

Refleksje nad rolą pomocy społecznej w polskim systemie zabezpieczenia społecznego

1. Uwagi wstępne

Podjęta w opracowaniu problematyka wpisuje się w obszar zainteresowań Jubilata. Profesor Herbert Szurgacz znaczną część swojego dorobku naukowego poświęcił problematyce pomocy społecznej, a ostatnio również kwestii roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego¹.

Pomoc społeczna jest najstarszą formą realizacji zabezpieczenia społecznego ludności i zarazem niezbędnym ogniwem współczesnego systemu zabezpieczenia społecznego. Mimo iż polska ustawa zasadnicza nie zawiera regulacji odnoszącej się wprost do pomocy społecznej, a akty prawa międzynarodowego, mające istotne znaczenie dla kształtowania pojęcia zabezpieczenia społecznego, pośrednio lub wprost wyłączają pomoc społeczną z zakresu zabezpieczenia społecznego, w nauce i judykaturze nie podważa się przynależności pomocy społecznej do polskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Na ogół wciąż przyjmuje się, że pomoc społeczna jest trzecim obok ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego elementem systemu zabezpieczenia społecznego. Różnie, zwłaszcza w nauce, wyznacza się natomiast zakres pomocy społecznej, nadając jej szerokie² lub, tak jak uczyniono w niniejszym opracowaniu, wąskie znaczenie, wyznaczone przedmiotem regulacji ustaw mających w tytule zwrot „pomoc społeczna”.

Ustawa z 28 listopada 1990 r. o pomocy społecznej³, która nadała pomocy społecznej charakter wyraźnie określonej instytucji prawnej, dokonała formalnego potwierdzenia przekształcenia się opieki społecznej w pomoc społeczną oraz wyznaczyła jej współczesny kształt, określiła pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia (art. 1 ust. 1). W sposób

¹ H. Szurgacz, *Ryzyko socjalne w pomocy społecznej (od ryzyka ubóstwa do ryzyka trudnej sytuacji życiowej)*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3996, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXIII, s. 103, 112-113.

² J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2005, s. 390, I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008, s. 27; eadem, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012, s. 110-112.

³ Dz. U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506 ze zm., dalej jako ustawa o pomocy społecznej z 1990 r.

analogiczny pomoc społeczną definiuje obowiązująca ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.⁴ (art. 2 ust. 1). Określenie na pierwszym miejscu pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa podkreśla rolę państwa w organizowaniu pomocy społecznej oraz jej pozycję w działalności państwa na rzecz kształtowania warunków bytu i pracy zmierzającej do optymalnego zaspokajania indywidualnych i zbiorowych potrzeb. Jako takie daje również podstawy do ujmowania pomocy społecznej w kategorii metody zaspokajania określonych ważnych potrzeb człowieka, a w konsekwencji traktowania pomocy społecznej jako części polskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Na przynależność pomocy społecznej do systemu zabezpieczenia społecznego wskazują również przepisy określające organizację administracji rządowej w Polsce. W ich ujęciu pomoc społeczna jest częścią działu administracji rządowej o nazwie zabezpieczenie społeczne (art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵).

O roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego mówić można w różnych ujęciach. W opracowaniu uwaga zostanie skupiona na pozycji pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego, tj. jej wzajemnym stosunku do innych form realizacji zabezpieczenia społecznego, które dla uproszczenia rozważań, a wbrew stanowi obowiązującego ustawodawstwa i poglądom autorki, sprowadzone zostaną do ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego. Tym samym rozważania opracowania dotyczyć będą założonej funkcji pomocy społecznej jako instytucji współtworzącej system zabezpieczenia społecznego w Polsce obok ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego, a nie np. praktycznego znaczenia pomocy społecznej, mierzonego liczbą beneficjentów, aktywnością ustawodawcy w obszarze pomocy społecznej, czy też wielkością środków przeznaczanych na jej działalność⁶. Ze względu na ograniczone ramy opracowania refleksje nad tak rozumianą rolą pomocy społecznej ograniczone zostaną tylko do niektórych aspektów, w szczególności do wskazania na wynikające z niej założenia dla regulacji prawnej pomocy społecznej, ich normatywne przejawy oraz wpływ na wykładnię i praktykę stosowania przepisów ustawy o pomocy społecznej.

2. Rola pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego w języku prawniczym

W piśmiennictwie okresu bezpośrednio poprzedzającego uchwalenie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., za literaturą niemiecką, wskazywano, że pomoc społeczna (opieka społeczna) powołana jest do uzupełniania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w razie gdyby nie zostały spełnione warunki do ich przyznania

⁴ Tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

⁵ Tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.

⁶ Na tak rozumianą rolę pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego zwracał uwagę H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 7-11.

albo w razie gdyby okazały się one niedostateczne⁷. W okresie obowiązywania ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. w odniesieniu do roli pomocy społecznej, nadal głównie za literaturą niemiecką, zaczęto z kolei używać terminu „siatka bezpieczeństwa”⁸. W tym kontekście L. Kaczyński wskazywał, że „pomoc społeczna ma wychwytywać wszystkich tych, którzy z różnych przyczyn znaleźli się poza ramami ubezpieczenia bądź zaopatrzenia społecznego lub też to ostatnie nie gwarantowało im chociażby minimalnych środków utrzymania”. Przypisując pomocy społecznej rolę tak rozumianej „siatki bezpieczeństwa”, L. Kaczyński wskazywał, że jest ona związana z elementarnymi wymogami solidarności społecznej realizowanej przez każde nowoczesne państwo⁹. Z kolei J. Jończyk pisał, że pomoc społeczna zamyka system prawa zabezpieczenia społecznego. „Obrazowo powiada się, że jest to nisko umieszczona siatka zabezpieczenia społecznego chroniąca przed twardym upadkiem na dno w razie osunięcia się ze szczebli społecznej drabiny i nie zatrzymania się na wyższych poziomach ochrony, tych mianowicie, które zapewniają ubezpieczenia społeczne i uregulowania odrębne oraz instytucje bezrobocia i zasiłków: rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego”¹⁰.

Pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy o pomocy społecznej w judykaturze pomoc społeczną ujmuje się jako „ostatnie ogniwo w systemie zabezpieczenia społecznego, wskazuje się na jej funkcję uzupełniającą”¹¹. W doktrynie natomiast np. I. Sierpowska określa pomoc społeczną jako „ostateczną formę wsparcia”. Jej zdaniem „umieszczenie pomocy społecznej niejako na końcu świadczeń socjalnych jest odwołaniem się do zasady pomocniczości i wskazuje na uruchomienie systemu pomocowego wtedy, gdy nie można przyznać innych świadczeń. Udzielanie pomocy społecznej powinno następować wówczas, gdy osoba lub rodzina nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb z dochodów otrzymywanych z pracy lub świadczeń z ubezpieczenia społecznego”¹².

Pomijając różnice w sformułowaniach na temat roli przypisywanej pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego, na które wypada patrzeć przez pryzmat m.in.:

- 1) zmian w obowiązującym ustawodawstwie z zakresu zabezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza konstrukcji i wymiaru świadczeń oraz sposobu ukształtowania kryterium dochodowego warunkującego korzystanie z pomocy

⁷ Tak np.: W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987; *idem*, *Refleksje nad funkcjami ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1988, nr 12, s. 3.

⁸ Zob. L. Kaczyński, *Ewolucja świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej dla osób pozbawionych środków utrzymania*, [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. 241-242 i przywołane tam literatura (A. Ogus, E. Barendt, *Law of Social Security*, London 1984, s. 448; H. Zacher, *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985, s. 50).

⁹ L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 242.

¹⁰ J. Jończyk, *op. cit.*, s. 390.

¹¹ Wyrok TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK 1996. s. 416; wyrok TK z dnia 25 czerwca 2013 r., P 11/12, Legalis; wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., SK 15/01, Legalis.

¹² I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 15, 358.

społecznej – tak np. w odniesieniu do stanowiska L. Kaczyńskiego, w zakresie, w jakim przyjął on, że pomoc społeczna ma wychwytywać również tych, którym wyłącznie zaopatrzenie społeczne, a nie ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenia społeczne, nie gwarantowało chociażby minimalnych środków utrzymania,

- 2) odmiennego postrzegania form realizacji zabezpieczenia społecznego (tak w odniesieniu do poglądu J. Jończyka), czy też
- 3) z uwzględnieniem kontekstu rozważań (W. Szubert) – przyjąć można, że w świetle poglądów doktryny i judykatury pomoc społeczna jest niezbędnym ogniwem w systemie zabezpieczenia społecznego oraz pełni w nim rolę uzupełniającą wobec innych form zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do zakresu ich zastosowania i poziomu ochrony, co z kolei determinuje jej przedmiot i formy działania – świadczenia.

Tak ujęta rola pomocy społecznej wykryzalizowała się w toku historycznego rozwoju systemu zabezpieczenia społecznego. Jako taka pozostawała pod wpływem zmian w postrzeganiu głównych źródeł niedostatku jednostki (rodziny) oraz form, które mogłyby skutecznie zabezpieczać jednostkę (rodzinę) na jego wypadek. Nie wchodząc w szczegóły, dla rozwoju zabezpieczenia społecznego i wykryzalizowania się uzupełniającej roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego znamienne było, z jednej strony, postrzeganie zwłaszcza ubezpieczeń społecznych jako doskonalszej formy zabezpieczenia na wypadek niedostatku, za którego zasadniczą przyczynę uznawano zdarzenia losowe pozbawiające dochodu z pracy oraz obciążenia rodzinne, zwłaszcza związane z posiadaniem dzieci, i związane z tym m.in. częściowe przejmowanie przez ubezpieczenia społeczne, ale i zaopatrzenie społeczne, zadań pomocy społecznej, a z drugiej strony, jednoczesne pojawianie się wraz z postępem cywilizacyjnym, zmianami społeczno-gospodarczymi (np. starzeniem się ludności, zmianami w modelu rodziny) nowych rodzajów potrzeb, pozostających poza zakresem działania ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego¹³. Pod wpływem wskazanych wyżej przemian zadania pomocy społecznej przesunęły się od zastępowania świadczeń ubezpieczeniowych wobec osób niemających do nich uprawnień do uzupełniania tych świadczeń w sytuacjach szczególnie nasilenia potrzeb o różnym charakterze¹⁴ i realizowania w pełni oryginalnych zadań. Tak wykształcona rola pomocy społecznej jawi się jako stała ze względu na właściwości ochrony w ramach ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego, które niejako z założenia stwarzają pole do działania pomocy społecznej. Generalnie świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego mają charakter pieniężny i jako takie koncentrują się na materialnych warunkach bytu jednostki (rodziny) – zapewnieniu jej środków utrzymania. Poza zakresem ich działania pozostaje w zasadzie ochrona pozamaterialnej sfery życia jednostki. Poza tym w ubezpieczeniu społecznym i zaopatrzeniu społecznym, na ogół, różnorodność

¹³ Szerzej zob. H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 12-29. Zob. także: W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, s. 35 i n.

¹⁴ W. Szubert. *Ubezpieczenie...*, s. 302.

przypadków życiowych zostaje sprowadzona do sytuacji typowych, którym odpowiada schematyzm form świadczeniowych oraz wyłączenie elementów ocennych, ściśle unormowanie zasad wymiaru świadczeń i warunków powstawania uprawnień czy rozstrzygnięcia o prawie do świadczenia (brak uznania administracyjnego). Tego stanu rzeczy nie zmienia dające się zauważyć zwłaszcza w ostatnich latach modyfikowanie okoliczności mających wpływ na nabycie prawa do tych świadczeń poprzez ich uszczegółowienie czy rozbudowanie, za przykład czego uznać można w szczególności zmiany wprowadzone do regulacji prawnej zasiłku macierzyńskiego¹⁵ lub ich łagodzenie (np. wprowadzenie możliwości nabycia prawa do świadczeń w razie przekroczenia kryterium dochodowego¹⁶), czy też tworzenie nowych rodzajów świadczeń (świadczenie rodzicielskie¹⁷, świadczenie wychowawcze¹⁸). Modyfikacje te pozostają bez wpływu na byt i uzupełniającą rolę pomocy społecznej, wpływają natomiast np. na strukturę jej beneficjentów czy popularność poszczególnych form świadczeniowych. Dla podjętych tu rozważań istotne jest również to, że współcześnie nie tylko świadczenia z zaopatrzenia społecznego (np. zasiłek rodzinny, zasiłek pielęgnacyjny¹⁹), ale również z ubezpieczenia społecznego (emerytury) mogą mieć symboliczny charakter. Nadto świadczenia, które nie mają z racji swej wysokości (ogólnie czy indywidualnie) symbolicznego charakteru, mogą być niewystarczające do zapewnienia godnego życia w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w razie wystąpienia zdarzeń losowych, klęski żywiołowej, choroby itp.

Reasumując, uzupełniająca rola pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego polega na zapewnieniu przez pomoc społeczną świadczeń związanych z potrzebami, które nie są objęte zakresem działania innych form zabezpieczenia społecznego, oraz świadczeń związanych z potrzebami objętymi zakresem ich działania, ale w indywidualnym przypadku przez nie niezaspokojonymi w ogóle lub w wystarczającym stopniu. Z tak pojętej uzupełniającej roli pomocy społecznej wynikają następujące założenia dla regulacji prawnej pomocy

¹⁵ Zob.: art. 29 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 870 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1268.

¹⁶ Zob.: art. 5 ust. 3 i n. ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 111 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 995 oraz art. 9 ust. 2a-2b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 877 ze zm., dodany ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. z 2020 r. poz. 875.

¹⁷ Zob. art. 17c ustawy o świadczeniach rodzinnych dodany ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. z 2016 r. poz. 195.

¹⁸ Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.

¹⁹ Zob. § 1 pkt 4 i § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny lub specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna, Dz. U. z 2018 r. poz. 1497.

społecznej: harmonizacja regulacji prawnej pomocy społecznej i innych systemów zabezpieczenia społecznego, a w jej ramach pierwszeństwo innych świadczeń zabezpieczenia społecznego przed świadczeniami z pomocy społecznej oraz zakaz wykluczania się świadczeń z pomocy społecznej i innych systemów zabezpieczenia społecznego.

3. Normatywne przejawy uzupełniającej roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego

W pierwszej kolejności wypada zauważyć, że uzupełniającej roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego odpowiada ustawowe określenie pomocy społecznej jako instytucji mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując m.in. własne uprawnienia (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, art. 1 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.). Określenie to wskazuje, że korzystanie z pomocy społecznej wymaga między innymi stwierdzenia braku innych uprawnień, jakie mogłyby ewentualnie przysługiwać jednostce lub niedostateczności ochrony z nich wynikającej. Choć ustawa nie definiuje pojęcia uprawnienia, powszechnie przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje również uprawnienia do świadczeń zabezpieczenia społecznego.

W założeniu harmonizacji regulacji prawnej pomocy społecznej i innych systemów świadczeniowych zabezpieczenia społecznego nie chodzi o zbliżenie się regulacji prawnej pomocy społecznej do właściwości regulacji prawnej ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego, skutkujące zacieraniem się między tymi instytucjami odrębności np. poprzez wzmocnienie pozycji prawnej świadczeniobiorców pomocy społecznej czy zobiektywizowanie przesłanek warunkujących korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej, lecz o dostosowanie regulacji prawnej do „deficytów” ochrony wynikającej z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego. Tak rozumianej harmonizacji sprzyja określenie pomocy społecznej bez odwoływania się do konkretnych zdarzeń losowych, czy też sytuacji uzasadniających jej udzielenie, lecz posłużenie się ogólną kategorią trudnych sytuacji życiowych oraz otwartym katalogiem sytuacji uzasadniających udzielenie pomocy społecznej (art. 7 ustawy) i w konsekwencji uwarunkowanie pomocy społecznej od stwierdzonego *ad casum* stanu potrzeby. Taki sposób regulacji istoty pomocy społecznej i przedmiotu jej działania wskazuje, że jest to instytucja, która może zaspokajać potrzeby o zróżnicowanym charakterze, czemu odpowiada wielość form świadczeniowych. Poza świadczeniami pieniężnymi, o których dalej, pomoc społeczna obejmuje liczne świadczenia niepieniężne, służące zaspokojeniu potrzeb pozostających na ogół poza zakresem działania świadczeń ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego, skoncentrowanych, jak już wzmiankowano, na zapewnieniu ekonomicznego bezpieczeństwa. Zaspokojeniu potrzeb niematerialnych jednostki (rodziny) służą m.in. takie świadczenia jak praca socjalna,

poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, pobyt w mieszkaniu chronionym czy pobyt i usługi w domu pomocy społecznej. Świadczenia te, ich rozbudowany i zróżnicowany katalog, wskazują, że uzupełniająca rola pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego wiąże się również z realizacją przez pomoc społeczną samodzielnych, oryginalnych zadań.

Harmonizacji regulacji prawnej pomocy społecznej i innych systemów zabezpieczenia społecznego dowodzą również przepisy normujące świadczenia pieniężne z pomocy społecznej. Większość z nich nie precyzuje okoliczności uzasadniających ich udzielenie – albo warunkuje korzystanie z nich przesłanką niedookreśloną (szczególnie uzasadniony przypadek, niezbędna potrzeba) lub formułuje otwarty katalog tych przesłanek. Swoistym na tym tle wyrazem harmonizacji jest regulacja prawna zasiłku stałego. W sposób precyzyjny określa ona bowiem warunki nabycia prawa do niego i co więcej, posługuje się w tym zakresie rodzajami ryzyka społecznego będącymi przedmiotem ochrony świadczeń emerytalno-rentowych z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego. Zgodnie z art. 37 ustawy o pomocy społecznej zasiłek stały przysługuje osobie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy (ust. 1). Jednocześnie pod pojęciem niezdolności do pracy z powodu wieku ustawa rozumie osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego (art. 6 pkt 7), a pod pojęciem całkowitej niezdolności do pracy – całkowitą niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 6 pkt 1). W przepisach art. 37 ustawy brak jest regulacji, rozstrzygającej o zbiegu zasiłku stałego z uprawnieniem do innych świadczeń warunkowanych niezdolnością do pracy z powodu wieku lub całkowitą niezdolnością do pracy, poza zbiegiem z uprawnieniem do renty socjalnej, o czym dalej. Z tej perspektywy można przyjąć, że zasiłek stały jest normatywnym wyrazem zastępowania przez pomoc społeczną świadczeń ubezpieczeniowych (zaopatrzeniowych) wobec osób niemających do nich uprawnień (zastępowalność pierwotna). Jak pokażą dalsze rozważania, świadczenie to nie jest jednak wyłącznie substytutem świadczeń emerytalnych i rentowych.

Na zastępowanie przez pomoc społeczną innych świadczeń zabezpieczenia społecznego w przyjętym wyżej kontekście wskazuje również regulacja prawna zasiłku okresowego. W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, ale i możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego. Przez możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego, jak się zdaje, należy rozumieć odpowiednio sytuację braku możliwości zachowania tych uprawnień zwłaszcza z uwagi na wpływ okresu, przez jaki

można z nich korzystać, lub sytuację oczekiwania na zakończenie postępowania o ustalenie do nich prawa. W pierwszej sytuacji można byłoby mówić o zastępowalności następczej, w drugiej o zastępowalności wstępnej. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o pomocy społecznej zastępowalność przez zasiłek okresowy innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego była mocniej akcentowana. Przykładowo art. 31 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. stanowił m.in., że zasiłek okresowy z pomocy społecznej może być przyznany osobom i rodzinom, jeżeli dochód na osobę nie przekracza wysokości odpowiadającej najniższej emeryturze, a dochody oraz posiadane zasoby pieniężne przejściowo nie wystarczają na zaspokojenie ich niezbędnych potrzeb ze względu na brak uprawnień do otrzymania renty rodzinnej po osobie, na której ciążył obowiązek alimentacyjny (ust. 1 pkt 4). W tym sensie zasiłek okresowy jawił się jako świadczenie alternatywne wobec uprawnienia do renty rodzinnej. Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. przewidywała również gwarantowany zasiłek okresowy oraz macierzyński zasiłek okresowy. Pierwszy przysługiwał niejako zamiast (w miejsce) zasiłku dla bezrobotnych, zastępując go po upływie okresu jego pobierania²⁰, drugi stanowił zaś alternatywę do braku uprawnienia do zasiłku macierzyńskiego²¹, pełniąc funkcję, którą współcześnie realizuje świadczenie rodzicielskie. Biorąc pod uwagę wieloletnie już funkcjonowanie systemu pomocy społecznej, obowiązująca obecnie ogólna formuła „zastępowalności” przez zasiłek okresowy innych świadczeń zabezpieczenia społecznego wydaje się być wystarczająca dla prawidłowego, zgodnego z uzupełniającą rolą pomocy społecznej, jego adresowania – możliwości przyznania go przy braku uprawnienia do innych świadczeń okresowych z zabezpieczenia społecznego, na czas ubiegania się o nie lub po ustaniu prawa do nich, skutkującego brakiem możliwości samodzielnego zaspokajania niezbędnych potrzeb.

Ustawowe określenie pomocy społecznej jako instytucji mającej na celu umożliwienie jednostce lub rodzinie przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując m.in. własne uprawnienia, wskazuje na pierwszeństwo innych świadczeń zabezpieczenia społecznego przed wsparciem z pomocy społecznej. Na pierwszeństwo innych świadczeń zabezpieczenia społecznego przed świadczeniami pomocy społecznej wprost wskazuje np. regulacja

²⁰ Zob. art. 31 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. dodany ustawą z 6 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1996 r. Nr 147, poz. 687.

²¹ Zob. art. 31 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. dodany ustawą z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1792. Zob. także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, jako akcie wykonawczym do ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz. U. z 1993 r. Nr 97, poz. 441 ze zm.

prawna zasiłku stałego (art. 37 ust. 4), zasiłku celowego (art. 39 ust. 3) czy pomocy w celu ekonomicznego usamodzielnienia się (art. 43 ust. 8), pośrednio także przywoływana już regulacja zasiłku okresowego. Przykładowo art. 37 ust. 4 ustawy stanowi, że w przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania lub zasiłku dla opiekuna, zasiłek stały nie przysługuje. Z pierwszeństwem innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego przed wsparciem pieniężnym z pomocy społecznej koresponduje wyrażona w art. 8 ust. 3 ustawy reguła zaliczania do dochodu, od którego zależy prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej wszystkich dochodów, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, mająca swój początek już w regulacji prawnej ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Za sprzeczne z przypisaną pomocy społecznej rolą uznać wypada próby interpretowania przepisu art. 8 ust. 3 ustawy i występującego w nim zwrotu „przychody bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania” poprzez odwołanie się do reguł systemowych, a w konsekwencji do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmierzające do wyłączenia z dochodu branego pod uwagę przy ocenie sytuacji prawnej jednostki w sferze pomocy społecznej różnych wpływów pieniężnych, w tym z tytułu świadczeń zabezpieczenia społecznego, niewymienionych wprost w przepisie art. 8 ust. 4 ustawy oraz sukcesywne poszerzanie katalogu świadczeń zabezpieczenia społecznego niewliczanych do dochodu. Szczególnie krytycznie ocenić należy wyłączenie z dochodu świadczenia wychowawczego i dodatku wychowawczego (świadczenia wypłacane w ramach tzw. programu 500+)²².

Jak już zasygnalizowano, z założeniem harmonizacji koresponduje zakaz wykluczania się świadczeń z pomocy społecznej i innych systemów zabezpieczenia społecznego, oznaczający możliwość łączenia świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej. Możliwość ta nie budzi wątpliwości w sytuacji zbiegu świadczeń służących zaspokojeniu innych potrzeb, choćby wynikających z tych samych zdarzeń losowych. Ryzyka objęte ochroną w ramach ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego niejednokrotnie rodzą wiele innych negatywnych społecznych następstw, których nie da się usunąć bądź ograniczyć przez zastosowanie ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego. Na prawidłowość tę np. w kontekście bezrobocia zwracał uwagę H. Szurgacz²³. Tym samym logiczna jest możliwość korzystania przez emeryta (rencistę) z prawa do świadczeń usługowych pomocy społecznej, czy też specjalnych zasiłków celowych i okresowych na pokrycie szczególnych wydatków związanych z wiekiem, pogorszeniem się stanu zdrowia czy zaistnieniem zdarzenia losowego.

²² Szerzej na temat dochodu w pomocy społecznej: K. Stopka, *Wokół pojęcia dochodu w ustawie o pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7-8, s. 116-128. Zob. także np.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1135/18, LEX nr 2612299 oraz M. Andrzejewski, *Świadczenia socjalne a obowiązki alimentacyjne członków rodziny w świetle zasady pomocniczości*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 11, s. 25-27.

²³ H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 28.

Inaczej rzecz przedstawia się natomiast w sytuacji zbiegu świadczeń nastawionych na ochronę tego samego ryzyka. Z punktu widzenia obowiązującej regulacji chodzi o zbieg prawa do zasiłku stałego i świadczeń emerytalno-rentowych, a dokładniej, z uwagi na uwarunkowanie prawa do zasiłku stałego kryterium dochodowym i konstrukcję wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych, zbieg prawa do zasiłku stałego i emerytury z FUS jako świadczenia, którego wysokość może być niższa od kryterium dochodowego, uprawniającego do zasiłku stałego. Przewidziane w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS prawo do podwyższenia emerytury z FUS do kwoty emerytury minimalnej nie dotyczy bowiem tych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy w ramach wymaganego okresu ubezpieczenia (20/25 lat) legitymują się dłuższym niż 10-letnim okresem podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu emerytalnemu²⁴.

Jak już nadmieniono, art. 37 ustawy o pomocy społecznej, normujący przesłanki materialnoprawne przyznania zasiłku stałego, nie formułuje zakazu korzystania z zasiłku stałego przez osoby uprawnione do świadczeń emerytalno-rentowych, czy też uprawnione do nich. W świetle regulacji prawnej zasiłku stałego przyjąć zatem można, że zasiłek stały nie tylko zastępuje świadczenia emerytalno-rentowe w przypadku osób niemających do nich uprawnień, ale również służy wyrównaniu dochodu z nich²⁵, co oznacza możliwość łączenia prawa do zasiłku i emerytury, a w konsekwencji wyłącza możliwość ujmowania zasiłku stałego tylko jako swoistego substytutu emerytury. Sformułowany wniosek *prima facie* może wydawać się wątpliwy w kontekście art. 99 ustawy o pomocy społecznej, unormowanego w przepisach poświęconych odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej (rozdział VI Działu II ustawy traktującego o świadczeniach z pomocy społecznej). Wskazany przepis stanowi, że „osobie, której przyznano emeryturę lub rentę za okres, za który wypłacono zasiłek stały lub zasiłek okresowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz inne organy rentowe, które przyznały emeryturę lub rentę, wypłacają to świadczenie pomniejszone o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconych za ten okres zasiłków i przekazują te kwoty na rachunek bankowy właściwego ośrodka pomocy społecznej [...] lub centrum usług społecznych” (ust. 1). Kwota pomniejszenia nie może być wyższa niż przyznana za ten okres kwota emerytury lub renty (ust. 3)²⁶. W kontekście przywołanej wyżej regulacji w doktrynie wskazuje się na konkurencyjność tych świadczeń, która oznacza, że nie mogą one przysługiwać równocześnie w pełnym wymiarze, gdyż pobieranie jednego stanowi prawną przeszkodę w korzystaniu z drugiego oraz że zasiłek stały i zasiłek okresowy są świadczeniami z pomocy społecznej, które nie

²⁴ Zob. art. 87 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 291 ze zm., dalej jako ustawa emerytalna, zw. z art. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.

²⁵ Por. W. Maciejko, *Komentarz do art. 37 ustawy o pomocy społecznej*, LEX 2013.

²⁶ Również ustawa emerytalna stanowi, że ze świadczeń pieniężnych w niej określonych potrąceniu podlegają zasiłek stały lub zasiłek okresowy wypłacone na podstawie przepisów o pomocy społecznej za okres, za który przyznano emeryturę lub rentę (art. 139 ust. 1 pkt 8).

podlegają łączeniu ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego²⁷. Wobec tego jeżeli organ rentowy, orzekając deklaratoryjnie, przyznał wstecz prawo do emerytury lub renty za okres, w którym uprawniony korzystał z zasiłku stałego lub okresowego, organ rentowy ma obowiązek zastosować instytucję potrącenia swojego świadczenia ze świadczeniem pobranym już z organu pomocy społecznej²⁸. Wydaje się jednak, że u podstaw tej regulacji nie tyle leży zakaz łączenia prawa do zasiłku stałego (okresowego) i emerytury (renty), lecz fakt, że prawo do zasiłku stałego (zasiłku okresowego) uwarunkowane jest spełnieniem kryterium dochodowego, z jednej strony, z drugiej zaś faktem, że kwota emerytury (renty) na ogół będzie przewyższać kwotę tego kryterium²⁹. Wytłumaczeniem dla tego rozwiązania jest również zasada subsydiarności pomocy społecznej, w świetle której, jak już nadmieniono, świadczenia z pomocy społecznej nie powinny wyprzedzać świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z zasady tej nie wypływa jednak zakaz ich łączenia w sytuacji, w której mamy do czynienia ze stanem niezaspokojenia niezbędnych potrzeb i zagrożeniem życia w warunkach odpowiadających egzystencji człowieka. Poza tym za stanowiskiem, że przepis art. 99 ustawy o pomocy społecznej nie formułuje zakazu łączenia zasiłku stałego i emerytury, przemawia również to, że przepis ten nie znajduje zastosowania do stanów faktycznych, w których ubieganie o zasiłek stały następuje po ustaleniu prawa do emerytury (renty), czyli stanów, w których rozstrzygnięcie o prawie do zasiłku stałego, z uwagi na brak w regulacji prawnej art. 37 ustawy o pomocy społecznej, normy wskazującej, że osobie uprawnionej do emerytury, renty zasiłek stały nie przysługuje, determinowane będzie nie tyle faktem posiadania przez zainteresowanego uprawnienia do emerytury, ile wysokością dochodu uzyskiwanego z tytułu prawa do niej. Prezentowane w opracowaniu stanowisko potwierdzają również przepisy ustawy emerytalnej, które określają tzw. kwotę wolną od potrąceń. Kwota ta w przypadku należności z tytułu zasiłku stałego wynosi 660 zł (art. 141 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 1b ustawy emerytalnej). W istocie zasiłek stały nie tylko jest uprawnieniem subsydiarnym wobec emerytury (jej substytutem), lecz może pełnić wobec tego świadczenia również rolę wyrównawczą.

W kontekście zakazu wykluczania się świadczeń pomocy społecznej i innych systemów zabezpieczenia społecznego istotnego znaczenia nabiera również regulacja prawna traktująca o zbiegu uprawnienia do zasiłku stałego z określonymi świadczeniami zaopatrzenia społecznego. W myśl art. 37 ust. 4 ustawy

²⁷ W. Maciejko, *Komentarz do art. 99*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX. Za zakazem łączenia prawa do zasiłku stałego i zasiłku okresowego z emeryturą i rentą opowiada się również I. Sierpowska. Autorka uzasadnia swoje stanowisko kolejnością przyznawania wsparcia społecznego wynikającą z zasady pomocniczości (I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 359).

²⁸ W. Maciejko, *Komentarz do art. 99, op. cit.*, LEX.

²⁹ Od 1 marca 2021 r. kwota najniższej emerytury, renty rodzinnej i renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy wynosi 1250,88 zł, renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy – 938,16 zł, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową oraz renty rodzinnej wypadkowej – 1506,01 zł; renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową – 1125,79 zł.

w przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania lub zasiłku dla opiekuna, zasiłek stały nie przysługuje. *Prima facie* regulację tę należałoby uznać za sprzeczną z omawianym założeniem. Stwierdzenie to nie byłoby jednak prawdziwe. Warto bowiem pamiętać, że ów zbieg dotyczy uprawnień, które w istocie wywodzą się z zasiłku stałego, a w przypadku dodatku – z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania z zasiłku okresowego, i które pierwotnie były objęte zakresem regulacji prawnej pomocy społecznej³⁰. Formalno- i materialnoprawna odrębność tych świadczeń podważa dziś sens tego rozwiązania. Po pierwsze w obowiązującym stanie prawnym nie ma już dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania³¹, po drugie wskazane w tym przepisie świadczenia dla opiekunów osób niepełnosprawnych (świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek dla opiekuna, specjalny zasiłek opiekuńczy) nie są konkurencyjne względem uprawnienia do zasiłku stałego. Okoliczności uprawniające do zasiłku stałego z założenia wykluczają możliwość posiadania uprawnienia do tych świadczeń, tj. świadczeń dla osób w wieku produkcyjnym, zdolnych i gotowych do podjęcia pracy zarobkowej, zmuszonych zaniechać aktywności zarobkowej i zawodowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny³². Zaś pierwszeństwo renty socjalnej względem zasiłku stałego wynika z samej istoty pomocy społecznej, znajdującej zastosowanie w sytuacji braku możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb z wykorzystaniem innych uprawnień, w tym zatem m.in. renty socjalnej.

Z uzupełniającą rolą pomocy społecznej i wynikającymi z niej założeniami dla regulacji prawnej pomocy społecznej zgodny jest brak w ustawie przepisów przewidujących możliwość wyboru pomiędzy świadczeniami z pomocy społecznej a innymi systemami zabezpieczenia społecznego. Rozwiązanie takie przewidywała poprzednio obowiązująca ustawa o pomocy społecznej. Przykładowo nowelą z 1991 r. wprowadzono do niej regulację, zgodnie z którą „w przypadku zbiegu uprawnienia do gwarantowanego zasiłku okresowego z uprawnieniami do zasiłku stałego [...], renty z tytułu niezdolności do pracy lub wcześniejszej emerytury, przysługuje jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego”³³, następnie nowelą z 1996 r. wprowadzono do niej regulację, zgodnie z którą osobie uprawnionej do zasiłku stałego z tytułu wychowania dziecka niepełnosprawnego,

³⁰ Zob. art. 27, 27a i art. 34 ust. 1a ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.

³¹ Art. 8 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, przewidujący ten dodatek, utracił moc z dniem 31 grudnia 2005 r.

³² Zob. art. 16a ust. 1 i 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1297.

³³ Zob. art. 31 ust. 4f dodany do ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. ustawą z 21 stycznia 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz. U. z 1999 r. Nr 20, poz. 170.

posiadającej równocześnie uprawnienia do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki, przysługiwało jedno świadczenie – wybrane przez tę osobę lub korzystniejsze³⁴.

4. Podsumowanie

Pomoc społeczna jest niezbędnym ogniwem współczesnego systemu zabezpieczenia społecznego. Dopełnia ochronę wynikającą z innych form zabezpieczenia społecznego. Na takie znaczenie i rolę pomocy społecznej wskazuje rozwój historyczny systemu zabezpieczenia społecznego oraz szereg uregulowań przyjętych w ustawodawstwie pomocy społecznej, w tym m.in. jej ustawowe ujęcie, po pierwsze, jako instytucji polityki społecznej, a po drugie, jako instytucji mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując m.in. własne uprawnienia. Jednocześnie, jak słusznie podkreśla H. Szurgacz, pomoc społeczna jest instytucją o samodzielnym charakterze i odrębnym przedmiocie. Tym samym, nie negując aktualności tezy o uzupełniającej roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego, zasadne wydaje się postrzeganie jej przez pryzmat spójności i zupełności systemu zabezpieczenia społecznego, a nie podrzędności wobec ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego, w konsekwencji zależności jej bytu od zakresu regulacji tych ostatnich. Jak pokazują wieloletnie już doświadczenia, zmiany w zakresie regulacji ubezpieczeń społecznych czy zaopatrzenia społecznego, choć nie są obojętne dla regulacji pomocy społecznej, jej praktycznej doniosłości czy struktury beneficjentów i rodzaju przyznawanych świadczeń, to jednak nie wywierają wpływu na jej istnienie. Takie spojrzenie na uzupełniającą rolę pomocy społecznej wyklucza również ujmowanie świadczeń pomocy społecznej, w tym zwłaszcza okresowych świadczeń pieniężnych, li tylko w kategorii substytutu innych świadczeń zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza ubezpieczenia społecznego. Postulowanemu wyżej sposobowi postrzegania uzupełniającej roli pomocy społecznej sprzyja także rezygnacja przez ustawodawcę z dookreślania przesłanek warunkujących nabycie jej świadczeń poprzez odwołanie się wprost do innych świadczeń zabezpieczenia społecznego.

Bibliografia

Andrzejewski M., *Świadczenia socjalne a obowiązki alimentacyjne członków rodziny w świetle zasady pomocniczości*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 11.

³⁴ Zob. art. 27 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej w brzmieniu nadanym ustawą z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. z 1996 r. Nr 100, poz. 459.

- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2005.
- Kaczyński L., *Ewolucja świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej dla osób pozbawionych środków utrzymania*, [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.
- Maciejko W., *Komentarz do art. 37 ustawy o pomocy społecznej*, LEX 2013.
- Maciejko W., *Komentarz do art. 99*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008.
- Stopka K., *Wokół pojęcia dochodu w ustawie o pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7-8.
- Szubert W., *Refleksje nad funkcjami ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1988, nr 12.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szurgacz H., *Ryzyko socjalne w pomocy społecznej (od ryzyka ubóstwa do ryzyka trudnej sytuacji życiowej)*, Acta Universitatis Wratislaviensis no 3996, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXIII.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
- Zacher H., *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985.