

Świadczenia z ubezpieczenia społecznego na rzecz rodziny. Ochrona interesów rodziny po stracie żywiciela w prawie ubezpieczeń społecznych

Sprawozdanie z konferencji naukowej Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego

Piętnasta już konferencja naukowa Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego odbyła się 9–11 września 2015 r. w Jodłowej. Tegoroczna edycja została przygotowana i opracowana merytorycznie przez prof. Alinę Wypych-Żywicką z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W artykule przedstawiono wygłoszone referaty oraz zainicjowane przez nie dyskusje uczestników spotkania.

Ewolucja ochrony rodziny w ubezpieczeniach społecznych w związku z utratą żywiciela rodziny (referat Rafała Więcka, naczelnika Wydziału Orzecznictwa Lekarskiego i Prewencji w Oddziale ZUS w Jaśle)

W swojej historii rodzina ewoluowała od wielkiego patriarchalnego rodu poprzez mniejszą rodzinę patriarchalno-rzemieślniczą (od średniowiecza do XIX/XX w.) do rodziny demokratycznej, tzw. atomowej, w czasach obecnych. Od **starożytności** po początki rozwoju ubezpieczeń społecznych w XIX w. ochrona rodziny w razie śmierci żywiciela była przede wszystkim oparta na przeczności indywidualnej, a pomocy wdowom i sierotom udzielali pozostali członkowie rodziny. Poprzez stosowanie prawa lewiratu¹ (rzadziej sororatu²) ograniczano okres, w jakim wdowa wymagała pomocy finansowej.

W **średniowieczu**, wraz z rozwojem handlu i rzemiosła, pojawiły się pierwsze organizacje oparte na wspólnocie ryzyka, czyli gildie kupieckie i rzemieślnicze, które niósły pomoc przy pochówku oraz wsparcie finansowe dla wdów i sierot. Wdowy wspierano również w ponownym zamążpójściu, ponieważ stan wdowieństwa był nieuzasadniony ekonomicznie.

W okresie **rewolucji przemysłowej** dotychczasowe gildie cechowe przekształciły się w znacznie lepiej zorganizowane kasy brackie (już jako organizacje robotników, np. kasy brackie w górnictwie) funkcjonujące na zasadach towarzystw wzajemnej asekuracji w ramach wspólnoty różnych rodzajów ryzyka.

Stopniowe przyjmowanie przez państwo idei zabezpieczenia społecznego miało swój wyraz w tworzeniu ustawodawstwa ubezpieczeniowego odnoszącego się także do sytuacji członków rodziny po śmierci żywiciela. Świadczenia oraz warunki ich przyznania przez państwo były uzależnione od przynależności do określonej klasy (urzędnicy, robotnicy, górnicy itp.), ale uwzględniały też zróżnicowane położenie socjalne wdowy i wdowca.

Jedne z pierwszych regulacji ubezpieczeniowych powstały w 1775 r., kiedy to w Prusach utworzono kasy zabezpieczenia wdów po funkcjonariuszach państwowych zawodowej służby cywilnej i wojskowej. Następnie w 1805 r. wprowadzono renty wdowie w Bawarii, a w 1825 r. renty wdowie i sieroce w Prusach.

Za **początek powszechnych ubezpieczeń społecznych** uznaje się orędzie cesarza Wilhelma I w 1881 r., w którego następstwie wprowadzono:

- ustawy „bismarckowskie” (w 1883 r. świadczenia gwarantowane przez państwo na wypadek choroby, w 1884 r. świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i w 1889 r. ubezpieczenie emerytalne);

1 Lewirat – zwyczajowe prawo małżeńskie, obowiązujące wśród wielu ludów Azji, nakazujące poślubienie wdowy po bracie w celu zapewnienia ciągłości rodu.

2 Sororat – małżeństwo zawarte z siostrą zmarłej żony.

- w 1889 r. ubezpieczenie emerytalne związane z ryzykiem inwalidztwa i starości (z przyczyn innych niż wypadek przy pracy),
- w 1911 r. ordynację ubezpieczeniową Rzeszy Niemieckiej (renty wdowie i sieroce).

W czasie I wojny światowej podjęto się ujednoczenia prawa w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Ustawodawstwo niemieckie bezsprzecznie wpłynęło na pierwsze ubezpieczenia w Polsce. W chwili odzyskania przez nią niepodległości, w poszczególnych dzielnicach obowiązywały odmienne formy ochrony pracowników w razie wypadków przy pracy, choroby czy wreszcie inwalidztwa, starości i śmierci żywiciela. Najlepiej rozwinięte ustawodawstwo w tym zakresie było na terenie zaboru pruskiego, mniej rozwinięte w Galicji, zaś praktycznie żadne formy ubezpieczeniowe nie wykształciły się na obszarze byłego zaboru rosyjskiego.

W **rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych** (Dz.U. z 1927 r. nr 106, poz. 911) w katalogu świadczeń wyodrębniono: rentę wdowią, rentę wdowca, rentę sierocą, a także jednorazową odprawę dla wdowy (lub wdowca), względnie dla sierot lub rodziców. Każdy z uprawnionych miał prawo do własnej renty, ale suma rent nie mogła być wyższa niż jedno świadczenie za zmarłego. Nie określono minimalnego wymaganego wieku wdowy, ale sprecyzowano przesłanki wyłączające prawo do renty wdowiej, np. krótszy niż 6-miesięczny staż małżeński albo zawarcie małżeństwa z ubezpieczonym, który ukończył 55 lat życia lub pobierał rentę inwalidzką lub starczą.

Wdowiec mógł otrzymać rentę wdowca tylko wówczas, gdy:

- spełniał przesłanki analogiczne jak te dla wdowy,
- był niezdolny do wykonywania swojego zawodu,
- zmarła małżonka ponosiła w całości lub w przeważającej części wydatki na utrzymanie rodziny.

Okres pobierania renty przez wdowca został uzależniony od okresu braku niezbędnych środków utrzymania.

Gdy o ubezpieczonym nie było wiarygodnych informacji, to w przeciągu roku, licząc od chwili zajścia okoliczności czyniących jego śmierć prawdopodobną, dla członków rodziny powstawały takie same uprawnienia, jak w sytuacji, gdyby osoba ubezpieczona zmarła.

Potrzeba wyeliminowania różnic w zakresie i poziomie ochrony ubezpieczeniowej na terenie kraju, zwłaszcza emerytalnej dla robotników, stanowiła przesłankę uchwalenia **ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym** (Dz.U. z 1933 r. nr 51, poz. 396), zwanej dalej ustawą scaleniową.

Wdowa nabywała prawo do renty wdowiej z chwilą ukończenia 60 lat życia lub mniej, jeżeli była niezdolna do zarabkowania. Możliwość nabycia prawa do renty wdowiej bez względu na to, czy była niezdolna do zarabkowania, miała wdowa powyżej

50 roku życia, tylko wówczas, gdy zmarły ubezpieczony miał wymagany ustawą okres ubezpieczenia.

Wdowa nabywała prawo do renty wdowiej bez względu na wiek, jeżeli ubezpieczony zmarł wskutek wypadku przy pracy. Wdowa nie mogła już nabyć prawa do renty poinwalidzkiej bez względu na wiek, chyba że sama nie mogłaby utrzymać się z własnej pracy.

Wdowiec mógł uzyskać prawo do renty wdowiej, gdy poza warunkami przewidzianymi dla wdowy, pozostawał na całkowitym i wyłącznym utrzymaniu zmarłej małżonki.

Natomiast z chwilą zawarcia związku małżeńskiego przez sierotę (lub wnuka) ustawało prawo do renty sieroczej.

Po wydaniu **dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (Dz.U. z 1954 r. nr 30, poz. 116) następował proces dalszego ujednoczania uprawnień. Po raz pierwszy renty rodzinne zastąpiono jednym łącznym świadczeniem dzielonym pomiędzy uprawnionych. W ustawie tej nie zamieszczono przepisów dotyczących domniemanej śmierci żywiciela i w ten sposób porzucono pojęcie utraty żywiciela.

Rozróżniono sytuację prawną wdowy i wdowca. Prawo do renty rodzinnej przysługiwało pod następującymi warunkami:

- w chwili śmierci żywiciela wdowa/wdowiec byli inwalidami bądź ukończyli wymagany wiek (65 lat – mężczyźni, 55 lat – kobiety),
- minimalny staż małżeński, który wynosił 3 lata,
- małżeństwo było zawarte z rencistą, chyba że z tego związku urodziło się dziecko albo śmierć była wynikiem wypadku przy pracy.

Małżonek zmarłego tracił prawo do renty rodzinnej w razie ponownego zawarcia związku małżeńskiego. Z kolei prawo do renty rodzinnej nabywały dzieci stanu wolnego.

W **ustawie z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin** (Dz.U. z 1968 r. nr 3, poz. 6) zmniejszono z 55 do 50 lat wiek uprawniający wdowę do renty rodzinnej. Wiek wymagany od mężczyzn nadal wynosił 65 lat – dodatkowo wdowiec musiał pozostawać na utrzymaniu zmarłej żony. Minimalny staż małżeński nadal trwał 3 lata, jeśli małżeństwo było zawarte z rencistą, chyba że z tego związku urodziło się dziecko albo śmierć była wynikiem wypadku przy pracy.

Wprowadzono instytucję zawieszenia renty rodzinnej w razie ponownego małżeństwa wdowy/wdowca zamiast jak dotychczas utraty tego prawa. Przedłużono okres pobierania renty rodzinnej przez dziecko w razie nauki w szkole wyższej – nie dłużej jednak niż do 25 roku życia. Prawa do renty rodzinnej wciąż nabywały dzieci stanu wolnego – chyba że małżeństwo zostało zawarte pomiędzy osobami uczęszczającymi do szkoły wyższej. Pomimo głosów krytycznych nie przywrócono regulacji dotyczących utraty żywiciela (domniemania jego śmierci).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982 r. nr 40, poz. 267) wносиła trzy zasadnicze zmiany:

- odejście od koncepcji prawa do renty rodzinnej jedynie dla dzieci stanu wolnego,
- zlikwidowanie wymogu minimalnego okresu trwania małżeństwa z rencistą,
- odejście od koncepcji utraty/zawieszenia renty rodzinnej wskutek zawarcia ponownego związku małżeńskiego.

Obecnie obowiązująca **ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** (Dz.U. z 2015 r. poz. 7), zwana dalej ustawą emerytalną, zrównuje sytuację prawną wdowy i wdowca – prawo do renty rodzinnej przyznaje się, jeśli w chwili śmierci żywiciela wdowa/wdowiec są niezdolni do pracy lub ukończyli 50 lat życia.

Nie obowiązują już zasada dotycząca stanu cywilnego dzieci – nabywają one prawa do renty rodzinnej bez względu na niego. W razie ponownego małżeństwa wdowy/wdowca renta rodzinna również nie jest zawieszana. Nie wymaga się także minimalnego stażu małżeńskiego.

Aktualnie obowiązujące przepisy przewidują również inne świadczenia z tytułu śmierci:

- zasiłek pogrzebowy – rekompensata za pokrycie kosztów pogrzebu,
- jednorazowe odszkodowanie w razie śmierci ubezpieczonego wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej,
- świadczenie niezrealizowane,
- dodatek sierocy,
- podział składek zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (OFE)
 - tzw. dziedziczenie składek – wypłata transferowa i wypłata niewykorzystanej części składek osobom fizycznym wskazanym przez ubezpieczonego w umowie z OFE.

Istotnym wyzwaniem dla ustawodawcy wydaje się być kwestia uregulowania stosunków partnerskich. Prelegent zgłosił postulat, aby w odniesieniu do wdów rozważyć powrót do osobnego świadczenia wdowiego w sposób podobny do regulacji zawartych w ustawie scaleniowej – podział renty na wdowę i sierocą. Natomiast w związku z nieuregulowaniem sytuacji prawnej małżonka rozwiedzionego – *vide* art. 70 ust. 5 ustawy emerytalnej – postulowana jest nowelizacja tego przepisu.

Dr Helena Pławucka z Uniwersytetu Wrocławskiego, odnosząc się do referatu R. Więcka, zwróciła uwagę, że wspólna renta rodzinna dla wszystkich członków rodziny to rozwiązanie przyjęte przez polski system prawny w czasach PRL na podstawie rozwiązań Związku Radzieckiego. Ponadto, wspólnie z wicedyrektorem Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych Centrali ZUS Haliną Wolińską, poparła postulat podwyższenia wymaganego wieku dla wdowy jako warunku uzyskania świadczenia rentowego.

H. Wolińska przypomniała, że dla ZUS problemem jest brak regulacji w zakresie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13

(Dz.U. z 2014 r. poz. 683)³. Istnieją jedynie wytyczne zawarte w owym orzeczeniu, które zobowiązują organy rentowe do analizowania przepisów innych niż z zakresu ubezpieczeń społecznych, co wykracza poza ich zakres kompetencji. Pomimo prac w komisjach senackich nie uchwalono żadnych rozwiązań, które pozwoliłyby na rozstrzygnięcie tej kwestii np. w ustawie emerytalnej. Obecnie ZUS stosuje wytyczne Prezesa ZUS, które nie posiadają mocy prawnej dla sądów w postępowaniu odwoławczym. Ponadto, nierozwiązanym problemem jest fakt, że wyrok TK nie przekłada się na ewentualne uprawnienia małżonka rozwiedzionego w analogicznej sytuacji.

Konstrukcje i mechanizmy prawne zabezpieczające życie i zdrowie osób świadczących pracę (referat Tadeusza Zająca, dyrektora Departamentu Zarządzania Bezpieczeństwem Pracy, HSE oraz Standardów Jakości w PGNiG S.A.)

Fundamentem konstrukcji prawnej ochrony warunków pracy jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z ustawą zasadniczą państwo polskie jest gwarantem następujących praw:

- każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1),
- obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1),
- obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 2),
- każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1).

W zakresie realizacji każdego z tych praw Konstytucja odwołuje się do ustaw, które stanowią następny poziom konstrukcji prawnej, w tym dział X Kodeksu pracy (Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141) oraz ustawy odnoszące się do przepisów prawa budowlanego, górniczego i geologicznego, atomowego, o ochronie przeciwpożarowej czy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Ochrona środowiska pracy odbywa się również poprzez stosowanie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę.

Następnie należy wymienić przepisy na poziomie rozporządzeń Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów resortowych oraz normy techniczne.

³ Zob. także: A. Pochylska, *Realizacja przez ZUS przepisów krajowych i międzynarodowych. Renta rodzinna dla małżonki rozwiedzionej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 2, s. 60 i n.

Ostatnim poziomem są szeroko rozumiane regulacje wewnętrzne w zakładach pracy, w tym zasady bezpieczeństwa i higieny pracy – reguły bezpiecznego postępowania wymagane przy wykonywaniu określonej pracy wynikające z doświadczenia oraz przesłanek naukowych i technicznych.

Ochrona środowiska pracy odbywa się poprzez funkcjonowanie określonych w doktrynie mechanizmów:

- kontroli – instytucje nadzorujące/kontrolne (Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Urząd Nadzoru Budowlanego, urzędy górnicze, Państwowa Straż Pożarna, Urząd Dozoru Technicznego, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska), które w imieniu państwa pełnią rolę gwaranta praw konstytucyjnych dotyczących bezpieczeństwa pracownika;
- ekonomiczny – ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne, renty i odszkodowania powypadkowe, renty z tytułu chorób zawodowych, a także wcześniejsze emerytury za pracę w warunkach szczególnych i szczególnym charakterze;
- edukacyjny – szkolenia BHP (wstępne i okresowe), ogólnospołeczne kampanie profilaktyczne, szkolenia zawodowe dla osób po wypadkach lub z chorobami zawodowymi umożliwiające im podejmowanie pracy zawodowej w innych obszarach lub na innych stanowiskach;
- ochrony zdrowia – lekarskie badania wstępne i okresowe, leczenie chorób zawodowych i skutków wypadków przy pracy, w tym rehabilitacja i sanatoria, urlopy zdrowotne, wczasy profilaktyczno-lecznicze w ramach działalności m.in. lekarzy medycyny pracy;
- naukowy – placówki naukowe i naukowo-badawcze opracowujące nowe rozwiązania i doskonalące już istniejące w dziedzinie bezpieczeństwa pracy, a także prowadzące badania środowiska pracy (np. Centralny Instytut Ochrony Pracy, Państwowy Instytut Badawczy);
- przemysłowy – firmy produkujące środki ochrony zbiorowej (systemy wentylacji, klimatyzacji, hermetyzacji, detekcji, alarmowania) i indywidualnej pracowników oraz sprzęt BHP;
- społeczny – związki zawodowe, a szczególnie Społeczna Inspekcja Pracy;
- wewnątrzfirmowy – służba bezpieczeństwa i higieny pracy oraz komisje bezpieczeństwa i higieny pracy w firmach; ponadto w połączeniu z mechanizmem społecznym tworzone są zbiorowe układy pracy i regulaminy pracy zawierające uregulowania dotyczące BHP.

Chociaż z roku na rok spada liczba wypadków przy pracy (tabela 1) w obszarze ochrony warunków pracy wciąż istnieją pewne problemy wskazywane przez przedsiębiorców i pracowników, np. niedoskonałości funkcjonowania powyższych mechanizmów wynikają z wielości instytucji (organów uprawnionych do kontroli), mnogości przepisów (szczególnie rozporządzeń odnoszących się do bezpieczeństwa w środowisku pracy), niespójności interpretacyjnej przepisów prawa, nieadekwatności przepisów do zmieniających się uwarunkowań strukturalnych lub technicznych.

Tabela 1. Statystyka wypadkowa

| Rok | Wskaźnik częstotliwości ⁴ | Wskaźnik ciężkości ⁵ | Ilość wydarzeń powodujących uraz | Ilość wydarzeń ze skutkiem śmiertelnym | Choroby zawodowe |
|------|--------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|------------------|
| 2010 | 8,15 | 41,7 | 94 207 | 446 | 2933 |
| 2011 | 8,34 | 41,3 | 97 222 | 404 | 2562 |
| 2012 | 7,78 | 43,9 | 91 000 | 350 | 2402 |
| 2013 | 7,54 | 43,8 | 88 267 | 277 | 2214 |
| 2014 | 7,50 | 34,8 | 88 642 | 262 | 2351 |

Źródło: Opracowano na podstawie danych z roczników statystycznych GUS

Ryzyko utraty żywiciela rodziny – konstrukcja, treść, postulaty (referat prof. Radosława Pacuda)

Pojęcie ryzyka utraty żywiciela stosowane w naukach prawnych oraz w doktrynie ogranicza percepcję tego zjawiska. Różnorodność podejścia do tego terminu podejmuje w swojej monografii A. Wypych-Żywicka, która rozróżnia pojęcie śmierci żywiciela jako zdarzenie losowe oraz pojęcie utraty żywiciela rodziny.

Ryzyko utraty żywiciela w ujęciu dynamicznym, postrzegane jako proces, można podzielić na trzy fazy:

- faza I – zagrożenie śmiercią żywiciela rodziny (czynnik identyfikowany z przyczyną lub źródłem straty),
- faza II – urzeczywistnienie się (realizacja) wskazanego niebezpieczeństwa,
- faza III – skutki ustalone specyficznie dla ubezpieczeń majątkowych, osobowych i społecznych.

Podczas analizy konstrukcji ryzyka utraty żywiciela należy badać każdą z jego faz, biorąc pod uwagę akcentowanie ich różnorodności w sporach definicyjnych.

Niebezpieczeństwo śmierci żywiciela (faza I), czyli przejście ryzyka na ubezpieczyciela, następuje dopiero wtedy, gdy żyjący żywiciel rodziny:

- nabył prawa do emerytury – późne przejście ryzyka na wspólnotę,
- nabył prawa do renty – wcześniejsze przejście ryzyka na wspólnotę,
- spełnił warunki do uzyskania emerytury lub renty, przy domniemaniu całkowitej niezdolności do pracy – warunkowe przejście ryzyka na wspólnotę.

4 Wskaźnik częstotliwości wypadków – liczba osób poszkodowanych pomnożona przez 1000 i podzielona przez liczbę zatrudnionych.

5 Wskaźnik ciężkości wypadków – liczba dni niezdolności do pracy podzielona przez ogólną ilość wypadków.

W tej fazie występuje niezbyt szeroki zakres ochrony ubezpieczeniowej przed ryzykiem śmierci żywiciela, ale też nie każdy jej przypadek powoduje nabycie prawa do świadczeń.

W fazie II śmierć (utrata) żywiciela jest uregulowana inaczej na zasadach ogólnych w ustawie emerytalnej niż w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2002 r. nr 199, poz. 1673), zwanej dalej ustawą wypadkową, gdy można zakwalifikować przyczynę śmierci jako wypadek przy pracy. W razie śmierci żywiciela wskutek wypadku przy pracy nie występuje zastępowanie dochodu, który uzyskiwał zmarły ubezpieczony ze świadczeń z ubezpieczenia rentowego, tylko przyznaje się świadczenie korzystniejsze z ubezpieczenia wypadkowego: renta rodzinna lub dodatkowe jednorazowe odszkodowanie dla rodziny.

Jak pokazuje poniższa tabela, renty rodzinne wypadkowe mają charakter marginalny.

Tabela 2. Występowanie ryzyka utraty żywiciela 2012/2013

| Wyszczególnienie a – rok poprzedni = 100 | | Przeciętna miesięczna liczba rencistów w tys. | Przeciętna miesięczna wypłata renty w zł |
|---|------|--|---|
| renty rodzinne – ogółem | 2012 | 1 269,7 | 1631,04 |
| | 2013 | 1 268,4 | 1717,68 |
| w tym: | | | |
| renty rodzinne wypadkowe | 2012 | 27,1 | 2053,68 |
| | 2013 | 26,4 | 2141,60 |

Źródło: Opracowano na podstawie danych Departamentu Statystyki i Prognozy Aktuarialnych Centrali ZUS

W fazie III przedmiotem ryzyka utraty żywiciela w ustawie emerytalnej i wypadkowej jest szkoda ponoszona przez rodzinę na skutek utraty osoby utrzymującej członków rodziny i podlegającej ubezpieczeniom społecznym.

Pokrycie tej straty zależy od konstrukcji prawa do renty rodzinnej. Świadczenie jest definiowane przez zakres przyjętej ochrony socjalnej i reakcję na ryzyko. Definicja ryzyka podlegającego ochronie ubezpieczeniowej jest niejednolita w zakresie pokrycia straty, gdyż inne są przesłanki do jej nabycia przez dzieci (art. 68 ustawy emerytalnej – korzystanie dostosowane do alimentacji), inne przez wnuków i rodzeństwo (art. 69 ustawy emerytalnej – przyjęte na wychowanie na rok przed śmiercią), a jeszcze inne przez osobę owdowiałą (art. 70 ustawy emerytalnej – świadczenie przyznawane dożywotnio, wiek co najmniej 50 lat, wniosek złożony najpóźniej 5 lat po śmierci lub stwierdzona niezdolność do pracy).

Ryzyko utraty żywiciela nie stanowi przedmiotu odrębnego rodzaju ubezpieczenia społecznego (nie płaci się odrębnej składki ani nie wyróżniono stosunku prawnego w zakresie ubezpieczenia społecznego na wypadek śmierci żywiciela rodziny). Ubezpieczeniowa ochrona przed ryzykiem zachodzi po części w ramach ubezpieczenia rentowego, a po części wypadkowego.

Zakładając, że członkowie rodziny byłiby określani jako ubezpieczeni, można by wprowadzić odrębny typ ryzyka, ale byłoby to rozwiązanie niewystarczające. Należy wrócić do koncepcji ubezpieczeń rodzinnych, choć o nieco innym kształcie niż w przeszłości, poprzez wprowadzenie nowego rodzaju ubezpieczenia społecznego w obszarze rent i zasiłków rodzinnych. Te dwa rodzaje świadczeń powinny być objęte jednym ubezpieczeniem rodzinnym z wyodrębnionym funduszem i składką na ten fundusz, którą płaciłby każdy, kto nie ponosi kosztów utrzymania dzieci (nie alimentuje dzieci). Powstanie funduszu wyodrębnionego z ubezpieczeń społecznych poprawiłoby finanse samego FUS. Postulowane zmiany przyniosłyby według R. Pacuda następujące korzyści:

- zwiększenie uspołecznienia ryzyka utraty żywiciela (społecznego zarządzania ryzykiem),
- zespolenie wydatków z zakresu ochrony socjalnej rodziny,
- reakcję na utratę solidarności międzypokoleniowej oraz niedostatki konstrukcji ubezpieczeniowej w prawie.

Ubezpieczenia rodzinne finansowane byłyby przez wszystkich ubezpieczonych, łącznie z emerytami (wymiar składki uzależniony od wysokości emerytury oraz ilości posiadanych dzieci). Dzięki takiej redystrybucji można byłoby pokryć wydatki na wsparcie finansowe rodzin. Konstytucyjna ochrona rodziny jest bowiem współbieżna z solidarnością międzypokoleniową, a wprowadzone rozwiązanie przysłużyłoby się również zwiększaniu dzietności.

Prof. Maciej Żukowski zwrócił się do R. Pacuda z pytaniami: jakie ryzyko uzasadniałoby stworzenie jednej konstrukcji łączącej rentę rodzinną i zasiłki rodzinne oraz jakie argumenty przemawiają za ubezpieczeniowym charakterem tego rozwiązania prawnego, zwłaszcza w zakresie zasiłków rodzinnych?

R. Pacud wyjaśnił, że świadczenia takie jak renta rodzinna i zasiłki rodzinne odpowiadają dwóm różnym ryzykom. Dla renty rodzinnej byłoby to ryzyko utraty żywiciela rodziny, które jest ryzykiem typowo ubezpieczeniowym i samoistnym. Dla zasiłków rodzinnych podstawowym ryzykiem byłyby niewystarczające środki do życia. Zaproponowany rodzaj ubezpieczenia skupiający oba typy świadczeń znalazłby się poza systemem ubezpieczeń społecznych (podobnie jak ubezpieczenie zdrowotne) ze względu na przedmiot tego ubezpieczenia, czyli ochronę interesów rodziny. R. Pacud, rozumiejąc sformułowaną w latach 90. krytykę W. Szuberta finansowania zasiłków rodzinnych z FUS, również nie opowiada się za powrotem ich wypłaty z tego funduszu.

Zasiłki rodzinne według zaproponowanej konstrukcji prawnej nie miałyby charakteru ubezpieczeniowego – składkę na ubezpieczenie płaci osoba, której zagraża ryzyko. Podobnie jak w przypadku ubezpieczeń zdrowotnych, ze względów pragmatycznych warto byłoby pogodzić te terminologiczne rozbieżności. Zabezpieczenie przed niedostatkiem po utracie żywiciela rodziny stanowiłoby ryzyko uzupełniające. R. Pacud chce w ten sposób wyjść poza kategorię wspólnoty ubezpieczeniowej, aby objąć zakresem podmiotowym wspólnotę narodową.

Prof. Kamil Antonów przypomniał, że ustawa emerytalna oraz ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 121), zwana dalej ustawą systemową, mówią o jednej składce na ubezpieczenie rentowe, która obejmuje

jednocześnie dwa odrębne ryzyka, jakimi są niezdolność do pracy i utrata żywiciela. K. Antonów uważa, iż postulowane w konkluzji referatu R. Pacuda dodatkowe ubezpieczenie rodzinne w niewłaściwy sposób łączy ze sobą całkowicie odmienne metody i ochrony prawne – ubezpieczeniową i pomocniczą.

R. Pacud uzasadnił zaproponowaną przez siebie konstrukcję ubezpieczeniową tym, że w obecnym stanie prawnym członek rodziny nie jest stroną stosunku prawnego z ubezpieczycielem przed zejściem ryzyka. Członkowie rodziny powinni zostać w przepisach prawnych dookreśleni jako uposażeni. Prof. Tadeusz Szumlicz nie uważa, aby było to potrzebne, gdyż polskie przepisy regulują wskazany stosunek prawny.

Maria Nowak z Oddziału ZUS w Poznaniu zauważyła, że w zaproponowanym przez R. Pacuda rozwiązaniu, składki do systemu będą opłacane przez osoby niekorzystające z niego. Nie można w takim wypadku mówić o konstrukcji ubezpieczeniowej, lecz raczej podatkowej lub zabezpieczeniowej.

R. Pacud odpowiedział, że omawiane zjawiska społeczne, a także obecne uwarunkowania finansowe nie zostały jak dotąd uregulowane metodą ubezpieczeniową. Opowiada się zatem za konstrukcjami mieszanymi.

H. Wolińska również nie zgodziła się z propozycją R. Pacuda. Jej zdaniem, renta rodzinna powinna pozostać świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, uwarunkowanym określonymi wymogami prawnymi w związku z opłacaną wcześniej składką. Dyskutantka uznała za niedopuszczalne płacenie składek przez osoby niealimentujące na utrzymanie rodziny.

Dr Marcin Kawiński stwierdził, że kwestie socjalne nieubezpieczonych związane z niedostatkiem po utracie członka rodziny nie należą do problematyki ubezpieczenia społecznego, ale rynku pracy. Należy się skupić na przyczynach tego, dlaczego istnieje cała rzesza osób nieubezpieczonych i z czego wynikają zróżnicowane kliny podatkowe w zależności od rodzaju umów dotyczących pracy. Finansowanie składek na ubezpieczenie rodzinne przez osoby, które nie mają dzieci, nie bierze pod uwagę tego, że młode małżeństwa powstrzymują się od posiadania potomstwa ze względu na niestabilność ekonomiczną, której na pewno nie poprawi dodatkowa składka.

Inne niż rentowe uprawnienia z ubezpieczenia społecznego związane z utratą żywiciela rodziny (referat dr Doroty Dzienisiuk, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego)

Ryzyko ochrony żywiciela zawsze wiąże się z innymi osobami niż ubezpieczony. Z punktu widzenia prawa cywilnego należy uwzględnić skutki wynikające z zawarcia małżeństwa, tj. obowiązek dostarczania środków utrzymania, a także status potencjalnych

spadkobierców, jakimi stają się względem siebie mąż i żona oraz dzieci w rodzinie. Przyjmuje się założenie, że potrzeby jej członków są zaspakajane dzięki zgromadzonemu majątkowi, który w prawie cywilnym wymieniany jest jako majątek osobisty lub wspólny majątek małżonków.

Co do zasady, gwarantem zachowania bieżących środków utrzymania jest ubezpieczenie rentowe i wypłacana z niego renta rodzinna. Niemniej reforma systemu emerytalnego w pewien sposób wiązała system emerytalny (opłacanie składek) i świadczenia rentowe, właśnie w kontekście realizacji ryzyka śmierci żywiciela. W świadomości społecznej oraz w działaniach decydentów politycznych stale powraca idea wspierania systemu rentowego przez system emerytalny np. poprzez finansowanie świadczeń.

Trwała jest również koncepcja, w której po śmierci ubezpieczonego pewnym osobom przysługują uprawnienia wynikające z opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne ze zgromadzonych środków i zewidencjonowanych kwot. W 2011 r. uzasadniając wprowadzanie subkonta, wyraźnie podkreślono, że dokonywane zmiany przeprowadzane są z zachowaniem integralności II filaru, w związku z tym występują odmiennie regulacje prawne dotyczące ubezpieczonego jako żywiciela rodziny oraz koncepcji wspólnego majątku małżonków. W art. 31 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁶ wprowadza się ustawowo instytucję domniemania, która zakłada, że z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami wspólność majątkowa. W 2004 r. przy okazji porządkowania prawa cywilnego i prawa rodzinnego, a także prawa ubezpieczeń społecznych wyraźnie zaznaczono, że do majątku wspólnego należą środki zgromadzone na rachunku otwartego lub pracowniczego funduszu emerytalnego każdego z małżonków. Przyjęto również, że kwoty składek zewidencjonowane na subkoncie, mimo założeń systemu repartycyjnego, są przedmiotem majątkowym, który wchodzi do wspólnego majątku małżonków. W konsekwencji decyzje odnoszące się do wspólnego majątku w zakresie przystępowania do OFE czy pozostania w ZUS dotyczą majątku wspólnego. Niezależnie od podjętej decyzji środki pozostaną w majątku wspólnym. Decyzja z obszaru ubezpieczeń społecznych nie wymaga zgody małżonka.

Zróżnicowaniu uległa sytuacja osób odprowadzających składki do OFE oraz osób, których te środki zapisano na subkontach. Różnorodność pogłębia się także w zależności od innych aspektów sytuacji tych osób (małżeństwo, brak wspólności majątkowej, posiadanie dzieci, decyzje ubezpieczonego o wskazaniu osób uprawnionych lub uposażonych). Ustawodawca celowo przyjął w ubezpieczeniach społecznych zasady wynikające z regulacji o OFE, aby zachować pewną integralność mechanizmów rządzących filarem kapitałowym.

Niezależnie od decyzji, czy dana osoba przystąpi do OFE, oraz bez względu na to, czy gromadzi środki na subkoncie, kwestie rozwiązań prawnych w zakresie katalogu uprawnionych, zasad ustalania wysokości oraz wypłaty pozostają niezmiennie.

Aby zminimalizować tzw. szok przejścia z systemu kapitałowego, wprowadzono instytucję wypłaty gwarantowanej, która w swoich cechach konstytutywnych jest zbliżona do wypłaty środków zgromadzonych w OFE. Zasadniczą różnicą jest wskazanie

⁶ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 121).

w zakresie podmiotowym emeryta, a nie osoby, która nie ma jeszcze ustalonego prawa do renty. Należy podkreślić, że niewykorzystane środki przepadają. Istnieje również możliwość wypłaty jednorazowej (najczęściej wybierane rozwiązanie) oraz w ratach na okres nie dłuższy niż dwa lata, jak również złożenia wniosku o pozostawienie zgromadzonych środków i zapisanie ich w OFE albo w formie zapisu na subkoncie. Nie można natomiast zamienić ich na rentę rodzinną. Kolejna zasadnicza różnica polega na tym, że w przypadku wypłat z OFE lub z subkonta, ubezpieczony może dowolnie wskazać osoby uprawnione. Natomiast w przypadku wypłaty gwarantowanej swoboda ta jest ograniczona – wskazanie osoby niemieszczącej się w katalogu osób uprawnionych do renty rodzinnej wymaga zgody małżonka. Niewskazanie osoby uprawnionej powoduje, że zgromadzone środki stają się częścią spadku, a osoby wymienione we wspomnianym katalogu uprawnionych zachowują prawo do zachowku.

Wypłata gwarantowana spełnia wszystkie cechy osobnego świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Art. 25b ustawy emerytalnej szczegółowo reguluje, że przesłanką wypłaty tego świadczenia jest śmierć emeryta w ciągu trzech lat po miesiącu, po którym pobrał emeryturę.

Wypłata gwarantowana ma określone związki z rentą rodzinną. Wypłaty z OFE i z subkonta oraz wypłata gwarantowana są brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości renty rodzinnej.

Do wypłaty gwarantowanej mogą być wskazane inne osoby niż te, które otrzymają rentę rodzinną, czyli ktoś może skorzystać z tego zapisu i otrzymać wypłatę, a komuś innemu pomniejszona zostanie renta rodzinna. Zgodnie z zakładanym celem reformy system kapitałowy będzie wpływał na zobowiązania funduszu rentowego – zmniejszenie wysokości renty rodzinnej, a co za tym idzie zmniejszenie obciążeń funduszu rentowego.

W przepisach dotyczących powyżej omówionych rodzajów wypłat wyraźnie zaznaczono, że krąg uprawnionych dotyczy tylko osób fizycznych, jednakże ta dowolność wyboru stanowi element uelastyczniania ubezpieczeń społecznych.

Zakres i skuteczność ochrony interesów uprawnionych do renty rodzinnej (referat prof. Aliny Wypych-Żywickiej wygłoszony przez prof. dra hab. Krzysztofa Ślebzaka, dyrektora Biura Studiów i Analiz w Sądzie Najwyższym)

Obserwując zmiany dokonane w ostatnich latach w prawie ubezpieczeń społecznych, można odnieść wrażenie, że ustawodawca nie widzi potrzeby dokonywania modyfikacji przepisów dotyczących rent rodzinnych. Nie wprowadzono istotnej zmiany ustawowej

nie tylko kręgu podmiotów uprawnionych, ale też warunków, jakie powinni spełniać ci beneficjenci.

Czy faktycznie dotychczasowa konstrukcja renty rodzinnej na trwałe stanowi dobre rozwiązanie, a jeżeli nie, to jakie zmiany powinny być postulowane? Należy również nawiązać do problematyki konstytucyjnej – czy utrata żywiciela, jako ryzyko podlegające ochronie, powinno być objęte zakresem regulacji art. 67 czy też art. 71 ust. 1⁷ Konstytucji? Można dojść do wniosku, że powinien to być art. 71, o którym mowa w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

Kontrowersje związane z uprawnieniami dzieci do renty z tytułu śmierci żywiciela rodziny

Trudno kwestionować wybór podmiotów uprawnionych do renty rodzinnej dokonany przez ustawodawcę, niemniej wiele zastrzeżeń budzi kategoria pasierba, którą ulokowano w grupie dzieci. Zwrot ten został wyparty z prawa ubezpieczeń społecznych w 1982 r. i zastąpiony sformułowaniem „dziecko drugiego współmałżonka”. Zgodnie z prawem rodzinnym na skutek zawartego związku małżeńskiego między małżonkiem rodzica biologicznego a pasierbem powstaje relacja powinowactwa, która jest trwała i nie ulega rozerwaniu, nawet po ustaniu związku między małżonkami.

Układ rodzic biologiczny – ojczym/macocha, gdy drugi rodzic biologiczny nie żyje lub jest rozwiedziony, należy do najczęstszych przypadków przy ustalaniu praw pasierba do renty rodzinnej po zmarłym ojczymie lub macosze. Przypadki takie komplikują się, gdy w małżeństwie obok dzieci własnych pojawiają się dzieci niemające w pełni takiego statusu, a jeden z domniemanych rodziców występuje z wnioskiem o zaprzeczenie ojcostwa oraz o rozwód.

Jeżeli dodatkowo przyjmie się, że w prawie rodzinnym za nieuzasadnione uznaje się zawężanie zwrotu „pasierb” jedynie do biologicznego dziecka współmałżonka, to wzrasta skala kontrowersji dotyczącej nabywania przez taką osobę prawa do renty rodzinnej. Problem ten zauważył Sąd Najwyższy, który w wyroku z 1982 r. wyraził pogląd, że jeśli rodzic, który przez alimentowanie przyczyniał się w sposób istotny do kosztów utrzymania i wychowania pasierba, a przy tym nadal jest zdolny do wykonywania tego obowiązku, to pasierb nie nabywa prawa do renty rodzinnej po małżonku swojego rodzica.

Sytuacja pasierba powinna być uregulowana na nowo, jednak analiza dotychczasowych zmian w ustawodawstwie pokazuje, że nie ma na to pomysłu. Można rozważyć dwie propozycje:

- 1) wyłączenie pasierbów z grupy dzieci i ujęcie ich w osobną podgrupę z zaznaczeniem przesłanki, jaką powinni spełniać, by uzyskać rentę – wyraźnie wyekspozowany warunek utrzymywania przez żywiciela (mankamentem tego rozwiązania jest ko-

⁷ Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

nieczność określania stopnia, w jakim ojczym przyczynia się do utrzymania pasierba, a zatem niezbędne byłoby wprowadzenie istotnego elementu oceniającego, który zapewne komplikowałby postępowanie organu rentowego);

- 2) włączenie pasierba w poczet grupy tworzonej przez rodzeństwo, wnuków i inne dzieci – problem stwarza tu przyjęcie dla tej kategorii dwóch przesłanek wynikających z art. 67 ustawy emerytalnej, a mianowicie utrzymania i wychowania.

Skuteczność organów w zakresie ochrony wdowy/wdowca w przypadku śmierci żywiciela

Ta budząca wiele wątpliwości kwestia wymaga wyprowadzenia analizy w trzech grupach podmiotów:

- 1) osoby uprawnione do renty wdowiej na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy emerytalnej,
- 2) osoby uprawnione do renty wdowiej w sytuacji, która jest określona w art. 70 ust. 2 ustawy emerytalnej,
- 3) wdowy rozwiedzione.

Analiza przypadków wynikających z art. 70 ust. 1 i 2 ustawy emerytalnej pozwala dostrzec odmiennosc w sytuacji wdów. O ile prawo wdowy do renty rodzinnej z art. 70 ust. 1 pkt 1 uzależnione jest od wieku i zdolności do wykonywania pracy, a zatem od przesłanek ściśle związanych z osobą uprawnioną, o tyle prawo do renty wdowiej z art. 70 ust. 1 pkt 2 zostało uwarunkowane przesłankami dotyczącymi dzieci, które wychowuje wdowa. Zależność, która tu występuje, nie ma charakteru pierwotnego tylko charakter wtórny (pochodny). W związku z powyższym, ryzyko ubezpieczeniowe dla wdowy – śmierć żywiciela – nie ma charakteru pierwotnego, czyli nie jest skutkiem zdarzenia losowego. Do określenia zakresu podmiotowego ryzyka ubezpieczeniowego użyto przesłanki dotyczącej wychowywania dzieci uprawnionych do renty, a nie wyłącznie samych uprawnionych. Czyli ryzyko, jakim jest wdowieństwo, nie jest tu jedyne. Nie jest to według prelegenta prawidłowa konstrukcja ryzyka ubezpieczeniowego.

Rezygnacja z warunku zapisanego w art. 70 ust. 1 pkt 2, a więc wychowania dzieci, prowadziłaby do znacznego ograniczenia kręgu wdów uprawnionych do renty. Z kolei pozostawienie rozwiązania z art. 70 ust. 1 pkt 2 zachowuje wprawdzie krąg uprawnionych, ale godzi w konstrukcję ryzyka ubezpieczeniowego.

Kolejny problem dotyczy podwyższania wieku wdowy i wdowca – czy ten wiek powinien zbliżać się wieku emerytalnego, czy zostać ustanowiony na poziomie wieku emerytalnego oraz jakie uzasadnienie ma temu towarzyszyć. Niewątpliwie ponownej redakcji językowej wymaga art. 70 ust. 3 dotyczący małżonki rozwiedzionej lub wdowy i ustalenia terminu wspólności małżeńskiej (czy to jest wspólność ustawowa, czy też wspólne pożycie i obowiązek przyczyniania się do zaspakajania potrzeb rodzinnych). Jest to problematyka dobrze znana, o czym świadczy bogate orzecznictwo z tego zakresu.

Za pozytywne zjawisko należy uznać wspomniany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2014 r., niemniej i tak przyjęte uregulowanie budzi pewne wątpliwości.

Pierwsza z nich dotyczy roli ubezpieczyciela, jaką TK wyznaczył dla ZUS, czyli podmiotu ustalającego i oceniającego rozmiar niedostatku po stronie uprawnionego otrzymującego od żywiciela alimenty w sposób dobrowolny.

Druga wątpliwość wiąże się z sytuacją małżonki rozwiedzionej, ponieważ stanowisko TK dotyczyło przypadku takiej osoby spełniającej warunki wymienione w art. 70 ust. 3 ustawy emerytalnej, tym samym sytuacja małżonki rozwiedzionej bezdzietnej pozostała bez jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Propozycja przemodelowania kręgu uprawnionych do renty rodzinnej stawia istotne pytanie o model rodziny w ubezpieczeniu społecznym.

Polskie prawo ubezpieczeń społecznych w zakresie renty rodzinnej przyjęło model rodziny „małej” (współmałzonek, dzieci, rodzice). Rozszerzenie prawa do renty np. na współpartnera związku faktycznego podważy rolę renty jako świadczenia rodzinnego.

Już teraz istnieją wątpliwości, czy do renty rodzinnej nie powinni być jednocześnie uprawnieni rozwiedziony małżonek, któremu przyznano alimenty, choć nie jest uznawany za członka rodziny, oraz obecny małżonek żywiciela. Utrzymywanie prawa małżonki rozwiedzionej do renty rodzinnej w znacznym stopniu ogranicza wysokość świadczenia dla małżonka żywiciela.

Dyskusyjne jest też pozbawienie rozwiedzionej małżonki prawa do renty rodzinnej. Z jednej strony wraz ze śmiercią żywiciela traci środki utrzymania, które zabezpieczały zasądzone alimenty, z drugiej strony ma prawo do świadczenia, które z nazwy należne jest członkom rodziny, do której rozwiedziony małżonek już nie należy.

Zgłoszone zastrzeżenia w równym stopniu można odnieść do renty rodzinnej wypadkowej. Wynika to z tego, że na podstawie art. 17 ustawy wypadkowej dopuszczono odpowiednie stosowanie przepisów ustawy emerytalnej przy ustalaniu prawa do świadczeń, wysokości oraz wypłaty. W ustawie wypadkowej zwracają uwagę dwa rozwiązania, które chronią sytuację rodziny, gdy doszło do utraty żywiciela. Pierwsze z nich dotyczy prawa do renty i reguł przyjętych w tekście art. 21 ustawy wypadkowej. Drugie natomiast regulują przepisy art. 17 ust. 7 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym członkowie rodziny pobierający rentę rodzinną z tytułu ubezpieczenia wypadkowego po osobie zmarłej z innych przyczyn niż wypadek przy pracy lub choroba zawodowa mają prawo do świadczenia określonego w ustawie emerytalnej, bez względu na długość okresu uprawniającego do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy. Następnie wskazano rygorystyczne warunki, jakie powinien spełniać żywiciel, żeby uzyskać świadczenia z tytułu niezdolności do pracy z ogólnego stanu zdrowia.

Ochrona interesów członków rodziny w przypadku zaginięcia żywiciela rodziny

Zaginięcie żywiciela rodziny również powoduje, że członkowie rodziny pozostają albo bez środków do życia, albo w znacznym stopniu te środki zostają ograniczone. Aby zaspokoić bieżące potrzeby, mogliby ubiegać się jedynie o środki z opieki społecznej. Prawo ubezpieczeń społecznych nie przewiduje bowiem instytucji, która mogłaby zabezpieczyć interesy rodziny do czasu stwierdzenia, że zaginiony członek rodziny nie żyje.

Polskie prawo cywilne przyjmuje, że za zaginioną uznaje się osobę, o której w przyjętym przez prawo czasie nie wiadomo, czy żyje, czy umarła. Stan takiej niepewności zagraża niewątpliwie interesom członków rodziny, dlatego też należałoby to prawo zlikwidować i w takich przypadkach uznawać członka rodziny za zmarłego. W tym kontekście zasadne jest pytanie, czy w razie zaginięcia żywiciela, czego skutkiem jest brak środków niezbędnych do utrzymania, ochronie powinny podlegać tylko osoby uprawnione do renty rodzinnej i czy prawo do renty rodzinnej powinno zależeć jedynie od śmierci żywiciela.

Postuluje się w tym zakresie dwa rozwiązania:

- uznanie zaginięcia jako jednego ze zdarzeń losowych, które wywołują skutek prawny w ubezpieczeniach społecznych;
- realizacja świadczenia w systemie świadczeń szczególnych lub przyznawanych w szczególnym trybie.

Problematyka zabójcy żywiciela rodziny uprawnionego do renty rodzinnej

Wspomniana problematyka z punktu widzenia źródeł prawa obowiązującego w Polsce mogłaby być rozwiązana poprzez stosowanie części XIII art. 69 pkt e Konwencji MOP nr 102, ale część ta nie została ratyfikowana przez RP⁸. Konwencja ta stanowi, że świadczenie ulega zawieszeniu, jeżeli przypadek objęty ochroną został spowodowany wskutek zbrodni lub występku popełnionych przez zainteresowanego.

Wysokość i reguły towarzyszące wypłacie świadczeń związanych ze stratą żywiciela (referat dr hab. Renaty Babińskiej-Góreckiej z Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii na Uniwersytecie Wrocławskim)

Analiza przepisów ustawy emerytalnej prowadzi do wniosku, że konstrukcja renty rodzinnej opiera się na co najmniej pięciu założeniach:

- wszystkim uprawnionym do renty po śmierci żywiciela rodziny przysługuje jedna renta rodzinna,
- uprawnieni mają w niej równe udziały,

⁸ Polska ratyfikowała Konwencję MOP wyłącznie w odniesieniu do części: II, V, VII, VIII, X. Strona internetowa: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102809 (4.II.2015).

- próg procentowy renty rodzinnej zależy od liczby uprawnionych do świadczenia,
- renta jest świadczeniem pochodnym prawa do emerytury i renty, ale bez wszystkich dodatków, jakie przysługiwałyby zmarłemu,
- jest ona świadczeniem, jakie przysługiwałoby ubezpieczonemu w chwili jego śmierci.

W doktrynie pod adresem powyższych założeń sformułowano pewne zastrzeżenia, które dotyczą głównie ustalania wysokości renty rodzinnej. Podstawowy zarzut jest taki, że nie uwzględnia się wkładu wdowy/wdowca w utrzymanie i wychowywanie dzieci. Zatem celowa byłaby modyfikacja obecnej konstrukcji renty polegająca na wyodrębnieniu różnych rodzajów renty: rodzicielskiej, wdowiej, sierocej, co stanowi powrót do wcześniejszych rozwiązań.

Drugie rozwiązanie zakłada modyfikację obecnej konstrukcji polegającą na udziale wdowy w kwocie świadczenia, tworząc gwarancję uczestnictwa ze względu na stopień bliskości współmałżonka (wkład pracy wdowy/wdowca na rzecz rodziny). Udział rodziców w wychowywaniu dzieci, będąc istotnym kryterium kształtowania rozwiązań z zakresu szeroko rozumianej polityki rodzinnej, nie powinien w ubezpieczeniach społecznych stanowić typowej przesłanki do objęcia ochroną.

Ubezpieczenia społeczne powinny być zawsze ważnym instrumentem polityki zatrudnienia, gdyż z jednej strony tworzy ono warunki do finansowania i utrzymania ubezpieczeń społecznych wedle zasady jednorodnej wspólnoty, z drugiej strony ubezpieczenia społeczne powinny stanowić istotną zachętę do kontynuowania lub podjęcia aktywności zawodowej. Obecnie można dostrzec w nowych rozwiązaniach prawnych dotyczących ubezpieczeń społecznych tendencję do dowartościowywania reprodukcji, choć nie wszystkie te rozwiązania zasługują na akceptację (np. art. 6a, 6b ustawy systemowej), ponieważ są sprzeczne z założeniami i celami polityki społecznej i edukacyjnej oraz polityki zatrudnienia. Priorytetem tej ostatniej, determinowanej założeniami wspólnotowej polityki społecznej, jest systematyczny wzrost zatrudnienia, związane z tym tworzenie i utrzymanie tych warunków prawnych oraz ekonomicznych dla godzenia pracy zawodowej osób obu płci z wychowywaniem dzieci, a także powszechniejsze korzystanie z instytucjonalnych form opieki nad dziećmi. Takich funkcji nie może pełnić renta rodzinna, która powinna zapewnić rodzinie (nie tylko wdowie, ale też dzieciom) zachowanie wcześniejszego poziomu życia, czyli kompensować utracone dochody.

W przepisach ustawy emerytalnej wyraźnie określono warunki prawa do renty rodzinnej, hierarchię tytułów do renty rodzinnej w przypadku poszczególnych uprawnionych. Pierwszeństwo mają dzieci i małżonek pozostający we wspólności małżeńskiej. W drugiej kolejności można wskazać rodziców, którzy mają prawo do renty, ale nie ze względu na ich utrzymywanie przez zmarłego, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do dzieci i małżonka, lecz jedynie z powodu przyczyniania się do ich utrzymywania, co może stanowić kryterium zróżnicowania udziałów. Z kolei prawo dla małżonków rozwiedzionych czy też wdowców pozostających bez wspólności małżeńskiej zależne jest od prawa do alimentów.

Kryteria powinny też stanowić podstawę do modyfikowania konstrukcji renty rodzinnej, aby sprecyzować zróżnicowanie udziałów. Można w ten sposób wyodrębnić dwie grupy uprawnionych:

- wdowa, wdowiec i dzieci,
- rodzice, wdowa, wdowiec lub małżonka rozwiedzeni uprawnieni do alimentów.

Idei ubezpieczeń społecznych zupełnie nie odpowiada dodatek do renty dla sieroty zupełnej, dlatego że jest to świadczenie socjalne. Bardziej wskazana byłaby konstrukcja renty rodzinnej dla sieroty zupełnej, w której uwzględniałoby się w odpowiednich proporcjach świadczenia obojga rodziców zamiast dodatku dla sieroty zupełnej, który nie spełnia funkcji wyrównawczej, bo jego wysokość nie odnosi się do utraconych środków utrzymania.

Wypłata renty rodzinnej następuje na wniosek, począwszy od miesiąca, w którym wniosek ten zgłoszono. W art. 129 ust. 2 ustawy emerytalnej przewidziano jeden wyjątek od tej zasady, który dotyczy przypadku, gdy wniosek o rentę rodzinną został złożony bezpośrednio po miesiącu, w którym nastąpiła śmierć żywiciela. Wtedy rentę podejmuje się od dnia zgonu, nie wcześniej jednak niż od chwili spełnienia warunków przez uprawnionych członków rodziny. Ta zasada wyklucza możliwość wczesnej wypłaty świadczenia od dnia nabycia prawa. Wypłata renty rodzinnej stosownie do tej reguły budzi w praktyce orzeczniczej zastrzeżenia w dwóch przypadkach:

- zaginięcie żywiciela, czyli zdarzenie otwierające drogę do uznania go za zmarłego zgodnie z przepisem art. 29b § 1 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 121);
- szczególna sytuacja faktyczna i prawna małoletniego dziecka ubiegającego się o rentę po zmarłych rodzicach w sytuacji, gdy konieczne jest ustanowienie dla jego reprezentacji kuratora, co może trwać dłużej z powodu czasochłonnych procedur.

W obu przypadkach ugruntowana linia orzecznicza zakłada, że art. 129 ustawy emerytalnej nie można stosować w jego dosłownym brzmieniu, przyjmując, że o dacie wypłaty świadczenia decyduje data wniosku o to świadczenie, czyli przełamaniu ulega jednoznaczność przepisu dotyczącego zapewnienia osobie uprawnionej środków utrzymania od dnia śmierci ubezpieczonego emeryta lub rencisty. Pozbawienie prawa do wypłaty renty rodzinnej na skutek obiektywnych okoliczności, na które uprawniony nie miał i nie mógł mieć wpływu mimo wystąpienia tego ryzyka, sprzeciwia się założonemu przez ustawodawcę celowi.

Jednakże wyjątku nie można interpretować rozszerzająco. W art. 129 ust. 2 ustawy emerytalnej żaden z użytych zwrotów nie jest wieloznaczny, co też nie daje pola do takiej wykładni, która pozwalałaby, tak jak się w orzecznictwie zdarza, rozszerzać ten wyjątek.

Przeszkodą zastosowania takiego przełamania jest problem oczywistego, niebudzącego zastrzeżeń celu tego przepisu. Ustawodawca w sposób jednoznaczny rozdziela kwestie mechanizmu nabycia prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych od mechanizmu wypłaty tych świadczeń. Tymczasem, każdy podmiot stosujący prawo, cel przepisów interpretuje częstokroć inaczej, więc jest to bardzo zawodna i niepewna metoda przełamania znaczenia jednoznacznej normy prawnej.

Doktryna proponuje trzy rozwiązania:

- 1) wprowadzenie klauzuli generalnej w ogólnym odniesieniu do przepisów ubezpieczeń społecznych,
- 2) zamieszczenie w tym konkretnym przepisie zwrotu odsyłającego do ocen i reguł pozaprawnych,
- 3) enumeratywne określenie przypadków uzasadniających zastosowanie innej reguły.

Pierwsze dwie sytuacje nie powinny mieć miejsca. Zwrot odsyłający do ocen reguł pozaprawnych może pozostawać w sprzeczności z konstrukcyjnymi cechami ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z art. 129 ustawy emerytalnej będą miały zastosowanie wyjątki od reguły (przede wszystkim zaginięcie żywiciela rodziny). Przepis ten skorelowany jest z zasadą dyspozycyjności wyrażoną w art. 116 ustawy emerytalnej. Oba artykuły przypisują decydującą rolę woli uprawnionego. Powstaje pytanie, czy po zaginięciu żywiciela, w postępowaniu o uznanie za zmarłego zastosowanie ma zasada dyspozycyjności – uprawniony, gdyby istniało takie prawo, wystąpiłby z wnioskiem o świadczenie wcześniej, czyli wkrótce po faktycznej utracie żywiciela, a nie po prawnym potwierdzeniu jego śmierci w postępowaniu o uznanie za zmarłego.

Te argumenty nie przemawiają na rzecz rozszerzenia tego wyjątku na przypadki, w których małoletniego uprawnionego do renty rodzinnej reprezentuje kurator ustanowiony przez sąd. Brakuje jednak regulacji, na podstawie których małoletni reprezentowany przez przedstawiciela ustawowego miałby prawo do wypłaty renty rodzinnej zgodnie z regułą ogólną.

Wypłata świadczenia w przypadku śmierci żywiciela podjęta od momentu jego zaginięcia budzi zastrzeżenie, że niezależnie od przyczyny okoliczności opóźnienia złożenia wniosku wypłata świadczenia za okres od dnia powstania prawa do dnia złożenia wniosku zawsze rodzi zjawisko kapitalizacji i nie realizuje celu świadczeń z ubezpieczeń społecznych, czyli bieżącego dostarczania środków.

Zasadny wydaje się być postulat (zgłaszany również przez A. Wypych-Żywicką) wprowadzenia świadczenia tymczasowego albo powrotu do takiego świadczenia, które w polskim systemie ubezpieczeń społecznych występowało przed wojną, przysługującego w razie zaginięcia żywiciela. Sytuacja zaginięcia nie jest tożsama prawnie ze śmiercią, stąd formalnie i materialnie nie daje uprawnień do renty rodzinnej. Utrata jest pojęciem szerszym. Zatem założenie braku prawa do renty rodzinnej przez ten okres do czasu stwierdzenia śmierci jest poprawne i spójne koncepcyjnie, bo chodzi o śmierć, a nie jedynie o brak żywiciela.

Nie można nie wspomnieć, że w postępowaniu sądu o uznaniu za zmarłego, data domniemanej śmierci może zostać ustalona ze skutkiem wstecznym, nawet od dnia zaginięcia. Natomiast domniemanie wynikające z artykułu 31 § 1 Kodeksu cywilnego nakazuje oceniać skutki śmierci na dzień oznaczony w postępowaniu o uznaniu za zmarłego. Może dojść do nabycia prawa do dwóch typów świadczeń za ten sam okres. Od początku zaginięcia zostałaby przyznana renta tymczasowa. Z zaistniałym zbiegiem prawa ustawodawca może sobie poradzić, przyjmując stosowanie wprost art. 95 ustawy

emerytalnej. Z uwagi na ogólne założenia ubezpieczeń społecznych: solidarność, sprawiedliwość, teoretyczną konstrukcję wspólnoty ryzyka, przesłanką udzielenia ochrony jest nie tylko ryzyko socjalne, ale też ochrona wartości podzielanych przez zbiorowość ubezpieczonych, realizacja wspólnych celów odpowiadających funkcjom ubezpieczeń społecznych z różnych sfer polityki społecznej, dlatego też wydaje się, że wprowadzenie świadczenia tymczasowej renty rodzinnej mogłoby znaleźć teoretyczne uzasadnienie np. przez wzgląd na społeczną sytuację uprawnionych (często osób małoletnich). Znajduje to również uzasadnienie w formule sprawiedliwości rozdzielczej oraz wyrównawczej, czyli przeznaczenia środków na wychowanie dzieci, czym państwo powinno być zainteresowane.

Przyczyną zaginięcia człowieka może być jego niechęć do dotychczasowego stylu życia, ucieczka od codziennych kłopotów, nieporadność życiowa, czyli może to być tzw. zaginięcie społeczne. Powstaje problem, gdy w przypadku zaginięcia społecznego zostaje wydane postanowienie o uznaniu za zmarłego w domniemaniu zgonu. Ustawodawca nie różnicuje przyczyn uznania za zmarłego. Uznanie osoby poszukiwanej za zmarłą sprawia, że zostaje wydany akt zgonu, a nie akt zaginięcia czy inne poświadczenie. Dlatego też po zaginięciu żywiciela rodziny nie można w chwili jego zgłoszenia ustalić typu zaginięcia. Można wyróżnić trzy takie typy:

- uznanie za zmarłego na podstawie postanowienia sądu w razie rzeczywistego zaginięcia, ale również w razie zaginięcia społecznego, jeżeli nie odnaleziono poszukiwanego,
- stwierdzenie zgonu w wyniku odnalezienia zwłok poszukiwanego,
- zaginięcie społeczne w razie odnalezienia poszukiwanego.

W pierwszych dwóch przypadkach prawo do świadczenia nie budzi zastrzeżeń. Natomiast ochroną nie można obejmować zaginięcia społecznego. Na etapie przyznania świadczenia niekiedy nie da się tego ustalić, więc powstaje problem zwrotu świadczeń nienależnych. Aby uznanie pobranego świadczenia za nienależne i podlegające zwrotowi, gdy uprawnieni świadomie wprowadzili organ rentowy w błąd co do przyczyn okoliczności zaginięcia, nie budziło zastrzeżeń, należałoby zmodyfikować przepis art. 138 ustawy emerytalnej lub wprowadzić nową regulację mówiącą o tym, że pobrana nienależnie renta tymczasowa podlega zwrotowi za cały okres wypłaty, a nie za okres nie dłuższy niż 3 lata. W pozostałych przypadkach zwrot powinien być w pewien sposób ograniczony, jeżeli nie było świadomego działania.

Argumentem na rzecz wprowadzenia takiego świadczenia jest fakt, że tymczasową rentę rodzinną planowano już wprowadzić. Sugerowano ustanowienie rocznego terminu, po którego upływie można złożyć wniosek, czyli nie od razu po zgłoszeniu zaginięcia. Problemem był sposób liczenia biegu terminu:

- od dnia zajścia okoliczności czyniących śmierć zaginionego prawdopodobną,
- albo od ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego, do którego odnosi się ostatnia wiadomość o osobie, a okoliczności czynią jej śmierć prawdopodobną.

Ogólnym warunkiem był brak wiarygodnej wieści o zaginionym przez rok. Kłopotliwe jest określenie przesłanek (z uwagi na ich wiarygodność) do ustalenia renty

rodzinnej, które miałyby bardzo dużo elementów oceniających, co rodziłoby trudności w przeprowadzaniu postępowania organu rentowego.

Dodatkowym argumentem na rzecz ustanowienia tymczasowego świadczenia wydaje się być to, że inne systemy świadczeń na rzecz zabezpieczenia społecznego nie zapewniają bezpieczeństwa socjalnego osobom, które utraciły środki utrzymania w wyniku zaginięcia żywiciela będącego ubezpieczonym emerytem lub rencistą. Z przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego wynika, że jedyna pomoc, jaką można otrzymać w takich przypadkach, to zasiłek z pomocy społecznej. Przy czym wskazany dla sytuacji, gdy pojawia się problem z nabyciem prawa do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego (w tym ubezpieczeń społecznych), zasiłek okresowy przyznawany jest pod warunkiem zwrotu. Odpowiednie przepisy ustawy emerytalnej przewidują możliwość zwrotu owego zasiłku ze świadczenia otrzymanego z ubezpieczeń społecznych.

Utrata żywiciela rodziny w świetle koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego w UE (referat prof. Krzysztofa Ślebzaka)

Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe, w związku z czym w Polsce stosuje się przepisy następujących aktów, które odnoszą się do utraty lub śmierci żywiciela rodziny: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych oraz Europejskiej Karty Społecznej.

W kontekście ryzyka śmierci żywiciela i utraty żywiciela rodziny z punktu widzenia norm Konstytucji o charakterze socjalnym można wyróżnić trzy unormowania: art. 18⁹, art. 67¹⁰ i art. 71¹¹. Perspektywa konstytucyjna wyraźnie dominuje w badaniach nad oceną zajścia różnych rodzajów ryzyka socjalnego.

Istnieją dwie kategorie norm: konstytucyjne oraz programowe. Z tych pierwszych wywodzi się konstytucyjne prawo podmiotowe, w tym minimalny zakres ochrony

9 Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

10 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 nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

11 1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. 2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

gwarantowany przez państwo niezależnie od dokładnego sprecyzowania takich pojęć jak minimum socjalne czy minimum egzystencji. Druga kategoria norm jest w istocie deklaracją polityczną, gdyż na ich podstawie nie można wyodrębnić granic odpowiedzialności państwa za jednostkę.

Art. 67 Konstytucji wymienia cztery ryzyka socjalne: niezdolność do pracy wskutek choroby, niezdolność do pracy wskutek inwalidztwa, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i nieposiadanie innych środków utrzymania. Ochrona żywiciela rodziny nie została wprost uregulowana w Konstytucji, podobnie jak nie zostało wyrażone prawo do pomocy społecznej.

Wielość rozwiązań i metod, jakie były stosowane przez różne państwa podpisujące akty prawa międzynarodowego, dowodzą, że bezzasadne jest dalsze funkcjonowanie w schemacie doktrynalnym. Granicą nienaruszalną jest godność człowieka, którą trzeba chronić w trudnej sytuacji życiowej.

W zdefiniowaniu prawa do zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza wobec utraty żywiciela, które jest tzw. ryzykiem pochodnym, pomagają analiza regulacji międzynarodowych (konwencje MOP) oraz historycznych polskich aktów prawnych (ustawa scaleniowa z 1933 r.).

Ze względu na zniszczenia wojenne oraz złe warunki pracy prewencyjna ochrona jej zasobów stała się jednym z celów brytyjskiego systemu zabezpieczenia społecznego u jego zarania, a później na tej podstawie w amerykańskim Social Security Act z 1935 r. Przepisy te gwarantują również pewne minimum świadczeń na wypadek ziszczenia się określonego ryzyka. Natomiast w modelu niemieckim nacisk położony jest na ochronę na wypadek zajścia ryzyka.

Koncepcja zabezpieczenia społecznego praw międzynarodowych, w tym uregulowań dotyczących utraty żywiciela, ewoluje pomiędzy ubezpieczeniem społecznym a zabezpieczeniem społecznym w rozumieniu brytyjskim.

Ewolucja prawa międzynarodowego od 1918 r. ukazuje, jak równolegle rozwija się idea zabezpieczenia społecznego i idea ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych każdy ma prawo do zabezpieczenia, włączając w to ubezpieczenie społeczne. Wśród ponad 100 państw sygnatariuszy Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych nie było porozumienia co do rozumienia i realizacji zabezpieczenia społecznego.

W art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka zawarto odrębne prawo do zabezpieczenia społecznego, w tym prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie. Ten minimalny poziom zabezpieczenia zapewniany jest na wypadek bezrobocia, wdowieństwa, starości, utraty środków do życia w sposób od danej osoby niezależny. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, mówiąc o ubezpieczeniu, nie wskazuje się, że jest ono społeczne. Wyraźnie odróżniono ubezpieczenie społeczne od zabezpieczenia społecznego, pomocy i opieki społecznej. Opieka społeczna funkcjonuje całkowicie niezależnie, co historycznie można uzasadnić jej genezą w brytyjskim modelu zabezpieczeniowym, poczynszy od prawa ubogich. Te

instrumenty opiekuńcze miały zapewniać minimum socjalne dla wszystkich w podobnej wysokości na wypadek skrajnych sytuacji życiowych.

Jak zauważył J. Jończyk, ubezpieczenie, zaopatrzenie i opieka są trzema historycznie równoległe rozwijającymi się formami, które nie mieszczą w pojęciu zabezpieczenia społecznego.

Art. 25 ust. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że matka i dziecko mają prawo do specjalnej opieki i pomocy. Wdowieństwo wyodrębnia się jako inne, całkowicie odmienne ryzyko.

Z punktu widzenia regulacji międzynarodowych nie ulega wątpliwości, że MOP wywarła olbrzymi wpływ na Powszechną Deklarację Praw Człowieka i Międzynarodowy Pakt Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych. W konwencjach MOP zdefiniowano ryzyko utraty żywiciela rodziny, a prawo do ochrony na wypadek utraty żywiciela jest w nich bardzo restrykcyjnie uregulowane¹².

Z perspektywy historycznej można wyróżnić ryzyko samodzielne i niesamodzielne. Już pod koniec XIX w., kiedy zaczął obowiązywać bismarckowski system ubezpieczeniowy, jako jedno z pierwszych wyodrębniono ubezpieczenie wypadkowe, w którym ochronie podlegało ryzyko wypadku przy pracy, choroby zawodowej, a zatem również śmierci wywołanej tymi czynnikami. W pierwszej kolejności utratę żywiciela wyodrębniono jako utratę (śmierć) związaną z wypadkiem przy pracy i chorobą zawodową jako ryzykiem niesamodzielnym, bo powiązaniem z aktywnością zawodową. Obecnie związek z pracą w przypadku ryzyka śmierci żywiciela przy wypadkach przy pracy i choroby zawodowej jest również niezaprzeczalny. Stąd w części X konwencji MOP reguluje się problematykę utraty żywiciela całkowicie samodzielnie jako odrębne ryzyko, które nie musi być związane z pracą zarobkową. Przedmiot ochrony powinien obejmować utratę przez wdowę lub dzieci środków utrzymania z powodu śmierci żywiciela.

W prawie krajowym poszczególnych państw wprowadza się rentę rodzinną do regulacji emerytalno-rentowych, wskazując, że prawo wdowy do świadczeń może być uzależnione od uznania zgodnie z ustawodawstwem krajowym, że jest ona niezdolna do utrzymywania się samodzielnie. Można uzależnić prawo od jeszcze jednego warunku, jakim jest niezdolność do pracy. Wybór tych wariantów leży w sferze swobody państw członkowskich.

Prawo na wypadek śmierci żywiciela może zostać wstrzymane bądź zawieszona, jeżeli osoba jest zatrudniona, a jej zarobki przekraczają ustaloną wysokość. Podobnie można obniżyć świadczenia nieoparte na składkach, gdy zarobki osoby korzystającej ze świadczeń przekraczają ustaloną wysokość. Zatem system ochrony na wypadek śmierci żywiciela może być realizowany w dwojaki sposób: jako zintegrowany z systemem pracowniczym albo obejmujący ogół mieszkańców kraju.

¹² Część X Konwencji MOP nr 102 („Świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny”) została ratyfikowana przez Polskę.

Państwa, które przyjęły konwencję MOP nr 102, posiadały różne systemy ochrony. Konwencja ta umożliwiała organizację zarówno modelu opiekuńczego, jak i tego związanego z zatrudnieniem, przy czym bardzo restrykcyjne potraktowano spełnienie warunku stażowego, uzależnionego od aktywności zawodowej.

W świetle tych regulacji w kontekście art. 67 Konstytucji RP oraz rozumienia pojęcia zabezpieczenia społecznego, ale także biorąc pod uwagę orzecznictwo TK dotyczące ochrony na wypadek zajścia określonych rodzajów ryzyka socjalnego, został ustanowiony pewien minimalny zakres ochrony prawnej.

Utrata żywiciela została ujęta w ustawie systemowej i ustawie emerytalnej, ale zgodnie z przepisami MOP mogłaby być umiejscowiona w zupełnie innej części systemu, na odmiennych zasadach.

Jeżeli państwa członkowskie przyjmują, że ryzyko utraty żywiciela jest chronione w powiązaniu ze zdolnością do wykonywania pracy, również w odniesieniu do wdowy pozostającej przy życiu, to w następstwie może zostać wprowadzony warunek stażowy lub warunek związany z niezdolnością do pracy, którego niespełnienie spowoduje brak prawa do świadczenia. Wówczas prawo do świadczenia jest gwarantowane przez systemy opiekuńcze, co wynika z innych praw konstytucyjnych. Tak jak wspominał J. Jończyk, prawo do pomocy społecznej nie zostało w konstytucji sformułowane wprost.

Z wielu dostępnych komentarzy do Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych wynika, że zabezpieczenie społeczne nigdy nie było podstawową formą opieki i wsparcia, lecz definiowano i rozumiano je zawsze jedynie w kategoriach związku z pracą zarobkową i utratą dochodu. W rozporządzeniach unijnych¹³ o zabezpieczeniu społecznym zdefiniowane zostały pojęcia renty rodzinnej i świadczeń z tytułu śmierci. Przez świadczenie z tytułu śmierci rozumie się jednorazowe świadczenie z tytułu zgonu, któremu poświęcono odrębny rozdział rozporządzenia koordynacyjnego.

W kontekście przedmiotowym tego rozporządzenia można wyodrębnić w polskim ustawodawstwie renty podlegające koordynacji, przyznawane i wypłacane zarówno z ustawy emerytalnej, jak i wypadkowej. Natomiast analizując jego zakres definicyjny, należy zwrócić uwagę, że w przypadku wymienionej w nim pojęcia „osób pozostających przy życiu” polskie organy rentowe muszą zastosować odpowiednią wykładnię, biorąc pod uwagę brak w polskim ustawodawstwie odniesienia do pozostawania przy życiu po osobach zmarłych. Rozporządzenie jest aktem bezpośrednio stosowanym w polskim porządku prawnym i choć nie jest zaimplementowane, wywołuje określone skutki.

Unijna koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego nigdy nie opierała się na harmonizacji pojęciowej, choć taką potrzebę wielokrotnie formułowano w orzecznictwie

¹³ Rozporządzenie Rady nr 1408/71 (EWG) z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego wobec pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek i wobec członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. Urz. L 28 z 30.01.1977) oraz rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. L 200 z 7.06.2004).

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wynika to z tego, że rozporządzenia unijne zawierają pojęcia zbiorcze, które swoim zakresem musiały objąć wszystkie ustawodawstwa krajowe. Zatem problematyka osób pozostałych przy życiu nie została wystarczająco dobrze uregulowana.

W omawianym rozporządzeniu wskazuje się osoby pozostałe przy życiu po osobach zmarłych, które podlegały ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich, niezależnie od obywatelstwa tych osób. Jeżeli osoba jest ubezpieczona w danym państwie członkowskim, nawet jako obywatel państwa trzeciego spoza UE, to nabywa ona prawa do świadczenia z racji korzystania z tego systemu, dlatego kryterium obywatelstwa nie może tu być decydujące. Należy jednak podkreślić warunek, że członkowie rodziny tej osoby pozostali przy życiu muszą być obywatelami jednego z państw członkowskich lub bezpaństwowcami zamieszkałymi na terytorium jednego państwa członkowskiego.

Zatem, jeżeli osoba podlegała ubezpieczeniu społecznemu państw członkowskich i polskiemu, a ona oraz jej dzieci nie byli obywatelami tego państwa, to może z tego tytułu nabyć prawo pochodne. Często wskazuje się w komentarzach, że wyekspozowana została w tym przepisie możliwość domagania się świadczenia z jakiegokolwiek państwa członkowskiego przez osoby pozostałe przy życiu po osobach zmarłych.

Szczególne sytuacja dotyczy emerytów i rencistów objęta odrębną regulacją, w której przyjmuje się kryterium państwa właściwego jako miejsca zamieszkania. O rentę rodzinną może się ubiegać osoba pozostała przy życiu po śmierci osoby posiadającej okresy ubezpieczenia w Polsce lub ubezpieczenia za granicą.

Zawartą w unijnych rozporządzeniach koordynacyjnych zasadą jest sumowanie okresów ubezpieczenia bądź zamieszkania. Ustawodawstwo krajowe uzależnia nabycie uprawnienia od stażu ubezpieczeniowego. Wyodrębnia się dwa sposoby obliczenia wysokości świadczenia w zależności od tego, czy okres ubezpieczenia został zgromadzony wyłącznie w Polsce i uprawnia wyłącznie do polskiego świadczenia, czy też konieczne jest sumowanie tych okresów ubezpieczenia na podstawie prawa zarówno polskiego, jak i zagranicznego.

W pierwszej kolejności oblicza się kwotę teoretyczną, czyli tak jakby wszystkie okresy zostały spełnione w Polsce, po czym oblicza się rentę proporcjonalną w zależności od stosunku okresów ubezpieczenia w Polsce i za granicą. Natomiast jeżeli osoba spełnia warunki określone wyłącznie w polskim prawie, to dokonuje się obliczenia wysokości z pominięciem okresów zagranicznych. W przypadku renty po zmarłym, jeżeli miał ustalone prawo do emerytury z nowego systemu, to brane są pod uwagę okresy ubezpieczenia zgromadzone w kapitale początkowym, a świadczenie w ogóle nie przysługuje za okres po 1998 r. W tym kontekście osoba nabyłaby prawa do świadczenia z innego systemu, tzw. zagranicznego.

Regulacja szczegółowa w zakresie uznawania okresów krótszych niż rok stanowi, że okresy takie niejako wypadają z zasady koordynacyjnego sumowania okresów – nie ustala się na tej podstawie prawa do świadczenia. Okresy są zaliczane przez to państwo

członkowskie, na podstawie którego ustawodawstwa świadczenie jest wypłacane, jeżeli od okresów ubezpieczenia jest uzależnione prawo do świadczenia.

Wiele problemów sprawiają przepisy dotyczące zbiorów prawa do świadczeń tego samego i różnego rodzaju. Generalna reguła została zawarta w koordynacyjnych przepisach o zakazie kumulacji świadczeń. Regulacje te zatytułowano całkowicie błędnie, ponieważ konsekwencją ich stosowania nie jest zbiorów prawa do świadczeń tylko nadmierna redukcja prawa do świadczeń, gdy w dwóch państwach członkowskich, w których pobiera się świadczenie, dochodziłoby do zawieszenia lub zmniejszenia prawa do świadczenia, co ostatecznie powoduje, że z tych dwóch państw członkowskich osoba nie otrzymuje prawa do żadnego świadczenia.

W przypadku osób zamieszkujących poza Polską, które nie chcą się poddać badaniu lekarskiemu, często toczy się postępowanie odwoławcze przed sądem, a jeżeli osoba nie stawia się także w sądzie, wówczas przeprowadza się dowód z akt sprawy organu rentowego.

Tymczasem przepisy unijne jednoznacznie rozstrzygają, że niepoddawanie się badaniom na zlecenie zagranicznej instytucji właściwej skutkuje pozbawieniem prawa do świadczenia. Wówczas w pierwszej instancji sąd pracy i ubezpieczeń społecznych w Polsce nie ma żadnego obowiązku przeprowadzania skomplikowanego postępowania dowodowego w sprawie zdolności bądź niezdolności do pracy.

Ponadto, obecnie w Polsce i w Niemczech poważny problem stanowi uznawanie okresów ubezpieczenia na podstawie polsko-niemieckich umów z 1975 r. i 1990 r. w kontekście realizacji swobody przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do UE. Kłopotliwa kwestia dotyczy przejmowania niemieckich okresów osób, które przesiedliły się zgodnie z niemiecką ustawą o rentach obcych i kwalifikowane są jako ubezpieczeni w Niemczech.

Podsumowanie konferencji

W czasie spotkania wielokrotnie podkreślano, jak bardzo istotne jest rozróżnienie pojęć zabezpieczenia społecznego oraz ubezpieczeń społecznych, co w problematyce ochrony rodziny prowadzi do refleksji nad określeniem charakteru wspólnoty ryzyka – obywatelskiego albo ubezpieczeniowego. Należy się wobec tego zastanowić, jaki jest powód uspołecznienia ubezpieczeń, a także nadać większy walor pojęciu przezorności, które w sposób immanentny wiąże się z ubezpieczeniem.

Przeważająca część uczestników konferencji opowiedziała się za utrzymaniem obecnego systemu i rozwiązywaniem problemów ochrony rodziny poprzez egzekucję obowiązującego prawa. Podstawowym zadaniem ustawodawcy w tym zakresie powinno być stworzenie przepisów, które nie tolerowałyby opuszczania systemu ubezpieczeń społecznych przez wykonujących pracę.

W kontekście koordynacji unijnej gorącą dyskusję wywołuje pytanie, na ile prawo UE, w tym traktaty, są nadrzędne w stosunku do Konstytucji i na ile Trybunał Konstytucyjny ma kompetencje do badań zgodności Konstytucji z aktami prawnymi UE. Czy prawo unijne można stosować poza Konstytucją, zwłaszcza jeśli ratyfikowane umowy międzynarodowe funkcjonują na gruncie równym ustawie? Brak wyodrębnienia w ustawie zasadniczej prawa do pomocy społecznej (prawa socjalnego) jest kompensowany poprzez prawo do opieki społecznej wywodzone przez art. 87 Konstytucji z ratyfikowanych umów.

dr Robert Marczak – Gabinet Prezesa