorium Rzeczypospolitej, pod warunkiem nienaruszalności *status quo* ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców na Górnym Śląsku.

rowanych przez brackie kasy pensyjne. Świadczenia pensyjne były wyższe od świadczeń wypłacanych przez powszechny system emerytalny. W tym miejscu należy nadmienić, że wysokość pensji (renty) inwalidzkiej uzależniona była od długości przynależności do kasy i od wysokości uiszczanych składek. W przypadku śmierci ubezpieczonego świadczenie przechodziło na wdowę, przy czym jego wysokość wynosiła tylko $\frac{1}{2}$ świadczenia pensyjnego. Dzieciom do 15. roku życia przysługiwało prawo do zapomogi sieroczej wypłacanej w stałych ratach (wysokość zapomogi zależała od bieżącego stanu koniunktury).

Specyfika ustrojowo-prawna, gospodarcza, społeczna, narodowościowo-polityczna, a także unikatowość organizacyjna i niezależność finansowa kas brackich utrudniały realizację rządowych planów scalenia systemu ubezpieczeń społecznych jako narzędzia unifikacji państwa (nowa ustawa obowiązywała jedynie w zakresie ubezpieczenia od wypadków). W działalności ustawodawczej władz centralnych wobec ubezpieczeń brackich wyróżnia się dwa okresy:

- pierwszy, w latach 1922–1926, podejmowano działania zmierzające do upowszechnienia, jak i unowocześnienia obowiązującego prawa ubezpieczeniowego, a probowano więc specyfikę górnośląską w zakresie ubezpieczeń społecznych (akceptowano samowystarczalność brackich kas górniczych);
- drugi, w latach 1926–1939, zaktywizowano działania zmierzające do scalenia systemu ubezpieczeń społecznych i dlatego opowiadano się za stopniową reorganizacją oraz likwidacją odrębności ubezpieczeniowej Górnego Śląska.

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, wpisując się w plany przyspieszenia procesu scalania państwa, zintensyfikowało próby przekonania (przekupienia) górnośląskich górników do koncepcji powszechnego ubezpieczenia emerytalnego robotników. Proponowano górnikom dodatkowe świadczenie rekompensujące utratę brackich przywilejów. Jednak proponowane rekompensaty nie gwarantowały utrzymania dotychczasowego poziomu świadczeń pensyjnych i dlatego górnicy odrzucali kolejne propozycje, nie wyrażali zgody na ograniczenie praw nabytych (wyższych świadczeń pensyjnych i łatwiejszego dostępu do lepszych usług medycznych). Równie krytyczną postawę manifestowali górnośląscy przedsiębiorcy należący do Związku Pracodawców Górnośląskiego Przemysłu Górniczo-Hutniczego. Przedsiębiorcom, kierującym się motywem indywidualnych korzyści, podobała się propozycja niższych składek. Jednak zwyciężał motyw politycznego interesu mniejszości niemieckiej, co znajdowało potwierdzenie w kolejnych memoriałach adresowanych do ministerstwa. W wysyłanych memoriałach nie tylko opowiadano się za utrzymaniem istniejącego ładu ubezpieczeniowego, ale także przesyłano projekty reorganizacji polskiego systemu ubezpieczeń. Proponowano:

- rozciągnięcie śląskich rozwiązań nie tylko na wszystkie zagłębia węglowe, ale i na wszystkie kopalnie kruszcu i soli;
- przejście przez Spółkę Bracką w Tarnowskich Górach górniczych ubezpieczeń emerytalnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Chorzowie;
- obniżenie wysokości wypłacanych świadczeń;

– zmniejszenie obciążeń górnośląskiego przemysłu (przy jednoczesnym wzroście obciążeń w pozostałych zagłębiach, efekt dopasowania do śląskich rozwiązań).

Efektem wieloletnich prac nad ujednoczeniem systemu ubezpieczeń społecznych była uchwalona w 1933 r. *ustawa o ubezpieczeniu społecznym*. Ustawodawcy, pod wpływem wielkiego kryzysu ekonomicznego i załamania kondycji finansów publicznych oraz narastających niepokojów społecznych, zdecydowali się na utrzymanie odrębności ubezpieczeniowej w górnośląskiej części województwa śląskiego. Przymus ekonomiczny pozwolił na funkcjonowanie w niezmienionej formie ubezpieczeń brackich, co przekładało się na pozytywny obraz tego regionu w oczach mieszkańców innych regionów.

PODSUMOWANIE

Odrodzone państwo polskie podjęło trud zbudowania nowoczesnego systemu ubezpieczeń społecznych, pomimo poważnych trudności gospodarczych i politycznych. Nowy system miał stać na straży ładu społecznego i budowy państwowości. W tym miejscu należy nadmienić, że na Górnym Śląsku funkcjonował dualizm w zakresie ubezpieczeń społecznych, który wynikał z postanowień prawa międzynarodowego (traktatu wersalskiego oraz konwencji górnośląskiej) i niemieckich uregulowań w zakresie ubezpieczeń społecznych (niemieckie ustawodawstwo gwarantowało lepszy standard ochrony zdrowotnej, wypadkowej i emerytalno-rentowej). Unikatowość górnośląskiej części województwa śląskiego pod względem ubezpieczeń społecznych była efektem:

- poziomu rozwoju gospodarczego, czyli był to okręg przemysłowy o największym potencjale produkcyjnym w II RP;
- struktury społecznej, tj. dominacji wielkoprzemysłowego proletariatu zatrudnianego w nowoczesnych przedsiębiorstwach przemysłu górniczo-hutniczego (marginalną rolę odgrywali pracownicy zatrudnieni w rolnictwie);
- stosunków własnościowych, a więc dominacji kapitału niemieckiego, który oddziaływał nie tylko na politykę kadrową, ale i jakość życia społecznego;
- uregulowań prawnych; autonomia gwarantowała nie tylko samodzielność ekonomiczną regionu, ale i dużą niezależność polityczną, co z kolei przekładało się na unikatowość rozwiązań w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Proces scalania ubezpieczeń przyczynił się do wprowadzenia w całym kraju, z wyjątkiem Górnego Śląska (unikatowość gospodarcza i polityczna regionu uniemożliwiła rozciągnięcie nowych uregulowań prawnych), powszechnego ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. Proces ten przyczynił się także do zapoczątkowania funkcjonowania obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego dla robotników i jednolitego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia oraz powszechnego ubezpieczenia pracowników umysłowych.

BIBLIOGRAFIA

- Arnekker, E. (1937). Działalność ubezpieczeń w świetle liczb statystycznych w okresie 1925–1935. *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, 1, 33–34.
- Aulaytner, J. (2002). *Polityka społeczna, czyli ujarznienie chaosu socjalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Chylak, K. (2017). Główne kierunki i możliwości zastosowania alternatywnych rozwiązań w ubezpieczeniach społecznych Drugiej Rzeczypospolitej. W: P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. V (s. 15–33). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Danowska-Prokop, B. (2012). *Sytuacja gospodarcza i społeczna na Górnym Śląsku w latach 1922–1939 i jej wpływ na ubezpieczenia brackie*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Danowska-Prokop, B., Koczur, W. (2022). *Ubezpieczenia społeczne na Górnym Śląsku w latach 1922–1939. Uwarunkowania specyfiki ubezpieczeniowej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Duch, K. (1934). *Ubezpieczenia społeczne*. Warszawa: Wydawnictwo Libris.
- Fischlowitz, S. (1935). Reforma ubezpieczenia górników w Zagłębiu Dąbrowskim. *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, 10, 637–646.
- Grabowski, E. (1923). *Ubezpieczenia społeczne w państwach współczesnych*. Warszawa: Wydawnictwo E. Wende i S-ka.
- Jarosz, A. (2009). Ustawa scaleniowa 1933. Próba ujednoczenia systemu ubezpieczeń społecznych w II RP. W: E. Kościak, T. Głowiński (red.), *Między zacofaniem a modernizacją. Społeczno-gospodarcze problemy ziem polskich na przestrzeni wieków* (s. 171–176). Wrocław: Wydawnictwo Gajt.
- Jarosz-Nojszewska, A. (2013). Ubezpieczenia robotnicze w Polsce w latach 1918–1939. W: P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii socjalnej: studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku* (s. 26–40). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kozłowski, W. (1923). Ubezpieczenia w Polsce. *Przegląd Gospodarczy*, 2, 8–9.
- Kwaśny, Z. (1983). *Rozwój przemysłu na Górnym Śląsku w pierwszej połowie XIX wieku*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Landau, Z. (1971). *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918–1939*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Łazowski, J. (1991). Ubezpieczenia społeczne w Polsce w pierwszym dziesięcioleciu niepodległości. *Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce*, 8, 5–6.
- Małaka, A. (2013). Ustawa scaleniowa – okoliczności jej uchwalenia i znaczenie dla rozwoju ubezpieczenia społecznego. W: Ł. Kucharczyk-Rok, O. Rawski, A. Żoźna (red.), *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu społecznym* (s. 7–24). Warszawa: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego.
- Muszalski, W. (1988). *Wprowadzenie do nauki ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Słabińska, E. (2017). Państwowe formy pomocy dla bezrobotnych pracowników umysłowych w Drugiej Rzeczypospolitej. W: P. Grata (red.), *Od kwestii robotniczej do nowoczesnej kwestii społecznej. Studia z polskiej polityki społecznej XX i XXI wieku*, t. V (s. 51–74). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Skodlarski, J. (2001). *Zarys historii gospodarczej Polski*. Warszawa–Łódź: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szubert, W. (1987). *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Święcicki, M. (1960). *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*. Warszawa: PWN.
- Wanatowicz, M. (1973). *Ubezpieczenia brackie na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*. Warszawa–Kraków: PWN.

Akty prawne

- Decret Naczelnika Państwa Polskiego z dnia 11 stycznia 1919 roku o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby*. Dz. Praw RP z 1919 roku, nr 9, poz. 122.
- Ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby z dnia 19 maja 1920 roku*. Dz.U. 1920, nr 44, poz. 272.
- Ustawa Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 lipca 1920 roku, zawierająca Statut Organiczny Województwa Śląskiego*. Dz.U. z 1920 roku, nr 73, poz. 497.
- Ustawa o ubezpieczeniu od wypadków przy pracy z dnia 7 lipca 1921 roku*. Dz.U. RP 1921, nr 65, poz. 413.
- Ustawa z dnia 24 maja 1922 roku w przedmiocie ratyfikacji konwencji niemiecko-polskiej, dotyczącej Górnego Śląska, podpisanej w Genewie dnia 15 maja 1922 roku*. Dz.U. z 1922 roku, nr 114, poz. 370.
- Ustawa z dnia 18 lipca 1924 roku o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia*. Dz.U. z 1924 roku, nr 67, poz. 650.
- Ustawa z dnia 28 października 1925 roku o zmianie niektórych przepisów Ustawy z dnia 18 lipca 1924 roku o zaopatrzeniu na wypadek bezrobocia*. Dz.U. z 1925 roku, nr 120, poz. 863.
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1927 roku w przedmiocie rozciągnięcia obowiązujących na obszarze województw krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego, tarnopolskiego i cieszyńskiej części województwa śląskiego ustaw o obowiązku ubezpieczenia robotników od wypadków na obszar województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, wołyńskiego, poleskiego i nowogrodzkiego oraz ziemi wileńskiej*. Dz.U. z 1927 roku, nr 16, poz. 148.
- Ustawa z 28 marca 1933 roku o ubezpieczeniu społecznym*. Dz.U. z 1933 roku, nr 51, poz. 393 z późn. zm.

Streszczenie

Odrodzone państwo polskie podjęło trud zbudowania nowoczesnego systemu ubezpieczeń społecznych stojącego na straży ładu społecznego i scalania państwowości. W tym miejscu należy nadmienić, że na Górnym Śląsku funkcjonował dualizm w zakresie ubezpieczeń społecznych, który

wynikał z postanowień prawa międzynarodowego (traktatu wersalskiego oraz konwencji górnośląskiej) i niemieckich uregulowań w zakresie ubezpieczeń społecznych. Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie specyfiki ubezpieczeniowej Górnego Śląska w kontekście prób ujednoczenia systemu ubezpieczeń społecznych. Tak sformułowany cel wymusił wykorzystanie metody analizy źródeł prawnych, metody opisu i metody badań źródłowych. Proces scalania ubezpieczeń przyczynił się do wprowadzenia w całym kraju, z wyjątkiem Górnego Śląska, powszechnego ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego. Proces ten przyczynił się także do zafunkcjonowania obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego dla robotników i jednolitego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia oraz powszechnego ubezpieczenia pracowników umysłowych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia brackie, ustawa scaleniowa.

The Consolidation Act of 1933 and the problem of brackie (fraternity) insurance

Summary

The reborn Polish state undertook the effort of building a modern system of social insurance, guarding the social order and consolidating the statehood. At this point, it should be mentioned that in Upper Silesia, there was a dualism in the field of social insurance, which resulted from the provisions of international law (the Treaty of Versailles and the Upper Silesian Convention) and German regulations in the field of social insurance. The aim of this study is to present the specifics of the insurance of Upper Silesia in the context of attempts to unify the social insurance system. Such a goal necessitated the use of the method of reviewing the literature on the subject, the method of description, and the method of source research. The process of merging insurance contributed to the introduction of universal sickness and accident insurance throughout the country, with the exception of Upper Silesia. This process also contributed to the functioning of compulsory pension insurance for workers and uniform unemployment insurance and universal insurance for white-collar workers.

Keywords: social insurance, brackie (fraternity) insurance, consolidation act.

JEL: B22, E32, H53.