

Anna Jarosz-Nojszewska

UBEZPIECZENIA ROBOTNICZE W POLSCE W LATACH 1918–1939

Wstęp

Jednym z najważniejszych problemów społecznych II Rzeczypospolitej była sprawa ubezpieczeń społecznych robotników przemysłowych i robotników rolnych. Wynikało to z jednej strony z ogromnego zapotrzebowania na różne formy świadczeń rzeczowych i pieniężnych spowodowanego ówczesną sytuacją gospodarczą państwa, a z drugiej – z bardzo dużego zróżnicowania systemów pozostałych po zaborcach. Do 1918 roku na ziemiach polskich obowiązywały systemy ubezpieczeń społecznych państw zaborczych. Ubezpieczenia najlepiej były zorganizowane na terenach byłego zaboru pruskiego oraz Galicji, a najslabiej w zaborze rosyjskim¹.

Zróżnicowanie dzielnicowe ubezpieczeń społecznych na ziemiach polskich było jednym z największych problemów suwerennego państwa polskiego. Ze względu na ograniczenia finansowe niemożliwe było rozciągnięcie niemieckiego systemu ubezpieczeń na pozostałe obszary kraju. Nie było też możliwe obniżenie standardów ubezpieczeń na ziemiach byłego zaboru pruskiego, ponieważ takie posunięcie mogłoby spowodować protesty. Polska była zobowiązana do niepogarszania zastanych standardów ubezpieczeń². Przed twórcami nowego systemu ubezpieczeń społecznych stanęła zatem przede wszystkim taka konieczność rozszerzenia świadczeń, aby nie wywołać niepokoju społecznych³.

¹ D. Jakubiec, *Pierwsze polskie instytucje ubezpieczeń społecznych. Zarys historii i ustroju*, Warszawa 2007, s. 8; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 229–230; szerzej problematykę różnic dzielnicowych w obowiązujących u progu niepodległości na ziemiach polskich systemach ubezpieczeń społecznych omawia w innym miejscu niniejszego opracowania Paweł Grata.

² Dotyczy to w szczególności Górnego Śląska; szerzej patrz: Z. Wyżnikiewicz, *Ustawodawstwo śląskie o ubezpieczeniu społecznym*, Warszawa 1938, s. 18–20.

³ Na temat polskiej polityki społecznej w tym okresie szerzej patrz: P. Grata, *Założenia i priorytety polskiej polityki społecznej w latach 1918–1939*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 32–39.

W II Rzeczypospolitej udało się ostatecznie wprowadzić przymusowe ubezpieczenia społeczne dla robotników obejmujące asekurację w razie choroby, od wypadków, ubezpieczenie emerytalne i na wypadek braku pracy. Oprócz powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych istniały jednak odrębne ubezpieczenia dzielnicowe oraz dodatkowe ubezpieczenia emerytalne górników.

Ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe

Pierwsze prace nad zreformowaniem ubezpieczeń społecznych i przystosowaniem do warunków polskich systemów odziedziczonych po zaborcach rozpoczęły się zaraz po odzyskaniu niepodległości. 11 stycznia 1919 r. został wydany przez Naczelnika Państwa dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby⁴, który zakładał stworzenie terytorialnych kas chorych oraz wprowadzał przymus ubezpieczenia wszystkich grup społecznych i zawodowych bez względu na wysokość dochodów. Umożliwił on udzielanie osobom pracującym świadczeń leczniczych i pieniężnych oraz objęcie specjalną opieką noworodków i ich matek. Rozpoczęto też organizację pierwszej kasy chorych, która rozpoczęła swoją działalność w sierpniu tego samego roku. Uchwałą Sejmu z dn. 19 maja 1920 r. dekret został zastąpiony ustawą o ubezpieczeniu na wypadek choroby⁵. Ustawa pozostawiła nienaruszone zasady dekretu z 1919 roku, umacniając powszechność i przymus ubezpieczenia. Rozszerzyła też zakres niektórych świadczeń.

Dzięki ustawie z maja 1920 r. robotnicy mieli zagwarantowaną bezpłatną pomoc lekarską od pierwszego dnia choroby. Pomoc ta obejmowała także bezpłatne dostarczenie lekarstw, środków opatrunkowych, okularów i innych środków leczniczych, które były potrzebne ubezpieczonemu do odzyskania zdolności do zarabkowania. Dodatkowo ustawa przewidywała zasiłek pieniężny w wysokości 60% płacy ustawowej za każdy dzień niezdolności do pracy, który mógł być wypłacany nawet przez okres 39 tygodni. Ochroną ustawy objęte były położnice, którym przysługiwała bezpłatna pomoc lekarska i położnicza przed porodem, w jego trakcie, a także po nim oraz zasiłek w wysokości 100% płacy ustawowej przez okres ośmiu tygodni, z których minimum sześć powinno przypadać po porodzie. Po tym okresie matki karmiące piersią mogły otrzymywać niewielki zasiłek przez kolejne 12 tygodni.

Następne akty ustawodawcze nie wprowadzały przez dłuższy czas zasadniczych zmian do systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Przedłużały jedynie terminy ostatecznego ukończenia organizacji tego ubezpieczenia lub rozciągały moc obo-

⁴ Dz. Praw PP 1919, nr 9, poz. 122.

⁵ DzURP 1920, nr 44, poz. 272.

wiązującej ustawy z dnia 19 maja 1920 r. stopniowo na wszystkie terytoria, które zostały przyłączone do państwa polskiego po jej ogłoszeniu (z wyjątkiem górnośląskiej części województwa śląskiego, gdzie nadal pozostawały w mocy przepisy niemieckiej ustawy ubezpieczeniowej)⁶.

Odszkodowania za wypadki przy pracy dla robotników wprowadzono jeszcze przed I wojną światową we wszystkich zaborach. Różny jednak był ich zakres⁷. Najsłabiej wykształcony system obejmował tereny byłego zaboru rosyjskiego, gdzie nie istniało ubezpieczenie od wypadków przy pracy, a funkcjonował system odszkodowawczy typu cywilnoprawnego. Przewidywał on odpowiedzialność pracodawców za skutki wypadków. Z odszkodowań mogli korzystać robotnicy zatrudnieni w fabrykach oraz przedsiębiorstwach hutniczych i górniczych. Na terenach byłego zaboru pruskiego oraz austriackiego istniały ustawy o przymusowym ubezpieczeniu od wypadków przy pracy⁸.

W lipcu 1921 r. wprowadzono zmiany do austriackiej ustawy o ubezpieczeniu robotników od wypadków, rozpoczynając tym samym proces ujednoczania ubezpieczeń wypadkowych na terenie całego kraju⁹. Rozszerzono wówczas zakres zakładów i osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia, dzięki czemu od wypadków przy pracy zostali ubezpieczeni wszyscy robotnicy, urzędnicy, uczniowie i praktykanci zatrudnieni we wszystkich zakładach pracy¹⁰. Następnie w 1924 r. system ubezpieczeń od wypadków obowiązujący w byłym zaborze austriackim rozciągnięto na ziemię byłego zaboru rosyjskiego, gdzie wcześniej nie było takiego ubezpieczenia¹¹. W ten sposób robotnicy z terenów byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego otrzymali takie samo ubezpieczenie wypadkowe. Przepisy nie objęły jednak robotników rolnych zatrudnionych w gospodarstwach rolnych poniżej 30 ha.

Zgodnie z ustawą z 1924 r. ubezpieczenie wypadkowe robotników było powiązane z ubezpieczeniem na wypadek choroby. Renty wypadkowe były wypłacane od pierwszego dnia piątego tygodnia po wypadku, który spowodował niezdolność do pracy. Do tego momentu, przez pierwsze cztery tygodnie, obowiązek wypłaty świadczeń chorobowych spoczywał na kasach chorych. W miejscowościach, w których nie było kas chorych, obowiązek leczenia ubezpieczonego przez okres 39 tygodni miał pracodawca, który także wypłacał zasiłek w wysokości 60% wynagrodzenia¹².

⁶ DzURP 1920, nr 51, poz. 316; nr 88, poz. 578; nr 113, poz. 750; 1922, nr 85, poz. 768; 1924, nr 66, poz. 648.

⁷ *10 lat polityki społecznej Państwa Polskiego 1918–1928*, Warszawa 1928, s. 31–33.

⁸ J. Łoga, *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy i chorób zawodowych [w:] Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce* pod red. C. Jackowiak, Wrocław 1991, s. 109–110.

⁹ DzURP 1921, nr 65, poz. 413.

¹⁰ *10 lat polityki społecznej...*, s. 31–33.

¹¹ DzURP 1924, nr 16, poz. 148.

¹² Tamże.

Ubezpieczenie od bezrobocia

W 1924 r. sfinalizowano prace nad ustawą wprowadzającą ubezpieczenie dla robotników w związku z utratą pracy. Do tego czasu pomoc dla bezrobotnych robotników miała jedynie charakter doraźnych akcji podejmowanych przez rząd. Należy bowiem pamiętać, że ubezpieczenie od bezrobocia nie było znane w ustawodawstwie państw zaborczych¹³. Nie istniały więc żadne uregulowania prawne, które rząd polski mógłby dostosować do nowej sytuacji społeczno-gospodarczej. Ubezpieczenie od bezrobocia wprowadziła ustawa z 18 lipca 1924 r.¹⁴ Była to pierwsza wydana w Polsce ustawa ubezpieczeniowa obowiązująca na terenie całego kraju.

Zgodnie z zapisami ustawy ubezpieczeniu od bezrobocia podlegali robotnicy w wieku powyżej 18 lat, zatrudnieni w przedsiębiorstwach przemysłowych, górnictwie, hutnictwie, handlu, firmach komunikacyjnych i przewozowych oraz w innych zakładach pracy, nawet tych nienastawionych na zysk, ale prowadzonych w „sposób przemysłowy”, o ile zatrudniały powyżej pięciu robotników. W efekcie poza ubezpieczeniem pozostali robotnicy rolni¹⁵, robotnicy zatrudnieni w rzemiośle, drobnym handlu i przemyśle, ponieważ w tych branżach liczba zatrudnionych pracowników rzadko przekraczała ustawową granicę pięciu osób. Z prawa do zasiłku nie mogli też korzystać ubezpieczeni niezdolni do wykonywania pracy oraz robotnicy sezonowi w okresach tzw. sezonów martwych, a więc wówczas, kiedy prace danego rodzaju nie były wykonywane. Minister Pracy i Opieki Społecznej miał jednak prawo uchylać działanie tego ograniczenia.

Ustawa przyznawała robotnikom prawo do zasiłku w okresach pozostawania bez pracy po utracie zatrudnienia, jeżeli nie można było znaleźć innego miejsca pracy z przyczyn uwarunkowanych sytuacją na rynku pracy, niezależnych od ubezpieczonego. Prawo do zasiłku przysługiwało wyłącznie w wypadku rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę z przyczyn niezawinionych przez ubezpieczonego. Nie można było uzyskać zasiłku za okres strajku¹⁶.

W celu otrzymania zasiłku ubezpieczony był zobowiązany zarejestrować się w państwowym urzędzie pośrednictwa pracy w ciągu 30 dni od rozwiązania stosunku pracy oraz przedstawić wymagane dokumenty. Zasiłek przyznawano wówczas, gdy nie było możliwości zaoferowania ubezpieczonemu innej pracy. Według twórców ustawy pod pojęciem „inna praca” rozumiano każdą pracę odpowiadającą możliwościom fizycznym, przygotowaniu zawodowemu i wykształceniu

¹³ J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Sopot b.r.w. [1998], s. 57.

¹⁴ DzURP 1924, nr 76, poz. 650.

¹⁵ Robotnicy rolni, tj. pracownicy zatrudnieni w gospodarstwach rolnych, leśnych, hodowlanych, rybnych, przy pracach melioracyjnych i komasacyjnych, a także w zakładach związanych z tymi gospodarstwami.

¹⁶ DzURP 1924, nr 76, poz. 650.

robotnika, o ile nie stwarzała zagrożenia dla jego zdrowia i nie uchybiała zasadom moralności; warunki jej wykonywania oraz wynagrodzenie za nią nie były gorsze od ogólnie przyjętych w danej miejscowości, a zakład pracy nie był objęty zatargiem zbiorowym (tj. strajkiem lub lokautem). Można było zaoferować zamiast zasiłku pracę w innej miejscowości, jeśli ubezpieczony miał tam zapewnione odpowiednie mieszkanie. Warto zaznaczyć, że jeśli ubezpieczony w trakcie pobierania zasiłku otrzymał propozycję pracy lub mógł ją uzyskać i odmówił jej podjęcia, to wypłata była wstrzymywana.

Z zasiłku mogli korzystać ubezpieczeni, którzy w ciągu 12 miesięcy poprzedzających zgłoszenie bezrobocia przepracowali minimum 20 tygodni. Zasiłek można było pobierać maksymalnie przez 13 tygodni w ciągu roku, licząc od dnia uzyskania pierwszego zasiłku tygodniowego. Jednak w okresach długotrwałego bezrobocia Minister Pracy i Opieki Społecznej miał prawo wydłużyć okres pobierania zasiłku do 17 tygodni.

Podstawę wymiaru zasiłku stanowił przeciętny dzienny zarobek ubezpieczonego z ostatnich 13 tygodni zatrudnienia, jednak nie więcej niż 5 zł za jeden dzień. Zasiłek wynosił od 30% do 50% dotychczasowego wynagrodzenia (wysokość zasiłku nie mogła więc przekroczyć 2,50 zł dziennie)¹⁷. Wysokość zasiłku była uzależniona od sytuacji rodzinnej osoby ubezpieczonej. Najniższa stawka zasiłku przysługiwała osobom samotnym, a rosła wraz z liczbą osób pozostających na utrzymaniu bezrobotnego. Zasiłek dla samotnego wynosił 30% wymiaru. Gdy ubezpieczony miał na utrzymaniu rodzinę, otrzymywał także dodatek rodzinny w wysokości 5% podstawy wymiaru, gdy liczba członków rodziny nie przekraczała dwóch osób, 10% gdy miał na utrzymaniu od trzech do pięciu osób i 20% gdy miał ich ponad pięć¹⁸.

Ustalając zasady ubezpieczenia od bezrobocia, przyjęto, że trzecia część jego kosztów będzie pokrywana ze środków budżetowych. Finansowanie świadczeń częściowo z budżetu państwa spowodowało, że system tych świadczeń nazwano w okresie międzywojennym „zabezpieczeniem”, a nie ubezpieczeniem na wypadek braku pracy¹⁹. Na podstawie ustawy stworzono Fundusz Bezrobocia, który działał pod kontrolą Ministra Pracy i Opieki Społecznej²⁰.

Ustawa od samego początku była krytykowana przez opozycję sejmową i organizacje związkowe. Najwięcej zarzutów dotyczyło bardzo niskiego poziomu świadczeń, które wystarczały zaledwie na pokrycie najbardziej elementarnych potrzeb bytowych. Negatywnie oceniano zbyt krótki okres zasiłkowy. Krytyko-

¹⁷ Tamże; Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych* [w:] *Rozwój ubezpieczeń...*, s. 31; patrz też: J. Łazowski, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce* [w:] *Bilans gospodarczy dziesięciolecia Polski Odrodzonej* pod red. S. L. Zaleskiego, t. II, Poznań 1929, s. 402.

¹⁸ DzURP 1924, nr 76, poz. 650.

¹⁹ J. Nowacki, *Ubezpieczenie na wypadek braku pracy* [w:] *Rozwój ubezpieczeń...*, s. 152.

²⁰ DzURP 1924, nr 76, poz. 650; J. Drecki, *Bezrobocie w Polsce niepodległej* [w:] *Bilans gospodarczy...*, s. 381.

wano także nieobjęcie nowym systemem ubezpieczeń od bezrobocia robotników rolnych, robotników zatrudnionych w rzemiośle, drobnym handlu i przemyśle. W efekcie nacisków opozycji i środowisk robotniczych przeprowadzono zmiany w ustawie.

W styczniu 1925 r. nowela do ustawy zezwoliła Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej na wniosek Zarządu Głównego Funduszu Bezrobocia i w porozumieniu z Ministrem Skarbu na przedłużenie okresu wypłacania ustawowych zasiłków do 26 tygodni, a w kolejnych latach do 17 tygodni²¹. Minister Pracy i Opieki Społecznej, korzystając z przyznanych mu uprawnień, uruchomił wypłacanie zasiłków pracownikom sezonowym²² oraz przyznał prawo do zasiłków robotnikom, którzy z powodu ograniczenia produkcji osiągnęli zarobek tygodniowy nieprzekraczający pełnego umówionego zarobku za trzy dni w tygodniu²³. Podwyższeniu uległa też wysokość liczonego zarobku, który w 1926 r. zwiększono z 5 do 6,6 zł²⁴, w 1928 do 7,5 zł²⁵, a w 1929 do 10 zł. W 1929 r. podniesiono też o 10% wysokość zasiłku przy równoczesnym obniżeniu o 10% wymiaru składki²⁶. Obniżono także wiek ubezpieczonych do 16 lat życia. Rząd zapowiedział również rozciągnięcie ubezpieczenia na robotników zatrudnionych w zakładach liczących mniej niż pięciu pracowników, jednak obietnicy tej nigdy nie spełnił²⁷. Przeprowadzaniu tych zmian sprzyjała dobra koniunktura lat 1925–1928, dzięki której Fundusz Bezrobocia odnotowywał stałe nadwyżki finansowe.

Sytuacja zmieniła się w okresie Wielkiego Kryzysu Gospodarczego, kiedy uległa załamaniu działalność Funduszu Bezrobocia. Nagły wzrost liczby bezrobotnych spowodował, że ze względu na zwiększone wydatki Fundusz Bezrobocia musiał zaciągać poważne pożyczki od Skarbu Państwa. W efekcie w marcu 1932 r. ubezpieczenie na wypadek bezrobocia kolejny raz znowelizowano²⁸. Celem zmian było przywrócenie Funduszowi Bezrobocia równowagi finansowej i dlatego obostrzono warunki uzyskiwania świadczeń. Pomniejszono także okres i wysokość zasiłków. W efekcie liczba bezrobotnych otrzymujących zasiłki spadła o ok. 50%²⁹.

²¹ DzURP 1925, nr 15, poz. 97.

²² DzURP 1927, nr 1, poz. 10; nr 116, poz. 991; 1928, nr 21, poz. 186; nr 103, poz. 926; 1929, nr 87, poz. 659.

²³ DzURP 1929, nr 89, poz. 673; 1930, nr 17, poz. 133; nr 18, poz. 138; nr 47, poz. 393.

²⁴ DzURP 1926, nr 124, poz. 717.

²⁵ DzU RP 1928, nr 57, poz. 541.

²⁶ DzURP 1929, nr 48, poz. 401.

²⁷ J. Nowacki, dz. cyt., s. 153.

²⁸ DzURP 1932, nr 39, poz. 399; za tym poszły dalsze zmiany – patrz: DzURP 1933, nr 9, poz. 57; nr 26, poz. 2151, nr 45, poz. 349.

²⁹ L. Mackiewicz-Golik, *System finansowy ubezpieczeń społecznych [w:] Rozwój ubezpieczeń...*, s. 74.

Ustawa scalenkowa

Pomimo wprowadzanych w pierwszej dekadzie niepodległości zmian prawnych polski system ubezpieczeń społecznych w latach dwudziestych nie rozwijał się harmonijnie. Ujednolicone i w miarę dobre było ustawodawstwo w zakresie ubezpieczeń na wypadek choroby oraz ubezpieczenie od bezrobocia, jednak robotnicy w dużej części państwa byli pozbawieni jakiegokolwiek zabezpieczenia na starość oraz w wypadku niezdolności do pracy, a ich rodziny nie miały zabezpieczenia na wypadek śmierci jedynego żywiciela³⁰. Mimo zmian, jakie zostały przeprowadzone w latach dwudziestych, nadal istniało kilka rodzajów ubezpieczeń, z których każdy posiadał swoją własną organizację i opierał się na osobnych przepisach prawnych. Robotnicy w zależności od miejsca zamieszkania i miejsca pracy posiadali różne prawa i obowiązki. Robotnik, który pochodził z byłej dzielnicy pruskiej, przenosząc się do pracy w innych częściach Polski, tracił uprawnienia nabyte w ciągu wcześniejszego okresu zatrudnienia, natomiast robotnik, który uległ wypadkowi na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego, otrzymywał wyższą rentę niż robotnik, który był zatrudniony na takim samym stanowisku, uległ wypadkowi w takich samych warunkach, ale na obszarze dawnego zaboru pruskiego.

W tej sytuacji w celu ujednolicenia systemu ubezpieczeń na terenie całego kraju 28 marca 1933 r. została uchwalona ustawa scalenkowa, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1934 r.³¹ Objęła swoim zasięgiem cały obszar Rzeczypospolitej z wyjątkiem Górnego Śląska, gdzie obowiązywała tylko w zakresie ubezpieczenia od wypadków i organizacji ubezpieczeń pracowników umysłowych.

Na kształt ustawy scalenkowej duży wpływ miała ówczesna sytuacja gospodarcza. Ustawa została uchwalona i weszła w życie w szczytowym okresie Wielkiego Kryzysu Gospodarczego, była też efektem prowadzonej przez rząd polityki ożywienia gospodarczego. Stanowiła ustępstwo na rzecz przemysłowców i właścicieli ziemskich. Nic więc dziwnego, że spowodowała protesty robotników i ożywione dyskusje na łamach prasy gospodarczej³². Okres załamania gospodarczego, w którym dokonywano zmian, spowodował, że cała reforma systemu

³⁰ K. Duch, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1934, s. 60–64.

³¹ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

³² Ustawa scalenkowa była bardzo krytykowana. Najczęstsze zarzuty to przerost ubezpieczeń społecznych i zbyt wysokie obciążenie opłatami na te ubezpieczenia, zob. m.in.: *Ciążary społeczne*, „Przegląd Gospodarczy” 1934, z. 7, s. 248–249 i polemika z tym artykułem – J. Zawadzki, *Odpowiedź krytykom ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” (cyt. PUS) 1934, s. 381–385; patrz też: L. Landau, *W sprawie reformy ubezpieczeń społecznych i nadmiernego obciążania składkami ubezpieczeniowymi*, PUS 1934, z. 10, s. 592–599, J. Łazowski, *Linie rozwojowe ubezpieczeń społecznych*, tamże 1933, z. 1, s. 5–10; A. Jarosz, *Dyskusja ubezpieczeniowa na łamach „Gospodarki Narodowej” w latach 1931–1939*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 11–12, s. 1–14.

ubezpieczeń przebiegała pod dyktando oszczędności. Wnosząc do Sejmu ustawę o ubezpieczeniach społecznych, rząd kierował się przede wszystkim chęcią obniżenia kosztów ubezpieczeń obciążających gospodarkę³³.

Ustawa została nazwana scaleniową, ponieważ jej celem było m.in. zintegrowanie funkcjonujących wówczas systemów ubezpieczeń społecznych pod względem prawnym, rzeczowym i organizacyjnym. Wprowadzała jednolite ubezpieczenie emerytalne dla robotników. Określono jedną składkę, jedno miejsce jej wpłacania i jedno miejsce zgłaszania do ubezpieczenia, co uprościło czynności administracyjne. Swoimi przepisami ustawa scaleniowa objęła: ubezpieczenie na wypadek choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie od wypadków w pracy i chorób zawodowych, ubezpieczenie emerytalne robotników na wypadek inwalidztwa, starości i śmierci oraz ubezpieczenie pracowników umysłowych. Obowiązkowi ubezpieczenia podlegały zgodnie z ustawą wszystkie osoby bez różnicy płci i wieku pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym oraz uczniowie, terminatorzy, wolontariusze i praktykanci zatrudnieni przez pracodawcę, jego krewni (z wyjątkiem małżonka), chałupnicy, a także więźniowie, jeśli pracowali, odbywając karę³⁴.

W odniesieniu do ubezpieczenia od wypadków przy pracy i chorób zawodowych ustawa scaleniowa uchyliła istniejące dotąd unormowania pozostałe po zaborcach, wprowadzając jednolite ubezpieczenie na obszarze całego kraju, nie wyłączając Górnego Śląska. Ubezpieczenie od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych objęło wszystkie osoby pozostające w stosunku pracy bez względu na wiek i płeć. Ochroną byli objęci pracownicy także w drodze do pracy i z pracy do domu. Świadczenia przysługiwały ubezpieczonemu, który całkowicie lub częściowo utracił zdolność do zarobkowania albo zmarł wskutek wypadku lub choroby zawodowej. Ustawa przewidywała dwa rodzaje świadczeń – pieniężne i rzeczowe. Zasadnicze świadczenie stanowiła renta inwalidzka wypłacana w okresach comiesięcznych osobom, które utraciły co najmniej 10% zdolności do zarobkowania, a stan taki utrzymywał się ponad cztery miesiące. Podstawę wymiaru renty stanowiło przeciętne wynagrodzenie za pracę obliczone na podstawie zarobków tygodniowych uzyskanych przez okres 52 tygodni przed wypadkiem. W przypadku całkowitej niezdolności do zarobkowania ubezpieczony miał prawo do renty w wysokości $66\frac{2}{3}\%$ zarobków oraz dodatku w wysokości 10% na każde

³³ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Robotnicy przemysłowi...*, s. 469–470.

³⁴ W efekcie tych zapisów ubezpieczenia społeczne nie zostały ujednoczone w stopniu, w jakim oczekiwało tego społeczeństwo. Ubezpieczeniem nie byli objęci pracownicy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, nauczyciele, wojskowi, pracownicy kolei i poczty. Mieli oni oddzielne systemy ubezpieczeń gwarantujące im emerytury i renty, osobne lecznictwo oraz wyższe świadczenia. Regulowała to ustawa z 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych [DzU 1923, nr 6, poz. 8]. Nadal poza systemem pozostawał też Górny Śląsk, ponieważ tamtejszy system ubezpieczeń był dla robotników korzystniejszy niż na pozostałym terytorium państwa.

dziecko. Renta wraz z dodatkami nie mogła jednak przekraczać wynagrodzenia, jakie przyjęto za podstawę obliczenia świadczenia. Świadczeniami rzeczowymi była opieka lekarska oraz środki medyczne przez okres tak długi, jak tylko było możliwe skuteczne leczenie. Robotnik mógł też liczyć na przyznanie i naprawę protez w ramach ubezpieczenia. W przypadku śmierci ubezpieczonego wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej osoby pozostałe po zmarłym miały prawo wyłącznie do renty. Pierwszeństwo do świadczeń mieli współmałżonek i dzieci, a w następnej kolejności rodzice, dziadkowie i rodzeństwo³⁵.

Renta wdowia wynosiła 30% przeciętnego wynagrodzenia zmarłego. Renta sieroca wynosiła 20% (w przypadku sierot zupełnych 25%) wynagrodzenia przyjętego za podstawę wymiaru renty zmarłego. Chłopcóm renta przysługiwała do 17. roku życia, a dziewczętom do 18. W przypadku nauki w szkole publicznej renta sieroca przysługiwała do czasu ukończenia nauki, jednak nie dłużej niż do 21. roku życia. Studia akademickie przedłużały możliwość korzystania z renty sieroczej do 24. roku życia. Ustawa scaleniowa przewidywała też prawo rodziny zmarłego do zapomogi pośmiertnej w wysokości jednego miesięcznego wynagrodzenia, które stanowiło podstawę ubezpieczenia zmarłego³⁶.

Najważniejszym osiągnięciem ustawy scaleniowej było wprowadzenie jednolitego w całym kraju, z wyjątkiem Górnego Śląska, ubezpieczenia emerytalnego robotników poprzez uchylenie obowiązujących do tego czasu w poszczególnych dzielnicach aktów prawnych państw zaborczych. Dużym mankamentem ustawy było nieobjęcie systemem ubezpieczeń emerytalnych robotników rolnych. W związku z tym robotnicy rolni z byłych terenów zaboru rosyjskiego i austriackiego nie mogli liczyć na żadne świadczenia emerytalne i rentowe, natomiast ci z województwa poznańskiego, pomorskiego oraz Górnego Śląska nadal pozostawali w ubezpieczeniu na podstawie niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej³⁷.

Ubezpieczenie emerytalne robotników miało objąć wszystkich pracowników fizycznych zatrudnionych na terenie państwa polskiego. Ustawa określiła jednak kategorie grup pracowników, które nie zostały objęte ubezpieczeniem emerytalnym. W efekcie więc ubezpieczenie emerytalne obejmowało węższy krąg osób niż ubezpieczenie od chorób zawodowych i od wypadków przy pracy³⁸. Ubezpieczeniu emerytalnemu podlegali wszyscy robotnicy z wyjątkiem robotników rolnych, którzy mieli zostać objęci specjalną ustawą. Z ubezpieczenia zostały wyłączone osoby, które w momencie podjęcia zatrudnienia miały przekroczone 60 lat życia, a przed osiągnięciem tego wieku nie przebyły w ubezpieczeniu 200 tygodni

³⁵ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże; M. Piątkowski, *Świadczenia emerytalno-rentowe ubezpieczeń społecznych w okresie międzywojennym*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce”, z. 1, Warszawa 1983, s. 128.

³⁸ Tamże, s. 34.

składkowych i nie zachowały ciągłości ubezpieczenia. Ograniczenie to nie miało zastosowania wobec osób, które w dniu 1 stycznia 1934 r. miały ukończone 60 lat i mieszkały na terenie byłego zaboru rosyjskiego lub austriackiego, a które miały zostać ubezpieczone na specjalnych warunkach. Ubezpieczenie nie objęło także krewnych pracodawcy, którzy byli zatrudnieni u niego na podstawie umowy o pracę, uczniów i terminatorów, którzy odbywali naukę na podstawie umów spisanych i zarejestrowanych zgodnie z prawem przemysłowym, osób, które utraciły ponad 2/3 zdolności do zarobkowania, oraz osób, które miały otrzymać renty inwalidzkie na podstawie ustawy scaleniowej³⁹. Z obowiązku ubezpieczenia byli zwolnieni robotnicy, którzy byli etatowymi funkcjonariuszami państwowymi, robotnicy zatrudnieni na kolejach państwowych, którzy byli objęci ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników PKP, oraz osoby pozostające w czynnej służbie wojskowej⁴⁰.

Ustawa scaleniowa przewidywała następujące świadczenia emerytalne: renta inwalidzka, renta wdowia, renta sieroca, dodatki do rent, zapomogi pośmiertne oraz świadczenia lecznicze⁴¹. Na podstawie nowych przepisów emerytalnych ubezpieczony miał prawo do renty inwalidzkiej wraz z dodatkami na dzieci oraz do dalszej pomocy lekarskiej. Członkowie rodziny ubezpieczonego mieli prawo do jednorazowej zapomogi po śmierci ubezpieczonego lub pobierającego rentę, do renty wdowiej (lub renty wdowca), do jednorazowej odprawy wdowiej z powodu ponownego zamążpójścia oraz do renty sieroczej.

Wszystkie świadczenia emerytalne dla ubezpieczonych oraz pozostałych po nich rodzin, z wyjątkiem jednorazowej odprawy pośmiertnej, uzależnione zostały od przebycia przez robotnika pewnego okresu czasu w ubezpieczeniu, który został nazwany „okresem wyczekiwania”. Okres ten był mierzony tygodniami składkowymi, za które ustawa uważała te tygodnie, za które zostały opłacone lub wymierzone przez ubezpieczalnię składki. Okres wyczekiwania wynosił 200 tygodni składkowych, które powinny przypaść na ostatnich 10 lat, z czego 50 tygodni powinno przypaść na ostatnie 3 lata. Do okresów 10 i 3 lat nie wliczano okresów bezrobocia, czasu pobierania zasiłków z Ubezpieczalni, okresów pobierania renty wypadkowej nie mniejszej niż 40% pełnej renty oraz czasu obowiązkowej służby wojskowej. Warunek, aby tygodnie składkowe przypadały na ostatnie 10 i 3 lata, nie był wymagany od osób, które przebyły w ubezpieczeniu 20 lat lub miały taką liczbę tygodni składkowych, ponad 200, która stanowiła 3/4 tygodni kalendarzowych pomiędzy początkiem ubezpieczenia a dniem powstania inwalidztwa lub śmierci⁴².

Okres 200 tygodni składkowych oznaczał, że w praktyce pierwsze renty dla pracowników zatrudnionych na terenach byłych zaborów rosyjskiego i austriac-

³⁹ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże.

kiego, którzy wcześniej nie byli objęci ubezpieczeniem emerytalnym, mogły być przyznane najwcześniej po czterech latach, tj. w 1938 r. Wcześniej mogły dostać renty tylko osoby zatrudnione na obszarze byłego zaboru pruskiego, które przed wejściem w życie ustawy scaleniowej objęte były ubezpieczeniem emerytalnym na podstawie niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej⁴³.

Prawo do renty inwalidzkiej przysługiwało osobom, które wykazały okres wyczekiwania i zostały uznane za inwalidów. Za inwalidów ustawa uważała osoby, które ukończyły 65. rok życia oraz osoby, które utraciły 2/3 zdolności do zarabkowania. Przy ocenie zdolności do zarabkowania należało uwzględnić uzdolnienie i wykształcenie oraz miejscowe stawki za pracę⁴⁴.

Renta inwalidzka składała się z kwoty zasadniczej i kwoty indywidualnej. Wysokość kwoty zasadniczej miała być ustalana corocznie przez Radę Ministrów w granicach 10–16% przeciętnego zarobku miesięcznego wszystkich ubezpieczonych, którym w roku wcześniejszym przyznano świadczenia emerytalne. Jej wysokość była ogłaszana w „Monitorze Polskim”. Kwotę indywidualną wymierzało się na podstawie przeciętnego zarobku ubezpieczonego z całego okresu jego ubezpieczenia. Kwota indywidualna wynosiła maksymalnie 40% przeciętnego zarobku ubezpieczonego. Renta inwalidzka nie mogła przekraczać 80% zarobku ubezpieczonego. Otrzymującemu rentę inwalidzką przysługiwał też dodatek na każde dziecko, które miałyby prawo do otrzymania po nim renty sieroczej. Dodatek ten wynosił 10% renty początkowej.

Renta wdowia wynosiła połowę renty inwalidzkiej, jaką pobierał lub do jakiej miałby prawo zmarły mąż. Chłopcom renta sieroca przysługiwała do ukończenia 17. roku życia a dziewczętom do ukończenia 18. roku życia. Renta sieroca wynosiła 1/5 renty, którą pobierał lub do której miał prawo zmarły. Suma renty wdowiej i rent sierocych nie mogła jednak przewyższać kwoty, którą otrzymywał lub do której miał prawo zmarły⁴⁵.

Rodzinnie pozostałej po zmarłym ubezpieczonym lub renciście przysługiwała też jednorazowa zapomoga pośmiertna w wysokości jednej miesięcznej pensji, na podstawie której zmarły był ostatnio ubezpieczony. Do otrzymania zapomogi pośmiertnej nie był potrzebny okres wyczekiwania. Zapomoga pośmiertna przysługiwała, jeżeli zmarły przebył w ubezpieczeniu choć jeden dzień składkowy.

Osoby ubezpieczone na podstawie wcześniejszych ustaw dzielnicowych m.in. w Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu i bractwach górniczych w Małopolsce miały zostać ubezpieczone w Zakładzie Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników na ogólnych warunkach. Tygodni przebytych w dawnych ubezpieczeniach nie zliczało się im na podstawie nowej ustawy. Do czasu nabycia „okresu wyczekiwania” w nowym ubezpieczeniu osoby ubezpieczone przed 1 stycznia 1934 r.

⁴³ M. Piątkowski, dz. cyt., s. 129.

⁴⁴ DzURP 1933, nr 51, poz. 396.

⁴⁵ Tamże.

zachowywały prawo do świadczeń według dawnych przepisów. Po nabyciu „okresu wyczekiwania” według nowej ustawy, jeśli miały przebyty „okres wyczekiwania” według starych przepisów, zachowywały również prawo do tych świadczeń z dawnych ustaw, których nowa ustawa nie przewidywała albo przewidywała dla ich uzyskania ostrzejsze warunki. Jeśli ubezpieczonemu przyznawano rentę według nowej ustawy, a był ubezpieczony przed 1 stycznia 1934 r., to należało sprawdzić, czy gdyby był ubezpieczony według starych zasad, nie otrzymałby wyższych świadczeń. Gdyby się okazało, że renta według nowej ustawy byłaby niższa od renty, jaką należało wypłacić według starej ustawy, to świadczenie rentowe należało podnieść do tej wysokości.

Osoby, którym zostały przyznane lub wypłacone na zasadzie dotychczasowych ustaw świadczenia emerytalne przez Ubezpieczalnię Krajową w Poznaniu lub bractwa górnicze, miały nadal pobierać te świadczenia w dotychczasowych wymiarach z Zakładu Emerytalnego Robotników. Renty pobierane z Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu niższe niż 20 zł miesięcznie mogły zostać podwyższone w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra Opieki Społecznej⁴⁶.

Ustawa scalenkowa przewidywała inne zasady uznawania inwalidztwa dla osób zatrudnionych w górnictwie i hutnictwie. Praca w górnictwie i hutnictwie jest cięższa i bardziej niebezpieczna niż w innych gałęziach przemysłu. Z tego względu hutnicy i górnicy mieli korzystać ze specjalnych uprawnień, jednak za opłatą wyższej składki. Uprawnienia specjalne dotyczyły wcześniejszego otrzymania emerytury, już po ukończeniu 60. roku życia, jednak pod warunkiem przepracowania w górnictwie lub hutnictwie nie mniej niż 15 lat. Dotyczyły też oceny niezdolności do zarobkowania, a mianowicie górnik i hutnik byli uznani za inwalidów, jeśli utracili ponad 50% zdolności do zarobkowania, jednak tylko pod warunkiem, że przepracowali w górnictwie lub hutnictwie minimum 12 lat, z czego minimum rok w ciągu ostatnich 3 lat przed utratą zdolności do zarobkowania. Wdowa po górniku lub hutniku zdolna do zarobkowania otrzymywała rentę wdowią po ukończeniu 50 lat życia, jeżeli zmarły mąż przepracował w górnictwie lub hutnictwie 12 lat⁴⁷.

Duże zmiany zaszły w finansowaniu ubezpieczeń. Za opłatą wszystkich składek odpowiedzialny był również pracodawca. Potrącał on część składki przypadającej na pracownika z jego wynagrodzenia. Ubezpieczenie chorobowe miało być pokrywane w całości ze składek, które ustalano na poziomie 5% od zarobków ubezpieczonych, przy czym pracownicy i pracodawcy płacili po połowie tej składki. Ubezpieczenie emerytalne robotników zatrudnionych w górnictwie i hutnictwie określono na poziomie 5,8% zarobku (3,6% płacił pracownik, a 2,2% pracodawca), zaś za pozostałych robotników – na poziomie 5,2% zarobku (3,3% płacił pracownik, a 1,9% pracodawca). Pracodawcy płacili w całości składkę na

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże.

ubezpieczenie chorobowe i emerytalne za pracowników, którzy nie otrzymywali żadnego wynagrodzenia bądź pracowali tylko w zamian za utrzymanie, oraz za pracowników, których zarobek dzienny nie przekraczał 2 zł, a na obszarze województwa wileńskiego, nowogródzkiego, poleskiego, wołyńskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego i lwowskiego – z wyjątkiem miast liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców – 1,50 zł dziennie. Wysokość składki za ubezpieczenie od wypadków miała być ustalana co trzy lata⁴⁸. Składkę za ubezpieczenie od wypadków płacił w całości pracodawca.

Zmiany wprowadzone w systemie finansowania ubezpieczeń były niekorzystne dla ubezpieczonych robotników. Obniżono składki płacone na ubezpieczenia społeczne przez pracodawców, a powiększono opłaty ubezpieczonym. Odbiło się to na wysokości i zakresie świadczeń z tytułu ubezpieczenia chorobowego. Zmniejszono zasiłki chorobowe i świadczenia dla kobiet, które urodziły dziecko.

Okres wypłacania zasiłków chorobowych skrócono z 39 do 26 tygodni. Ich wysokość obniżono z 60% do maksymalnie 50% zarobków. Świadczenia pieniężne dla kobiet, które urodziły dziecko, zmniejszono o połowę. Dla karmiących matek był przewidziany zasiłek w naturze w ilości jednego litra mleka dziennie albo ekwiwalent pieniężny. Przysługiwał przez okres maksymalnie 12 tygodni, począwszy od dnia ukończenia pobierania zasiłku połogowego. Wprowadzono mniej korzystne zasady obliczania świadczeń (np. nie płacono za cztery pierwsze dni choroby) i aż czterotygodniowy okres oczekiwania na uzyskanie wypłaty świadczenia. Zmniejszono zakres świadczeń leczniczych i wprowadzono dopłaty ubezpieczonych za porady lekarskie i otrzymywane lekarstwa⁴⁹. W ubezpieczenie wypadkowe włączono ryzyko chorób zawodowych, a wysokość renty wypadkowej uzależniono od procentu utraty zdrowia⁵⁰.

Jak wynika z badań Marii Ciechocińskiej, przeciętne rozmiary świadczeń pieniężnych z tytułu zasiłków nie zapewniały ubezpieczonemu robotnikowi minimalnego poziomu egzystencji. Zasiłki były niewystarczające nawet dla samotnego ubezpieczonego i pozostawały w rażącej dysproporcji do środków niezbędnych do utrzymania całej rodziny. Środki otrzymywane z tytułu rent nie zawsze pokrywały koszty utrzymania na krawędzi głodu, a ograniczony okres udzielania świadczeń uniemożliwiał korzystanie z nich w momentach, gdy były najbardziej po-

⁴⁸ Odpowiednie tabele obliczania wysokości tej części składki od wypadków regulowało rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z dn. 30 grudnia 1933 r. (DzURP 1934, nr 1, poz. 2).

⁴⁹ Ubezpieczeni dopłacali: po 20 gr do porady lekarskiej, po 10 gr do zabiegów leczniczych, po 10 gr do każdego lekarstwa i do środków leczniczych (DzURP 1933, nr 103, poz. 815). Wcześniej usługi medyczne i lekarstwa były bezpłatne.

⁵⁰ Do chorób zawodowych zaliczono jedynie zatrucie łożem, zatrucie rtęcią oraz zakażenie wąglikiem w przypadku kontaktu z zakażonymi zwierzętami.

trzebne. Mimo to świadczenia z tytułu ubezpieczeń miały poważne znaczenie dla rodzin robotniczych jako pewny i stały dochód w określonych okresach⁵¹.

Po zakończeniu Wielkiego Kryzysu Gospodarczego pomimo dobrej koniunktury gospodarczej nie nastąpiły żadne większe zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych robotników. Reformy wprowadzane przez rząd w latach 1936–1939 były niewielkie. W tym okresie rozszerzono listę chorób zawodowych⁵², podwyższono zasiłki chorobowe o 20% i zasiłki dla kobiet, które urodziły dziecko o 50%, nie został jednak przywrócony przedkryzysowy poziom świadczeń z tytułu ubezpieczenia chorobowego⁵³. Pod naciskiem przedsiębiorców rząd kilkakrotnie obniżał też składki z tytułu ubezpieczeń społecznych zarówno pracodawcom, jak i pracownikom⁵⁴. W 1937 r. podniesiono z 15 do 20 zł wysokość zasadniczej kwoty renty emerytalnej na lata 1937–1938⁵⁵. W 1938 r. zreformowano ubezpieczenia robotników zatrudnionych w salinach oraz górników z Zagłębia Krakowskiego, co umożliwiło im otrzymywanie wyższych emerytur. Nadal jednak wypłacane świadczenia były zbyt niskie w stosunku do minimalnych potrzeb ubezpieczonych.

Uwagi końcowe

Reasumując, należy stwierdzić, że polski system ubezpieczeń społecznych robotników w latach dwudziestych rozwijał się w sposób ewolucyjny poprzez dostosowywanie systemów państw zaborczych do nowych warunków i poprzez nowe ustawodawstwo polskie. Często kolejne ustawy i rozporządzenia były efektem nacisku różnych grup społecznych i politycznych, a także wynikiem reakcji władz na zmieniającą się sytuację gospodarczą. W tym okresie robotnicy uzyskali zarówno ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, jak i ubezpieczenie chorobowe. Dopiero na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych zaczęto bardziej konsekwentnie ujednoclić przepisy ubezpieczeniowe. W warunkach kryzysu państwowa polityka społeczna uległa jednak zmianie. Reforma polskiego systemu ubezpieczeń społecznych podjęta na początku lat trzydziestych była przede wszystkim efektem zmiany polityki państwa zmierzającej do obniżenia kosztów ubezpieczeń. W efekcie próba ujednoclenia systemu ubezpieczeń na terenie całego państwa i wobec wszystkich grup zatrudnionych zakończyła się połowicznym sukcesem. Należy jednak podkreślić, że niezwykle ważnym krokiem w dalszym

⁵¹ M. Ciechocińska, *Położenie klasy robotniczej w Polsce 1929–1939. Studia i materiały*, Warszawa 1965, s. 77–83.

⁵² DzURP 1937, nr 72, poz. 528.

⁵³ Z. Landau, *Podstawowe kierunki rozwoju ubezpieczeń społecznych...*, s. 47.

⁵⁴ DzURP 1936, nr 3, poz. 24; nr 15, poz. 142; 1938, nr 21, poz. 171.

⁵⁵ MP 1938, nr 2, poz. 2.

rozwoju ubezpieczeń była ustawa scaliowa, która do trzech rodzajów ubezpieczeń obowiązujących wcześniej, tj. chorobowego, wypadkowego i od bezrobocia, dodała ubezpieczenie emerytalne robotników jako obowiązujące na terenie całego państwa. Ujednoliciła też ubezpieczenie wypadkowe na terenie kraju. Mimo że poziom świadczeń nie był zbyt wysoki, robotnicy mieli zagwarantowaną pomoc, z jakiej w znacznej części nie mogli korzystać w okresach wcześniejszych.