

ANNA SIMIŃSKA  
ORCID: 0000-0002-8432-6846  
Uniwersytet Wrocławski

## PRAWO SOCJALNE W NIEMIECKIEJ I POLSKIEJ DOKTRYNIE PRAWA

Abstrakt: Prawo socjalne w niemieckim porządku prawnym jest osobną dziedziną prawa (*Rechtsgebiet*), wyróżniającą się w swej specyfice i podstawowej strukturze. To system niezwykle rozbudowany, którego początków należy upatrywać w reformach społecznych czasów wilhelmińskich. Tymczasem w polskiej doktrynie prawa i piśmiennictwie prawniczym kategoria prawa socjalnego nie ma tak długiej tradycji. Prawo określające socjalną pozycję obywatela polska nauka odnosi raczej do realizacji „polityki społecznej”. Współcześnie w polskim dorobku naukowym widoczne są jednak liczne inspiracje niemiecką doktryną prawa socjalnego i co za tym idzie podejmowane są próby wyznaczenia desygnatów prawa socjalnego w polskiej doktrynie prawa.

Słowa kluczowe: prawo socjalne, niemieckie prawo socjalne, polskie prawo socjalne, prawo zabezpieczenia społecznego, niemiecki kodeks socjalny, instytucje prawa socjalnego w Niemczech

### 1. POJĘCIE PRAWA SOCJALNEGO I PRAWA ZABEZPIECZENIA SOCJALNEGO

Niniejsza praca jest przyczynkiem do badań nad pojęciem prawa socjalnego i prawa zabezpieczenia socjalnego w niemieckiej i polskiej doktrynie prawa. W rozważaniach uwzględniono opis usytuowania prawa socjalnego w niemieckim i polskim porządku prawnym oraz dokonano charakterystyki zagadnień pojęciowych.

W Niemczech prawo socjalne było w niebagatelnym zakresie przedmiotem badań wybitnego naukowca Hansa F. Zachera. Ocenia się, że ten niemiecki teoretyk prawa stworzył naukowe podwaliny dla dyscypliny naukowej prawa socjalnego w Niemczech i towarzyszył jego rozwojowi w aspekcie teoretycznym i praktycznym. Zacher wskazuje na sposób ujmowania prawa socjalnego w znaczeniu formalnym i materialnym. W rozumieniu formalnym są to na gruncie niemieckiego porządku prawnego przepisy kodeksu socjalnego, natomiast w znaczeniu materialnym — prawo zmierzające do osiągnięcia określonych celów socjalno-politycznych. Materialne rozumienie prawa socjalnego w szerszym znaczeniu zdeterminowane jest celami dotyczącymi zaspokojenia podstawowych material-

nych potrzeb bytowych jednostki, ochrony jej bezpieczeństwa socjalnego, jak również tymi związanymi z prawem pracy, prawem (publicznym i prywatnym) do dostarczenia dóbr realizujących określone potrzeby (ochrona konsumentów, opieka medyczna, potrzeby lokalowe, instytucje szkolne i wychowawcze i inne), prawem o daninach publicznych czy prawem ubezpieczeniowym. W znaczeniu *sensu largo* prawo socjalne może należeć do gałęzi zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego. Natomiast prawo socjalne w ujęciu materialnym w węższym rozumieniu można utożsamić z prawem zabezpieczenia socjalnego lub prawem świadczeń socjalnych<sup>1</sup>.

Podobny pogląd można znaleźć w pracach polskich badaczy odnoszących funkcję socjalną państwa i prawa w węższym ujęciu do zagwarantowania oraz ochrony podstawowych warunków egzystencji i zaspakajania podstawowych potrzeb bytowych, natomiast w szerokim zakresie — również do niwelowania kontrastów majątkowych w celu zapobiegania niepokojom społecznym, a także dbałości o rozwój demograficzny i kondycję zdrowotną obywateli<sup>2</sup>.

Prawo socjalne w węższym rozumieniu — jako prawo zabezpieczenia społecznego — jest związane z polityką społeczną państwa i dotyczy środków oraz działań publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się chronić swoich członków przed groźbą niemożności zaspokojenia potrzeb podstawowych, wspólnie uznawanych za ważne<sup>3</sup>. Prawo to ma za zadanie zabezpieczyć warunki egzystencji jednostki czy rodziny w przypadku niemożności zaspokojenia tych potrzeb przez dorosłego członka społeczeństwa własną pracą (majątkiem). Kompensacja niedoboru dochodów na utrzymanie jednostki lub rodziny następuje poprzez substytucję zarobku w postaci świadczeń socjalnych, uregulowanych w prawie świadczeń socjalnych. Polski badacz Marek Andrzejewski pojęcie zabezpieczenia społecznego tłumaczy jako ogół świadczeń (wypłacanych na podstawie roszczenia) o charakterze ubezpieczeniowym i zaopatrzeniowym oraz świadczeń w ramach pomocy społecznej<sup>4</sup>.

Pojęcie prawa świadczeń socjalnych używane jest w piśmiennictwie zamiennie z terminem „prawo zabezpieczenia socjalnego” lub traktowane jako prawo wynikające z prawa zabezpieczenia socjalnego. W polskiej doktrynie prawa istotne dla wyznaczenia desygnatów tego pojęcia jako dziedziny prawa będą dwie koncepcje:

<sup>1</sup> H.F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985, s. 8–11.

<sup>2</sup> Zob. J. Kuciński, *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 69–71; A. Dobiszewski, *Podstawowe cechy i funkcje państwa*, [w:] A. Dobiszewski, S. Korycki, J. Kuciński, *Podstawy teorii państwa*, Warszawa 2000, s. 20.

<sup>3</sup> *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2013, s. 21.

<sup>4</sup> M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko — rodzina — państwo)*, Kraków 2003, s. 114.

1. wyznaczanie desygnatów zgodnie z ustaleniami Jana Piotrowskiego według technik realizacji zabezpieczenia społecznego (opiekuńcza „pomocy społecznej”, ubezpieczeniowa, zaopatrzeniowa)<sup>5</sup>;

2. wyznaczenie według rodzajów ryzyka socjalnego, idąc za koncepcją Jana Jończyka.

Technikę opiekuńczą Piotrowski rozumie jako zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych osób, które nie mogą ich zapewnić własnymi środkami materialnymi. Cechą tej techniki jest indywidualizacja w rozumieniu indywidualnego rozpoznawania okoliczności uzasadniających przyznanie świadczeń (lub odmowę ich przyznania) i dostosowania rodzaju, formy i wysokości świadczenia do indywidualnej sytuacji świadczeniobiorcy. Główne założenia techniki ubezpieczeniowej to:

- zabezpieczenie realizowane jest przez tworzenie wspólnot osób narażonych na podobne zdarzenia losowe;
- finansowanie świadczeń pochodzi z gromadzonych składek ubezpieczonych lub ubezpieczającego, adekwatnych do rozmiaru ryzyka;
- świadczenia są różnicowane w odniesieniu do udziału we wspólnym funduszu;
- prawo do świadczenia i jego wysokość są gwarantowane ustawowo;
- przystąpienie do ubezpieczenia ma charakter przymusowy;
- prawo do świadczeń powstaje z mocy prawa i jest prawem podmiotowym;
- ubezpieczenie społeczne wykonują specjalnie do tego powołane instytucje publiczne lub prywatne działające pod nadzorem państwa.

Natomiast zaopatrzenie społeczne według Piotrowskiego polega na przyznaniu przez państwo prawa do świadczeń według kryterium potrzeb lub zasług. Dochodzi do tak zwanego nieekwiwalentnego przysporzenia dóbr. Celem świadczenia jest utrzymanie posiadanego standardu życiowego świadczeniobiorcy bądź wyrównanie w ograniczonym zakresie poniesionej szkody.

Z kolei Jończyk rozumie ryzyko socjalne jako niebezpieczeństwo wystąpienia zdarzenia przyszłego, niepewnego, niezależnego od woli człowieka i wywołującego niekorzystne dla niego skutki prawne. Autor wyróżnia następujące rodzaje ryzyk socjalnych:

---

<sup>5</sup> J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 163–164. W opinii Jana Jończyka Piotrowski oparł swoją teorię na niemieckim rozróżnieniu *Versorgung*, *Fürsorge* i *Vorsorge* (zaopatrzenie, opieka i przezorność), będącym tematem niepublikowanego wykładu habilitacyjnego Theodora Maunza z 1932 roku (J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001, s. 57). W niemieckiej literaturze przedmiotu autorzy posługują się też nieco innymi kategoriami: *Versicherungs-*, *Fürsorge-* i *Versorgungsprinzip* (metoda ubezpieczeniowa, opiekuńcza i zaopatrzeniowa), co można uzasadnić, odwołując się do naczelnych zasad etyczno-społecznych: solidarności (metoda ubezpieczeniowa i zaopatrzeniowa) oraz subsydiarności (metoda opiekuńcza); zob. H. Winterstein, *Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980, s. 16–20.

- ryzyko dożycia wieku emerytalnego;
- trwała lub okresowa niezdolność do pracy;
- śmierć żywiciela;
- niezdolność lub niemożność świadczenia pracy;
- wypadek przy pracy lub choroba zawodowa;
- niezdrowie;
- bezrobocie;
- niedostatek dochodu w rodzinie;
- trudne sytuacje życiowe<sup>6</sup>.

W polskim dyskursie naukowym termin „prawo socjalne” obejmuje wszystkie gałęzie prawa, które w jakikolwiek sposób określają pozycję socjalną obywatela. Należą do nich: prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna (opieka społeczna), zatrudnienie, ochrona zdrowia oraz ochrona prawa do mieszkania<sup>7</sup>. Materię prawa socjalnego podzielono na prawo ubezpieczeń społecznych, prawo zaopatrzenia społecznego i prawo pomocy społecznej, ale przyjęcie takiego sposobu wyróżnienia i tak nie pozwala uniknąć pozostania elementów niedających się wyraźnie „przydzielić” do żadnej z wymienionych dziedzin.

Polska konstytucja nie wprowadza wprost zasady państwa socjalnego, spotykanej w ustawodawstwie niektórych państw, w tym Niemiec, ale w art. 2 określa Rzeczpospolitą jako „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>8</sup>, co wydaje się nawiązywać do tej zasady. Należy w tym miejscu wskazać również na art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, odnoszący się do kwestii zabezpieczenia społecznego<sup>9</sup>, a także wymienioną w preambule zasadę subsydiarności (pomocniczości), która umacnia „uprawnienia obywateli i ich wspólnot”<sup>10</sup>, jako elementy ściśle związane z wykładnią pojęcia „prawo socjalne” w polskim porządku prawnym.

<sup>6</sup> J. Jończyk, *Prawo...*, s. 13–20. W tym miejscu ze względu na ograniczone ramy opracowania odsyłam do obszernej literatury teoretycznej prawa zabezpieczenia społecznego, pozwalającej na bliższą charakterystykę nakreślonej materii; zob. np. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne: zarys systemu*, Warszawa 1987; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013; K. Hagemeyer, *Podstawowe gwarancje zabezpieczenia społecznego — praktyka, koncepcja, standard i globalna polityka społeczna*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 11–12, s. 15–20; M. Księżopolski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. J. Auleytner, Warszawa 1990, s. 109–157; T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków-Lublin 1997; T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994.

<sup>7</sup> W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 12.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>9</sup> Art. 67 Konstytucji RP: „1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. 2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”.

<sup>10</sup> Preambuła Konstytucji RP.

Niemieckie prawo socjalne (*Sozialrecht*) ma nieco inny zakres znaczeniowy niż polskie prawo socjalne. *Sozialrecht* zachowuje bowiem odrębność od prawa pracy (*Arbeitsrecht*) i obejmuje takie zagadnienia jak: ubezpieczenie społeczne (także prawo do świadczeń leczniczych), opieka społeczna, świadczenia zaopatrzeniowe, promocja i organizacja zatrudnienia, kształcenie pracowników oraz pomoc dla młodzieży<sup>11</sup>. W niemieckiej doktrynie prawa przeważa pogląd, że *Sozialrecht* jest odrębną gałęzią prawa. Zasadniczym argumentem za takim poglądem jest cel (przeznaczenie) prawa socjalnego i świadczeń socjalnych, polegający na zaspokajaniu określonych potrzeb socjalnych, nieuwzględnionych w prawie pracy, prawie cywilnym i innych, niejako „zewnętrzny” względem pozostałych gałęzi prawa<sup>12</sup>.

Do ugruntowania tego poglądu niewątpliwie przyczyniła się osobna kodyfikacja prawa socjalnego (*Sozialgesetzbuch*), nad którą pracowano w Niemczech od początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Wcześniej w niemieckiej tradycji teoretycznej powszechny był pogląd, iż podstawowe instytucje prawa socjalnego zaliczają się do prawa publicznego i jego części szczególnej — prawa administracyjnego. W opinii badaczy tego kierunku rola państwa w opiece socjalnej uwydatniała więź prawa socjalnego z prawem publicznym. Uznawano, że prawo socjalne obejmuje wszystkie normy prawa publicznego, które służą ochronie przed negatywnymi skutkami społecznymi wystąpienia takich czynników jak choroba, potrzeba długoterminowej opieki, utrata pracy i dochodów, starość lub śmierć.

Prawo socjalne w Niemczech przyznaje jednostce roszczenie wobec niektórych państwowych „świadczeniodawców” usług społecznych (między innymi ubezpieczycieli, urzędów pracy) o świadczenia rzeczowe, takie jak leczenie, lub świadczenia pieniężne, zabezpieczenie podstawowych potrzeb egzystencjalnych, emerytury z tytułu starości czy świadczenia z tytułu ograniczonej zdolności do pracy.

## 2. PRAWO SOCJALNE W PORZĄDKU PRAWNYM REPUBLICKI FEDERALNEJ NIEMIEC

### 2.1. ZASADA PAŃSTWA SOCJALNEGO W USTAWIE ZASADNICZEJ REPUBLICKI FEDERALNEJ NIEMIEC

Współczesny kształt prawa socjalnego w Niemczech jest wypadkową przemian w poglądach doktrynalnych na jego istotę, cele i założenia ustrojowo-prawne w sprzeczności z uwarunkowaniami politycznymi i społecznymi.

---

<sup>11</sup> W. Muszalski, *Prawo socjalne*, s. 11–12; zob. także *Sozialgesetzbuch Erstes Buch. Allgemeiner Teil des Gesetzes vom 11. Dezember 1975* (dalej: SGB I), BGBl. I S. 3015, [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_1/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_1/index.html) (dostęp: 15.05.2021).

<sup>12</sup> H.F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego...*, s. 8.

W Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; dalej: GG)<sup>13</sup> z dnia 23 maja 1949 roku (weszła w życie dzień później) ma swoje miejsce idea socjalnej funkcji państwa. Ustawa zasadnicza RFN wprowadziła do ustroju państwa zasadę państwa socjalnego. Kluczowe znaczenie mają art. 20 ust. 1 w brzmieniu: „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym”<sup>14</sup> oraz art. 28 ust. 1 zd. 1, zgodnie z którym: „Porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpo-

<sup>13</sup> Do czasów Republiki Weimarskiej w stosunku do podstawowego aktu prawnego w niemieckim systemie prawnym posługiwano się określeniem *Verfassung*. Tak było w przypadku konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 1871 roku (Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871), konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 roku (Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919) czy konstytucji pruskich z 1850 i 1920 roku (Verfassung für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850, Verfassung für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850). Idea konstytucji (*Verfassung*) była elementem dziewiętnastowiecznego niemieckiego konstytucjonalizmu, nie stanowiła przejściowego stadium rozwoju między monarchią absolutną a parlamentarną, ale była dla nich alternatywą. W opinii niemieckiego teoretyka prawa Ernsta-Wolfganga Böckenfördego konstytucjonalizm jako forma ustrojowa był oryginalnym wytworem niemieckiej teorii i praktyki konstytucyjnej, niejako „złotym środkiem” między skrajnościami w postaci anachronicznego absolutyzmu i irracjonalnego parlamentaryzmu. Konstytucję postrzegano jako jeden z przejawów ducha narodu — koncepcji, której podstawy zostały sformułowane w ramach niemieckiej szkoły historycznej. Konstytucję niemiecką nauka prawa widziała jako wyposażony w najwyższą moc prawną jednolity akt prawny, regulujący podstawy ustrojowe państwa (koncepcja konstytucji formalnej). Przeciwwstawiała się temu pogładowi koncepcja konstytucji materialnej, czyli zbioru najważniejszych zasad dotyczących ustroju państwowego, rozproszonych po różnych aktach prawnych, a niekiedy i wpływających z tradycji ustrojowej. Rozróżnienie to ugruntowało się w nauce niemieckiej wraz z nastaniem pozytywizmu prawniczego w drugiej połowie XIX wieku. Szerzej zob. M. Bożek, *Władza ustrojodawcza w niemieckim konstytucjonalizmie monarchicznym*, [w:] *Tendencje rozwojowe myśli politycznej i prawnej*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2014. Określenie aktu prawnego z 1949 roku mianem ustawy zasadniczej (*Grundgesetz*) było wyrazem szczególnych warunków politycznych towarzyszących powstawaniu dwóch państw niemieckich po II wojnie światowej i miało podkreślać tymczasowość podziału Niemiec. Podczas moskiewskiej konferencji „Dwa plus cztery” 12 września 1990 roku NRD, RFN oraz dawne mocarstwa okupacyjne: Francja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i ZSRR zawarły porozumienie, które przewidywało między innymi „rozszerzenie obszaru obowiązywania konstytucji RFN” na teren byłego NRD. Traktat zjednoczeniowy (Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands) wszedł w życie 3 października 1990 roku i oznaczał przystąpienie krajów związkowych NRD do RFN; zob. <http://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/> (dostęp: 20.04.2021), a także A. Rödder, *Geschichte der deutschen Wiedervereinigung*, München 2011; M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999; E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006. Ustawa zasadnicza RFN zachowała moc obowiązującą do dzisiaj w zjednoczonych Niemczech i nie jest już postrzegana jako akt tymczasowy, ale jako konstytucja państwa.

<sup>14</sup> *Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, przeł. A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, red. A. Malicka, B. Kowalski, Berlin 2021.

wiadać republikańskim, demokratycznym i socjalnym zasadom państwa prawa w znaczeniu niniejszej Ustawy Zasadniczej”<sup>15</sup>.

W kontekście polityczno-społecznym twórcom założeń obecnej niemieckiej ustawy zasadniczej, ustanawiających socjalne ramy funkcji państwa, towarzyszyło widmo klęski demokracji weimarskiej i zgubnych skutków ściśle przestrzegane-go pozytywizmu prawniczego w III Rzeszy. W procesie opracowywania ustawy zasadniczej widoczna była silna potrzeba naprawienia błędów przeszłości i uniknięcia ryzyka ich popelnienia w przyszłości<sup>16</sup>. Niemiecki ustawodawca konstytucyjny starał się odejść od formalistycznego pojmowania zasady państwa prawnego na rzecz wskazania jego celów w ujęciu materialnym (opierając się na koncepcji prawno-naturalnej i kładąc nacisk na uregulowanie sytuacji prawnej obywatela). W przypadku klauzuli państwa socjalnego trzeba jednak odnotować bardzo ważny dla procesu późniejszej wykładni tego pojęcia fakt, iż ustrojodawca nie skupił się na próbach wskazania materialnego zakresu przymiotnika „socjalny”. Kwestia praw socjalnych została przez to podjęta w wąskim zakresie<sup>17</sup>. Niemieccy teoretycy prawa stanęli zatem przed pilnym zadaniem dokonania wykładni tego terminu dopiero po wejściu w życie ustawy zasadniczej.

Zasada państwa socjalnego była w niemieckim porządku konstytucyjnym rozwiązaniem nowym — nawiązywała do koncepcji „państwa dobrobytu”<sup>18</sup>, wykazując pewną specyfikę. Teoretycy prawa uważali, że zbyt daleko idąca ingerencja państwa w życie gospodarcze może rodzić ryzyko zbyt mocnego ograniczenia wolności jednostki i tłumić samodzielną inicjatywę i podejmowanie ryzyka ekonomicznego<sup>19</sup>. Doktryna prawa uznała zatem zasadę subsydiarności<sup>20</sup> za jedną z głównych cech desygnujących klauzulę państwa socjalnego.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>16</sup> Założenia konstytucji wypracowano podczas obrad Konwentu Konstytucyjnego w Herrenchiemsee (*Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*) w sierpniu 1948 roku. Następnie prace nad ustawą zasadniczą przejęła Rada Parlamentarna, która rozpoczęła działalność we wrześniu tego samego roku.

<sup>17</sup> D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009, s. 99.

<sup>18</sup> Zob. S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1970.

<sup>19</sup> L. Garlicki, *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985.

<sup>20</sup> Zasada pomocniczości (łac. *subsidiarius, subsidium* — rezerwa, pomoc, wsparcie) jest jedną z cech ustrojowych współczesnych państw demokratycznych, jej istotę oddaje stwierdzenie: „Tyle władzy, ile konieczne, tyle wolności, ile możliwe oraz tyle państwa, ile konieczne, tyle społeczeństwa, ile możliwe”. Koncepcja subsydiarności głosi, że każda władza, szczególnie władza polityczna, powinna odgrywać rolę pomocniczą (wspierającą) i aktywizującą w stosunku do wysiłków podejmowanych przez autonomiczne i samodzielne jednostki. Zadaniem państwa jest stworzenie warunków ekonomicznych i instytucjonalnych, aby jednostka była w stanie sama ponosić różnego rodzaju ryzyka życiowe. Szerzej zob. J. Althammer, *Der subsidiäre Sozialstaat — leistungsorientiert und solidarisch*, [w:] O. van Beust, V. Kaude, *Chancen für alle: die Perspektive der aufstiegs-gesellschaft*, Freiburg 2008, s. 63–74, a także Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

Ponadto w ocenie polskich badaczy, przede wszystkim Romana Radwańskiego, a także na przykład Pawła Lesińskiego, istotne znaczenie w procesie wykładni pojęcia miała też praktyka konstytucyjna w postaci orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*; dalej: FTK). Trybunał uznał, że zasada państwa socjalnego niesie z sobą „obszerne zlecenie do opieki” i „socjalny obowiązek państwa”<sup>21</sup>.

Radwański w obszernej pracy *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN 1949–1969*<sup>22</sup> ukazuje społeczny kontekst idei państwa prawnego (*sozialen Rechtsstadt*) w porządku prawnym powojennych Niemiec, wprost określając koncepcję socjalnego państwa prawnego jako oficjalną doktrynę RFN. Autor wykazuje jednocześnie, że zasada państwa socjalnego objęta została przez ustrojodawcę zakazem przełamania (nawet przez samego ustawodawcę konstytucyjnego) w myśl gwarancji praworządności w postaci zwierzchności konstytucji (*Vorrang der Verfassung*, art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej RFN)<sup>23</sup>. Wprowadzenie do konstytucji społecznego celu czy też przedmiotu ochrony odzwierciedlało koncepcję materialnego państwa prawnego<sup>24</sup>.

## 2.2. NIEMIECKI KODEKS SOCJALNY, USTAWODAWSTWO FEDERALNE I KRAJOWE

Większa część prawa socjalnego wynikającego z konstytucyjnej zasady państwa socjalnego znajduje się w niemieckim kodeksie socjalnym (*Sozialgesetzbuch*), w mniejszy zakresie w ustawodawstwie federalnym i krajowym, a jak dotąd w najmniejszym stopniu w prawie europejskim.

Kodeks socjalny powstający od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku obecnie składa się z 12 ksiąg (dalej: SGB). SGB I zawiera ogólną część prawa socjalnego. Tutaj umieszczono ogólne zasady prawa socjalnego, na przykład przepisy dotyczące obowiązku współdziałania podmiotów, których to prawo dotyczy (§ 60 i n. SGB I). SGB II zajmuje się podstawowym zabezpieczeniem osób poszukujących pracy. SGB III zawiera przepisy dotyczące ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, natomiast przepisy odnośnie do zabezpieczenia społecznego można znaleźć w SGB IV. SGB V z kolei zajmuje się ubezpieczeniem zdrowotnym, a ubezpieczeniem emerytalnym SGB VI. SGB VII poświęcono przepisom dotyczącym ubez-

<sup>21</sup> P. Lesiński, *Subsydiarność a klauzula państwa socjalnego Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska. Sectio G” 64, 2017, nr 1, s. 137–152.

<sup>22</sup> R. Radwański, *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN 1949–1969*, Opole 1985, s. 147 n.

<sup>23</sup> *Ustawa zasadnicza...*, s. 70.

<sup>24</sup> R. Radwański, *Socjalne państwo prawne...*, s. 159–184. Według Romana Radwańskiego rzecznicy koncepcji materialnego państwa prawnego za absolutne minimum etyczne prawa uznali takie wartości jak sprawiedliwość, wolność i godność człowieka, nierozzerwalnie związane z ideą prawa natury, wolność jednostki łącząc z obowiązkiem zabezpieczenia przez państwo jej swobodnego rozwoju. Odrzucali jednocześnie „libertyńskie” pojmowanie wolności jednostki na rzecz nadania jej kontekstu społecznego, niejako cechy „celu cząstkowego”.



pieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków. Ustawa o opiece nad nieletnimi (ustawa o opiece nad dziećmi i młodzieżą) znajduje się w SGB VIII. SGB IX reguluje rehabilitację i sytuację osób z niepełnosprawnościami. SGB X zawiera przepisy dotyczące procedur administracji społecznej i ochrony danych socjalnych. Ubezpieczenie społeczne na wypadek opieki długoterminowej zostało zformalizowane w SGB XI, a ustawa o pomocy społecznej w SGB XII. Ostatnia, XII księga kodeksu socjalnego została wprowadzona 1 stycznia 2005 roku. Obecnie w dyskusji na temat doktryny niemieckiej rozważa się włączenie prawa o odszkodowaniach socjalnych do SGB, a tym samym rozszerzenie kodeksu o dodatkową księgę<sup>25</sup>.

Nie przewiduje się ujęcia w kodeksie socjalnym systemów zaopatrzeniowych funkcjonariuszy, to jest urzędników, sędziów i żołnierzy zawodowych, oraz obecnie tracących już na znaczeniu systemów odszkodowania z tytułu narodowosocjalistycznego bezprawia oraz dotyczących szkód majątkowych spowodowanych wojną i przesiedleniami (*Lastenausgleich*). SGB nie obejmuje też systemów zabezpieczenia przed szkodami majątkowymi i przed ponoszeniem odpowiedzialności. W rozumieniu kodeksu socjalnego desygnatem prawa odszkodowania socjalnego jest bowiem szkoda na osobie<sup>26</sup>, a nie w zakresie mienia czy rzeczowa (z pewnymi wyjątkami, na przykład w ubezpieczeniu wypadkowym). SGB nie obejmuje wreszcie pewnych regulacji przyjmowanych na szczeblu lokalnym, na poziomie krajów związkowych, na przykład świadczeń rodzinnych czy zabezpieczenia na starość osób wykonujących wolne zawody (lekarze, adwokaci).

Zgodnie z art. 72 ustawy zasadniczej RFN i w związku z jej art. 74 ust. 1 pkt 7 kompetencje ustawodawcze w zakresie opieki społecznej (poza przepisami dotyczącymi domów opieki) należą do władz na szczeblu federalnym, „jeżeli i o ile ustanowienie jednakowych warunków życia na terytorium Federacji bądź zachowanie jedności prawa i gospodarki w interesie całego państwa wymaga regulacji ustawowych na szczeblu władz federalnych”<sup>27</sup>. W przypadku gdy władze federalne skorzystały ze swoich uprawnień ustawodawczych w zakresie opieki społecznej, kraje związkowe nie mogą na mocy ustawy przyjąć odmiennych, krajowych regulacji prawnych<sup>28</sup>. Landy niemieckie mają na mocy GG uprawnienie ustawodawcze, o ile władze federalne nie skorzystały na mocy ustawy ze swoich kompetencji ustawodawczych do regulacji spraw z zakresu: ubezpieczeń społecznych łącznie z ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia<sup>29</sup>, regulacji dotyczących pomocy materialnej w okresie pobierania nauki i wspierania badań naukowych<sup>30</sup>,

<sup>25</sup> Zob. L. Alexy *et al.*, *Das Rechtslexikon, Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge*, Bonn 2019.

<sup>26</sup> SGB I § 5, BGBl. I S. 3015, [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_1/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_1/index.html) (dostęp: 23.05.2021).

<sup>27</sup> Art. 72 ust. 2 GG.

<sup>28</sup> Art. 72 ust. 3 GG.

<sup>29</sup> Art. 74 ust. 1 pkt 12 GG.

<sup>30</sup> Art. 74 ust. 1 pkt 13 GG.

przepisów dotyczących dotacji do czynszu, pomocy przy spłacaniu odziedziczonych długów, przyznawania premii na budownictwo mieszkaniowe, budownictwa mieszkaniowego dla górników i osiedlania się górników<sup>31</sup>, zapewnienia zaplecza ekonomicznego dla szpitali i regulacji dotyczących kosztów opieki szpitalnej<sup>32</sup>. Ustawy krajowe w tym zakresie nie wymagają zatwierdzenia przez Bundesrat (art. 74 ust. 2 GG). Kraje związkowe są odpowiedzialne za wdrażanie prawa socjalnego uchwalanego przez władze federalne (art. 83 GG).

Przepisy postępowania administracyjnego mające zastosowanie do działów prawa socjalnego objętych kodeksem socjalnym mieszczą się w księdze X kodeksu (SGB X)<sup>33</sup>. Do elementów prawa socjalnego pozostających poza kodyfikacją znajdują zastosowanie: federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym<sup>34</sup>, właściwe przepisy procesowe obowiązujące w poszczególnych krajach związkowych oraz przepisy szczególne. Jak wskazuje jednak Hans F. Zacher, federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym i ustawy o postępowaniu administracyjnym poszczególnych krajów wykazują znaczną zbieżność zarówno merytorycznie, jak i w brzmieniu samych przepisów i systematyce. Również pomiędzy przepisami o postępowaniu administracyjnym w SGB a ogólnymi przepisami federalnymi i krajowymi istnieje duża zbieżność merytoryczna, ale już nie w zakresie systematyki<sup>35</sup>.

### 3. STRUKTURA NIEMIECKIEGO PRAWA SOCJALNEGO

#### 3.1. PRZEZORNOŚĆ (*VORSORGE*), ODSZKODOWANIE SOCJALNE (*SOZIALE ENTSCHÄDIGUNG*), POMOC SPOŁECZNA I WSPARCIE SOCJALNE (*SOZIALE HILFE UND FÖRDERUNG*)

Niemieckie prawo socjalne (świadczeń socjalnych) doktryna dzieli w klasycznym ujęciu na trzy części: opiekę społeczną, zaopatrzenie społeczne i ubezpieczenia społeczne. Z tego podziału czerpali polscy teoretycy prawa socjalnego, czego przykładem jest opisana wcześniej koncepcja metod realizacji zabezpieczenia społecznego Jana Piotrowskiego. Niemiecki teoretyk prawa socjalnego Hans F. Zacher wskazywał jednak, że taki układ nie odpowiadał współczesnemu kierunkowi rozwoju prawa świadczeń socjalnych w Niemczech. Nowy trójpo-

<sup>31</sup> Art. 74 ust. 1 pkt 18 GG.

<sup>32</sup> Art. 74 ust. 1 pkt 19a GG.

<sup>33</sup> *SGB X — Erstes Kapitel Verwaltungsverfahren*, [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_x\\_10/BJNR114690980.html#BJNR114690980BJNG000201308](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_x_10/BJNR114690980.html#BJNR114690980BJNG000201308) (dostęp: 23.05.2021).

<sup>34</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25 Mai 1976 Jahr in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102) zuletzt geändert durch Art. 24 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) (VwVfG)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> (dostęp: 24.05.2021).

<sup>35</sup> H.F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego...*, s. 27.

dział w niemieckiej teorii prawa socjalnego wyróżnia: przezorność (*Vorsorge*), odszkodowanie socjalne (*soziale Entschädigung*) oraz pomoc społeczną i wsparcie socjalne (*soziale Hilfe und Förderung*)<sup>36</sup>.

Przezorność według Zachera oznacza zabezpieczenie socjalne przed skutkami określonego ryzyka socjalnego (choroby, inwalidztwa, macierzyństwa, starości, śmierci, bezrobocia). Ma być ono realizowane w ubezpieczeniu społecznym lub w drodze przyrzeczenia odpowiednich świadczeń przez państwo (w zakresie zaopatrzenia funkcjonariuszy publicznych, urzędników).

Odszkodowanie socjalne z kolei to wyrównanie szkód, za które szczególną odpowiedzialność ponosi społeczeństwo (skutki wojny, prześladowań reżimu, szkody spowodowane przez przestępstwa przemocy). Szkody te są odnoszone do osoby (uszczerbek na zdrowiu, uszkodzenie ciała, śmierć), a nie do strat o charakterze rzeczowym i w zakresie mienia. Kompensata tych ostatnich znajduje uregulowanie w odrębnych przepisach prawa niemieckiego, nieujętych w SGB<sup>37</sup>.

Wreszcie pomoc socjalną i wsparcie socjalne Zacher definiuje jako mające zastosowanie w sytuacjach krytycznych dla jednostki albo też kiedy pomoc socjalna jest celowa, niezależnie od tego, czy jednostka przejawiała wcześniej przezorność (ubezpieczyła się), oraz od tego, czy okoliczności usprawiedliwiają pomoc (jak przy odszkodowaniu socjalnym na przykład dla ofiar wojny). Pomoc socjalna ma gwarantować obywatelom minimum egzystencji, służyć walce z ubóstwem. W ramach pomocy socjalnej przewiduje się także świadczenia w szczególnych okresach życiowych (zasiłek macierzyński, chorobowe). Wsparcie socjalne ma na celu również zapewnienie rozwoju osobistego jednostki (pomoc w uzyskaniu wykształcenia, aktywizacja zawodowa)<sup>38</sup>.

W niemieckiej doktrynie zaznaczają się też propozycje prostszego podziału prawa socjalnego, łączące przezorność i odszkodowania socjalne w „system wyrównujący szkody”, a system pomocy socjalnej i wsparcia socjalnego nazywające „systemem wyrównującym niedostatek”<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Hans F. Zacher wyróżnia stosunek przezorności (*Vorsorgeverhältnis*) i stosunek świadczeniowy (*Leistungsverhältnis*) na opisanie relacji w prawie socjalnym od strony podmiotowej. Stosunek przezorności jest ograniczony do prawa ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia urzędników, nie występuje natomiast w prawie odszkodowania socjalnego oraz w systemie pomocy i wsparcia. W relacji przezorności ekspektatywy prawne (na przykład obowiązek odprowadzania składek) wyprzedzają zaistnienie zdarzenia socjalnego. We wszystkich trzech działach prawa socjalnego widoczny jest za to stosunek świadczeniowy, w którego ramach realizowane jest roszczenie o świadczenie, aczkolwiek stosunek świadczeniowy może też wystąpić bez roszczenia, kiedy świadczeniodawca ma po prostu kompetencje do działania (na przykład kasa chorych do świadczeń mających na celu poprawę zdrowia świadczeniobiorcy).

<sup>37</sup> *Gesetz über den Lastenausgleich vom 14 VIII 1952 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 VI 1993 (BGBl. I S. 845; 1995, I S. 248), zuletzt geändert durch Art. 211 der Verordnung vom 19 VI 2020 (BGBl. I S. 1328) (Lastenausgleichsgesetz — LAG)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/lag/BJNR004460952.html> (dostęp: 23.05.2021).

<sup>38</sup> H.F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego...*, s. 14–17.

<sup>39</sup> H. Bley, R. Krikebohm, A. Marschner, *Sozialrecht*, München 2006, s. 29.

### 3.2. UBEZPIECZENIA

Podstawowe przepisy dotyczące współczesnych ubezpieczeń społecznych ujęto w SGB. Niemiecki system składa się z pięciu podstawowych rodzajów ubezpieczeń:

1. ubezpieczenia emerytalnego<sup>40</sup> — finansowanego ze składki po połowie przez pracodawcę i pracownika;
2. ubezpieczenia zdrowotnego — finansowanego ze składki po połowie przez pracodawcę i pracownika;
3. ubezpieczenia od wypadków przy pracy — finansowanego wyłącznie przez pracodawcę;
4. ubezpieczenia pielęgnacyjnego — finansowanego ze składki po połowie przez pracodawcę i pracownika;
5. ubezpieczenia na wypadek utraty pracy (bezrobocia) — finansowanego ze składki po połowie przez pracodawcę i pracownika.

Celem ubezpieczenia, najogólniej mówiąc, jest łagodzenie skutków ryzyka poprzez kompensację doznanej szkody.

#### 3.2.1. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

Ubezpieczenia społeczne w Niemczech składają się z ubezpieczenia chorobowego, ubezpieczenia emerytalnego oraz ubezpieczenia wypadkowego. Ubezpieczenia chorobowe obejmują ubezpieczenia od ryzyka choroby i macierzyństwa. Kompensacja doznanej szkody następuje poprzez świadczenia lecznicze i pielęgnacyjne oraz świadczenia zastępujące dochód (zasiłki: chorobowy, macierzyński, opiekuńczy, pogrzebowy).

Ubezpieczenia emerytalne zawierają ubezpieczenia od ryzyka inwalidztwa, starości i śmierci żywiciela rodziny. Podstawowe świadczenia realizowane w ramach ubezpieczenia emerytalnego (rentowego) to emerytury (renty). Poza tym ubezpieczonemu przysługują świadczenia medyczne, świadczenia z zakresu rehabilitacji zawodowej, odprawa rentowa dla wdów i wdowców, zwrot składek ubezpieczeniowych, w razie gdy ubezpieczenie nie może być kontynuowane, dopłaty do ubezpieczenia chorobowego, dopłaty do składek ubezpieczenia chorobowego rencistów oraz świadczenia dodatkowe, na przykład środki mające na celu poprawę zdrowia.

Ubezpieczenia wypadkowe natomiast składają się z ubezpieczeń od ryzyka choroby, inwalidztwa, śmierci przy pozostawieniu osób uprawnionych do utrzy-

---

<sup>40</sup> Osoby zatrudnione na umowę o pracę muszą być członkami systemu ubezpieczeń emerytalnych (obowiązek ustawowy), natomiast osoby prowadzące własną działalność gospodarczą ubezpieczają się dobrowolnie.

mania, jeśli szkoda została spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową. Zabezpieczenie na wypadek bezrobocia jedynie w części zostało ukształtowane jako ubezpieczenie (zasiłki dla bezrobotnych). Szczególnie rozwinięte świadczenia w ramach ubezpieczenia wypadkowego to środki zapobiegające wypadkom w pracy, na przykład zakładowa służba medyczna. Świadczenia o charakterze kompensacyjnym to: leczenie w związku z zaistnieniem wypadku przy pracy albo choroby zawodowej, działania umożliwiające powrót ubezpieczonego do pracy oraz renta w przypadku trwałego uszczerbku na zdrowiu. Co istotne, zasady wyliczenia renty wypadkowej różnią się od tych dotyczących świadczenia w ubezpieczeniu emerytalnym.

Ubezpieczenia społeczne obejmują przede wszystkim pracowników (w tym odrębne dla robotników i pracowników umysłowych systemy chorobowe i rentowe), osoby przyuczające się do zawodu, osoby z niepełnosprawnościami w zakładach pracy chronionej, rolników oraz osoby wykonujące wolne zawody. Zakres jednostek objętych ubezpieczeniem różni się w poszczególnych działach ubezpieczeń.

Instytucje ubezpieczeniowe są osobami prawa publicznego i mają charakter samorządny. Organy zarządzające składają się z przedstawicieli ubezpieczonych i pracodawców. Instytucja ubezpieczeniowa ma prawo do samodzielnego zarządzania swoimi zadaniami, ale podlega nadzorowi (co do legalności) odpowiedniego organu federalnego i krajowego, sprawowanego przez: federalnego ministra pracy i spraw socjalnych, Federalny Urząd Ubezpieczeń (*Bundesversicherungsamt*), a w krajach związkowych — zwykle ministrów właściwych w sprawach pracy i socjalnych. Co do zasady organy nadzorujące instytucje ubezpieczeniowe nie wkraczają w ich działalność pod względem materialnym, zdarza się to w wyjątkowych sytuacjach. Gwarancja samorządności jest najmocniej widoczna w ubezpieczeniach wypadkowych, najslabiej zaś w ubezpieczeniu emerytalnym.

W sprawach ubezpieczeń chorobowych zadania wykonuje co do zasady miejscowa kasa chorych (*Ortskrankenkasse*), ale może też działać zakładowa kasa chorych albo (w przypadku rzemiosła) cechowa kasa chorych. Górnicy, marynarze i rolnicy mają odrębne kasy chorych. Ubezpieczenia emerytalne pracowników umysłowych prowadzi Federalny Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych (*Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*), podczas gdy ubezpieczeniami robotników zajmują się Krajowe Zakłady Ubezpieczeń. Marynarze i pracownicy kolei federalnej mają osobne emerytalne instytucje ubezpieczeniowe. Natomiast ubezpieczenia wypadkowe realizują stowarzyszenia zawodowe, organizowane na zasadzie branżowej. Instytucje te obejmują swoim spektrum działania obszar lokalny albo cały kraj. Wyjątkami są ubezpieczenie wypadkowe i ubezpieczenie wypadkowe funkcjonariuszy federacji, krajów związkowych, gmin i ich związków, prowadzone przez te podmioty.

Świadczenia wynikające z ubezpieczeń społecznych wypłacane są na wniosek, jedynie w ubezpieczeniu wypadkowym z urzędu.

### 3.2.2. ODSZKODOWANIE SOCJALNE

Prawo do odszkodowania socjalnego wyrosło z potrzeby zaopatrzenia ofiar wojny, co obecnie ma coraz mniejsze znaczenie. Model zaopatrzenia ofiar wojny z czasem przyjmowany był dla rozwiązania współczesnych problemów, takich jak zaopatrzenie osób powołanych do odbycia służby wojskowej, niwelowanie szkód wyrządzonych wskutek poddania się zarządzonym przez władze szczepieniom czy zaopatrzenie ofiar przemocy.

Świadczenia z tytułu odszkodowania socjalnego to przede wszystkim: leczenie, świadczenia służące utrzymaniu, polepszeniu albo przywróceniu zdolności do pracy oraz świadczenia z zakresu aktywizacji zawodowej i renty.

### 3.2.3. POMOC SPOŁECZNA

Pomoc społeczna jest bazowym systemem zabezpieczenia społecznego, którego celem jest zapewnienie obywatelom minimum egzystencji (utrzymania). Świadczenia w zakresie pomocy społecznej dotyczą zaspokojenia potrzeb codziennego życia i zakładają: pokrycie kosztów wyżywienia, noclegu, zapewnienie odzieży i pielęgnacji czy wyposażenia mieszkania w sprzęt i ogrzewanie.

Każdy kraj związkowy ustala własne zasady udzielania pomocy społecznej. Pomoc społeczna udzielana jest z urzędu, według indywidualnych potrzeb, i ma charakter subsydiarny. Prawo pomocy społecznej uregulowane jest w SGB XII<sup>41</sup>.

## 3.3. SZCZEGÓLNE SYSTEMY POMOCY I WSPARCIA

Szczegółne systemy pomocy i wsparcia dotyczą rodziny, dzieci i młodzieży, a także mieszkalnictwa oraz kształcenia. Pomoc dla dzieci i młodzieży wykracza poza ramy prawa socjalnego, ponieważ istota świadczeń dotyczy raczej zabiegów wychowawczych, a nie o charakterze materialnym. Pomoc na rzecz dzieci i młodzieży leży przy tym na pograniczu prawa rodzinnego i socjalnego; uruchamiana jest w sytuacji, kiedy zawodzi funkcja wychowawcza rodziców. Niemniej jednak prawo to stanowi część SGB jako księga VIII<sup>42</sup>. Pomoc realizowana jest przez podmioty powoływane na podstawie prawa krajowego: lokalne urzędy do spraw młodzieży (*Jugendamt*), a na szczeblu krajowym — krajowe urzędy do spraw młodzieży. Mogą być także tworzone urzędy wspólne dla kilku regionów, nawet jeśli nie należą one do tego samego kraju związkowego. Istotna rola przypada też organizacjom charytatywnym i młodzieżowym.

<sup>41</sup> SGB XII — Sozialhilfe — (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 16.12.2022, BGBl. I S. 2328, [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_12/BJNR302300003.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/BJNR302300003.html) (dostęp: 25.02.2023).

<sup>42</sup> SGB VIII — Kinder- und Jugendhilfe — (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163), [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_8/inhalts\\_bersicht.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/inhalts_bersicht.html) (dostęp: 26.05.2021).

SGB przewiduje prawo do zasiłku alimentacyjnego (*Unterhaltsvorschuss*), włączając w to ustawę o zabezpieczeniu utrzymania poprzez zasiłki alimentacyjne dzieci samotnych matek i ojców<sup>43</sup>. Organizacja świadczeń przypada krajom związkowym.

Zasiłek dla dzieci to kolejna forma pomocy rodzinie realizowana na podstawie federalnej ustawy o zasiłkach dla dzieci<sup>44</sup>, z kolei pomoc w kształceniu działa na podstawie federalnej ustawy o udzielaniu indywidualnej pomocy w kształceniu<sup>45</sup>. Podstawowym źródłem prawa zasiłku mieszkaniowego zaś jest ustawa o zasiłkach mieszkaniowych<sup>46</sup>.

Szczególnymi rodzajami pomocy i wsparcia są: aktywizacja zawodowa, ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, pomoc w związku z pozostawaniem bez pracy i zasiłek upadłościowy. Aktywizacją zawodową zajmuje się Federalny Urząd Pracy i urzędy pracy w poszczególnych regionach. Pomoc działa na podstawie SGB III<sup>47</sup>.

#### 4. PODMIOTY PRAWA SOCJALNEGO

Wśród instytucji prawa socjalnego można wyróżnić instytucje państwowe, instytucje samorządowe o charakterze publicznoprawnym oraz prywatne. Organizacja federalnego i krajowego systemu zabezpieczenia społecznego Niemiec jest mocno rozbudowana i rozciąga się obecnie na pięć ministerstw oraz podległych im jednostek i podmiotów. Największe znaczenie mają Federalne Ministerstwo Pracy

---

<sup>43</sup> *Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) vom 23. Juli 1979 (BGBl. I S. 1184) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446) zuletzt geändert durch Art. 38 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2451)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/uhvorschg/BJNR011840979.html> (dostęp: 26.05.2021). Zgodnie z § 68 ust. 14 SGB ustawa jest uznawana za część szczególnej SGB.

<sup>44</sup> *Bundeskindergeldgesetz (BKGG) vom 11. October 1995 (BGBl. I S. 1250, 1378) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177) zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 16.12.222, BGBl. I S. 2328*, [https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg\\_1996/BJNR137800995.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bkgg_1996/BJNR137800995.html) (dostęp: 25.02.2023).

<sup>45</sup> *Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz — BAföG) vom 26.08.1971 (BGBl. I S. 1409) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012, I S. 197) zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 12.11.2020 (BGBl. I S. 2416)*, [https://www.gesetze-im-internet.de/baf\\_g/BJNR014090971.html](https://www.gesetze-im-internet.de/baf_g/BJNR014090971.html) (dostęp: 26.05.2021).

<sup>46</sup> *Wohngeldgesetz (WoGG) vom 24.09.2008 (BGBl. I S. 1856) zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2328)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/wogg/index.html#BJNR185610008BJNE000109126> (dostęp: 26.05.2021).

<sup>47</sup> *SGB III — Arbeitsförderung — (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2759)*, [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_3/BJNR059500997.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/BJNR059500997.html) (dostęp: 25.02.2023).

i Spraw Socjalnych (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales* — BMAS) oraz Federalne Ministerstwo Zdrowia (*Bundesministerium für Gesundheit* — opieka długoterminowa i zdrowotna, świadczenia chorobowe, macierzyństwo), Federalne Ministerstwo do spraw Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* — zasiłek na dziecko, dodatek na dziecko, świadczenie rodzicielskie, zaliczka na poczet świadczeń alimentacyjnych, zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem, ochrona macierzyństwa), a także w wąskim zakresie Federalne Ministerstwo Finansów (*Bundesministerium der Finanzen* — zasiłek na dziecko w formie ulgi podatkowej) i Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* — dodatek mieszkaniowy). Ramy niniejszej pracy nie pozwalają jednak na szersze omówienie schematu organizacyjnego obecnego systemu zabezpieczenia socjalnego. Przybliżona zostanie jedynie rola socjalna Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych w celu odniesienia współczesnego zakresu kompetencji ubezpieczeniowych instytucji do jego kształtu w XIX i XX wieku.

#### 4.1. MINISTERSTWO PRACY I SPRAW SOCJALNYCH NIEMIEC (*BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES* — BMAS)

Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych jest elementem władzy wykonawczej na szczeblu federalnym. Rząd w ustroju Niemiec charakteryzuje się dość prostą strukturą — składa się z kanclerza i ministerstw, których liczba tradycyjnie nie przekracza 20. Kompetencje rządu nie zostały w GG szczegółowo wymienione, nie zostały też wyraźnie rozdzielone między kanclerza, gabinet i ministrów. Leszek Garlicki uzasadnia taki sposób podejścia niemieckiego ustrojodawcy do ukształtowania egzekutywy kierowaniem się zasadą podziału władzy, w myśl której władzy wykonawczej przysługuje całokształt kompetencji wykonawczych; przepisy prawa ograniczają się więc do zastrzegania określonych materii do właściwości parlamentu i organów sądowych<sup>48</sup>.

Ministrowi jako szefowi resortu ustawa zasadnicza RFN zapewnia samodzielność działania w ramach kierowanej polityki, ustalonej przez kanclerza. Minister wydaje rozporządzenia (w ramach wykonywania upoważnień ustawowych) oraz samoistne zarządzenia administracyjne. Ministerstwa działają przede wszystkim przez organy administracji krajowej, niektóre wyodrębniają urzędy centralne lub system własnych organów lokalnych<sup>49</sup>.

BMAS w ramach rządu federalnego odpowiada za politykę rynku pracy, w tym promocję zatrudnienia, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, zasiłki dla bezrobotnych, zapomogi, strategię, monitoring i lokalne sieci specjalizacji zawodowej, digitalizację środowiska pracy, prawo pracy i bezpieczeństwo pracy, a w sprawach socjalnych — za ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia wypadko-

<sup>48</sup> L. Garlicki, *Ustrój polityczny...*, s. 210.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 219–223.



we, politykę emerytalną, pomoc społeczną, odszkodowania socjalne, zaopatrzenie medyczne oraz politykę integracji i zapobiegania wykluczeniu społecznemu<sup>50</sup>.

BMAS jest zobowiązany do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemów socjalnych i integracji społecznej, a także do stymulowania zwiększenia zatrudnienia. Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych dąży do działań o charakterze międzyresortowym oraz koordynuje swoje prace z krajami związkowymi i gminami, jeśli ich dotyczą. Zasadnicze znaczenie dla prowadzenia polityki społecznej ma też ścisła współpraca między BMAS a Komisją Pracy i Spraw Socjalnych (centralny organ decyzyjny parlamentu).

#### 4.2. PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA ŚWIADCZENIA SOCJALNE NA PODSTAWIE *SOZIALGESETZBUCH*

SGB w księdze I wskazuje, że „za świadczenia socjalne odpowiadają korporacje, instytucje i władze (usługodawcy) wymienione w § od 18 do 29. Wyznaczenie ich jurysdykcji wynika z części szczególnych kodeksu”<sup>51</sup>. Urzędy federalne i urzędy krajowe mają za zadanie wspieranie i promocję kształcenia (§ 18 SGB I), podczas gdy za wsparcie zatrudnienia (§ 19 SGB I) odpowiedzialne są agencje zatrudnienia i inne urzędy. Podstawowe zabezpieczenie osób poszukujących pracy (§ 19 a SGB I) mają zagwarantować agencje zatrudnienia i inne urzędy Federalnej Agencji Pracy, a także samodzielne miasta i powiaty, chyba że prawo krajowe wskazuje inne podmioty, aczkolwiek na mocy § 6a SGB II (*Zugelassene kommunale Träger*) zadania te mogą być wykonywane przez uprawnione organy gminy. Świadczenia w przypadku stopniowego przechodzenia na emeryturę dla starszych pracowników (§ 19 b SGB I) są wykonywane przez agencje zatrudnienia i inne urzędy Federalnej Agencji Pracy. Świadczenia z zakresu ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego (§ 21 SGB I) wykonują natomiast lokalne, zakładowe i branżowe kasy chorych, Niemiecka Instytucja Ubezpieczeniowa na rzecz Rolnictwa, Leśnictwa i Ogrodnictwa (*die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau* — SVLFG)<sup>52</sup>, rolniczy zakład ubezpieczeń zdrowotnych, a związek pod nazwą Niemiecka Instytucja Ubezpieczeń Emerytalno-Rentowych Górniczo-

<sup>50</sup> <https://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html> (dostęp: 24.05.2021).

<sup>51</sup> § 12 SGB I: „Zuständig für die Sozialleistungen sind die in den §§ 18 bis 29 genannten Körperschaften, Anstalten und Behörden (Leistungsträger). Die Abgrenzung ihrer Zuständigkeit ergibt sich aus den besonderen Teilen dieses Gesetzbuchs”.

<sup>52</sup> Niemcy jako jedno z pierwszych państw na świecie dostrzegły zagrożenia zawodowe występujące w gospodarstwach rolnych. Pierwsze regulacje prawne dotyczące ochrony od wypadku i choroby w rolnictwie, obejmujące całą rodzinę rolnika, zostały wydane w Niemczech jeszcze w ubiegłym stuleciu. SVLFG powstał w 2013 roku po przekształceniu Głównego Związku Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (*Die landwirtschaftliche Sozialversicherung* — LSV), utworzonego z kolei w 2009 roku z połączenia Niemieckiej Federacji Rolniczych Stowarzyszeń Zawodowych — BLB, Krajowego Związku Rolniczych Funduszy Emerytalnych — GLA oraz Niemieckiej Federacji Rolniczych Kas Chorych — BLK; <https://www.svlfg.de/svlfg> (dostęp: 24.05.2021).

Kolej–Żegluga — KBS (*Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*)<sup>53</sup> odpowiedzialny jest za ustawowe ubezpieczenie społeczne pracowników kolei, górników i pracujących na morzu; swoje zadania w zakresie określonym § 21 SGB I mają też zastępcze kasy chorych. Świadczenia z tytułu społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego organizują zakładane przez kasy chorych kasy opiekuńcze (§ 21a SGB I). Natomiast świadczenia związane z aborcją (§ 21b SGB I) wykonują podmioty właściwe w sprawach świadczeń z zakresu ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego (§ 21 SGB I). Świadczenia z tytułu ustawowego ubezpieczenia wypadkowego organizują gospodarze stowarzyszenia branżowe, SVLFG jako rolnicze branżowe kasy ubezpieczeń społecznych, gminne towarzystwa ubezpieczeń wypadkowych, kasy wypadkowe straży pożarnej, kasy wypadkowe krajów związkowych i gmin, wspólne krajowe i gminne fundusze wypadkowe oraz federalne i kolejowe ubezpieczenie wypadkowe (§ 22 SGB I). Za świadczenia z ustawowego ubezpieczenia emerytalnego, w tym ubezpieczenie emerytalne rolników, odpowiadają: w przypadku ogólnego ubezpieczenia emerytalnego podmioty regionalne, instytucja pod nazwą Niemieckie Ubezpieczenia Emerytalno-Rentowe (*Deutsche Reichsversicherung Bund — DRV Bund*)<sup>54</sup> i KBS, w ubezpieczeniu emerytalnym górników — KBS, w zabezpieczeniu rolników na starość — SVLFG jako rolnicza kasa emerytalna (§ 23 SGB I). Świadczenia zaopatrnościowe w przypadku uszczerbku na zdrowiu wykonują urzędy opiekuńcze, w tym krajowe i ortopedyczne centra zaopatrzeniowe pomocowe. Powiaty i miasta na prawach powiatu oraz główne urzędy pomocy społecznej są odpowiedzialne za szczególną pomoc w indywidualnych przypadkach.

W realizację postępowań leczniczych i opieki szpitalnej zaangażowane są ustawowo wskazane zakłady ubezpieczeń zdrowotnych, a za zaopatrzenie żołnierzy odpowiedzialna jest administracja Federalnych Sił Zbrojnych, zgodnie z § 80, 81a do 83a ustawy o zaopatrzeniu żołnierzy<sup>55</sup>. Za zasiłki na dzieci, dodatki na

<sup>53</sup> Jest to podmiot prawa publicznego z siedzibą w Bochum w kraju związkowym Nadrenia-Północna Westfalia; <https://www.kbs.de/DE/Home/node.html> (dostęp: 24.05.2021).

<sup>54</sup> Reforma organizacyjna ubezpieczeń rentowo-emerytalnych (weszła w życie 1 października 2005 roku) ustaliła, że wszyscy niemieccy ubezpieczyciele rentowo-emerytalni, na przykład KBS, działają spójnie pod nazwą *Deutsche Rentenversicherung Bund* (Niemieckie Ubezpieczenia Emerytalno-Rentowe — DRV Bund). Łącznie jest 16 ubezpieczycieli regionalnych, którzy dzielą między siebie wszystkich pracowników umysłowych i fizycznych. DRV Bund pełni podwójną funkcję: jako ubezpieczyciel regionalny opiekuje się byłymi klientami *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* (BfA, dawny niemiecki podmiot prawa publicznego z siedzibą w Berlinie, odpowiedzialny za ustawowe ubezpieczenie społeczne w Niemczech; powstał w 1953 roku, przekształcony w DRV Bund) oraz zajmuje się wspólnymi sprawami wszystkich ubezpieczycieli regionalnych; [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/PL/Home/home\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/PL/Home/home_node.html) (dostęp: 24.05.2021).

<sup>55</sup> *Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen (Soldatenversorgungsgesetz — SVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 2009 (BGBl. I S. 3054) zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3136)*, [https://www.gesetze-im-internet.de/svg/inhalts\\_bersicht.html](https://www.gesetze-im-internet.de/svg/inhalts_bersicht.html) (dostęp: 24.05.2021).

dzieci, świadczenia na edukację i uczestnictwo odpowiadają organy określone zgodnie z federalną ustawą o zasiłkach na dzieci<sup>56</sup>, a za zasiłki rodzicielskie i opiekuńcze — podmioty wskazane w ustawie o federalnym zasiłku rodzicielskim i urlopie<sup>57</sup> (§ 25 SGB I). Zasiłek mieszkaniowy zapewniają organy określone przez prawo krajowe (§ 26 SGB I). Świadczenia w zakresie pomocy dzieciom i młodzieży organizują powiaty i miasta na prawach powiatu, zgodnie z prawem krajowym, a także gminy należące do danego powiatu (§ 27 SGB I). Za pomoc społeczną<sup>58</sup> odpowiadają tymczasem powiaty i miasta na prawach powiatu, ponadlokalne podmioty świadczące pomoc społeczną oraz organy ochrony zdrowia w zakresie zadań specjalnych; współpracują one także z organizacjami wolontariatu (§ 28 SGB I).

O podmiotach właściwych w sprawach pomocy społecznej mówi też § 3 SGB XII. W myśl przepisów pomoc społeczną zapewniają świadczeniodawcy lokalni i regionalni: powiaty i miasta na prawach powiatu. Kraje związkowe mogą tutaj wprowadzać różne regulacje. Ponadlokalne instytucje pomocy społecznej określają władze kraju związkowego i różnią się one od siebie w każdym kraju związkowym<sup>59</sup>. W ramach zasady pomocniczości, zgodnie z rozdziałem 5 księgi XII SGB, instytucje pomocy społecznej mogą również delegować określone

---

<sup>56</sup> *Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2015 (BGBl. I S. 33) (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz — BEEG) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.02.2021 (BGBl. I S. 239)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/index.html#BJNR274810006BJNE000109126> (dostęp: 24.05.2021).

<sup>57</sup> *Bundeskindergeldgesetz (BKGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177) zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 10.3.2021 (BGBl. I S. 335)*, [https://www.gesetze-im-internet.de/bkkg\\_1996/BJNR137800995.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bkkg_1996/BJNR137800995.html) (dostęp: 24.05.2021).

<sup>58</sup> Ten dział prawa socjalnego regulowała w latach 1962–2004 federalna ustawa o pomocy społecznej (*Bundessozialhilfegesetz — BSHG*), określająca rodzaj i zakres pomocy społecznej dla mieszkańców Republiki Federalnej Niemiec. BSHG weszła w życie 1 czerwca 1962 roku i zastąpiła Zasady Rzeszy z 1924 roku, dotyczące warunków udzielania, rodzaju i wielkości opieki społecznej (RGr — *Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924*, RGBl. I S. 765) oraz rozporządzenie w sprawie obowiązku opieki (RFV — *Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924*, RGBl. I S. 100). Ustawę przygotował w Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych prawnik należący wcześniej do NSDAP i szef wydziału spraw społecznych Gerhard Scheffler. BSHG była częścią SGB od 1976 roku. Od tego czasu ogólne przepisy SGB (zwłaszcza SGB I i SGB X) miały również zastosowanie do pomocy społecznej. Od 1 stycznia 2005 roku regulacje BSHG zostały zastąpione przepisami księgi XII kodeksu socjalnego (SGB XII).

<sup>59</sup> Na przykład w Nadrenii Północnej-Westfalii funkcjonują samorządowe stowarzyszenia regionalne (*Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen*); <https://www.lwl-soziales.de/de/> (dostęp: 23.05.2021), [https://www.lvr.de/de/nav\\_main/](https://www.lvr.de/de/nav_main/) (dostęp: 23.05.2021). W Badenii-Wirtembergii jest to gminne stowarzyszenie do spraw młodzieży i spraw społecznych (*Kommunalverband für Jugend und Soziales in Baden-Württemberg*); <https://www.kvjs.de/der-kvjs/kvjs> (dostęp: 23.05.2021). W Hesji zaś — krajowe stowarzyszenie pomocy społecznej (*Landeswohlfahrtsverband Hessen*); <https://www.lwv-hessen.de/> (dostęp: 23.05.2021).

zadania podmiotom zajmującym się wolontariatem, szczególnie Kościołowi i jego inicjatywom, takim jak Caritas i Diakonia.

Świadczenia z tytułu pomocy w integracji społecznej wykonują organy określone przez prawo krajowe (§ 28a SGB I). Świadczenia na rehabilitację i integrację osób z niepełnosprawnościami zaś organizują podmioty wymienione w § 19–24 oraz 27 i 28, a także biura do spraw integracji (§ 29 SGB I).

#### 4.3. GŁÓWNY URZĄD OPIEKI SPOŁECZNEJ (*HAUPTFÜRSORGESTELLE*)

Główne Urzędy Opieki Społecznej krajów związkowych w Niemczech do wejścia w życie SGB IX 1 lipca 2001 roku były odpowiedzialne za zadania wynikające z ustawy dla zapewnienia integracji osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności w pracy, zawodzie i społeczeństwie (*Schwerbehindertengesetz* — SchwbG)<sup>60</sup> i za wykonywanie prawa o odszkodowaniach socjalnych na mocy federalnej ustawy o zaopatrzeniu (*Bundesversorgungsgesetz* — BVG)<sup>61</sup>. Od wprowadzenia SGB IX podmiotem wykonującym zadania dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności (część 3 SGB IX) jest Biuro Integracji.

Główny Urząd Opieki Społecznej jest jednak nadal odpowiedzialny za indywidualne świadczenia zgodnie z BVG dla ofiar wojny, ofiar służby wojskowej, ofiar aktów przemocy, innych osób rannych oraz osób pozostających na ich utrzymaniu. Główny Urząd Opieki Społecznej zapewnia także świadczenia rehabilitacyjne w zakresie związanym z uczestnictwem obywateli w życiu zawodowym i społecznym (por. § 6 SGB IX).

Główne urzędy opieki społecznej w krajach związkowych są zorganizowane lokalnie (w gminie) lub dla całego kraju związkowego. W poszczególnych krajach związkowych (na przykład w Nadrenii Północnej-Westfalii i Szlezwiku-Holsztynie) zadania głównego urzędu pomocy społecznej są częściowo wykonywane przez specjalistyczne urzędy do spraw osób z niepełnosprawnościami w pracy.

BVG to obecnie centralna regulacja prawa o odszkodowaniach socjalnych. Zgodnie z § 68 ust. 7 SGB I prawo to jest specjalnym składnikiem kodeksu socjalnego i zostanie włączone do księgi XIV kodeksu socjalnego 1 stycznia 2024 roku.

#### 4.4. SĄDOWNICTWO W SPRAWACH SOCJALNYCH

Wymiar sprawiedliwości w ustroju Niemiec należy przede wszystkim do kompetencji krajów związkowych. Nie istnieją tak jak na przykład w Stanach Zjednoczonych pionierskie sądy federalne i krajowe. Natomiast system sądów krajowych poddany jest orzeczniczej kontroli federalnych sądów najwyższych.

<sup>60</sup> *Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft vom 16. Juni 1953*, BGBl. I S. 389.

<sup>61</sup> *Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1982*, BGBl. I S. 21.

Władze federalne decydują o ustroju sądów, procedurze sądowej i ustalają większość norm sądowego prawa materialnego. Na podstawie art. 95 ustawy zasadniczej RFN sądownictwo niemieckie obejmuje następujące piony: sądownictwo powszechne, sądownictwo administracyjne, sądownictwo finansowe (skarbowe), sądownictwo pracy oraz sądownictwo ubezpieczeń społecznych. Wszystkie piony sądownictwa są równorzędne i niezależne od siebie. Działanie w Niemczech obok sądownictwa powszechnego aż czterech innych pionów sądownictwa pokazuje w porównaniu do systemu sądownictwa polskiego, że wiele spraw, które w naszym kraju są rozpoznawane przez sądy powszechne, należy w Niemczech do kompetencji innego rodzaju sądów, szczególnie odrębnych sądów pracy lub sądów ubezpieczeń społecznych. W polskim systemie sądowniczym sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpatrują sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, działające w ramach sądownictwa powszechnego. Są to wprawdzie odrębne jednostki organizacyjne, ale funkcjonują jako wydziały w poszczególnych sądach powszechnych. Tworzone mogą być osobno wydziały w sprawach pracy i w sprawach ubezpieczeń społecznych lub jeden wydział właściwy w tych dwóch kategoriach<sup>62</sup>. Postępowanie, odmiennie niż w Niemczech, jest dwuinstancyjne. W niektórych kategoriach spraw przewidziane jest także postępowanie przed Sądem Najwyższym w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej lub zażalenia.

Sądownictwo socjalne w Niemczech wpisuje się w strukturę sądownictwa szczególnie, funkcjonującego obok sądownictwa powszechnego. Sądownictwo socjalne jest trójinstancyjne i obejmuje: lokalne sądy do spraw socjalnych (*Sozialgericht*) w pierwszej instancji, krajowe sądy do spraw socjalnych (*Landessozialgericht*) jako sądy apelacyjne i Federalny Sąd Socjalny (*Bundessozialgericht*), który jest sądem najwyższej instancji, właściwym do rozpatrywania środków zaskarżenia. Sądownictwo socjalne na szczeblu federalnym zostało wprowadzone na mocy art. 95 Konstytucji Niemiec. Postępowanie przed sądami reguluje ustawa o sądach do spraw socjalnych<sup>63</sup>.

Mniejsze sprawy o charakterze socjalnym przypadają sądom administracyjnym do spraw socjalnych (*Verwaltungsgericht*), wydzielonym obok sądów administracyjnych do spraw ogólnych, i sądom administracyjnym do spraw finansowych (skarbowych). Sądownictwo administracyjne, podobnie do sądownictwa socjalnego, ma strukturę trójinstancyjną i obejmuje sądy administracyjne, trybunały administracyjne (wyższe sądy administracyjne) oraz Federalny Sąd Administracyjny. Procedurę reguluje ordynacja o postępowaniu administracyjnym. W sprawach dotyczących młodzieży oprócz sądów administracyjnych rolę odgrywają także

<sup>62</sup> Art. 12 § 1 pkt 4 oraz art. 16 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

<sup>63</sup> *Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535) zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2759)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/sgg/BJNR012390953.html#BJNR012390953BJNG000100314> (dostęp: 25.08.2021).

sądy powszechne, szczególnie sądy rodzinne przy sądach pierwszej instancji (rejonowych) i przy wyższych sądach krajowych<sup>64</sup>.

## PODSUMOWANIE

Prawo socjalne w niemieckim porządku prawnym jest osobną dziedziną prawa (*Rechtsgebiet*), wyróżniającą się w swej specyfice i podstawowej strukturze<sup>65</sup>. Jego zakres obejmuje ubezpieczenia społeczne, w tym uprawnienia do świadczeń leczniczych, opiekę społeczną, świadczenia zaopatrzeniowe typu odszkodowawczego, promocję zatrudnienia i jego organizację, kształcenie pracowników oraz pomoc dla młodzieży. Jest to prawo niezależne od prawa pracy (*Arbeitsrecht*).

Niemiecka doktryna prawa wskazuje, że o odrębności prawa socjalnego jako osobnej gałęzi prawa w niemieckim porządku prawnym świadczy jego „socjalny zamiar” oraz przeznaczenie do zaspokajania określonych potrzeb socjalnych, niejako „zewnętrznych” wobec pozostałych gałęzi prawa, takich jak prawo pracy, prawo cywilne i inne.

Prawo socjalne stanowi w Niemczech trzeci, obok prawa prywatnego i prawa publicznego, obszar regulacji stosunków społeczno-politycznych. Ponadto ustawa zasadnicza RFN nadaje funkcji socjalnej państwa rangę klauzuli generalnej. Zasada państwa socjalnego została przez ustrojodawcę niemieckiego objęta zakazem przełamania (nawet przez samego ustawodawcę konstytucyjnego) w myśl gwarancji praworządności w postaci zwierzchności konstytucji. Ponadto do ugruntowania poglądu o odrębności dziedziny prawa socjalnego niewątpliwie przyczyniła się osobna kodyfikacja prawa socjalnego (SGB), wskazująca na formalny aspekt tej samoistności.

Prawo socjalne wykonywane jest w Niemczech przez rozbudowany system podmiotów, niejednorodnych ani pod względem przedmiotu działalności, ani pod względem formy prawnej (państwowe, samorządowe i prywatne), jednak ściśle powiązanych z funkcją socjalną. Również w sądownictwie w sprawach socjalnych widoczna jest odrębność od innych dziedzin prawa, wyznaczona ramami konstytucyjnymi i ustawowymi.

Określenie „prawo socjalne” nie ma w polskiej doktrynie prawa i piśmiennictwie prawniczym długiej tradycji. Prawo określające socjalną pozycję obywatela polska nauka odnosiła raczej do realizacji „polityki społecznej”. Niemniej na przykład Wojciech Muszalski w swojej publikacji *Prawo socjalne* podjął próbę wyznaczenia desygnatów prawa socjalnego w polskiej doktrynie prawa, obejmując tym pojęciem: prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, pomoc (opiekę) społeczną,

<sup>64</sup> L. Garlicki, *Ustrój polityczny...*, s. 230–234 oraz H.F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego...*, s. 28.

<sup>65</sup> E. Eichenhofer, *Sozialrecht*, Tübingen 1995, s. 2–10.

zatrudnienie, ochronę zdrowia oraz ochronę prawa do mieszkania. Odmienne zatem niż w Niemczech polska nauka prawa zalicza do prawa socjalnego również prawo pracy. Za takim rozumieniem prawa socjalnego idzie w polskim porządku prawnym praktyka w postaci odpowiedniego ustawodawstwa i organizacji organów wykonujących prawo socjalne.

Niemniej w rodzimym dorobku naukowym widoczne są liczne inspiracje niemiecką doktryną prawa socjalnego, zwłaszcza jeśli idzie o klasyfikację poszczególnych działów prawa socjalnego, takich jak opieka społeczna, zaopatrzenie społeczne i ubezpieczenia społeczne.

## SOCIAL LAW IN GERMAN AND POLISH LEGAL DOCTRINE

### Summary

Social law is a separate field of law in the German legal order. It is distinctive in its specificity and basic structure. It is an extremely elaborate system, the origins of which can be traced to the social reforms of the Wilhelminian era. Meanwhile, in Polish legal doctrine and legal writing, the category of social law does not have such a long tradition. Historically, Polish legal science related the law defining the social position of the citizen to the implementation of “social policy.” Nowadays however, the Polish scholarly output takes a lot of inspiration from the German doctrine of social law, and there are attempts to determine the designations of social law in Polish legal doctrine.

Keywords: social law, social security, german social code, institutions of social law in Germany

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Alexy L., Fisahn A., Hähnchen S., Mushoff T., Trepte U., *Das Rechtslexikon, Begriffe, Grundlagen, Zusammenhänge*, Bonn 2019.
- Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko — rodzina — państwo)*, Kraków 2003.
- Beust O. van, Kaude V., *Chancen für alle: die Perspektive der aufstiegsgesellschaft*, Freiburg 2008.
- Bley H., Krikebohm R., Marschner A., *Sozialrecht*, München 2006.
- Cziomer E., *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006.
- Dobiszewski A., Korycki S., Kuciński J., *Podstawy teorii państwa*, Warszawa 2000.
- Eichenhofer E., *Sozialrecht*, Tübingen 1995.
- Garlicki L., *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1985.
- Görtemaker M., *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999.
- Hagemejer K., *Podstawowe gwarancje zabezpieczenia społecznego — praktyka, koncepcja, standard i globalna polityka społeczna*, „Polityka Społeczna” 2013, nr 11–12.
- Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013.

- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001.
- Kuciński J., *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008.
- Lesiński P., *Subsydiarność a klauzula państwa socjalnego Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec*, „*Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska. Sectio G*” 64, 2017, nr 1.
- Liszczyk T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków-Lublin 1997.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 2010.
- Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, red. J. Auleytner, Warszawa 1990.
- Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Radwański R., *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN 1949–1969*, Opole 1985.
- Rödder A., *Geschichte der deutschen Wiedervereinigung*, München 2011.
- System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2013.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne: zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994.
- Tendencje rozwojowe myśli politycznej i prawnej*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2014.
- Winterstein H., *Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980.
- Zacher H.F., *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985.
- Zawadzki Z., *Państwo dobrobytu*, Warszawa 1970.

#### ŹRÓDŁA PRAWA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm).
- Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, przeł. A.M. Sadowski, E. Haase-Nowocień, red. A. Malicka, B. Kowalski, Berlin 2021, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf>.
- Bundeskindergeldgesetz vom 11. October 1995 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009, BGBl. I S. 142, 3177.
- Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009, BGBl. I S. 142, 3177.
- Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung vom 26 August 1971 in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010, BGBl. I S. 1952; 2012, I S. 197.
- Gesetz über den Lastenausgleich vom 14. August 1952 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2 VI 1993, BGBl. I S. 845; 1995, I S. 248.
- Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft vom 16. Juni 1953, BGBl. I S. 389.
- Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) vom 23. Juli 1979 in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007, BGBl. I S. 1446.
- Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 1982, BGBl. I S. 21.
- Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. September 2009, BGBl. I S. 3054.
- Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2015, BGBl. I S. 33.



Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924, RGBl. I S. 765.  
Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975, BGBl. I S. 2535.  
Sozialgesetzbuch I bis XII.  
Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924, RGBl. I S. 100.  
Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25 Mai 1976 Jahr in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102.  
Wohngeldgesetz vom 24 September 2008, BGBl. I S. 1856.

#### ŹRÓDŁA INTERNETOWE

<https://www.bmas.de/>  
<https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV>.  
<https://www.kbs.de/DE>.  
<https://www.kvjs.de/der-kvjs/>.  
<https://www.lwl-soziales.de/de/>.  
<https://www.lwv-hessen.de/>.  
[https://www.lvr.de/de/nav\\_main/](https://www.lvr.de/de/nav_main/).  
<https://www.svlfg.de>.