

Zagadnienia pojęciowe i źródła prawa ubezpieczenia społecznego pracowników administracji publicznej oraz instytucji Unii Europejskiej

1. Określenie podstawowych pojęć

Należy podkreślić wskazywany we wstępie, a mający istotne znaczenie systemowy charakter zagadnień omawianych w niniejszej pracy, jak również pochodzenie pojęć, które można określić jako najważniejsze dla jej zrozumienia, z różnych dziedzin nauki, co wynika z przyjęcia wzmiankowanego już interdyscyplinarnego podejścia badawczego i zostanie rozwinięte w dalszych wywodach. Z powyższych względów przedstawienie tych pojęć zostanie dokonane w trzech, wyróżnionych dla potrzeb pracy grupach. Omawiane grupy pojęć odnoszą się kolejno: do systemu ubezpieczeń społecznych i polityki społecznej w ogólności, do relewantnych systemowych definicji prawnych i administracyjnych oraz do wymagającej szczegółowego przybliżenia kategorii, którą stanowi system instytucjonalny Unii Europejskiej⁴².

1.1. Określenie podstawowych pojęć z zakresu systemów ubezpieczeń społecznych i polityki społecznej

Ze wskazanych powyżej powodów niniejsze rozważania trzeba rozpocząć od stwierdzenia czym jest „system ubezpieczeń społecznych”. Otóż pojęcie

⁴² Zob. np. K. Witkowska-Chrzczonek, *System instytucjonalny Unii Europejskiej* [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, red. J. Galster, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 137 i nast.

to można uznać za wychodzące od dwóch innych – „systemu” oraz „systemu ubezpieczeń” w ogólności⁴³.

W pierwszej kolejności wypada stwierdzić, że zarówno w doktrynie prawa, jak też zarządzania i organizacji (będącej ważną dziedziną wiedzy z perspektywy myślenia systemowego) definiuje się pojęcie „systemu” w sposób, który można uznać za wzajemnie zbliżony. Prawnie „system określa się zwykle jako pewną całość (wchodzącą w skład większych całości), utworzoną z części powiązanych ze sobą w sposób nadający jej pewną strukturę, a wyodrębnioną ze względu na funkcję. System to złożona rzeczywistość, odfiltrowana z tego co nieistotne”⁴⁴. Z kolei w ramach często przywoływanej definicji organizacji⁴⁵ autorstwa H.J. Leavitta „ustrukturalizowanym, czyli w pewien sposób uporządkowanym systemem” jest całość, w skład której wchodzi cztery podstawowe elementy (podsystemy): cele, ludzie, wyposażenie i struktura⁴⁶. „Najbardziej ogólny cel organizacji (...) uzasadniający istnienie organizacji” jest (w myśl poglądu doktryny zarządzania) określany jako misja⁴⁷ tak zdefiniowanego systemu. System działa w pewnym otoczeniu, czyli – w ujęciu prakseologicznym – w tym wszystkim z czego został wyodrębniony, co ma na niego wpływ przez wejścia i na co on wpływa przez wyjścia⁴⁸. Z kolei B. Arrington i R.S. Kurz zwracają uwagę na cel systemu jako jego najważniejsze wewnętrzne powiązanie⁴⁹, a np. C. Włodarczyk i S. Poździoch – na specyficzne cechy podsystemów (zasobów ludzkich i materialnych, zachodzących procesów i ich wyników)⁵⁰.

Wspominając ponadto o pojęciu „cechy”, odnoszonego w niniejszej pracy do pojęcia „systemu”, należy odnieść się nie tyle do niego samego (trudności w jego definiowaniu są ogólnie uznawane), co do pojęcia „cechy charakterystycznej”. W niniejszej pracy pojęcie „cecha” będzie używane właśnie w znaczeniu „cechy charakterystycznej”, a to ze względu na dużą wagę, jaką (w ogólności) przypisuje temu ostatniemu pojęciu logika formalna. W nauce

⁴³ Por. uwagi metodologiczne („definicja przez uwikłanie”) w: C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Systemy zdrowotne...*, s. 38–39; w kontekście czysto prawnym zob. np. T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 109.

⁴⁴ G. Szpor, *Struktura systemu ubezpieczeń społecznych [w:] System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, wyd. 5, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 45.

⁴⁵ „Organizacja” to „dwie lub więcej osób, współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów” – tak J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, wyd. 2, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 20.

⁴⁶ Za: Cz. Sikorski, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Instytut Medycyny Pracy, Łódź 1994, s. 16.

⁴⁷ Tak np. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *op. cit.*, s. 264.

⁴⁸ C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Systemy zdrowotne...*, s. 37–38; T. Pszczółowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Poznań 1978, s. 156, za: Cz. Sikorski, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁹ Za: C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Systemy zdrowotne...*, s. 14; por. też s. 28–30, 92 (cel jako pożądaný stan rzeczy).

⁵⁰ *Ibidem*, s. 17; w kwestii złożoności systemu zob. np. W. Misiński, *op. cit.*, s. 24–25.

tej stwierdza się, iż „taka cecha, która przysługuje wszystkim elementom danego zbioru przedmiotów i tylko im, nazywa się cechą dla elementów tego zbioru charakterystyczną. Podobnie taki zespół cech, które łącznie przysługują wszystkim elementom danego zbioru przedmiotów, nazywamy zespołem cech charakterystycznym dla elementów tego zbioru. W tych okolicznościach mówimy także, że dana cecha lub dany zespół cech charakteryzuje albo wyznacza jednoznacznie ów zbiór przedmiotów”⁵¹. (Mianem „cech konstytutywnych”, względnie „istotnych” określa się z kolei „zespół cech, który wystarcza do tego, by odróżnić desygnaty danej nazwy od innych przedmiotów”⁵².) Wprowadzenie takiego rozumienia pojęcia „cechy” byłoby istotne z punktu widzenia celów, jakie stawia sobie niniejsza praca, pozwalając na w miarę syntetyczne ujęcie cech systemów znacząco zróżnicowanych (również w konsekwencji różnic występujących co do poziomu analizy i rodzajów typologii).

Należy również podkreślić ściśle wzajemne powiązanie pojęć „systemu” i „modelu”⁵³. Na pierwszy plan w tym powiązaniu wysuwałby się fakt, który można opisać jako funkcjonalną symbiozę, na którą składają się:

1. „system” jako pojęcie służące w miarę dokładnemu, choć zarazem syntetycznemu opisowi danej złożonej całości,
2. „model” jako pojęcie służące uszeregowaniu cech danej całości pod względem istotności (z pewnego przyjętego punktu widzenia), niejako „wypreparowującemu” zarazem nową, bardziej abstrakcyjną jakość.

„Model” bowiem „jest narzędziem porównywania systemów funkcjonujących w różnych krajach” (ujęcie porównawcze), służącym też do opisywania systemu danego kraju albo grupy krajów stosujących rozwiązania podobne z punktu widzenia przyjętych założeń (ujęcie syntetyzujące)⁵⁴. Bez „systemu” nie byłoby zatem w ogóle „modelu”, ale też „system” nie miałby aż takiej praktycznej doniosłości, gdyby nie „model”, w który by się on ewentualnie wkomponowywał.

Próbując opisać pojęcie systemu w doktrynie prawa, dzieli się przykłady, które dają się wyodrębnić, w zależności od przeznaczenia samego wyodrębnienia (systemy konfiguracyjne i działaniowe), sposobu powstania systemu (systemy naturalne i sztuczne) oraz charakteru części wchodzących w jego skład (systemy realne i nominalne)⁵⁵. Z prawnego punktu widzenia „system ubezpieczeń jest systemem sztucznym o charakterze działaniowym, który może być analizowany jako system nominalny, realny lub mieszany. Systemem

⁵¹ Powyższy wywód za: K. Ajdukiewicz, *Zarys logiki*, wyd. 7, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa 1960, s. 26.

⁵² Tak Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, wyd. 23, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 30.

⁵³ Tak W. Misiński, *op. cit.*, s. 21–22.

⁵⁴ Tak np. C. Włodarczyk, S. Poździuch, *Systemy zdrowotne...*, s. 79.

⁵⁵ Za: G. Szpor, *Struktura systemu...*, s. 45.

nominalnym jest zbiór aktów prawnych determinujących funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych. W takim ujęciu można też badać system finansowy ubezpieczeń (...) [natomiast] charakter mieszany ma system organizacyjny ubezpieczeń”⁵⁶. Z innych przykładów można wskazać, że system zdrowotny określa się jako będący „wyodrębnioną całością złożoną z wielu różnorodnych elementów, które powiązane są różnorodnymi więziami (między którymi zachodzą różnorodne relacje) i która realizuje cel związany ze zdrowiem”⁵⁷. Przytoczenie tej definicji jest istotne zwłaszcza ze względu na wagę, jaką w ramach ubezpieczeń społecznych charakteryzuje się ubezpieczenie zdrowotne⁵⁸. Ubezpieczenie to jest bowiem tworzone (jak zaznaczono we wstępie, a co również trzeba podkreślić w tym miejscu, jako że uwypukla rolę podstaw teoretycznych omawianych systemów) w odpowiedzi na immanentne zjawisko niepewności. Jest to niepewność:

1. człowieka zdrowego co do prawdopodobieństwa zachorowania,
2. człowieka chorego (pacjenta) co do:
 - a) rozmiaru i czasu choroby,
 - b) wyniku (jakości) procesu leczenia⁵⁹.

Ścisłej rzecz biorąc, chodzi o pierwsze dwa z tych wymiarów, ulegające ograniczeniu „w wyniku obligatoryjnej decyzji państwa”⁶⁰, jak dzieje się w większości wymienionych w niniejszej pracy systemów. W przypadku Unii Europejskiej można bowiem raczej odnosić się do „podmiotu odgrywającego, m.in. w zakresie zabezpieczenia społecznego, rolę państwa w odniesieniu do osób będących jego pracownikami”.

Podstawienie odpowiedniego pojęcia (np. „ubezpieczeń społecznych”)⁶¹ do tak sformułowanych definicji pojęcia systemu pozwalałoby – zwłaszcza wobec pewnej poniekąd naturalnej wielości możliwych określeń⁶² – na wskazanie charakterystycznych cech systemów omawianych w niniejszej pracy. Przedtem należy jednak dodać, iż w doktrynie zaznacza się, że „racją bytu i istotą systemu zabezpieczenia społecznego” są wzmiankowane już – i trudno

⁵⁶ *Ibidem*; por. np. T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 109–110.

⁵⁷ C. Włodarczyk, S. Poździej, *Systemy zdrowotne...*, s. 15.

⁵⁸ Zob. np. W. Szubert, *Studia...*, s. 75; A.M. Świątkowski, *Europejskie...*, t. I, s. 60–61; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, s. 27–28; G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 34; T. Bińczycka-Majewska, *Ubezpieczenie zdrowotne*, s. 130–1; W. Misiński, *op. cit.*, s. 21 i nast.; A. Walus, *National Healthcare Planning and the Internal Market: A Conceptual View on the Impact of EU Law on Member States' Regulatory Autonomy in the Field of Healthcare*, „European Journal of Social Security” 2015, no. 1, s. 52–53.

⁵⁹ Por. T.E. Getzen, *op. cit.*, s. 82 i nast.

⁶⁰ W. Misiński, *op. cit.*, s. 86.

⁶¹ Na tradycyjny charakter stosowania liczby mnogiej w całościowych ujęciach zwraca uwagę G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 29.

⁶² Por. np. G. Szpor, *Struktura systemu...*, s. 45–56, gdzie formalnie nie wprowadza się definicji systemu ubezpieczeń społecznych, a jedynie wymienia oraz dogmatycznie opisuje ich system organizacyjny, finansowy i informacyjny.

definiowalne – świadczenia⁶³. Z prawnego punktu widzenia można je określić jako przysporzenia dóbr na podstawie prawa przyznanego przez ustawodawcę, połączonego z gwarancjami jego realizacji⁶⁴.

Syntezę powyższych rozważań stanowi charakterystyczne dla ujęcia systemowego, wspomniane już stwierdzenie, że „ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważne mierze na zbiorowość osób do nich uprawnionych”⁶⁵.

Nawiązując do powyższego, trzeba podnieść, że próbując zdefiniować „prawo ubezpieczeń społecznych”, wypada wyjść od również wzmiankowanej już konstatacji, że „do ubezpieczeń społecznych odnoszą się przepisy o różnym charakterze. Wiąże się je w osobną gałąź prawa albo rozpatruje (...) jako fragment prawa ubezpieczeń (społecznych i gospodarczych) albo w powiązaniu z prawem pracy”⁶⁶. W konsekwencji rozwiązania prawne funkcjonujące w praktyce należą najczęściej do pośrednich między gałęziami prawa wyróżnianymi w nauce⁶⁷. W niniejszej pracy przyjmuje się, że pojęcie „prawo ubezpieczeń społecznych” oznacza zespół norm prawnych stanowiący odrębną gałąź prawa, wyrosłą z innych jego dziedzin (prawo administracyjne, prawo cywilne, prawo pracy), regulującą stosunki prawne w zakresie ubezpieczeń społecznych, zachodzące między różnymi podmiotami (osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) o zróżnicowanym statusie (równoprawne, nierównoprawne)”⁶⁸.

Kolejnym pojęciem koniecznym do wprowadzenia (zwłaszcza wobec odnotowanego we wstępie „przylegania” tej dziedziny wiedzy do prawa ubezpieczeń społecznych)⁶⁹ jest „polityka społeczna”. W jej doktrynie stwierdza się, że „polityka społeczna to działalność państwa, samorządów i organizacji

⁶³ Tak G. Uścińska, *Europejskie...*, s. 36.

⁶⁴ Tak G. Szpor, *Struktura systemu...*, s. 59.

⁶⁵ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne...*, s. 66; por. np. A. Pietruszyński, *Ubezpieczenia społeczne*, „Prawo i Medycyna” 2005, nr 4, s. 93.

⁶⁶ Tak G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 33; por. W. Szubert, *O charakterze prawnym...*, s. 6 i nast.

⁶⁷ Tak W. de Gooijer, *op. cit.*, s. 140–141.

⁶⁸ Por. np. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 15 i nast.; J. Lang, *Zagadnienia...*, s. 22–26; J. Lang, *Administracja spraw zdrowia, zatrudnienia i spraw socjalnych* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 3, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 473 i nast.; L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, wyd. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 11; I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2003, s. 22; G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie...*, s. 33.

⁶⁹ Por. P. Wysocka, A. Tyc, *op. cit.*, s. 13.