

Tadeusz Smoczyński

PROBLEMY ŚWIADCZEŃ UBEZPIECZENIOWYCH
NA RZECZ RODZINY

I. UWAGI WSTĘPNE

Wszechstronna pomoc rodzinie jest istotnym elementem polityki społecznej współczesnego państwa. Wspiera ono rodzinę w jej działaniach mając na względzie, iż od prawidłowego jej funkcjonowania i zaspokojenia jej potrzeb zależy pomyślność całego społeczeństwa. Państwo tworzy więc zinstytucjonalizowany system wychowania i kształcenia młodzieży, system ochrony matki i dziecka, system zabezpieczenia społecznego itd. Działalność państwa w tej dziedzinie realizuje się przy pomocy różnych instrumentów i na różnych płaszczyznach, stosownie do rodzaju potrzeb, jakie mają być zaspokojone.

Do podstawowych potrzeb rodziny zalicza się zapewnienie odpowiednich warunków bytu. Zaspokojenie tej potrzeby pozwala bowiem rodzinie realizować jej doniosłe funkcje społeczne. Rodzina nie jest jednak w stanie własnymi siłami zapewnić sobie pełnego bezpieczeństwa ekonomicznego, zwłaszcza zaś, jeżeli jest obciążona obowiązkiem utrzymania swych niepracujących członków. W takim wypadku rodzina oczekuje pomocy spoza swego kręgu. Państwo przychodzi jej z pomocą w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało dotychczas jednoznacznie określone, a jego treść inaczej formułują socjologowie¹ i ekonomiści² niż prawnicy. W polskiej literaturze prawniczej przyjmuje się, że przez zabezpieczenie społeczne należy rozumieć zespół środków i świadczeń służących

¹ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 260—263.

² B. Minc, *Ekonomia polityczna socjalizmu*, Warszawa 1963, s. 535; por. też M. Winiewski, *Fundusz spożycia społecznego*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 141.

zaspokojeniu potrzeb ludzi niezdolnych do pracy niezależnie od tego, czy środki lub świadczenia mają charakter ubezpieczeniowy, zaopatrzeniowy czy też pomocy społecznej. Tak pojmowane zabezpieczenie społeczne wiąże się zawsze z pewnym katalogiem zdarzeń powodujących określone skutki materialne w postaci utraty lub zmniejszenia dochodów albo zwiększenia wydatków.

Nie wdając się w tym miejscu w polemikę co do kryterium rozgraniczenia wymienionych już trzech form (technik) realizacji zabezpieczenia społecznego, zajmujemy się tymi świadczeniami, które mają charakter roszczeniowy. Realizowane są one w zasadzie przy pomocy techniki ubezpieczeniowej i zaopatrzeniowej.

W związku z tym trzeba jednak wyjaśnić, co należy rozumieć przez „świadczenia na rzecz rodziny”. Wydaje się, że wśród różnorodnych świadczeń przewidzianych w systemie zabezpieczenia społecznego można wyróżnić te świadczenia, do których dana osoba jest uprawniona ze względu na swą sytuację rodzinną. Sama rodzina nie jest podmiotem praw do świadczeń socjalnych, ponieważ nie jest ona uznana w polskim systemie prawa za podmiot prawa. Podmiotami uprawnień do tych świadczeń są natomiast poszczególni członkowie rodziny. Podobnie uregulowano to zagadnienie w kodeksie rodzinno-opiekuńczym, który nie przyznaje rodzinie jako grupie podmiotowości prawnej, a poszczególne prawa i obowiązki odnosi do konkretnych jej członków (rodziców, małżonków, dzieci itd.).

Świadczenia, których celem jest materialne wsparcie rodziny, przyznaje się: 1) ze względu na zwiększone wydatki z tytułu utrzymania niepracujących członków (dzieci), 2) z powodu czasowego zmniejszenia dochodów lub ich utraty wskutek wychowywania dzieci oraz 3) ze względu na niemożność uzyskania świadczeń alimentacyjnych od zobowiązanych członków rodziny lub ze względu na utratę żywiciela. Nie oznacza to, że rodzina nie czerpie środków swego utrzymania z innych jeszcze świadczeń socjalnych, jak np. z emerytury i renty (inwalidzkiej, wypadkowej), jednak świadczenia te przyznaje się osobie uprawnionej ze względu na jej osobiste cechy, niezależnie do sytuacji rodzinnej. Natomiast wymienione wcześniej „świadczenia rodzinne” należą się określonym w ustawie osobom z uwagi na ich obowiązki względem rodziny.

II. WZROST KOSZTÓW UTRZYMANIA RODZINY

Utrzymanie rodziny jest okolicznością różnicującą poziom życia obywateli i powodującą — w stosunku do podziału wynagrodzenia za pra-

cę — wiórną dyferencjację ekonomiczną. Badania podziału płac i dochodów między członkami rodziny wykazały, że wartość realna dochodów zależy przede wszystkim od liczby osób utrzymujących się z nich, a nie od nominalnej wysokości płacy i innych dodatków do wynagrodzenia³. Osobami będącymi na utrzymaniu pracujących członków rodziny są przede wszystkim dzieci. Instrumentem zmierzającym do zacierania różnic w poziomie życia rodzin ze względu na liczbę dzieci jest ubezpieczenie rodzinne. Podstawowym aktem prawnym regulującym obecnie kwestię świadczeń z tego tytułu jest rozporządzenie ministra pracy, płac i spraw socjalnych z 31 V 1974 r. w sprawie zasiłków rodzinnych⁴.

Uprawnienie do zasiłków rodzinnych jest powiązane z określonym rodzajem zatrudnienia i to w zasadzie w pełnym wymiarze czasu pracy. Uprawnieni do zasiłków są bowiem nie tylko pracownicy, lecz również członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, osoby wykonujące pracę nakładczą, rzemieślnicy, adwokaci z tytułu pracy w zespołach adwokackich oraz osoby wykonujące pracę na rzecz jednostek gospodarki społecznej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia. Uprawnienie do zasiłku rodzinnego nie przysługuje pracownikowi zatrudnionemu w nie społecznej gospodarstwie rolnym ani pracownikowi, który sam lub którego małżonek jest podatnikiem podatku dochodowego i obrotowego (§ 1 ust. 2 rozporządzenia). Natomiast pracownik opłacający podatek gruntowy nie traci wskutek tego prawa do zasiłku rodzinnego, jeżeli jest zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy. Oznacza to, że dość liczna w Polsce grupa tzw. chłopów-robotników nie jest pozbawiona zasiłków rodzinnych, mimo że w skład dochodów ich rodzin wchodzi także dochody z gospodarstwa rolnego. Osoby te otrzymują jednak w zasadzie zasiłek w wysokości podstawowej. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że dochody z gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej 0,5 ha wraz z dochodami z pracy pozwalają rodzinie zaspokoić podstawowe potrzeby, a zatem zwiększona pomoc materialna jest zbędna. Trzeba jednak zaznaczyć, że uprawnienia tego nie ma pracownica zatrudniona w połowie wymiaru czasu pracy, jeżeli ona sama lub jej małżonek jest podatnikiem podatku gruntowego bez względu na powierzchnię gospodarstwa.

Dochód z gospodarstwa rolnego jest również przeszkodą w otrzymaniu zasiłku rodzinnego przez rzemieślników i osoby wykonujące

³ K. Szafnicki, *Podział płac i dochodów między jednostki i grupy*, [w:] *Struktura i ruchliwość społeczna*, Warszawa 1973, s. 19 i 29.

⁴ DzU nr 21, poz. 127, zm. rozporządzeniem ministra pracy i spraw socjalnych z 31 VIII 1975 r., DzU nr 27, poz. 143, zwanym dalej rozporządzeniem.

pracę nakładczą. W tym jednak wypadku przyjmuje się, że dochód ten nie może przekroczyć kwoty powodującej zawieszenie prawa do emerytury (rzemieślnicy)⁵ albo też szacunkowa przychodowość gospodarstwa przekracza 14 000 zł rocznie (nakładcy)⁶.

Przedstawiony obecny stan normatywny jest niezadowalający. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż istniejące rozwiązania nie uwzględniają szczególnie trudnej sytuacji rodzica samotnie wychowującego dzieci oraz rodzica, który w przeważającej części utrzymuje rodzinę bądź jest jej jedynym żywicielem. Pozbawienie bowiem prawa do zasiłku rodzinnego pracownika albo w większości wypadków pracownicy, której małżonek jest podatnikiem podatku dochodowego, obrotowego lub gruntowego, krzywdziłoby tę pracownicę, która nie przebywa ze swym małżonkiem we wspólnym gospodarstwie domowym. Trzeba bowiem pamiętać, że chociaż obojgu małżonkom przysługują równe prawa do korzystania z dochodów pochodzących zarówno z ich majątku wspólnego, jak i odrębnego (art. 32 §2 k.r.o.), to jednak potrzeb rodziny nie może zaspokoić sama ekspektatywa dochodów pobieranych wszakże przez drugiego małżonka. Wreszcie należy zaznaczyć, że rodziny osób użytkujących niewielkie gospodarstwa rolne należą do uboższych warstw ludności, zwłaszcza w tych przypadkach, kiedy gospodarstwo prowadzi samotnie osoba wychowująca dzieci.

Kwestia uprawnienia do zasiłku rodzinnego w wypadku posiadania dochodów z gospodarstwa rolnego powinna być zresztą na nowo jednolicie unormowana. Po pierwsze, należy zaniechać posługiwania się różnymi miernikami tego dochodu (powierzchnia gospodarstwa, przychodowość szacunkowa) i stosować jednolity wskaźnik przyjęty dla przyznania i zawieszania świadczeń emerytalnych. Po drugie, uprawnienie do zasiłku rodzinnego należy uzależnić jednolicie od tego, czy dochody z gospodarstwa rolnego otrzymuje sam zainteresowany lub jego małżonek oraz inny członek rodziny pozostający we wspólnym gospodarstwie domowym. Wtedy bowiem łączy się na ogół dochody wszystkich członków rodzinnego gospodarstwa domowego, a zatem zaspokajają one swe potrzeby właśnie z tych dochodów. Po trzecie, zmiana obecnego stanu normatywnego w tym zakresie powinna uwzględniać nie tylko dochodowość gospodarstwa rolnego, lecz również liczbę niepracujących członków rodziny, których uwzględnia się przy wymiarze zasiłku. War-

⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 18 XII 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na rachunek własny i swych rodzin, DzU nr 40, poz. 235.

⁶ § 29 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 XII 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, DzU nr 3, poz. 19.

to przy tym zwrócić uwagę, iż ustawodawca uwzględnił przy wymiarze podatku gruntowego liczbę dzieci wychowywanych w rodzinie podatnika. W wypadku utrzymywania przez niego powyżej 4 dzieci stosuje się ulgę 50-procentową, a w razie utrzymywania powyżej 8 dzieci następuje całkowite zwolnienie od podatku gruntowego⁷. Natomiast kobieta samotnie prowadząca gospodarstwo rolne korzysta z ulgi w podatku gruntowym w wypadku, gdy utrzymuje więcej niż 2 dzieci, a ze zwolnienia całkowitego — w razie utrzymywania więcej niż 6 dzieci⁸. Wydaje się więc, że nie należy pomijać tego istotnego elementu sytuacji rodzinnej, przy przyznaniu uprawnienia do zasiłku rodzinnego.

Jak już powiedziano, zasiłek rodzinny powinien uzupełniać dochód uprawnionego ze względu na zwiększone wydatki, jakie związane są z utrzymaniem rodziny. Powszechnie dostrzega się jednak, że zasiłki rodzinne, mimo reformy tej instytucji w 1974 r., nadal nie spełniają swej funkcji kompensacyjnej w pożądanym stopniu. Wyniki badań budżetów rodzinnych gospodarstw domowych nadal wskazują na znaczne zróżnicowanie wysokości dochodów globalnych rodziny oraz dochodów przypadających na osobę w zależności od liczby niepracujących członków rodziny⁹. Rodziny wieloosobowe plasują się na ogół w grupach o niższych dochodach; ok. 20% pracowniczych gospodarstw domowych 5-osobowych osiąga roczne dochody poniżej 18 000 zł, a wśród gospodarstw 6- i więcej osobowych wskaźnik ten wynosi aż 36,1%. Natomiast odnośnie do podobnych chłopskich gospodarstw domowych wynosi odpowiednio 27% oraz 50,2%.

W związku z tym należy postulować zmianę dotychczasowej koncepcji zasiłku rodzinnego i jego silniejsze powiązanie z poziomem zarobków rodzin. W szczególności należy poddać krytyce przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego na jedno dziecko, albowiem kwota 75 zł nie stanowi odczuwalnej pomocy dla rodziny z jednym dzieckiem. Rodziny te należą zresztą do grup ludności osiągającej dochody wyższe od przeciętnych. Nadto wydaje się, że utrzymanie jednego dziecka nie stanowi dla rodziców nadmiernego ciężaru i powinno stanowić wyłącznie ich obowiązek. Nie powinno to jednak dotyczyć dziecka kalekiego, dziecka samotnego rodzica oraz rodzin nie posiadających dochodu na poziomie minimum socjalnego.

⁷ Art. 7 ustawy z 26 X 1971 r. o podatku gruntowym, DzU nr 27, poz. 254.

⁸ § 8 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 22 XI 1971 r. w sprawie podatku gruntowego, DzU nr 31, poz. 282.

⁹ Patrz *Rocznik statystyczny 1979*, Warszawa 1979, tab. 14 i 16, s. 84 i 85 oraz T. Smyczyński, *Obowiązek alimentacyjny rodziców względem dziecka a polityka socjalna państwa*, Wrocław 1970, s. 27—28, 155—156.

W obecnym dziesięcioleciu wprowadzono nowe świadczenia pieniężne w związku z urodzeniem dziecka. Pierwszy z nich jest powiązany ze stosunkiem pracy lub ze stosunkiem zatrudnienia innego typu (zasilek porodowy). Podstawową przesłanką do nabycia prawa do zasiłku porodowego jest korzystanie przez osobę uprawnioną z urlopu macierzyńskiego. Zasiłek ten przysługuje również nie zatrudnionej żonie pracownika, jeżeli pozostaje z nim we wspólności małżeńskiej. Jest rzeczą godną podkreślenia, że ustawodawca kontynuuje politykę, w myśl której uprawnienia wynikające z macierzyństwa (art. 180 § 2 i art. 183 § 1, 2 k.p.) przyznaje się też tym kobietom, które przyjmują dziecko na wychowanie z zamiarem jego przysposobienia¹⁰. Pracownica jest więc w tym wypadku również uprawniona do zasiłku porodowego. Zasiłek ten przysługuje pracownicy także wtedy, gdy urodzenie lub przyjęcie dziecka na wychowanie nastąpiło w okresie korzystania z urlopu bezpłatnego, udzielonego dla sprawowania opieki nad małym dzieckiem. Zasiłek porodowy jest świadczeniem jednorazowym, niezależnym od uprawnienia do zasiłku rodzinnego, jednak jego wysokość jest mierzona według tego zasiłku, jaki przysługiwałby na dziecko, i wynosi trzykrotną jego wysokość (nie mniej niż 500 zł).

Podobną funkcję kompensacyjną pełni wprowadzony w 1978 r. jednorazowy zasiłek z tytułu urodzenia dziecka¹¹. Uprawnienie do tego zasiłku nie jest powiązane ze stosunkiem zatrudnienia i przysługuje na każde dziecko, które przez urodzenie nabywa obywatelstwo polskie, a ponadto jeżeli choćby jedno z rodziców ma obywatelstwo polskie oraz podlega polskim przepisom o ubezpieczeniu społecznym. Omawiany zasiłek jest więc elementem systemu zabezpieczenia społecznego o charakterze powszechnym i jest realizowany przy pomocy techniki zaopatrzeniowej.

Obydwa omówione zasiłki znacznie wzbogaciły system świadczeń na rzecz rodziny. Zasiłki te wspierają ją w chwili, w której pomoc materialna jest najbardziej potrzebna. Pojawienie się bowiem małego dziecka w rodzinie otwiera nową fazę jej rozwoju i powoduje, niezależnie od wydatków stałych, powstanie nowych potrzeb, związanych z koniecznością zakupu przedmiotów niezbędnych do życia i pielęgnacji noworodka. Zaspokojenie tych potrzeb wymaga znacznych nakładów pieniężnych, a częściowemu ich zrekompensowaniu służy właśnie zasiłek porodowy i zasiłek z tytułu urodzenia dziecka.

¹⁰ Art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 XII 1974 r. o świadczeniach pieniężnych.

¹¹ Uchwała nr 46 Rady Ministrów z 7 IV 1978 r. w sprawie jednorazowego zasiłku z tytułu urodzenia dziecka, MP nr 15, poz. 49.

III. CZASOWE OGRANICZENIE MOŻLIWOŚCI ZAROBKOWYCH ŻYWICIELI RODZINY

Macierzyństwo znacznie utrudnia, a niekiedy nawet uniemożliwia kobiecie wykonywanie pracy zawodowej na równi z mężczyzną. Realizując jednak konstytucyjny postulat równouprawnienia płci (art. 70 Konstytucji PRL) ustawodawca chroni kobiety, co jest szczególnie widoczne na płaszczyźnie prawa pracy. Procesy społeczne, które wywołały powszechną aktywizację zawodową kobiet, są nieodwracalne. Obecnie poszukuje się jednak odpowiedzi na pytanie, jak ułatwić kobiecie pracującej wykonywanie pracy zawodowej przy równoczesnym spełnianiu przez nią funkcji rodzinnych. Rozwiązanie tej kwestii znalazło swój wyraz zwłaszcza w kodeksie pracy oraz w aktach prawnych wydanych na jego podstawie. Wzmoczona ochrona kobiety w stosunkach pracy w porównaniu z tą, jaką prawo pracy zapewnia każdemu pracownikowi, podyktowana jest potrzebą zabezpieczenia organizmu kobiety w procesie pracy. Trzeba zaznaczyć, że ochrona ta jest uzasadniona biologiczną funkcją macierzyńską również w wypadku, gdy kobieta tej funkcji jeszcze nie spełnia.

Wzmoczona ochrona kobiety w stosunkach pracy ze względu na jej macierzyństwo dotyczy już okresu ciąży. Chodzi zwłaszcza o to, że zakład pracy nie może w tym czasie wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy, a ponadto winien on zapewnić kobiecie stosowne dla jej stanu warunki i rodzaj pracy. Przeniesienie pracownicy do innej pracy nie może jednak powodować obniżenia wynagrodzenia za pracę. W takim bowiem wypadku przysługuje jej dodatek wyrównawczy. Świadczenie to nie pozostaje w żadnym związku z ubezpieczeniem społecznym, a jego wypłata jest wyłączną powinnością samego zakładu pracy i, tak jak wynagrodzenie za pracę, obciąża tylko jego fundusz. Natomiast świadczenia zakładów służby zdrowia na rzecz pracujących kobiet ciężarnych należą do zakresu ubezpieczeń społecznych.

Rola ubezpieczenia społecznego znacznie wzrasta po urodzeniu dziecka. W związku z przerwą w świadczeniu pracy nazwaną urlopem macierzyńskim pracownica jest uprawniona do zasiłku macierzyńskiego, w wysokości pełnego pobieranego uprzednio wynagrodzenia za pracę. Wskutek tego dochody rodziny nie ulegają uszczupleniu. Jest rzeczą godną uwagi, że zasiłek ten przysługuje nie tylko w wypadku urodzenia dziecka, lecz również w razie pełnienia funkcji macierzyńskiej względem obcego dziecka przyjętego na wychowanie w celu jego przysposobienia. Pracownica jest bowiem uprawniona do zasiłku w okresie urlopu macierzyńskiego, jaki przysługiwałby jej z tego tytułu w razie urodzenia dziecka.

Przyznanie matce pracującej uprawnienia do urlopu macierzyńskiego bez uszczuplenia jej dotychczasowych dochodów zaspokaja potrzeby rodziny w pierwszym okresie po urodzeniu dziecka. Jednak potrzeba osobistej opieki matki nad dzieckiem istnieje nadal po upływie tego urlopu. Wtedy dopiero rodzina, a w szczególności matka jest w sytuacji zmuszającej ją do wyboru nowej organizacji życia rodzinnego. Uprawnienie do bezpłatnego urlopu na wychowanie dziecka jest co prawda wyjściem naprzeciw potrzebom rodziny, lecz nie usuwa presji ekonomicznej przy podejmowaniu decyzji w tej istotnej dla rodziny sprawie. Należy pamiętać, że w czasie niewykonywania przez kobietę pracy zawodowej rodzina pozostaje na utrzymaniu jedyne go żywiciela, wskutek czego na ogół obniża się jej standard życiowy. Natomiast samotna matka jest w zasadzie pozbawiona możliwości skorzystania z urlopu bezpłatnego, ponieważ wynagrodzenie za jej pracę jest najczęściej jedynym źródłem utrzymania. Zwiększone potrzeby rodziny powodują zwiększoną aktywizację zawodową kobiet wychowujących dzieci, co jest zjawiskiem niepożądanym. Złagodzenie tej niekorzystnej sytuacji rodziny powinno nastąpić w ramach ubezpieczenia rodzinnego. W tym celu postuluje się zmianę koncepcji zasiłku rodzinnego na niepracującego małżonka, mając przy tym na uwadze zarówno kobiety przerywające pracę zawodową w celu wychowania dziecka, jak i kobiety nie wykonujące w ogóle pracy zawodowej. Ponadto w przepisach o zasiłku rodzinnym należałoby uwzględnić podobne uprawnienia do takiegoż zasiłku dla rodzica samotnie wychowującego dziecko. Realizacji tego zamierzenia najlepiej służy jednolita i spójna wewnętrznie instytucja zasiłku rodzinnego. Wysokość tego zasiłku i okres jego wypłaty powinien być zróżnicowany w zależności od zamożności rodziny i liczby wychowywanych w niej dzieci. Wtedy bowiem dopiero zasiłek rodzinny na dziecko i na rodzica je wychowującego spełniałby swą funkcję kompensującą, a zatem egalitaryzującą.

Doniosłość osobistej opieki nad dzieckiem sprawowanej przez rodziców, a w szczególności przez matkę, została uwzględniona w systemie świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego z tytułu macierzyństwa. Na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z 17 XII 1974 r. pracownikowi zwolnionemu od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem przysługuje zasiłek opiekuńczy. Zasiłek ten przysługuje także w razie konieczności osobistego sprawowania opieki nad innym chorym członkiem rodziny pozostającym z pracownikiem we wspólnym gospodarstwie domowym. Zasiłek opiekuńczy jest wypłacany w wysokości 100% wynagrodzenia pracownika. Rekompensuje on utratę zarobku z powodu zdarzeń losowych,

takich jak choroba członka rodziny czy nieprzewidziane zamknięcie zakładu szkolnego lub zakładu czasowej opieki nad dzieckiem. Przepisy przewidują roczny jednakowy limit dni, za które może być wypłacony zasiłek, tj. 60 dni z przeznaczeniem na opiekę nad dzieckiem do lat 8 i chorym dzieckiem do lat 14 oraz 14 dni w odniesieniu do opieki nad innym chorym członkiem rodziny. Takie rozwiązanie nie uwzględnia różnicowanych potrzeb rodziny w zależności od liczby dzieci. Nie bierze się przy tym pod uwagę swoistej sytuacji rodzica samotnie wychowującego dziecko. Powszechnie bowiem wiadmo, że rodziny wielodzietne i rodziny z jednym rodzicem napotykać szczególne trudności nie tylko w sferze materialnej, lecz również w dziedzinie organizacji życia domowego i opieki nad dzieckiem. Nie ulega też wątpliwości, że samotny rodzic nie może na ogół zrezygnować z pracy zarobkowej i w związku z tym powinien znaleźć się pod szczególną ochroną.

Wydaje się, że ustawodawca powinien ze szczególną troską uwzględnić w systemie świadczeń ubezpieczeń społecznych te potrzeby rodziny, które wiążą się z koniecznością czasowego przerwania aktywności zawodowej ze względu na osobiste starania o wychowanie dziecka, zwłaszcza w okresie wczesnego dzieciństwa. Starania te są wysoko oceniane przez ustawodawcę, czemu dał on wyraz w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Są one bowiem traktowane na równi ze świadczeniami pieniężnymi w celu zaspokojenia potrzeb rodziny. Chodzi jednak o to, aby wskutek wykonywania czynności opiekuńczych przez jednego z rodziców (najczęściej przez matkę) rodzina nie obniżała swego poziomu życia.

IV. UTRATA ŻYWICIELA RODZINY

Najdotkliwsze skutki dla rodziny wywołuje utrata jej żywiciela. Śmierć żywiciela rodziny określa się jako zdarzenie losowe, z którym wiąże się ryzyko utraty środków utrzymania. Renta rodzinna jest świadczeniem, które ma zapewnić te środki członkom rodziny zmarłego. Przepisy o rencie rodzinnej znajdują się zarówno w ustawie o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, jak i w ustawach tworzących odrębne systemy emerytalne dla niektórych grup zawodowych. Ponadto przepisy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym (p.z.e.) mają zastosowanie do osób pozostających w innym stosunku zatrudnienia niż stosunek pracy oraz do osób wykonujących pracę na własny rachunek i objętych ubezpieczeniem społecznym.

Renta rodzinna jest świadczeniem łącznym dla wszystkich uprawnionych członków rodziny. Należą do nich osoby, które pozostawały na utrzymaniu zmarłego żywiciela. Krąg tych osób ustawa zacieśnia jednak do dzieci, wnuków, rodzeństwa, małżonka i rodziców zmarłego. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie dziecka jest w tym wypadku rozumiane szeroko, albowiem obejmuje ono nie tylko dzieci własne i przysposobione, ale również dzieci drugiego małżonka (pasierbów) oraz dzieci obce przyjęte na utrzymanie i wychowanie. Podobnie pojęcie rodziców obejmuje również ojczyma i macochę. Łatwo zauważyć, że ustawodawca bierze pod uwagę szeroki krąg krewnych, a ponadto również nie pomija dzieci wychowywanych w danej rodzinie mimo braku więzi biologicznej.

Istotną przesłanką przyznania renty rodzinnej jest pozostawanie na utrzymaniu zmarłego żywiciela. Ustawodawca nie wymaga jednak spełnienia tej przesłanki względem dzieci własnych, przysposobionych i pasierbów. Eksponuje się ją natomiast w odniesieniu do uprawnień małżonka, zwłaszcza rozwiedzionego albo nie pozostającego ze zmarłym w chwili jego śmierci we wspólności małżeńskiej, oraz do uprawnień rodziców i dzieci obcych przyjętych na wychowanie. Jeżeli bowiem dzieci te mają prawo do renty po swoich rodzicach albo gdy rodzice ci żyją i mogą zapewnić im utrzymanie, brak jest podstaw prawnych do przyznania renty rodzinnej ze względu na śmierć osoby je wychowującej (art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.e.). Rozwiązanie to jest rezultatem zawieszalności tej renty ze względu na dochody uprawnionego z innych źródeł. Rentę rodzinną przyznaje się bowiem stosownie do potrzeb wymienionych wyżej członków rodziny zmarłego. Jest jednak rzeczą charakterystyczną, że nie zawiesza się wypłaty tej renty, jeżeli uprawniony otrzymuje alimenty, i to niezależnie od ich wysokości. W związku z tym powstaje pytanie, jak należy interpretować normę prawną wyrażoną w art. 32 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.e., a zwłaszcza wyrażenie „rodzice [...] mogą zapewnić im utrzymanie”. Przy rozważeniu tej kwestii należy wziąć pod uwagę dwie sytuacje omawianej grupy dzieci.

Pierwsza z nich zaistnieje wtedy, gdy rodzice dziecka nie utrzymują go osobiście ani nie świadczą alimentów, gdy wychowuje się ono poza swą biologiczną rodziną, mimo że mają oni ku temu stosowne możliwości zarobkowe lub majątkowe. Według literalnego brzmienia art. 32 ust. 2 ustawy o p.z.e. renta rodzinna na to dziecko nie przysługuje.

Ponadto należy zastanowić się nad kwestią uprawnień dziecka obcego do renty rodzinnej po swym dotychczasowym żywicielu w wypad-

ku, gdy jego biologiczni rodzice dostarczają mu co prawda środków utrzymania, lecz nie zaspokajają one w pełni jego potrzeb. Z treści przepisu art. 32 ust. 2 pkt 3a ustawy o p.z.e. można wnioskować, iż tylko zapewnienie przez rodziców pełnego utrzymania dziecka stanowi przeszkodę w otrzymaniu przez nie renty rodzinnej po swym zmarłym żywicielu. Powstaje jednak pytanie, jaką kwotę tych środków utrzymania dostarczonych przez rodziców można uznać za zapewniającą utrzymanie dziecka. Zagadnienie to wiąże się z pojęciem minimum socjalnego, które nie zostało jednak dotychczas jednolicie określone¹². Poza tym minimum socjalne ma charakter dynamiczny i relatywny zarówno względem ekonomiki kraju, jak i w odniesieniu do poszczególnych jednostek. Posługiwanie się więc wskaźnikiem minimum socjalnego byłoby wysoce utrudnione. Próby określenia pojęcia „pozostawania na utrzymaniu” można jednak znaleźć w orzecznictwie rentowym. Stwierdzono bowiem, że pobieranie jakiegokolwiek renty z tytułu ubezpieczenia społecznego, a zwłaszcza renty rodzinnej, choćby w minimalnej wysokości, uniemożliwia przyznanie tej renty ze względu na śmierć innego członka rodziny¹³. Wydaje się więc, że właśnie na tej płaszczyźnie należy określić pojęcie „pozostawania na utrzymaniu” i stosować je jednolicie we wszystkich stosunkach prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego. Najlepiej funkcję tego wskaźnika spełnia minimalna renta rodzinna, jaka przysługuje na jedną osobę. Można bowiem przyjąć, że w świetle ustawodawstwa rentowego wysokość tej renty powinna zaspokajać najbardziej elementarne potrzeby jednostki. W konsekwencji można wyrazić pogląd, że dziecko obce jest uprawnione do renty rodzinnej po swym zmarłym żywicielu, mimo że rodzice żyją, lecz dostarczają środki utrzymania poniżej wysokości minimalnej renty rodzinnej.

Trzeba jednak pamiętać, że ustawodawca, nie odbiera uprawnienia do renty rodzinnej ani nie przewiduje jej zawieszenia w wypadku otrzymywania przez zainteresowanego alimentów¹⁴. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że dostarczając dziecku środki utrzymania, rodzice spełniają ciążący na nich z mocy przepisów kodeksu rodzinno-opiekunczego obowiązek alimentacyjny. Nie można przy tym wykluczyć, że uprawnione dziecko utrzymuje się właśnie z alimentów, jeżeli ich wysokość pozwala zaspokoić jego zasadnicze potrzeby. W związku

¹² A. Tymowski, *Istotny miernik warunków bytu — minimum socjalne*, [w:] *Społeczne aspekty rozwoju gospodarczego*, red. A. Danecki, Warszawa 1974, s. 321.

¹³ Wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z 16 XII 1964 r., OSPiKA 1966, poz. 232; uchwała Sądu Najwyższego z 16 II 1971 r., OSNCP 1971, poz. 132.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 IV 1977 r. w sprawie zawieszania prawa do emerytury lub renty, DzU nr 11, poz. 46.

z tym można tutaj dostrzec prakseologiczną niezgodność norm, z których jedna nie zakazuje wypłaty renty w razie otrzymywania alimentów, a inna głosi, iż w razie możliwości utrzymania dziecka przez rodziców renta po zmarłym żywicielu nie przysługuje. Należy zaznaczyć, że obie normy mogą mieć zastosowanie w tym samym czasie i w odniesieniu do tych samych podmiotów. W konsekwencji więc zrealizowanie przez ZUS pierwszej z norm unicestwia skutki realizacji drugiej normy¹⁵. Niezgodność tę można jednak usunąć przez życzliwą interpretację zamysłu ustawodawcy, a zwłaszcza stosując celowościową dyrektywę interpretacyjną¹⁶.

Ustawodawca wyszedł bowiem prawdopodobnie z założenia, że renta rodzinna dla dziecka obcego wchodzi w rachubę tylko w wypadku, gdy osoba zmarła była jedynym żywicielem. W takiej sytuacji tylko brak rodziców albo brak możliwości utrzymania dziecka przez jego żyjących rodziców uzasadnia pomoc z funduszków publicznych. Jeżeli jednak rodzice dziecka żyją i są w stanie je utrzymać, renta rodzinna mu nie przysługuje mimo śmierci jego „zastępczego” żywiciela. Obowiązek utrzymania dziecka obciąża wtedy przede wszystkim jego rodziców i od nich powinno ono w pierwszym rzędzie domagać się zaspokojenia swych potrzeb. Natomiast w razie wystąpienia trudności przy uzyskaniu alimentów od zobowiązanych rodziców dziecko jest co prawda uprawnione do pomocy ze strony państwa, jednak otrzymają ją nie w postaci renty rodzinnej, lecz w postaci świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Nieściągalskość alimentów jest okolicznością wywołującą podobne skutki, choć nie tak dotkliwe, jak wynikające z utraty żywiciela. W niektórych krajach, a od 1975 r. również w Polsce państwo stara się złagodzić te skutki przez wypłatę z funduszków publicznych świadczeń pieniężnych na poczet nie wyegzekwowanych alimentów. Uprawnienie do tych świadczeń przysługuje wszystkim osobom spełniającym przesłanki ustawowe, bez jakiegokolwiek powiązania ze stosunkiem zatrudnienia lub ubezpieczenia społecznego z tego tytułu.

Pojawił się jednak pogląd, iż konstrukcja świadczeń z funduszu alimentacyjnego „jest zbliżona do zasad przyjętych w zabezpieczeniach społecznych”¹⁷, albowiem sytuacja rodzinna, jaka powstaje wsku-

¹⁵ Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 114; tenże, *Teoria prawa*, Warszawa—Poznań 1978, s. 90; Z. Pszczółkowski, *Prakseologiczna niezgodność norm*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 1974, t. XVIII, s. 131.

¹⁶ Ziemiński, *Teoria prawa*, s. 116.

¹⁷ W. Szubert, *Założenia przyszłego kodeksu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1978, nr 8/9, s. 10.

tek nieściągalności alimentów, zwłaszcza na rzecz dzieci, ma charakter losowości.

Uprawnionym do świadczeń z funduszu alimentacyjnego przysługuje roszczenie o to świadczenie, a ich wypłata następuje ze środków budżetu państwa. Istotną cechą tych świadczeń jest to, iż przyznawane są one „według potrzeb”. Wskazuje na to uzależnienie ich od określonego dochodu uprawnionego lub członków jego rodziny, którzy go utrzymują. Z badań praktyki działania funduszu alimentacyjnego wynika, że z jego dobrodziejstw korzystają prawie wyłącznie dzieci pozabawione alimentów od jednego z rodziców¹⁸. Oznacza to, że omawiane świadczenia mają na celu wspieranie rodziny, w której dziecko się wychowuje, a która wskutek nieściągalności alimentów znalazła się w potrzebie.

V. UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE RODZINY JAKO SWOISTA INSTYTUCJA PRAWNA

Zaprezentowane dotychczas instytucje prawne realizują wyznaczoną przez ustawodawcę funkcję w zakresie materialnego wspierania rodziny. Funkcja ta, wyróżnia je wśród innych instrumentów prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego, nakierowanych bardziej na pomoc jednostce niż rodzinie. Jednocześnie jednak trzeba mieć na uwadze doniosłość obowiązków członków samej rodziny w zakresie zabezpieczenia jej odpowiednich warunków bytu. Są one uregulowane w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym jako obowiązek alimentacyjny (art. 128 i n.) oraz jako obowiązek małżonków przyczynia się do utrzymania rodziny (art. 27). Powszechnie przyjmuje się, że obowiązek z art. 27 k.r.o. ma charakter alimentacyjny, ponieważ jego treścią jest dostarczenie członkom rodziny środków utrzymania. Obydwa obowiązki można wykonać zarówno w postaci dostarczenia utrzymania w naturze, co odbywa się na ogół w ramach rodzinnego, wspólnego gospodarstwa domowego, albo w postaci renty pieniężnej. Powstaje więc pytanie, w jakim stosunku pozostają te obowiązki względem uprawnień do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Kwestia ta jest niewątpliwie w odniesieniu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Obowiązek prawnorodzinny dotyczący dostarczania członkom rodziny środków utrzymania wyprzedza bowiem te świadczenia, a organ administracyjny lub organizacja społeczna, która je dostarczała, może do-

¹⁸ Smyczyński, *op. cit.*, s. 136 oraz informacje uzyskane w ZUS, Oddział w Poznaniu.

magać się ich zwrotu od zobowiązanych do alimentacji członków rodziny.

Zagadnienie to jest bardziej skomplikowane w odniesieniu do świadczeń socjalnych o charakterze roszczeniowym i wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego. Uprawnienie do niektórych świadczeń na rzecz rodziny jest niezależne od jej dochodów, a więc niezależne również od tego, czy członkowie rodziny są utrzymywani w całości lub w części przez innych krewnych. Niektóre natomiast świadczenia przyznaje się z uwzględnieniem faktu, iż sam uprawniony lub członkowie jego rodziny należący do wspólnego gospodarstwa domowego są utrzymywani przez inne osoby. Do pierwszej grupy świadczeń należą zasiłki: porodowy, jednorazowy z tytułu urodzenia dziecka, macierzyński i opiekuńczy. Wysokość ich jest ściśle określona w ustawie i albo ma charakter stałej kwoty, albo mierzona jest wysokością wynagrodzenia za pracę lub wysokością zasiłku rodzinnego. Natomiast wymiar pozostałych świadczeń dotyczących rodziny powiązany jest w większym lub mniejszym stopniu z jej dochodami w ogólności (zasiłek rodzinny) albo też pozostawanie na utrzymaniu innych krewnych wyklucza przyznanie świadczenia (renta rodzinna, świadczenia z funduszu alimentacyjnego). Zasiłek rodzinny, aczkolwiek co do wysokości zależy od dochodów rodziny, jest jednak samoistną jej należnością, niezależną od alimentów uzyskiwanych w jakimkolwiek trybie¹⁹.

Okoliczność tę bierze się natomiast pod uwagę przy ocenie uprawnienia do renty rodzinnej i do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że brak jest pod tym względem jednolitego unormowania. Co do renty rodzinnej ustawodawca uzależnia bowiem przyznanie jej dziecku obcemu od tego, czy jego rodzice mogą je utrzymać. Założenie to jest trafne, albowiem w takim wypadku dziecko nie jest pozbawione swego żywiciela. Jednocześnie jednak nie wchodzi przy tym w grę obowiązek alimentacyjny innych krewnych tego dziecka, a zwłaszcza zobowiązanych w dalszej kolejności do alimentowania uprawnionego. Natomiast z przepisów ustawy o funduszu alimentacyjnym wyraźnie wynika, że pozostawanie na utrzymaniu jakiejkolwiek osoby zobowiązanej do alimentacji zainteresowanego jest przeszkodą w uzyskaniu świadczeń, jeżeli w rodzinie zobowiązanego dochód miesięczny przekracza kwotę 1400 zł na osobę (art. 5 ust. 1 pkt 2).

Wydaje się, że kwestia ta nie musi być jednolicie rozstrzygnięta w odniesieniu do wszystkich typów świadczeń socjalnych. Zależy to

¹⁹ Uchwała składu 7 sędziów SN z 11 XII 1967 r., OSPiKA 1968, poz. 260.

bowiem od funkcji danego świadczenia oraz sytuacji rodzinnej uprawnionego i wreszcie od możliwości finansowych państwa. Krąg członków rodziny, których obowiązek prawnorodzinny wyprzedza obowiązek państwa względem jego obywateli w potrzebie, można w poszczególnych przypadkach zacieśnić lub rozszerzyć. Należy jednak normatywnie wyjaśnić pojęcie pozostawania na utrzymaniu w relacji do innych wskaźników stosowanych w tym zakresie oraz w relacji do rzeczywistych kosztów utrzymania. Można się przy tym posłużyć konkretnym wskaźnikiem przyjętym w ustawodawstwie socjalnym (np. minimalna renta rodzinna, minimalna emerytura itd.). Chodzi bowiem o to, aby w ustawodawstwie socjalnym stosować jednolite instrumenty prawne w odniesieniu do podobnych sytuacji faktycznych. Taka praktyka przyczyni się również do obiektywizacji stosowania norm prawnych w szerszej skali.

Jak już powiedziano, brak jest jednolitego poglądu na zakres pojęcia zabezpieczenia społecznego. Trzeba w tym miejscu ponadto dodać, że istnieją także rozbieżności stanowisk w kwestii rozróżnienia sposobów (technik) jego realizacji. Twierdzi się co prawda, że wykrystalizowały się w tym zakresie trzy podstawowe techniki (ubezpieczeniowa, zaopatrzeniowa i opiekuńcza), jednak podział ten ocenia się jako nieprecyzyjny²⁰. Trudności dotyczą kryterium tego podziału, albowiem ani źródło finansowania, ani istnienie prawa podmiotowego do świadczeń, ani też występowanie potrzeby nie przesądzają w pełni o zaliczeniu danego świadczenia do takiej czy innej postaci zabezpieczenia społecznego. Stosunkowo najwidoczniejsze różnice dzielą ubezpieczenie i zaopatrzenie społeczne od konstrukcji świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Ma ona bowiem charakter substydiarny i komplementarny, a także przyznanie świadczeń w znacznej jeszcze mierze zależy od oceny kompetentnego organu administracyjnego. Istnieje jednak i tutaj dążenie do obiektywizacji przesłanek i ujednolicenia zasad działania pomocy społecznej.

Zasadnicze rozbieżności istnieją na tle klasyfikacji świadczeń jako ubezpieczeniowych albo jako zaopatrzeniowych. Na skrajnych pozycjach stoją ci, którzy twierdzą, że obecny system świadczeń traci charakter ubezpieczeniowy i jednocześnie wykształca się postać zaopatrzenia pracowniczego²¹, oraz ci, którzy sądzą, że nadal istnieje w pełni system

²⁰ W. Szubert, *Zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 1, s. 46; Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne...*, 163; E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968 r., s. 51 i 68.

²¹ K. Kolasiński, *Pojęcie i charakter prawny zawieszenia prawa do emerytury*, Toruń 1971, s. 22. Por. także W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 1970, s. 353 i 361.

ubezpieczenia społecznego, wzbogacający tylko formy swej egzystencji²². W każdym razie wszyscy są zgodni, że w aktualnie istniejącym systemie świadczeń socjalnych brak jest takiej konstrukcji prawnej, która odpowiadałaby w pełni modelowi ubezpieczeniowemu albo zaopatrzeniowemu. Rozwój zabezpieczenia społecznego i stałe doskonalenie techniki jego realizacji utrudnia stanowcze opowiedzenie się po stronie zwolenników jednego lub drugiego stanowiska. Wydaje się jednak, że ewolucja ta nie wskazuje, przynajmniej obecnie, na zanikanie ubezpieczenia albo zaopatrzenia społecznego, lecz raczej na umocnienie się mieszanego charakteru istniejących konstrukcji prawnych. Konstrukcję ubezpieczeniową podtrzymuje się bowiem nadal w ubezpieczeniu społecznym rzemieślników, a ostatnio również i rolników (składka zainteresowanego), lecz zarazem wszelkie świadczenia ulegają zawieszeniu, jeżeli uprawnieni mają dostateczne środki utrzymania z innych źródeł. Element potrzeby występuje szczególnie ostro w odniesieniu do niektórych świadczeń dotyczących rodziny, tj. zasiłku rodzinnego i zasiłku porodowego. Wysokość ich zależy bowiem od ilości dzieci w rodzinie, a przy zasiłku rodzinnym bierze się ponadto pod uwagę dochody rodziny. W ostatnich latach powołano także do życia nowe instytucje prawne, którym nadano charakter wyłącznie zaopatrzeniowy (fundusz alimentacyjny i jednorazowy zasiłek z tytułu urodzenia dziecka).

Jak widać, ustawodawca nie przywiązuje zbyt wielkiej wagi do interesujących prawników założeń modelowych poszczególnych systemów świadczeń i poprzestaje na określaniu konkretnych przesłanek do ich nabycia. Ten prakseologiczny aspekt działalności naszego ustawodawcy powinno się uwzględnić w badaniach naukowych nad ustawodawstwem socjalnym i w konsekwencji zaniechać mało efektywnego sporu nad takim czy innym charakterem danego świadczenia. Najistotniejsze jest bowiem to, że świadczenia z ubezpieczenia oraz z zaopatrzenia społecznego: 1) mają charakter roszczeniowy, 2) uprawnienie do nich zależy od spełnienia ustawowych przesłanek oraz 3) państwo gwarantuje ich wypłatę. Termin „ubezpieczenie społeczne”, który spotyka się we współczesnej literaturze, dotyczy właśnie świadczeń o wymienionych wyżej cechach.

W ten sposób ułatwione staje się rozważenie kolejnego zagadnienia, dotyczącego wyodrębnienia ubezpieczeń społecznych sensu largo, jako odrębnego działu prawa i ewentualnej jego kodyfikacji. Kwestia ta jest omawiana w literaturze w związku z planowanymi pracami le-

²² Modliński, *op. cit.*, s. 297.

gislacyjnymi zmierzającymi w tym kierunku²³. W niniejszym opracowaniu nie ma miejsca na analizę wszystkich związanych z nią problemów. Z dotychczasowych osiągnięć nauki w tym zakresie można jednak wyciągnąć wnioski w odniesieniu do charakteru i miejsca ubezpieczeń społecznych w systemie prawa. Panuje na ogół zgodny pogląd, że ubezpieczenie społeczne traktowane jako dział prawa pracy stopniowo się wyodrębnia w samodzielny dział prawa²⁴. System ubezpieczeń społecznych obejmuje bowiem coraz szersze kręgi ludności pozapracowniczej, co znacznie rozluźnia jego dotychczasowe związki z prawem pracy²⁵.

Jednocześnie zwraca się uwagę, iż świadczenia związane z ochroną rodziny, a zwłaszcza zasiłki rodzinne, choć tradycyjnie uregulowane pod nazwą „ubezpieczenia rodzinne”, znacznie odbiegają od modelu ubezpieczeniowego. Odrębność ta polega na tym, że nie zastępują one utraconego zarobku, lecz uzupełniają go w przypadku zwiększonych obciążeń związanych z utrzymaniem rodziny. Urodzenie i utrzymanie dziecka nie jest bowiem typowym ryzykiem ubezpieczeniowym, które obejmuje zazwyczaj niekorzystne zdarzenia o charakterze losowym i dotyczące osobiście ubezpieczonego²⁶. Powiększenie składu rodziny jest normalnym następstwem faktu jej założenia, a niekiedy wynika nawet z decyzji włączenia do jej składu dziecka oboego. Jak już wskazano, wywołuje to skutki nie tylko w odniesieniu do zasiłku rodzinnego, lecz również uprawnia do innych świadczeń pieniężnych, których celem jest zapewnienie rodzinie odpowiedniej stopy życiowej (zasiłek macierzyński i porodowy). Zamiast pojęcia ryzyka socjalnego należałoby więc oprzeć się na pojęciu ochrony stopy życiowej rodziny. Odpowiada ono lepiej swoistym cechom systemu świadczeń na rzecz rodziny i pozwala ściślej wyznaczyć jego funkcje. Wydaje się więc, że systemu świadczeń chroniących rodzinę przed obniżeniem jej poziomu życia nie należy wiązać z pojęciem ryzyka, które wywodzi się z cywilnoprawnej konstrukcji umowy ubezpieczenia. Nie powinno się również określać go mianem ryzyka socjalnego. Współczesną koncepcję ochrony obywateli przed niedostatkiem realizuje się bowiem zasadniczo w postaci interwencji organów państwa w wypadku występowania potrzeby. Przy-

²³ W. Szubert, *Problemy kodyfikacji prawa ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 5, s. 3—18; tenże, *Założenia przyszłego kodeksu...*, s. 1—14.

²⁴ Szubert, *Problemy kodyfikacji...*, s. 4; Cz. Jackowiak, *Stan i kierunki rozwoju zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1973, nr 1, s. 12.

²⁵ T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 215—216.

²⁶ Szubert, *Założenia przyszłego kodeksu...*, s. 8; W. Warkalło, *Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1974, s. 177.

czyna powstania tej potrzeby ma raczej charakter drugorzędny. Wspomnianą swoistość działań socjalnych na rzecz rodziny trafnie uważa się nawet za przeszkodę dla objęcia jej przyszłym kodeksem ubezpieczeń społecznych²⁷. Należy jednak postulować, aby ten akt prawny odzwierciedlał nową koncepcję ochrony jednostki i rodziny przed obniżeniem stopy życiowej. Odejście od tradycyjnych i nieadekwatnych do współczesnych stosunków społeczno-gospodarczych konstrukcji prawnych pozwoli na kompleksowe unormowanie zagadnienia ochrony socjalnej obywateli. Powinno ono dotyczyć wszystkich tych świadczeń socjalnych, które przyznaje się na podstawie ustawowo określonych przesłanek, przy czym uprawniony może wystąpić z roszczeniem o ich realizację. W takim akcie normatywnym byłoby również miejsce dla „ubezpieczeniowych” świadczeń na rzecz rodziny.

Instytut Państwa i Prawa PAN
Oddział w Poznaniu

²⁷ Szubert, *Założenia przyszłego kodeksu...*, s. 8.

LES PROBLÈMES CONTEMPORAINS DES ASSURANCES SOCIALES

L'ouvrage passe en revue les problèmes qui demandent à être résolus de nos jours en vue d'assurer le développement des assurances sociales conformément aux attentes et aux besoins toujours croissants de la société.

Ces problèmes concernent avant tout le système des prestations, leur construction, les règles relatives à leur montant et leur échelle ainsi que les conditions à remplir pour pouvoir en bénéficier de façon que les travailleurs soient effectivement protégés contre les conséquences des faits les privant, à titre temporaire ou permanent, du revenu de leur travail ou bien entraînant des charges accrues auxquelles ils ne sont pas en état de faire face. C'est dans une mesure décisive que dépendent des solutions correctes dans ce domaine: l'élimination des causes d'indigence et un minimum social garanti à tous ainsi que la mise en place d'une juste structure des revenus de la population à toutes les étapes de la vie et dans toutes les situations, et aussi des bases stables d'existence. Pour y arriver, il faut non seulement une bonne réglementation du système des prestations mais aussi des garanties assurant un bon fonctionnement de sa base financière et de ses structures ainsi que des moyens juridiques par lesquels on peut poursuivre ses prétentions.

C'est dans l'ensemble une problématique étendue et complexe. Son centre de gravité se situe dans la politique sociale mais elle comprend aussi des problèmes économiques, non seulement ceux liés au mécanisme même de distribution mais aussi à l'action que le système des assurances sociales exerce sur les processus de travail, sans parler de ce que le développement des assurances sociales est déterminé par l'état de l'économie nationale. Non seulement les possibilités générales de développement des assurances sociales mais aussi les solutions concrètes adoptées dans ce domaine sont étroitement liées aux divers aspects de la politique économique concernant notamment l'emploi et les salaires, la formation des revenus de la population et du modèle de consommation, la politique financière, etc. Des liens puissants se manifestent aussi entre l'activité des assurances sociales et la politique démographique notamment en matière de prestations en faveur de la famille et de la protection de la maternité. Une grande importance dans le développement des assurances revient aux problèmes juridiques concernant notamment les garanties de leur bon fonctionnement, l'évolution de leurs structures, leurs liens avec les rapports de travail.

L'aspect juridique se manifeste aussi nettement dans la formulation d'actes juridiques définissant les principes de fonctionnement des assurances sociales qui revêtent, en règle générale, la caractéristique de lois. Aussi un grand rôle est-il joué à cet égard par l'activité législative définissant les „risques" couverts par les assurances, le genre de prestations et les conditions à remplir pour acquérir les droits concernés et aussi les garanties de leur mise en oeuvre. A cette occasion apparaît une tendance compréhensible à réunir les dispositions juridiques régissant ces matières dans des actes législatifs importants concernant les différentes branches des assurances sociales et même les réglant dans leur ensemble. Les actes de ce genre,

ayant le caractère de codes de sécurité sociale, ont une valeur de mise en ordre du domaine donné qui facilite par cela même aux intéressés de se retrouver dans les droits qui leur appartiennent. Cependant, édicter de tels actes implique une cristallisation des solutions-modèles de fond qui se prêtent à être fixées sous forme de code. A défaut de telles prémisses, la codification serait prématurée et risquerait de pétrifier les solutions non encore mûres à une réglementation d'ensemble et insatisfaisantes sur le plan social.

En Pologne, un code des assurances sociales est l'objectif poursuivi qui détermine l'orientation des activités déployées en la matière. Cependant, les travaux préparatoires se concentrent non pas tant sur l'aspiration à la mise en ordre des dispositions en vigueur que sur l'élaboration des solutions de fond, correspondant le plus possible aux besoins et susceptibles d'une acceptation durable. Cette tâche exige une coopération de divers spécialistes, parmi lesquels les juristes ont un rôle important à jouer, sans oublier que les problèmes juridiques doivent, à cette phase des travaux, être résolus simultanément avec les problèmes sociaux et économiques. Les études que contient ce recueil sont consacrées aux divers aspects de cette problématique.

Une partie de ces études est consacrée aux problèmes de caractère plutôt général, concernant les assurances sociales dans leur ensemble. W. Szubert présente un précis général de problèmes contemporains des assurances sociales en Pologne; M. Piątkowski en expose l'évolution depuis 1945; T. Zieliński analyse les assurances sociales en tant qu'institution juridique; Cz. Jackowiak se penche sur les garanties de la mise en oeuvre des droits aux prestations; L. Mackiewicz-Golnik traite des bases financières des assurances sociales et F. Rusek des problèmes de la jurisprudence en matière d'assurances sociales. Les études suivantes sont consacrées aux différentes branches des assurances sociales et aux différents groupes de prestations. Elles ont pour objet: le régime de retraite et les problèmes de son amélioration (M. Winiewski), l'invalidité dans le système des assurances sociales (H. Pławucka), les problèmes socio-juridiques du système des prestations et de l'indemnisation en cas d'accident (J. Brol) ainsi que l'évolution du champ d'application des assurances en matière d'accidents (J. Loga), les problèmes socio-juridiques des prestations en cas de maladie (K. Kolański), l'évolution du système de ces prestations (H. Kasińska) et les problèmes socioéconomiques de l'absentéisme pour cause de maladie (K. Szwemberg) ainsi que les problèmes des prestations d'assurances au profit de la famille (T. Smyczyński).

Dans ces études on essaie d'envisager les problèmes des assurances sociales non seulement sous l'angle de solutions pratiques mais aussi du point de vue de la théorie généralisant les expériences acquises jusque-là, mettant en ordre les constructions existantes et systématisant les notions utilisées. Les travaux analytiques de ce genre présentent une importance particulière dans un domaine qui se développe de façon aussi dynamique et qui est intérieurement aussi diversifié que les assurances sociales. Cependant, cette dynamique des mutations pose en même temps d'importantes difficultés pour mettre au point des généralisations définitives. Il est inutile de souligner à ce propos que le développement d'une théorie approfondie et des recherches convenablement orientées est extrêmement important du point de vue de la pratique entendue largement comme l'aménagement des formes juridiques, organisationnelles et financières des assurances ainsi que comme l'exécution courante de leurs tâches.

De la théorie des assurances sociales relève avant tout une analyse approfondie entreprise dans les études précitées de tous les éléments des prestations ainsi que

des solutions juridiques, organisationnelles et financières qui décident des bases de cette institution et de son bon fonctionnement. La doctrine devrait aider à mieux discerner et fixer la hiérarchie des besoins à la satisfaction desquels les assurances sont appelées ainsi qu'à la définition, optimale à ce point de vue, des droits aux prestations quant à leur étendue, les conditions à remplir, la différenciation souhaitable, etc. A cet effet, il faut des recherches sur l'état et la dynamique des besoins, sur l'efficacité des prestations destinées à les satisfaire, sur les effets prévus et imprévus de l'activité en matière de prestations, il faut aussi une confrontation des faits établis au cours du processus décisionnaire en matière de prestations avec les réalités, il faut une analyse comparative des solutions appliquées dans divers pays, etc.

C'est dans cette vaste optique qu'il faut envisager les constructions fondamentales définissant la portée quant à objet des prestations d'assurances sociales. C'est le cas, entre autres, du mode de fixation de la limite d'âge de la retraite, car les implications socio-juridiques des décisions en cette matière sont extrêmement complexes. C'est le cas aussi de la définition de l'invalidité qui doit donner satisfaction à la nécessité de mettre en harmonie les prestations pécuniaires aux invalides avec l'assistance médicale et la réadaptation professionnelle. D'importants problèmes surgissent également à propos de la définition de l'accident du travail, tant en ce qui concerne le caractère du lien causal entre le travail et l'accident que le ligne de séparation entre les accidents du travail et les accidents non professionnels (cela suscite des difficultés particulières dans l'agriculture). Une grande importance présente aussi la détermination du rapport entre les prestations d'assurances et celles servies par les établissements de travail en cas d'accident du travail et d'incapacité de travail pour cause de maladie. Il appartient aussi évidemment à la théorie des assurances de réfléchir sur les orientations de leur développement, les modifications de leur caractère et la place qu'elles occupent dans le système des prestations sociales. Une importance particulière présente à cet égard la détermination du caractère des changements qui s'opèrent et des conséquences qui en découlent, de même que l'appréciation aussi bien du sens général de ces changements que des différentes solutions qui les composent.

On estime généralement que la science n'assume pas de façon satisfaisante son rôle dans les domaines en question. La problématique des assurances sociales n'attire pas suffisamment l'attention des juristes qui ne trouvent pas dans ce domaine (sauf les prestations en cas d'accident) de substrat à des analyses juridiques recherchées, tel qu'ils le trouvent dans la problématique civile du rapport de travail. Les économistes, eux, n'y voient pas un champ propice à une vaste application du calcul économique, tandis que les sociologues concentrent leur attention sur les problèmes sociaux de l'assistance médicale et de la réadaptation professionnelle plutôt que sur le domaine propre aux prestations d'assurances.

Cela ne favorise pas un développement suffisant des recherches interdisciplinaires qui dans ce domaine précisément, tellement déterminé par les réalités économiques et la réglementation juridique, jouant un si important rôle social, ont une très grande importance. Dans ces conditions, il importe d'intensifier la recherche sur les assurances sociales et de l'axer sur les problèmes d'une haute importance. Cette idée présidait à l'organisation par l'Institut du Droit du Travail de l'Université de Łódź conjointement avec le Comité des Problèmes du Travail et de la Politique Sociale de l'Académie Polonaise des Sciences ainsi que l'Institut du Travail et des Affaires sociales à Varsovie, d'une conférence scientifique (29-31 mai 1980) à laquelle furent présentés les rapports publiés dans ce recueil.