

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Andrzej Szlęzak, *Stosunki majątkowe między konkubentami. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo UAM, Poznań 1992, ss. 118.

Monografia Andrzeja Szlęzaka poświęcona stosunkom majątkowym między konkubentami zasługuje na baczność uwagi czytelników. Jest to praca o szczególnych walorach poznawczych i na wskroś oryginalna, gdyż temat ten nie został dotychczas w naszym piśmiennictwie monograficznie opracowany. Na uwagę zasługuje już sama analiza pojęcia konkubinatu. Autor zwraca uwagę na fakt, iż w praktyce występuje wielość form tego zjawiska: od związków przelotnych do długotrwałych, przypominających sprawnie funkcjonujące małżeństwa. Autor słusznie przy tym zaznacza, że modele małżeństw też bywają różne, lecz dla celów jurystycznej analizy konkubinatu trzeba posłużyć się analogią do wzorca małżeństwa przyjętego w obowiązującym prawie. Konkubinatu przeto to związek kobiety i mężczyzny założony ze względu na chęć wspólnego życia lub ze względu na potrzebę zapewnienia środowiska rodzinnego wspólnym dzieciom. Bliższemu wyjaśnieniu pojęcia konkubinatu służy też interesujące porównanie z występującymi w niektórych krajach instytucjami pośrednimi między konkubinatem a małżeństwem (małżeństwa faktyczne w ZSRR w latach 1926 - 1944 i w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej oraz swoiste *common law marriage* w USA).

Zwraca też uwagę stosunek Autora do instytucji konkubinatu. Swój pogląd w tej materii A. Szlęzak poprzedza prezentacją trzech modeli konkubinatu, jakie występują w systemach prawnych różnych krajów: a) modelu permissyjnego - w którym uznaje się za dopuszczalne stosowanie do konkubinatu przepisów o małżeństwie; b) modelu neutralnego - w którym wyłącza się dyskryminację konkubinatu w porównaniu z małżeństwem; c) modelu restrykcyjnego - który ma zniechęcać zainteresowanych do pożycia bez zawarcia związku małżeńskiego. Podkreślając, iż orzecznictwo polskie kategorycznie wyłącza stosowanie do konkubinatu w drodze analogii przepisów o małżeństwie, Autor opowiada się zdecydowanie przeciwko jakiegokolwiek dyskryminacji konkubentów, a więc za modelem, który ani nie zrównuje w imię samych tylko funkcjonalnych podobieństw obydwu instytucji, ani nie dyskredytuje konkubinatu w imię ochrony małżeństwa.

Po przeanalizowaniu powyższych problemów o charakterze wstępnym, Autor przechodzi do zasadniczej części pracy, tj. do przedstawienia wchodzących w rachubę podstaw prawnych regulacji stosunków majątkowych między konkubentami, zarówno w okresie trwania konkubinatu, jak i w związku z rozliczeniami, do jakich w reguły dochodzi po jego ustaniu. Jako jedną z podstaw prawnych regulacji powyższych stosunków Autor omawia czynności prawne (umowy), do jakich może dochodzić między konkubentami. Zawarcie takiej umowy ("umowy konkubentkiej") z reguły przesądza sprawę, gdyż zgodnie z zasadą swobody umów (ale z zastrzeżeniem honorowania przepisów i zasad bezwzględnie obowiązujących) wyłącza stosowanie regulacji ustawowych. Nic przeto dziwnego, że tej problematyce Autor poświęca przeważającą część swej pracy (ok. 90 stron).

Autor dostrzega trudności, jakie nastęrczałoby ustalenie, czy strony taką umowę zawarły i w sposób precyzyjny rozważa, w jakich szczególnych okolicznościach może dojść do jej zawarcia. Z kolei, jeśli już dojdzie do określonego porozumienia, trzeba - zdaniem Autora - wyjaśnić, czy mamy do czynienia z czynnością prawną, czy też z tzw. czynnością z grzeczności, nie rodzącą skutków jurystycznych. Autor słusznie przy tym zaznacza, że ta ostatnia konstrukcja może mieć sens tylko o tyle, o ile przyjmie się, iż czynność z grzeczności nie stanowi podstawy prawnej do bezpodstawnego wzbogacenia. Rozważa także, czy konstrukcji czynności z grzeczności nie można zastąpić koncepcją "nieważnej czynności prawnej", przy czym i w tym wypadku czynność ta nie rodziłaby obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia jako umotywowanego "konsensem społecznym lub życzliwością".

Wiele miejsca poświęca Autor okolicznościom umożliwiającym ustalenie, czy między partnerami doszło do umownej regulacji ich stosunków majątkowych, czy też ewentualne porozumienie nie miało charakteru czynności prawnej. Dla tego drugiego przypadku Autor rozważa zastosowanie do rozliczeń między konkubentami odpowiednich przepisów ustawowych. I tak, w rozdziale III omawia przesłanki stosowania przepisów regulujących instytucję "bezpodstawnego wzbogacenia", zaś w rozdziale IV - "inne podstawy rozliczeń między konkubentami". Do podstaw tych zalicza: przepisy o roszczeniach uzupełniających, o współwłasności, o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia, o czynach niedozwolonych. Rozdział ten zamyka analiza relacji majątku konkubentów do majątku małżonków.

Pracę kończy rozdział V poświęcony wnioskowi *de lege ferenda*. Zasadnicza teza Autora w tym zakresie sprowadza się do twierdzenia, iż konkubinaty nie wymaga odrębnej, całościowej regulacji, instrumenty prawa cywilnego są bowiem na tyle bogate, że większość problemów prawnych wyłaniających się w związku z funkcjonowaniem konkubinatu można rozwiązać na podstawie przepisów już obowiązujących. Tezę tę Autor przekonująco uzasadnia. Wskazuje w szczególności, że całościowe unormowanie instytucji konkubinatu na wzór innych instytucji prawnych, jak np. współwłasności czy umowy o pracę, jest nieuzasadnione z tej przyczyny, że konkubinaty jest ze społecznego punktu widzenia zjawiskiem nieporównanie bogatszym i bardziej zróżnicowanym niż instytucja małżeństwa. Zwraca też uwagę na fakt, że szczegółowego uregulowania konkubinatu nie ma w żadnym ustawodawstwie zachodnioeuropejskim, a właściwie - z pewnymi zastrzeżeniami - w żadnym kraju. Zgodnie ze swą koncepcją A. Szlęzak odrzuca argument, w myśl którego przeciwko całościowej regulacji przemawia fakt, iż regulacja taka przyczyniłaby się do rozchwiania podstaw moralnych instytucji małżeństwa. Nie wyłącza natomiast powołania do życia przepisów regulujących tylko niektóre kwestie związane z konkubinatem (regulacja cząstkowa).

Powyższe spostrzeżenia to jedynie przykładowa ilustracja treści pracy. Bogactwo jej jest tak wielkie, że nawet skrótkowe przedstawienie pogłębionych rozważań Autora wykracza poza możliwości recenzji. Bodaj najsilniejszą stroną recenzowanej książki są przedstawione w niej różnorodne konstrukcje doktrynalne. Należy się liczyć z tym, że w miarę rozwoju polskiej praktyki orzeczniczej w zakresie spraw związanych z konkubinatem, praca ta stanie się cenną pomocą dla sądów. Można się tego spodziewać także dlatego, że Autor - poza własnymi przemyśleniami - prezentuje tu syntetyczny przegląd ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa innych, głównie zachodnioeuropejskich krajów.

W nawiązaniu do tego ostatniego spostrzeżenia wypada zwrócić uwagę, że Autor w "słowie odautorskim" jakby tłumaczy się ze stosunkowo wąskiego wykorzystania danych porównawczych, wskazując, że specjalnie tej problematyce poświęcił dwa inne opracowania opublikowane w latach 1987 - 1988. Mimo to w recenzowanej monografii znalazło się sporo akcentów porównawczych, dobrze zresztą przez Autora wykorzystanych, tak że czytelnik nie odczuwa w tym względzie niedosytu przy jej studiowaniu. Akcenty porównawcze podnoszą zresztą wartość dzieła. Na szczególną akceptację zasługuje też umiar, jaki Autor okazał przy formułowaniu postulatów *de lege ferenda*.

Meritum pracy nie nasuwa uwag krytycznych. Niektóre z koncepcji Autora mogą oczywiście budzić do dyskusji, ale żadnej z nich nie sposób zarzucić dowolności; są one z jurydycznego punktu widzenia prawidłowo broniące. Autor może się w szczególności spotkać z zarzutem, że przejawiana przezeń tendencja do bardzo szerokiej ochrony instytucji konkubinatu nie powinna znaleźć społecznej akceptacji. Autor zarzut ten jakby z góry odrzuca, trafnie wskazując, iż taki właśnie trend znajduje akceptację w coraz większej liczbie krajów europejskich. Z kolei to stwierdzenie może się spotkać z kontrargumentem, że nie wszystko w tej tak delikatnej dziedzinie musi u nas przedstawiać się tak samo, jak w innych krajach.

W pracy można kwestionować tylko pewne, drugorzędnej zresztą natury usterki formalne. Jak się wydaje, niektóre wywody nie są zakończone przysłówiową "kropką nad i". Brak jest zwłaszcza wyraźnego wskazania, jak daleko konkubenci mogą iść w swoich umowach? Czy treścią tych umów mogą czynić normy ustawowe wchodzące w skład systemu ustawowej wspólności małżeńskiej, a zwłaszcza czy mogą generalnie postanowić, że do ich majątku mają zastosowanie przepisy o majątku wspólnym małżonków? Nie ma też mowy o tym, czy i jaką przeszkodę dla takiej regulacji stanowi fakt, iż prawa majątkowe małżonków stanowią przedmiot wspólności łącznej, a w przypadku konkubinatu tego elementu z istoty rzeczy brak.

¹ *Konkubinaty w świetle prawa rodzinnego państw kapitalistycznych*. Studia Prawnicze 1987, z. 4; *Konkubinaty w świetle prawa państw socjalistycznych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1988, z. 1.

Nie jest też w pełni jasne, jaki jest stosunek podstawy rozliczeń przedstawionej w rozdziale III (bezpodstawne wzbogacenie) do podstaw omówionych w rozdziale IV (roszczenia uzupełniające, współwłasność itp.). Brak tu wyraźnego wskazania, że przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu powinny być stosowane jako ostatnie, gdy zastosowanie innych nie wchodzi w rachubę. Jeżeli zaś tak, to wyłania się pytanie, czy kolejność tych dwóch rozdziałów nie powinna być odwrotna?

Wyrazem zbyt skrótowego ujmowania niektórych zagadnień jest podejście Autora do polskiego orzecznictwa. Prawdą jest, że orzecznictwo to nie jest szczególnie bogate, ale traktowane jako całość prezentuje mimo to pewną koncepcję. Tego jednak nie można się z pracy dowiedzieć: Autor orzeczenia sądów polskich przedstawia, niekiedy trafnie je krytykuje, ale czyni to w rozproszeniu, bez widocznej dla czytelników syntezy.

Są to jednak usterki o niewielkim ciężarze gatunkowym. Ogólnie rzecz ujmując wypada stwierdzić, że recenzowana praca jest udaną monografią naukową, wzbogacającą dorobek polskiej myśli cywilistycznej. Zamieszczona przeto na wstępie zachęta, aby czytelnicy pracą tą się zainteresowali, okazuje się w pełni uzasadniona.

Jerzy Ignatowicz

Hans Peter Bull, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, wyd. 3 zmienione, C. F. Müller *Juristischer Verlag*, Heidelberg 1991, s. XXVII, 400.

Na niemieckim rynku wydawniczym można znaleźć kilkanaście podręczników prawa administracyjnego¹. Podręcznik pióra Hansa Petera Bulla, ministra spraw wewnętrznych kraju Szlezwik-Holsztyn, profesora prawa publicznego Uniwersytetu w Hamburgu, został napisany w sposób oryginalny, odbiegający od innych podręczników. Może wpływ na takie ujęcie ma wykonywanie przez autora funkcji administracyjnych (obecnie ministra rządu krajowego, a poprzednio rzecznika do spraw ochrony danych - Bundesbeauftragter für den Datenschutz).

H. P. Bull postawił sobie zadanie, aby jego dzieło dostarczyło wiadomości: a) o zadaniach, funkcjach, organizacji, personelu, środkach i sposobach postępowania administracji publicznej oraz b) o warunkach praworządnego działania administracji. Ma to prowadzić do zrozumienia związków między problemami społecznymi w poszczególnych dziedzinach a odnoszającymi się do nich zadaniami administracji publicznej oraz do prawidłowego metodycznie przedstawienia poszczególnych zagadnień szczegółowych. Autor zmierza do tego, aby czytelnik mógł się zapoznać nie tylko z pojęciami i szczegółowymi wiadomościami, lecz również ze złożonymi problemami i aby potrafił znaleźć metody ich rozwiązania.

Trzęcie wydanie dzieła zostało zmienione i przerobione w celu uwzględnienia dyskusji, w szczególności co do nieformalnych i konsensualnych działań administracji; uwzględnia też traktat o zjednoczeniu Niemiec.

Mimo przyjętego tytułu ("ogólne prawo administracyjne") autor wyraża pogląd, że nie można opanować "ogólnego" prawa administracyjnego bez odniesienia do "szczególnych" problemów administracji ani też izolować "szczególnego" prawa administracyjnego od zagadnień ogólnej części tego prawa. Dlatego przykłady z poszczególnych dziedzin muszą być omawiane dla objaśnienia problemów ogólnych. Niektóre pojęcia i instytucje szczególnego prawa administra-

¹ Do historycznych, ale ciągle wartościowych dzieł należą prace: O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, wyd. 1895, 1914 i 1924, nowy druk - 1969; F. Kleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. 8 z 1928 r., nowy druk - 1960; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, wyd. 3 z 1931, nowy druk - 1966; H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, 1949 (zawiera również wprowadzenie do nauki administracji); E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Band I, Allgemeiner Teil, wyd. 10 - 1973. Współczesnymi sztandarowymi podręcznikami są: H. J. Wolff, O. Bachof, *Verwaltungsrecht I - III*, wyd. 1974, 1976, 1978, liczące prawie 1800 stron opracowanie i prawie tak samo obszerne dzieło zbiorowe: *Allgemeines Verwaltungsrecht* pod red. H.-U. Erichsena i W. Martensa, wyd. 8 - 1988 oraz *Besonderes Verwaltungsrecht* pod red. I. von Müncha, wyd. 8 - 1988. Spośród innych podręczników prawa administracyjnego, poza recenzowanym, wymienić należy podręcznik H. Maurera, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, który w latach 1980 - 1990 doczekał się siedmiu wydań (wyd. 7 - München 1990).

cyjnego, według dotychczasowego podziału, należą obecnie do niezbędnych składników wykształcenia administracyjno-prawnego. W tej sytuacji wybór tytułu jego dzieła jest uzasadniony tylko tym, aby nie budzić oczekiwań, iż dzieło to jest wyczerpujące.

Podręcznik został podzielony na sześć działów, nie licząc wprowadzenia, oraz na 22 rozdziały (paragrafy) i 1194 punkty zamieszczone na marginesach. Każdy rozdział poprzedza podanie kilku, a czasem kilkunastu kasusów bądź pytań wyjściowych, które mają naświetlić tematykę danego rozdziału i zachęcać do lektury. Odpowiedzi na postawione pytania bądź rozwiązania kasusów wynikają z tekstu danego rozdziału; nie są jednak omawiane szczegółowo, natomiast podane są źródła, których lektura pozwala na szczegółowe zapoznanie się z odpowiedzią bądź rozwiązaniem kasusu. Autor przyznaje, że takie przedstawienie materiału jest trudne, ale mimo to podjął próbę takiego opracowania, aby wyrąbać dukt przez gąszcz.

Takie przedstawienie zagadnień jest bardzo pouczające dla czytelnika zagranicznego, gdyż umożliwi mu uzyskanie informacji, jak poszczególne zagadnienia są rozwiązywane nie tylko w ujęciu teoretycznym, ale również w praktyce legislacyjnej oraz przez orzecznictwo.

Dział I podręcznika poświęcony jest czterem podstawowym zagadnieniom. Rozdział 1 zawiera objaśnienie pojęcia administracji, zwłaszcza dla potrzeb prawa administracyjnego (w rozumieniu materialnym, organizatorskim-instytucjonalnym i formalnym), rys historii administracji oraz omówienie współczesnych typów i funkcji administracji, jak i konieczność "prywatyzowania" zadań administracyjnych wskutek trudności finansowych państwa.

Z kolei autor omawia pojęcie prawa administracyjnego, jego miejsce w systemie prawa publicznego, zakres, wewnętrzny podział i krótką historię oraz podaje charakterystykę tej gałęzi prawa. Wiele miejsca poświęca odgraniczeniu prawa publicznego od prawa prywatnego, dokonuje przeglądu ważniejszych koncepcji odnoszących się do tego zagadnienia oraz wskazuje na konsekwencje ich zastosowania, zwłaszcza w odniesieniu do czynności faktycznych administracji, co do których brakuje punktu zaczepienia dla przypisania ich do prawa publicznego bądź prywatnego.

W rozdziale poświęconym zasadniczym pojęciom i zasadom organizacji administracji objaśnione zostały takie pojęcia jak organ, piastun organu, władza, właściwość, hierarchia, nadzór, pomoc prawna, cele organizacji, centralizacja i decentralizacja jako podstawowe tendencje organizacji administracji i władztwo organizacyjne.

W ostatnim rozdziale działu I przedstawiono w sposób zwięzły strukturę niemieckiej administracji publicznej poczynając od administracji federalnej kończąc na administracji gmin i ich związków.

W obszernym dziale II, zatytułowanym "Związanie prawem i wolność kształtowania administracji", omówione zostały konstytucyjne podstawy działania administracji, legalność jej działania, zagadnienie właściwego stosowania prawa i wykorzystywania uznania oraz obowiązki administracji w postępowaniu administracyjnym.

Wychodząc od pojęcia państwa prawnego i zasady podziału władz autor przedstawił ewolucję pojęcia ustawy oraz jej obecne rozumienie w świetle przepisów ustawy zasadniczej RFN, podkreślając, iż niedopuszczalne są ustawy "indywidualne", jak np. ustawa ograniczająca działalność gospodarczą rodziny Krupp czy innej, gdyż naruszałaby art. 19 ust. 1 ustawy zasadniczej. Jako szczególny typ ustawy, odmienny od ustaw "klasyknych", autor wyróżnia ustawy planowe (Planungsgesetze), takie jak federalna i krajowe ustawy o planowaniu przestrzennym, czy ustawa o popieraniu budowy miast czy federalne ustawy, które dotyczą przyszłego rozwoju socjalnego, gospodarczego i kulturalnego przestrzeni.

Dział III podręcznika zawiera omówienie form działania administracji i związanych z nimi norm gwarantujących legalność działania. Po podkreśleniu, iż administracja publiczna wykorzystuje wiele form działania, mniej lub bardziej sformalizowanych, autor szczegółowo omawia typowe, sformalizowane formy, a mianowicie akt administracyjny i umowę publiczno-prawną. Szczególnie interesujące są rozważania co do umów publiczno-prawnych, ich dopuszczalności, rodzajów, sposobu zawierania, ograniczeń przy ich zawieraniu ze względu na związanie administracji "ustawą i prawem" oraz co do kwestii ich ważności (przyczyn nieważności).

W dziale IV zawarte są rozważania na temat stosunków administracyjno-prawnych. Autor dzieli je na typowe stosunki administracyjno-prawne i szczególne stosunki prawne (besondere Rechts- und Pflicht-Verhältnisse). Do szczególnych stosunków prawnych zalicza stosunki służby publicznej, nawiązywane z urzędnikami i pracownikami służb publicznych, sędziami, żołnierzami, oraz stosunki związane z kształceniem i wychowaniem oraz opieką. Wyróżnia też stosunki administracyjno-prawne związane z korzystaniem z rzeczy publicznych oraz usług zakładów publicznych (muzea, biblioteki, teatry i inne).

Dział V poświęcony został bardzo zwięzłemu omówieniu zagadnień związanych z wykonywaniem obowiązków administracyjno-prawnych.

W ostatnim VI dziale podręcznika przedstawiono kontrolę administracji i wyrównywanie skutków działań administracyjnych (*Ausgleich der Folgen von Verwaltungshandeln*). Szczególną uwagę poświęcono kontroli sądownoadministracyjnej, jej rozwojowi, podstawom i zakresowi, rodzajom skarg i orzeczeń sądowych, tymczasowej ochronie prawnej oraz zasadom postępowania.

Wiele miejsca zajęły problemy wyrównywania skutków działań administracyjnych. Określenie "wyrównywanie skutków działań administracyjnych" oznacza zarówno naprawienie szkody wyrządzonej działaniami sprzecznymi z prawem jak i odszkodowanie za działania zgodne z prawem, ale pociągające za sobą szczególny uszczerbek dla adresata tych działań. Przedstawione zostały zasady odpowiedzialności państwa za wadliwe działania władcze, rodzaje jej odpowiedzialności i jej zakres, roszczenia o usunięcie skutków takich działań, jak znoszenie skutków szczególnych obciążeń jednostki dokonywanych w interesie ogółu bądź innych osób. Do szczególnych obciążeń zaliczono przypadki wymagające szczególnej ofiary, uregulowane odrębnymi ustawami (ofiary wojny, nieszczęśliwe wypadki pracowników służb publicznych, ofiary epidemii i czynów karalnych), jak i wynikłe wskutek wyłączenia, zwłaszcza związanych z realizacją planów zabudowy i sanacji zabudowy miast.

Jak z powyższego wynika, dzieło H. P. Bulla zawiera przegląd i interesujące przedstawienie zagadnień prawnych administracji publicznej, ujęty w sposób odbiegający w znacznej części od tradycyjnego ujęcia w podręcznikach prawa administracyjnego, wydanych w Niemczech. Autor przedstawił ogólną część prawa administracyjnego, jak i ważniejsze zagadnienia części szczególnej tego prawa w taki sposób, aby naświetlić rzeczywistość nowoczesnej administracji państwa prawnego, status prawny pracowników administracji publicznej, formy i metody wykonywania zadań administracyjnych państwa oraz regulację prawną dotyczącą odpowiedzialności państwa za działania administracji publicznej. Nawiązuje też do historii administracji i prawa administracyjnego, w tym do prawa państwowego i administracyjnego w "realnie egzystującym socjalizmie", oraz do uwarunkowań konstytucyjnych. Jest to niewątpliwie interesująca próba ujęcia zagadnień prawa administracyjnego.

Eugeniusz Ochendowski

Janusz Piasny, Jerzy Woś, *System zabezpieczenia społecznego ludności w Republice Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1992, ss. 79.

Problematyka pracy jest niezmiernie ciekawa i doniosła nie tylko ze względów poznawczych, ale i praktycznych. Pierwsze z nich dotyczą informacji o systemie rozwiązań prawno-ekonomicznych w zakresie zabezpieczenia społecznego ludności i stosowanych w Niemczech instrumentach polityki społecznej; przedstawiono także ewolucję samej koncepcji zabezpieczenia społecznego z uwzględnieniem różnych, zmieniających się czynników (ekonomicznych, socjologicznych, demograficznych itd.). Poza tym widoczny jest wyraźny cel praktyczny pracy: dostarczenie organom rządowym i parlamentarnym bogatej informacji o założeniach i sposobach realizacji zabezpieczenia społecznego w RFN, a więc w jednym z państw, których politykę społeczną uważa się za modelową. Obecny, wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego w RFN opiera się jednak na silnej i stabilnej gospodarce, nie jest zatem obecnie możliwe mechaniczne przenoszenie instytucji niemieckiego prawa socjalnego do naszej polityki społecznej. Praca J. Piasnego i J. Wosia ma jednak tę zaletę, że przedstawia również ewolucję i meandry tej polityki w RFN od czasu powstania tego państwa, z uwzględnieniem zmieniających się warunków rozwoju gospodarczego. Autorzy wskazują także na skutki stosowania różnych instrumentów zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do zjawisk w makroskali (budżet państwa, system podatkowy, struktura demograficzna społeczeństwa itd.). Uważną lekturę tej książki można by więc zalecić polskiemu decydentom i reformatorom na różnych szczeblach ich działalności.

Omawiana praca składa się z sześciu rozdziałów poprzedzonych wstępem, w którym wyjaśnia się wybór i doniosłość zagadnień oraz wskazuje na źródła, z jakich Autorzy korzystali. Fundamentalną rolę pełni rozdział pierwszy, w którym opisano genezę i ewolucję polityki socjalnej w Niemczech, jej związki z polityką gospodarczą, z tzw. inżynierią społeczną, ze zjawiskami demograficznymi itd. Wskazano tu na konstytucyjną podstawę ustawodawstwa socjalnego w RFN oraz na strukturę organizacyjną podmiotów i adresatów polityki socjalnej w RFN. Poza tym objaśniono podstawowe pojęcia i terminy, którymi posługują się Autorzy. Warto przy tym zwrócić uwagę na dwa z nich, które wyjaśniono szczególnie dokładnie w oddzielnym fragmencie tekstu. Chodzi mianowicie o terminy "polityka społeczna" i "polityka socjalna". Są one stosowane na ogół zamiennie. Natomiast Autorzy wywodzą, że polityka społeczna jest pojęciem szerszym niż polityka socjalna, która ma bardziej doraźne i podmiotowo ograniczone cele. Przede wszystkim wskazuje się na te funkcje polityki społecznej, które zmierzają do przekształcania oraz do tworzenia nowych stosunków społecznych i gospodarczych, a zwłaszcza na funkcję korygującą, stymulującą, socjalizującą i kontrolną w odniesieniu do całego społeczeństwa i systemu gospodarczego, a nie tylko względem określonych grup społecznych (s. 10 - 11). Sądzę, że ten fragment pracy może być przydatny dla budowania teorii polityki społecznej.

Dalsze rozdziały dotyczą różnego rodzaju ryzyka, przed jakim chronią określone rodzaje ubezpieczeń społecznych oraz inne formy świadczeń socjalnych. Autorzy omawiają zakres osobowy tych ubezpieczeń, przesłanki nabycia świadczeń, metody obliczenia wysokości świadczeń i ich waloryzacji, źródła finansowania itd. Układ pracy i kolejność omawianych zagadnień odpowiada różnym metodom i technikom realizacji bezpieczeństwa socjalnego ludności. Chodzi zwłaszcza o ubezpieczeniowe i pozaubezpieczeniowe typy świadczeń, które wynikają z określonych stosunków prawnych kształtujących uprawnienia, roszczenia adresatów świadczeń oraz kompetencje podmiotów polityki socjalnej. W tym dychotomicznym podziale, jaki zastosowano w recenzowanej pracy, nie mieści się w pełni zagadnienie zaopatrzenia państwowego, zwłaszcza z tytułu służby państwowej. Brak ekwiwalentu w postaci składki ubezpieczeniowej ze strony pracownika (urzędnika) nie przybliży tych świadczeń do pomocy społecznej, która - jak trafnie podkreślono w książce - ma charakter subsydiarny i to nie tylko względem świadczeń ubezpieczeniowych, ale także względem zaopatrzenia państwowego i rodzinnych obowiązków alimentacyjnych (s. 63). Zaopatrzenie państwowe nie jest uzależnione od składki, a owym ekwiwalentem - lub inaczej mówiąc: tytułem do uzyskania roszczenia o świadczenie - jest służba państwowa lub też określony stan faktyczny (np. poszkodowanie wskutek wojny). Dlatego też wydaje się, że lepsze byłoby zamieszczenie najpierw fragmentu dotyczącego państwowych świadczeń zaopatrzeniowych, a dopiero w następnej kolejności rozważań na temat pomocy społecznej, która ma przede wszystkim charakter subsydiarny względem innych świadczeń socjalnych, a ponadto komplementarny.

Rozdział szósty jest szczególnie interesujący a chyba pouczający dla organizatorów pomocy społecznej. Przedstawiono w nim kierunki polityki pomocy socjalnej odmienne od tych, jakie charakteryzowały tak zwaną dawniej "opiekę społeczną". Chodzi tu bowiem o wsparcie własnych możliwości jednostki i rodziny w zakresie kształtowania warunków bytu, np. formy pomocy socjalnej w celu uzyskania mieszkania i kosztów jego utrzymania czy środków na kształcenie młodzieży. W okresie kryzysu związanego z przekształceniami ustrojowymi polskiej gospodarki i poszukiwania nowych koncepcji funkcji socjalnych państwa - biorąc pod uwagę znaczną dezorientację polityków w tej materii - te fragmenty książki powinny spełnić rolę informującą i inspirującą. Autorzy wskazują tu, iż polityka socjalna powinna mobilizować i wspierać samodzielność życiową człowieka, a dopiero w ostateczności (w przypadku ludzi starych lub niedołączonych) spełniać rolę charytatywną. Podkreślają także szczególną pozycję rodziny w polityce społecznej RFN, co w państwach zachodnioeuropejskich jest trwałym postulatem realizowanym w różnych dziedzinach ustawodawstwa socjalnego. Rodzina jest bowiem tym elementem struktury społecznej, w którym realizują się zarówno cele strategiczne polityki państwa, jak i cele bliższe - jednostkowe.

Sądzę, że te aspekty polityki społecznej należy przypomnieć niektórym politykom polskim, dla których powrót do gospodarki rynkowej i do prywatnej własności środków produkcji oznacza jednocześnie odrzucenie przez państwo jego funkcji socjalnych. Z pewnością należy położyć kres bierności gospodarczej jednostki i uzależnieniu jej losu od łaskawości państwa, ale współczesne państwo nie może okazywać *désintéressement* w zakresie stosunków między pracodawcą a pracownicą, jak również w dziedzinie polityki ludnościowej, polityki zatrudnienia itd. Praca

J. Piasnego i J. Wosia wyraźnie wskazuje, jaką rolę spełnia państwo we wspomnianych dziedzinach polityki, której doniosłym elementem jest system zabezpieczenia społecznego. Jak już wcześniej wspomniałem, Autorzy nie pominęli wątku historycznego, a zwłaszcza dotyczącego ewolucji tego systemu w powiązaniu z rozwojem gospodarczym RFN. Skoro - jak wielu twierdzi - droga Polski do integracji europejskiej ma prowadzić przez Niemcy, recenzowana książka powinna znaleźć wielu czytelników we wszystkich kręgach społeczeństwa. Wszystkich nas dotyczy przecież zagadnienie bezpieczeństwa socjalnego, a zwłaszcza metod i zakresu jego urzeczywistnienia.

Tadeusz Smoczyński