

## Ustawodawstwo socjalne i instytucje socjalne korzystające z prawnokarnej ochrony

### § 1. Zarys rozwoju ustawodawstwa socjalnego

Przedstawiając historyczne ujęcie problematyki ustawodawstwa socjalnego, należy zacząć od pomocy społecznej, ta bowiem okazuje się najstarszą formą realizacji zabezpieczenia społecznego<sup>103</sup>. Najbardziej znane jest zaangażowanie kościoła katolickiego w pomoc charytatywną dla ubogich – już od wczesnego średniowiecza. W roku 1601 w Anglii pojawiły się edykty nazywane prawem ubogich, obligujące gminę do przyścia z pomocą osobom pozbawionym opieki. Lata późniejsze, w tym rozwój przemysłu, przyczyniły się, do zwiększenia potrzeb w obszarze pomocy ubogim. W ustawodawstwie socjalnym prymat wiodła nadal Anglia, gdzie w 1834 r. powstała ustawa, na mocy której doszło do wypłaty zasiłku dla ubogich. Jednakże jej założenia tworzyły warunki bytowe na najniższym poziomie, jaki zniechęcał do korzystania z tych świadczeń<sup>104</sup>. W niedługi czas później w 1849 r. w Danii do postanowień konstytucji wprowadzono zapis o przyznaniu prawa do opieki nad osobami niezdolnymi do samodzielnego bytu. W 1891 r. wprowadzono zasiłki pieniężne dla osób starszych. W Anglii te same rozwiązania wprowadzono w 1908 r. W Danii funkcjonował dobrze rozbudowany system opieki społecznej – przewidywał on różne formy pomocy osobom, które nie były zdolne zapewnić sobie środków utrzymania. W roku 1891 został tam wprowadzony system stałych zapomóg, w jednakowej wysokości dla

---

<sup>103</sup> W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2007, s. 171.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

osób starszych, pozbawionych środków do życia. Zreformowano je w niedługim czasie w postaci świadczeń o charakterze rent socjalnych dla ludzi starszych. W roku 1922 nadano im charakter roszczeniowy, na tej podstawie mógł o nie wystąpić każdy, kto spełniał warunki określone prawem. Finansowano je ze środków państwa i gmin. W Szwecji w 1913 r. wprowadzono system rent zaopatrzeniowych, wypłacanych po 67. roku życia<sup>105</sup>. W dziedzinie świadczeń rodzinnych pierwszymi były zasiłki rodzinne, wprowadzone we Francji i Belgii w okresie międzywojennym. Rozwiązania te polegały na wypłacie dodatku do wynagrodzenia pracownikom mającym na utrzymaniu dzieci.

Na ziemiach polskich rozwiązania dotyczące pomocy społecznej narodziły się z końcem istnienia I Rzeczypospolitej. W okresie zaborów w roku 1817 powstała ustawa o opiece nad ubogimi, a w 1842 r. rozbudowano ją o organizację opieki i zakładów dobroczynnych. Zadania tej pomocy obciążały gminy. W okresie istnienia II Rzeczypospolitej w roku 1923 wydano ustawę o opiece społecznej<sup>106</sup>, która odzwierciedlała założenia polityki społecznej państwa. Angażowały się w nią podmioty samorządowe i administracja rządowa. Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej nie wychodziła poza funkcję podmiotowego uzupełnienia pozostałych części ubezpieczenia społecznego, co powodowało, że jej zasięg był relatywnie ograniczony, a instytucje państwa mniej rozbudowane niż na przykład w ubezpieczeniach społecznych. Pomimo wspomnianych niedoskonałości, rozwiązania stosowane w instytucjach pomocy społecznej mogły uchodzić za nowatorskie. W organizowanych działaniach sukcesywnie wychodzono poza pomoc doraźną oraz opiekę stacjonarną, na rzecz aktywizacji i profilaktyki. Przyczynę ubóstwa wiązano z patologiami społecznymi, stąd sporo zamierzeń kierowano w stronę zapobiegania tym zjawiskom<sup>107</sup>. Po II wojnie światowej ustawodawstwo przedwojenne nadal obowiązywało, chociaż w dużo okrojonej formie i przetrwało aż do 1990 r., kiedy to uchwalono 29.11.1990 r. nową ustawę o pomocy społecznej<sup>108</sup>.

Jeśli chodzi o ustawodawstwo dotyczące ubezpieczenia społecznego, to jego powstanie odnotowano mniej więcej na początku XIX w. w Europie Zachodniej. Pierwsze instytucje powstawały w Anglii i przybierały formy kas

---

<sup>105</sup> G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 53.

<sup>106</sup> Dz. U. Nr 92, poz. 726 z 1923 r.

<sup>107</sup> C. Żołędziowski, *O historii polityki społecznej w Polsce. Problemy Polityki Społecznej* 2014, nr 1.

<sup>108</sup> Dz. U. Nr 87, poz. 506 z 1990 r.

zapomogowych na wypadek bezrobocia. W 1854 r. w Niemczech i Austrii doszło do uchwalenia ustaw górniczych, tworzących kasy pomocy bezrobotnym w kopalniach. Niemcy za sprawą działalności Bismarcka, najszerzej w Europie, przystąpiły do rozbudowy ustawodawstwa socjalnego. W 1881 r. wydano cesarskie orędzie, zapowiadające utworzenie systemu ubezpieczenia społecznego. W dwa lata później, w 1883 r. ustanowiono ubezpieczenia chorobowe dla robotników, z wyłączeniem członków ich rodzin. W 1884 r. weszły w życie przepisy o ubezpieczeniach wypadkowych. Kluczowym rokiem był 1889, kiedy to powstały ubezpieczenia emerytalno-rentowe, gwarantujące otrzymanie renty w wieku 70 lat i po 30 latach opłacania składek na ten cel, a także renty inwalidzkiej. Uprawnionymi do świadczeń byli robotnicy i pracownicy umysłowi, otrzymujący niskie dochody z wynagrodzenia za pracę. System niemieckich ubezpieczeń społecznych wywarł bezpośredni wpływ na rozwój tych ubezpieczeń w innych krajach Europy. Dotyczyło to w szczególności ubezpieczenia wypadkowego i wprowadzenia regulacji dotyczących chorób zawodowych. System francuski oparty był na niemieckim Kodeksie ubezpieczenia społecznego<sup>109</sup>. Rok 1911 w Niemczech to wprowadzenie ustawodawstwa socjalnego w szerokim zakresie. W Austrii do wybuchu I wojny światowej funkcjonowały tylko ubezpieczenia emerytalno-rentowe pracowników umysłowych, robotnikom one nie przysługiwały. W Anglii powstały przepisy przyznające rentę wszystkim, którzy osiągnęli 70. rok życia, nie posiadali środków utrzymania i nie byli karani sądownie. Kopiowano wzorce niemieckie przy zakładaniu ubezpieczeń chorobowych. Powstały również zasiłki z tytułu bezrobocia, przyznawane przez 15 tygodni.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. jedynie na terenie zaboru rosyjskiego brak było jakiegokolwiek ubezpieczenia społecznego. Polska już na początku odzyskania niepodległości była zdecydowana na

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 51. Zob. też szerzej na ten temat: M. Książkowski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1986, s. 25 in.; M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Poznań, 1997, s. 11 i na.; F.H. Zacher, *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie*, (w:) B. von Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999, s. 372; K. Kolański, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń 1990, s. 13 in.; W. Szubert, *Dzieje ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w Anglii*, Warszawa 1936, s. 46–47; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003; W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1987.

rozwijanie zabezpieczenia społecznego, co według wielu ówczesnych opinii, było ponad możliwości niezbyt zamożnego i zniszczonego przez działania wojenne państwa. Polska powstawała jako państwo unitarne, co kładło wymóg ujednoczenia prawa, w tym również uregulowań tworzących system polityki społecznej. Wymuszało to konieczność likwidacji wyjątkowo głębokich różnic między trzema zaborami. Dla porównania, najbardziej rozwinięty pozostawał zabór niemiecki, najslabiej rosyjski pod względem instytucji polityki społecznej. Co ważne, kraj sąsiedował z Rosją bolszewicką, musiał więc z konieczności częściowo neutralizować radykalną propagandę komunistyczną<sup>110</sup>. Pierwszym aktem na drodze do tworzenia tego systemu było powstanie kas chorych w 1919 r., na podstawie ustawy z 11.01.1919 r.<sup>111</sup> W roku 1924 na terenie zaboru rosyjskiego wprowadzono austriacki system ubezpieczenia wypadkowego<sup>112</sup>. Ustanowiono również ubezpieczenia w razie bezrobocia. W 1927 r. powstała ustawa o ubezpieczeniu emerytalnym pracowników umysłowych<sup>113</sup>. Zasadnicze przemiany datują się jednakże od 1933 r. Droga ustawową doszło do ujednoczenia ubezpieczeń na ziemiach trzech byłych zaborów tzw. ustawa scaleniowa<sup>114</sup>. W 1935 r. na mocy tej ustawy powołano do życia Zakład Ubezpieczeń Społecznych – zarządzał on pięcioma wyodrębnionymi funduszami. Powstały w roku 1933 Fundusz Pracy przyłączony został w 1935 r. do Funduszu Bezrobocia, przejmując całokształt zadań związanych z polityką rynku pracy, w istotnym stopniu skierowaną na aktywizację bezrobotnych. Przedwojenne ubezpieczenia obejmowały robotników, z wyłączeniem jednak pracujących w rolnictwie.

Po II wojnie światowej, w roku 1945 zaczął funkcjonować nowy model ubezpieczeń społecznych. Składki za pracowników opłacać zaczęli wyłącznie pracodawcy. Ubezpieczeniem społecznym objęci zostali robotnicy rolni. Od roku 1949 państwo przejęło na siebie w całości zadanie finansowania ubezpieczeń. Został zlikwidowany ZUS, który reaktywowano ponownie w 1960 r. System emerytalno-rentowy ulegał ciągłym zmianom na przestrzeni lat 1954, 1958, 1968, 1982. W roku 1980 weszła w życie uchwalona w 1977 r. ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich

---

<sup>110</sup> T. Kaźmierczak, *O potrzebie końca pomocy społecznej jaką znamy*, „Problemy Polityki Społecznej” 2014, nr 4.

<sup>111</sup> Dz. U. Nr 9, poz. 122 z 1919 r.

<sup>112</sup> Dz. U. Nr 44, poz. 272 z 1924 r.

<sup>113</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 911 z 1927 r.

<sup>114</sup> Dz. U. Nr 51, poz. 396 z 1933 r.

rodzin<sup>115</sup>. Dalsze reformy przeprowadzono w latach 1982 i 1983, wydając nowe ustawy: o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych<sup>116</sup> oraz zmieniono ustawę o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego, wprowadzając świadczenie rehabilitacyjne<sup>117</sup>. W roku 1986 powołano ustawą Fundusz Ubezpieczeń Społecznych<sup>118</sup>. Ostatnie znaczące reformy przeprowadzono w 1998 r., a zaczęły one obowiązywać z nastaniem 1999 r., zmieniając dotychczasowy system.

## § 2. Rola i znaczenie instytucji socjalnych we współczesnym demokratycznym państwie prawnym

Instytucje socjalne choć niezależne, tworzą część zintegrowanych struktur państwa, powołanych do wykonywania w jego imieniu określonych zadań. Potwierdzają to również akty prawa międzynarodowego, w których posłużono się nazwą „zabezpieczenie społeczne”. W Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej w 1948 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych, uznano prawo każdego człowieka do posiadania zabezpieczenia społecznego. Do zabezpieczenia społecznego odwołano się również w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Zabezpieczenie społeczne jest ideą, zgodnie z którą ogół społeczeństwa, poprzez swoją organizację jako państwowość, zobowiązuje się do zapewnienia warunków bytu wszystkim, którzy nie ze swej winy nie mogą go sobie zapewnić poprzez własną pracę. Założenie to opiera się na solidarności społecznej. Oznacza konieczność zabezpieczenia podstaw materialnego bytu wszystkim, którzy z uwagi na swój wiek, inwalidztwo i niepełnosprawność nie są w stanie podjąć pracy oraz tym, którzy bez swej winy – mimo zdolności i gotowości do pracy – nie mogą jej podjąć z powodu bezrobocia.<sup>119</sup> Zabezpieczenie społeczne realizowane jest przy pomocy następujących środków prawnych: ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej.

Finansowanie wspomnianych środków obciąża budżet państwa oraz budżet samorządowy. Część świadczeń uzależniona jest od wcześniejszego

---

<sup>115</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 140 z 1977 r.

<sup>116</sup> Dz. U. Nr 40, poz. 268 z 1982 r.

<sup>117</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 33 z 1983 r.

<sup>118</sup> Dz. U. Nr 42, poz. 201 z 1986 r.

<sup>119</sup> W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2007, s. 95.

opłacenia składek, w pozostałej części odbywa się to bez ich uiszczania. Instytucje socjalne utrzymuje ogół społeczeństwa, które ma obowiązek aktywnego działania na rzecz tych, którzy nie są w stanie zapewnić sobie utrzymania. Prawo do świadczeń majątkowych z zabezpieczenia społecznego mają wszyscy członkowie społeczeństwa, różne są jedynie podstawy prawne, w oparciu o które uprawnienia te powstają. Świadczeń wypłacanych z zabezpieczenia społecznego nie można inaczej nazwać, jak forma redystrybucji środków majątkowych, gromadzonych przez państwo na rzecz jego obywateli. Służyły one bezpośrednio utrzymaniu pokoju społecznego oraz istniejącego ładu społecznego. Polityka społeczna, prowadzona przez odrębne reżimy prawne, służyła ochronie istniejących systemów politycznych<sup>120</sup>. Zwrócono też na to uwagę w preambule do Konstytucji MOP z 1919 r., o czym świadczy fragment jej zapisu: „Zważywszy, że pokój powszechny i trwały może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej, zważywszy, że istnieją warunki pracy pociągające dla większej liczby ludzi niesprawiedliwość, powodują nędzę i niedostatek co rodzi niezadowolenie zagrażające pokojowi i harmonii powszechniej, że polepszenie warunków jest rzeczą pilną(...), postanowiono uchwalić tę Konstytucję”. Utrzymaniem ładu społecznego zainteresowane były więc władze poszczególnych państw europejskich.

W Polsce i w innych państwach europejskich systemy zabezpieczenia społecznego funkcjonują według jednolitych reguł, zapisanych w Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r., Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej z 1996 r., Zrewidowanym Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego z 1990 r. Z nich to wynikają obowiązki państwa, one też określają minimalny poziom świadczeń socjalnych, wypłacanych z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, zobowiązują władze do podnoszenia poziomu tych świadczeń, nakazują też jednolite traktowanie ubezpieczonych bez względu na obywatelstwo.

Problematyka zabezpieczenia społecznego zaznaczyła swoją obecność na szczeblu Unii Europejskiej. Ponieważ państwa członkowskie nie ujednoliciły rozwiązań socjalnych, każde z nich zachowało swobodę samodzielnego określania warunków uczestnictwa w tych systemach oraz zakresu poddanych im podmiotów, rodzaju świadczeń wraz z ustaleniem ich wysokości, nie stworzono jednolitego wspólnotowego systemu ubezpieczeń. Prawo wspólnotowe koncentruje się jednak na ochronie migrujących przed utratą

---

<sup>120</sup> A. Świątkowski, *Przyszłość zabezpieczenia społecznego w Polsce w europejskiej perspektywie. Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, 2005, s. 174.



praw, przysługujących im ze względu na wypracowane w różnych państwach podstawy korzystania ze świadczeń. Stara się zarazem przeciwdziałać wykorzystywaniu różnic w tych systemach dla obchodzenia prawa. W tym celu niezbędne okazało się ściśle powiązanie krajowych systemów ubezpieczeniowych, koordynacji ich działań, a niekiedy harmonizacji rozwiązań. Do tego zadania powołano Komisję Administracyjną i Komitet Doradczy do spraw Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących<sup>121</sup>. Dokonują one wykładni przepisów oraz koordynują współpracę między państwami i ich instytucjami ubezpieczeniowymi. Konieczna stała się wymiana informacji o ubezpieczonych celem zapewnienia świadczeń i zapobiegania nadużyciom. Nie obejmuje to jednak kwestii zapobiegania i zwalczania nadużyć, co z pewnością nie ułatwia zadania instytucjom socjalnym i organom ścigania.

### § 3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w osobowość prawną. Prezesa ZUS powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zakład działa na podstawie ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>122</sup>. Jako jednostka organizacyjna gospodaruje swoim mieniem oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków. Sprawozdanie finansowe ZUS-u podlega badaniu i ogłaszaniu na zasadach przepisów o rachunkowości. Strukturę organizacyjną tworzą Centrala, oddziały, inspektoraty i biura terenowe. Oprócz Prezesa powołany jest zarząd i rada nadzorcza. Zakład jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i Funduszu Emerytur Pomostowych. Najważniejszym z nich jest niewątpliwie Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jako państwowy fundusz celowy. Oprócz ustawowych składek

---

<sup>121</sup> Jest to kolegialny organ powołany na podstawie art. 80 Rozporządzenia Rady EWG nr 1408/71 z 18.06.1971 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie. W jej skład wchodzi przede wszystkim przedstawiciele rządów państw członkowskich Unii. Komisja zajmuje się m.in. wykładnią przepisów z zakresu koordynacji, wspieraniem i inicjowaniem współpracy między państwami oraz przygotowywaniem wniosków do Komisji Europejskiej o wprowadzenia zmian w przepisach.

<sup>122</sup> Dz. U. Nr 37, poz. 887 z 1998 r. ze zm.

zasilają go wypłaty z budżetu państwa, z oprocentowania rachunków bankowych, dotacje budżetowe i w określonych przypadkach kredyty bankowe. W ramach tego funduszu funkcjonują oddzielne fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy.

Na Zakładzie spoczywa obowiązek wykonywania podstawowych funkcji systemu ubezpieczeń społecznych. Ustala on i wypłaca świadczenia ubezpieczeniowe oraz inne przewidziane ustawą świadczenia. Jest on uprawniony do przyznawania i wypłaty następujących rodzajów świadczeń:

- z tytułu choroby i macierzyństwa: zasiłków chorobowych, macierzyńskich, opiekuńczych, wyrównawczych oraz świadczenia rehabilitacyjnego;
- z tytułu długotrwałej niezdolności do pracy: renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty szkoleniowej;
- z tytułu uzyskania odpowiedniego wieku: emerytury oraz dodatku pielęgnacyjnego do rent i emerytur;
- z tytułu śmierci osoby ubezpieczonej: renty rodzinnej, dodatku do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej;
- z tytułu wypadku przy pracy: jednorazowego odszkodowania, świadczenia z tytułu choroby, długotrwałej niezdolności do pracy, śmierci żywiciela, świadczeń zdrowotnych z zakresu stomatologii i szczepień ochronnych, zwrotu kosztów poniesionych na zakup przedmiotów ortopedycznych.

Do pozostałych świadczeń włączyć należy: zasiłek pogrzebowy, rentę socjalną, świadczenie przedemerytalne oraz rehabilitację leczniczą w ramach prewencji rentowej ZUS.

Zwrócić uwagę należy na konieczność przeprowadzania badań lekarskich osób ubezpieczonych dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W kompetencji Zakładu spoczywa orzecznictwo w sprawie czasowej niezdolności do pracy, a co za tym idzie, Zakład wydaje decyzje o przyznaniu i cofaniu uprawnień do renty. Kontroluje także płatników składek w zakresie wywiązywania się przez nich z obowiązku opłaty składek, jak również prowadzi przymusową egzekucję należności z tytułu składek objętych obowiązkiem ustawowym. ZUS współpracuje z organami administracji rządowej, z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi i organizacjami międzynarodowymi. Dodatkowo pełni funkcję instytucji właściwej i instytucji łącznikowej przy realizacji międzynarodowych umów i porozumień dotyczących ubezpieczeń społecznych, zajmując się obsługą świadczeń realizowanych na podstawie tych umów i porozumień. Wyznaczono mu obowiązek pełnienia funkcji instytucji łącznikowej w zakresie koordynacji



systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze przezeń realizowanym. Wspomnieć należy też o jednostce organizacyjnej Zakładu – Biurze Rent Zagranicznych, które wykonuje w Centrali ZUS zadania łącznikowe w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, podlegających koordynacji i współpracuje z zagranicznymi instytucjami łącznikowymi państw członkowskich Unii Europejskiej.

#### § 4. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Zadania wynikające z realizacji ubezpieczeń społecznych rolników powierzono Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, na mocy ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.<sup>123</sup> Jest ona niezależną od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych instytucją, realizującą swoje ustawowe zobowiązania. Jako centralny organ administracji rządowej podlega ministrowi właściwemu dla rozwoju wsi. Prezesa KRUS powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek tego ministra. Funkcje opiniodawczo-doradczą oraz kontrolną pełni powołana przy Prezesie KRUS – Rada Rolników w składzie 25 osób. Strukturę Kasy tworzą oprócz centrali oddziały regionalne oraz placówki terenowe.

Źródłem finansowania ubezpieczeń społecznych rolników są składki opłacane przez ubezpieczonych rolników oraz dotacje z budżetu państwa. Kasa prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, która opiera się na dwóch funduszach: Funduszu Składkowym oraz Funduszu Emerytalno-Rentowym. Obydwa fundusze są od siebie niezależne. Spośród nich Fundusz Składkowy jest najważniejszym, posiada osobowość prawną, a zarządza nim Prezes KRUS przy nadzorze Rady Rolników. Z tego funduszu następuje finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz płynie wsparcie w przypadku niedoboru funduszu administracyjnego oraz funduszu prewencji i rehabilitacji. Funkcjonuje on bez dotacji budżetowej.

Z kolei Fundusz Emerytalno-Rentowy przeznaczony jest na finansowanie świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego, wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, refundacji określonych kosztów

---

<sup>123</sup> Dz. U. Nr 7, poz. 24 z 1990 r. ze zm.

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ubezpieczeń zdrowotnych. Niedobór może zostać uzupełniony w drodze zaciągnięcia kredytu bankowego. Ma on charakter państwowego funduszu celowego. W organizacji tego systemu wprowadzono elementy odpowiadające modelowi samorządowemu ubezpieczenia, a także ograniczono gwarancje wypłaty świadczeń przez państwo, ustalając zasadę samofinansowania przez ubezpieczonych w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz dotowania, ze względu na zadania polityki rolnej w dziedzinie emerytalno-rentowej<sup>124</sup>. System ubezpieczenia społecznego rolników gwarantuje świadczenia pieniężne w postaci emerytury rolniczej, renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, renty rolniczej szkoleniowej, renty rodzinnej, emerytury i renty z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin, dodatków do emerytur i rent, zasiłku pogrzebowego, a także świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

Zwrócić należy uwagę na zmniejszenie się ilości ubezpieczonych, podlegających ubezpieczeniu społecznemu w Kasie. O ile na początku lat 90-tych mieliśmy ponad 2 mln emerytów i rencistów zgłoszonych w tej instytucji, a w 1995 r. wielkość ta osiągnęła 2 mln 49 tys., tak w ciągu 20 lat liczba ubezpieczonych zmalała do zaledwie 1 200 000, różnica wynosi o 800 000 mniej<sup>125</sup>. Zmniejszyła się w znaczącym stopniu liczba rencistów, a emerytury pobiera 1 000 000 uprawnionych. Jako patologiczne ocenić należy praktyki, w których osoby kupują grunty o powierzchni 1–2 ha po to, by zarejestrować się w Kasie, nie prowadząc żadnej rolniczej działalności, z tego tylko względu, że składki są dużo niższe i opłacane kwartalnie. Wysokość takich emerytur jest dużo niższa niż dla porównania z ZUS, ale tzw. „rolnik” finansuje je ze składek tylko w 10%, resztę zaś dopłaca budżet państwa.

## § 5. Powiatowe Urzędy Pracy

Sprawami zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu na szczeblu centralnym zajmuje się minister pracy. Wszelkie sprawy związane z bezrobociem reguluje ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>126</sup>. Ustawa określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia,

<sup>124</sup> W. Muszalski, *op. cit.*, s. 159.

<sup>125</sup> Dane z końca 2014 r. pochodzące ze statystyki KRUS.

<sup>126</sup> T.j. Dz. U. z 2013, poz. 674 ze zm.

łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. W art. 2 ust. 1 pkt 2 zamieszczono rozbudowaną definicję bezrobotnego. Organami zatrudnienia oprócz ministra są wojewodowie, marszałkowie województw i starostowie, a od roku 2000 na samorząd województwa i powiatu scedowano zadania związane ze sprawami zatrudnienia. Wojewodowie i powiatowe urzędy pracy wykonują więc zadania przeciwdziałania szeroko pojmowanemu bezrobociu.

Wojewódzkie urzędy pracy sprawują kontrolę i koordynują pracę urzędów powiatowych, a także do ich właściwości rzeczowej należy realizacja zadań, wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników w ramach Unii Europejskiej i związanej z tym koordynacji świadczeń dla bezrobotnych. Do powiatowych urzędów pracy należy prowadzenie pośrednictwa pracy w różnych formach: pośrednictwo zawodowe, wypłata zasiłków dla bezrobotnych, inicjowanie i finansowanie pomocy w tworzeniu i utrzymaniu dotychczasowych miejsc pracy, przy wykorzystaniu różnych środków realizacji.

Ważną częścią systemu przeciwdziałania bezrobociu jest Fundusz Pracy, będący państwowym funduszem celowym, dysponentem którego jest minister właściwy do spraw pracy. Tworzą go obowiązkowe składki, a także dotacje z budżetu państwa, środki unijne oraz inne wpływy określone w ustawie. Z niego pochodzą więc środki na finansowanie przedsięwzięć ustawy, wypłatę świadczeń, dofinansowanie zasiłków itp. Zasiłek dla bezrobotnych jest jednym ze świadczeń wypłacanych z tego funduszu. Stanowi on częściową pomoc w zabezpieczeniu środków utrzymania w okresie przypadającym do znalezienia przez bezrobotnego pracy. Prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy, pod warunkiem spełnienia dodatkowych, szczególnych wymagań. Wysokość zasiłku określana jest miesięcznie i podlega zmniejszeniu po upływie kolejnych miesięcy pozostawania bez pracy. Ustalono dwa okresy pobierania zasiłku, odpowiednio do kryteriów – 6 i 12 miesięcy.

## § 6. Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej

Zgodnie z treścią ustawy z 12.04.2004 r.<sup>127</sup> o pomocy społecznej, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwie-

---

<sup>127</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 594 z 2004 r. ze zm.

nie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Podmiotami organizującymi są organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując na zasadzie partnerstwa z innymi podmiotami niepublicznymi. Jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są: regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej (MOPS, GOPS), dom pomocy społecznej, placówka specjalistycznego poradnictwa, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej.

Na pierwszym miejscu wśród zadań pomocy społecznej umieszczono przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń. Wynika to z tego, że w rozumieniu potocznym pomoc społeczna kojarzona jest właśnie z taką działalnością, a udzielanie wsparcia poprzez różnego rodzaju świadczenia jest podstawową funkcją pomocy społecznej<sup>128</sup>. Pozostałymi formami jest pomoc w naturze, pod postacią świadczeń rzeczowych i oferowania usług. Naczelnym organem pomocy społecznej jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania podmiotowi niepublicznemu. Świadczeniami o charakterze pieniężnym wymienionymi w ustawie są zasiłki: stały, okresowy, celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne dla cudzoziemców.

Świadczenia z pomocy społecznej udzielane są na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego bądź innej osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Poza tym pomoc społeczna może być udzielana również z urzędu. Ustawa przewidziała zasady odpłatności za świadczenie. Obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa na osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej, spadkobiercy beneficjenta tej pomocy oraz innych osobach z rodziny korzystającego z pomocy, w przewidzianych tam sytuacjach. Jeżeli wystąpią przypadki korzystania z nienależnie pobranych świadczeń, ich ściągnięcie odbywa się na zasadach przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Uregulowana została procedura przyznawania poszczególnych form pomocy społecznej.

---

<sup>128</sup> J. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 90.

## § 7. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Problematykę zatrudnienia osób niepełnosprawnych reguluje ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.<sup>129</sup> Tworzy ona Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, będący państwowym funduszem celowym, którego dysponentem pozostaje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Fundusz zasilany jest wpłatami pracodawców, dotacjami z budżetu państwa, subwencjami oraz innymi środkami. Środki funduszu przekazywane są samorządom powiatowym i wojewódzkim na sfinansowanie kosztów zadań zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Mogą one zostać wypłacone pracodawcom wykonującym działalność gospodarczą, stanowiąc pomoc w zatrudnieniu pracowników niepełnosprawnych. Jeżeli pracodawca nie wydzieli bądź nie zorganizuje w przepisany termin stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej, obowiązany jest dokonać w dniu rozwiązania stosunku pracy z tą osobą wpłaty na fundusz w wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia za pracownika. Osoba niepełnosprawna wykonująca działalność gospodarczą może złożyć wniosek o wypłatę refundacji składek na ubezpieczenie społeczne za dany miesiąc.

Pracodawcy przysługuje ze środków funduszu miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, o ile pracownik ten został ujęty w ewidencji osób niepełnosprawnych. Od roku 2015 jest to dofinansowanie określone w konkretnej kwocie i uzależnione od stopnia niepełnosprawności pracownika. Zasadą jest premiowanie zatrudniania pracowników o znacznym stopniu niepełnosprawności. Jeżeli zatrudni przez okres co najmniej 36 miesięcy osobę niepełnosprawną, zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna, może otrzymać na wniosek ze środków funduszu zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy, do wysokości piętnastokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Środki wypłacane z tego funduszu podlegają kontroli ze strony władz PFRON. W przypadku stwierdzenia podczas tej kontroli nieprawidłowości, wydaje się decyzję nakazującą zwrot wypłaconej refundacji w zakresie stwierdzonej nieprawidłowości. Kontrola obejmuje zgodność ze stanem faktycznym danych zawartych w dokumentacji. Ustawa dopuszcza, aby PFRON wypłacał dofinansowanie pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej na określone w przepisach cele.

---

<sup>129</sup> Dz. U. Nr 123, poz. 776 z 1997 r. ze zm.