

Prawo do pomocy społecznej

1. Zagadnienia wstępne

Doświadczenia historyczne dobitnie wskazują, że każdorazową przyczyną rewolucyjnych zrywów społecznych była walka o wolność oraz o godne warunki egzystencji człowieka. Świadomość istnienia tej prawidłowości oraz lęk przed powstawaniem wewnętrzpaństwowych rozruchów i niepokoїв społecznych o podłożu ekonomicznym sprawiły, że konstytucje ustanawiane po pierwszej wojnie światowej zawierały szeroki katalog praw obywatelskich, w tym kategorię praw socjalnych. Po drugiej wojnie światowej konstytucyjne gwarantowanie praw socjalnych stało się regułą. Prawa socjalne stały się również przedmiotem regulacji aktów międzynarodowych. Już Karta Narodów Zjednoczonych podkreślała ścisły związek między przestrzeganiem praw człowieka, w tym praw o socjalnym charakterze, a zapewnieniem pokoju na świecie. Doniosłość problematyki tej kategorii praw znalazła wyraz w uchwalonym w 1966 r. Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹.

Prawa socjalne pełnią dwojaką funkcję. Z jednej strony mają charakter instrumentalny wobec praw osobistych, jako że ich urzeczywistnienie jest warunkiem korzystania z pozostałych praw i wolności. Z drugiej strony natomiast, w miarę zachodzenia procesu rozszerzania się zakresu praw socjalnych i świadczeń państwowych z nimi związanych, które zabezpieczają zarówno większą ilość dóbr materialnych, jak i niematerialnych, prawa te zaczynają pełnić funkcję autonomiczną, stając się celem samym w sobie do osiągnięcia we współczesnym państwie².

Wśród wolności i praw socjalnych rudymen tarne znaczenie odgrywa prawo do zabezpieczenia społecznego. „Wskazuje się na istnienie ważnych potrzeb uzasadniających istnienie prawa do zabezpieczenia społecznego i realną jego ochronę, na rolę państwa w kształtowaniu polityki społecznej czy na zainteresowanie jednostek sprawami zabezpieczenia społecznego”³. Z tego też względu unormowania dotyczące pomocy społecznej znajdują się w najważniejszych dokumentach międzynarodowych. Należy jednak zwrócić uwagę, iż regulacje te posługują się albo terminem „zabezpieczenie społeczne”, mającym szerszy zakres znaczeniowy od zwrotu „pomoc społeczna”, albo poprzestają wyłącznie na wskazaniu form pomocy społecznej, rezygnując z posługiwania się w ogóle zwrotem „pomoc społeczna”.

2. Prawo do pomocy społecznej w aktach prawa międzynarodowego

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka głosi prawo każdego człowieka do bezpieczeństwa socjalnego, a także odnosi się do kwestii bezpieczeństwa ekonomicznego jednostki w sytuacji jej niezdolności do pracy, choroby, bezrobocia czy starości. O prawie każdego do zabezpieczenia społecznego jest mowa w art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, natomiast art. 11 ustanawia gwarancję odpowiedniego

¹ L. Wiśniewski, *Pojęcie i konstrukcja prawna praw socjalnych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 163.

² A. Michalska, *Podstawowe prawa socjalne i kulturalne obywateli PRL*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa o obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Warszawa 1978, s. 340.

³ J. Oniszczuk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 233.

poziomu życia dla jednostki i jej rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz stałe polepszanie warunków bytowych.

Na poziomie międzynarodowym funkcjonują również akty, które mają jednak charakter regionalny. Tytułem przykładu można wskazać Nordycką Konwencję o Zabezpieczeniu Społecznym z 5 marca 1981 r.⁴, która wiąże kraje Rady Nordyckiej (Danię, Finlandię, Islandię, Norwegię i Szwecję). Zgodnie z treścią tego dokumentu obywatele innych państw, mający m.in. prawo do świadczeń z pomocy społecznej w jednym z krajów zrzeszonych w Radzie, zachowują je również w razie emigracji do innego państwa nordyckiego. Nie jest przy tym ważne, jaki jest charakter świadczenia w danym kraju. Istota tkwi w tym, by należały one go grupy zaliczanej do świadczeń z pomocy społecznej⁵.

Europejska Karta Społeczna⁶ w sposób wyraźny odróżnia zabezpieczenie społeczne (art. 12) od prawa do pomocy społecznej (unormowanego tam wespół z prawem do pomocy medycznej – art. 13). Pomoc społeczna została zagwarantowana każdemu obywatelowi państwa ratyfikującego tę umowę, który nie posiada dostatecznych zasobów i nie jest zdolny do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenie z systemu zabezpieczenia społecznego. Osoby korzystające z tej formy pomocy nie mogą z tego tytułu doznawać ograniczenia ich praw politycznych i społecznych. Ponadto należy im zapewnić taką poradę i osobistą pomoc od właściwych służb publicznych lub prywatnych, jaka może być konieczna dla zapobieżenia lub usunięcia stanu potrzeby lub ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej.

W Unii Europejskiej powstało wiele programów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny, których celem było przeciwdziałanie ubóstwu i pomoc dla najuboższych⁷. Traktatowe włączenie zwalczania wykluczenia społecznego do celów unijnej polityki socjalnej nastąpiło na podstawie art. 137 i art. 138 Traktatu amsterdamskiego⁸.

3. Prawo do pomocy społecznej w konstytucjach

W państwach europejskich systemy zabezpieczenia społecznego podlegają podziałowi na dwa klasyczne typy: system bismarckowski i system Beverige'a⁹. W pierwszym ze wskazanych systemów dominuje zasada ubezpieczenia dla określonych kategorii osób (co do zasady osób zatrudnionych), oparcie finansowania całego systemu na konieczności

⁴ Weszła w życie 1 stycznia 1982 r. Tekst dostępny na: Nordiske sosialkonventionen med. Tiiapningsfareskrifter, 1982, NU Nr 13, Oslo.

⁵ W. Nowak, *Metody rozwiązywania problemów bezrobocia w krajach nordyckich*, [w:] J. Babiak (red.), *Rynek pracy i polityka społeczna w wybranych krajach europejskich*, Poznań 1998, s. 34–35.

⁶ Sporządzona w Turynie z dnia 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

⁷ Jako przykład można wskazać wcielany od 1975 r. specjalnego programu EWG zwalczania ubóstwa, który realizowany był na wielu płaszczyznach i obejmował m.in. następujące tematy: renowację ubogich dzielnic miejskich, reorganizację służb socjalnych niosących pomoc osobom ubogim, zaspokajanie różnych potrzeb osób żyjących w niedostatku. W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 124.

⁸ Na posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się w grudniu 2000 r. w Nicei, zostały wyznaczone cztery priorytetowe działania w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego: 1) ułatwianie dostępu do zatrudnienia (poprzez edukację, szkolenia, kształcenie ustawiczne, a także zmiany w systemach zabezpieczenia społecznego) oraz do praw, dóbr i środków gwarantujących wszystkim godne warunki życia; 2) zapobieganie ryzyku wykluczenia społecznego poprzez np. eliminację sytuacji kryzysowych w rodzinie, które mogłyby prowadzić do uzależnień, bezdomności lub wykluczenia dzieci z systemu edukacji; 3) udzielanie pomocy grupom najbardziej zagrożonym trwałym ubóstwem i wykluczeniem (imigrantom, niepełnosprawnym, pewnym grupom etnicznym *etc.*); 4) mobilizowanie, dialog i współpracę wszystkich instytucji zarówno rządowych, samorządowych, jak i pozarządowych oraz środowiska biznesu zajmujących się na różnych płaszczyznach tą problematyką, a także nawiązywanie współpracy z samymi osobami podlegającymi wykluczeniu. *Ibidem*, s. 125.

⁹ Systemy te wywodzą się odpowiednio z XIX-wiecznych Niemiec i Anglii, a nazwy od nazwisk ich twórców. A. Giżejowska, A.M. Świątkowski, *Zabezpieczenie społeczne. Komentarz*, Kraków 2004, s. 15.

opłacania składek obowiązkowych, a także stosowanie z reguły świadczeń pieniężnych o wysokości uzależnionej od wysokości dochodu osiąganego przez ubezpieczonego i czasokresu podlegania temu ubezpieczeniu. Natomiast w drugim systemie świadczenia gwarantowane są finansowane przez państwo i przyznawane na zasadzie uniwersalnego zaopatrzenia potrzebującym. System Beverige'a obejmuje zatem wszystkich obywateli. Obecnie w państwach europejskich nie występuje żaden z wyżej wskazanych systemów w czystej formie, a systemy krajowe różnią się od siebie poprzez konieczność ich dostosowywania do potrzeb konkretnego państwa i ich obywateli¹⁰.

Współczesne konstytucje co do zasady poruszają w swych unormowaniach problematykę zabezpieczenia społecznego. Tytułem przykładu można wskazać rozwiązanie obecne w Konstytucji Szwajcarii z 1999 r., której art. 12 stanowi, iż prawo do pomocy i opieki społecznej oraz do środków, które są niezbędne do zapewnienia egzystencji godnej człowieka przysługuje tym, którzy popadli w trudną sytuację i nie są w stanie zatroszczyć się o siebie. W ustawie zasadniczej tego kraju mowa jest również o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia. Konstytucja tego państwa zakłada więc, że pomoc będzie przysługiwała tym, którzy wcześniej ryzyko bezrobocia przewidzieli i poczynili pewne starania finansowe poprzez opłacenie składek, by w razie zaistnienia takiej sytuacji zabezpieczyć swój byt materialny. Ten rygoryzm zniwelowany jest przez możliwość wydawania przez Federację przepisów o zasiłkach dla bezrobotnych (art. 114 ust. 5)¹¹.

Instytucja zabezpieczenia społecznego była obecna w polskim konstytucjonalizmie już od czasów Konstytucji marcowej (art. 102 ust. 2). W kolejnej ustawie zasadniczej z kwietnia 1935 r. prawo to jednak nie zostało wyrażone, nie utrzymało więc rangi konstytucyjnej. Podobnie było z Małą Konstytucją z 1947 r., która w ogóle nie regulowała problematyki praw i wolności obywatelskich. Dopiero w Konstytucji PRL powrócono do unormowania zabezpieczenia społecznego, a dokładniej instytucji pomocy społecznej („Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do ochrony zdrowia oraz do pomocy społecznej w razie choroby lub niezdolności do pracy” – art. 60 ust. 1). Warto zauważyć, że ustawa zasadnicza z 1952 r. wymieniła także instytucjonalne gwarancje tego prawa („ubezpieczenia społeczne”), jak również ujęła w sposób dynamiczny system pomocy społecznej, nakazując rozbudowę różnych form tej pomocy (art. 60 ust. 2 pkt 1). W praktyce ten ostatni postulat rozwojowego charakteru świadczeń socjalnych miał ograniczone znaczenie, na co zwrócił zresztą uwagę Trybunał Konstytucyjny¹².

4. Rozumienie prawa do pomocy społecznej w Konstytucji RP

Obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. (dalej też: Konstytucja) nie posługuje się, w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki, *expressis verbis* zwrotem „pomoc społeczna”. Nie oznacza to jednak, że prawo to nie zostało na gruncie ustawy zasadniczej wyrażone. Instytucja pomocy społecznej została bowiem uregulowana w art. 67 ust. 2 poprzez stwierdzenie, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Konstytucja używa jednak terminu „prawo do zabezpieczenia społecznego”, co nie jest błędem, choć z pewnością nie do końca precyzyjnym określeniem. Zauważyć w związku z tym należy, że na gruncie Konstytucji nie zróżnicowano podstawowych technik realizacji zabezpieczenia społecznego¹³.

¹⁰ *Ibidem*, s. 15.

¹¹ Z. Czeszejko-Sochacki (tłum.), *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Warszawa 2000, s. 45 i 76.

¹² Orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49, s. 414.

¹³ Wyrok z TK z 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK ZU 2004/8A/82.

W sprawie ustalenia znaczenia terminu „zabezpieczenie społeczne” Trybunał Konstytucyjny (dalej też TK) w swoim orzecznictwie wypowiedział się wielokrotnie. Zdaniem TK pojęcie to obejmuje całokształt świadczeń, jakie są przyznawane obywatelowi ze środków publicznych, znajdującemu się w potrzebie¹⁴. W skład tej instytucji wchodzi w sumie trzy instytucje prawne: 1) ubezpieczenia społeczne; 2) zaopatrzenie społeczne i 3) pomoc społeczna¹⁵. Przy czym pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający. Obejmuje bowiem te sytuacje, w ramach których nie występuje możliwość wypłaty świadczeń z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia. Pomoc społeczna może również uzupełniać świadczenia wypłacone w wyniku skorzystania z pozostałych instytucji zabezpieczenia społecznego. Jest więc stosowana nie tylko wobec osób, które są niezdolne do samodzielnej egzystencji w przypadkach, w których osoby nie nabyły uprawnień z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia, ale również wobec tych, którzy świadczenia otrzymali, ale okazały się one niewystarczające ze względu na stan zdrowia danej osoby, wypadki losowe czy inne sytuacje¹⁶. Należy zwrócić uwagę, że skorzystanie z prawa do pomocy społecznej nie jest uzależnione ani od wysokości składki ubezpieczeniowej, ani od okresu jej wpłacania, gdyż przysługuje ono obywatelowi bez względu na fakt opłacania w ogóle jakiegokolwiek składki.

Mimo że ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczna są elementami systemu zabezpieczenia społecznego, to między tymi instytucjami odnaleźć można więcej różnic niż podobieństw. Pomoc społeczna może być udzielana zarówno jednostce, jak i rodzinie, natomiast ubezpieczenia społeczne obejmują wyłącznie jednostkę, a przyznane w tym trybie świadczenie może oddziaływać na sytuację rodziny jedynie pośrednio. Pomoc społeczna obejmuje co do zasady całą ludność, ubezpieczenia natomiast ubezpieczonych (członków ich rodzin). Pomoc społeczna występuje tam, gdzie zagrożony jest byt jednostki. Tymczasem ubezpieczenia społeczne są ściśle związane z wykonywaną pracą zarobkową – poprzez wpłacanie składek ubezpieczony może liczyć na pomoc ze zgromadzonych funduszy w razie niezdolności do pracy czy osiągnięcia zarobków. Odmienne przedstawia się także pojęcie ryzyka socjalnego. Ryzyko to w przypadku pomocy społecznej jest zdecydowanie większe niż w ubezpieczeniach. Wiele różnic odnosi się do samych świadczeń. W przypadku pomocy społecznej możemy mówić o bezekwiwalentności, natomiast świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter wzajemny (świadczenie otrzymuje się w zamian za uiszczaną składkę). Ponadto świadczenia z pomocy społecznej charakteryzują się sporą elastycznością i bywają dostosowane do indywidualnych przypadków. Tymczasem w ubezpieczeniach obserwuje się występowanie pewnych schematów uwzględniających typy sytuacji, w ramach których nie ma możliwości różnicowania w zależności od konkretnych potrzeb. Przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej opiera się w dużej mierze na uznaniowości, podczas gdy świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter roszczeniowy¹⁷.

¹⁴ Wyrok TK z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252.

¹⁵ Takie rozumienie zabezpieczenia społecznego przyjęto w naszym kraju od J. Piotrowskiego, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 163. Później klasyfikacje tę uznali w piśmiennictwie m.in. W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1985, s. 452; L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżniania jego technik*, PiZS 1986, nr 5–6, s. 24 i n.; W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 1987, s. 19; M. Książkowski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] J. Auleyter (red.), *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Warszawa 1990, s. 117; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa 1994, s. 13 i n.; W. Musialski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 93.

¹⁶ Orzeczenie TK z 29 września 1993 r., K 17/92, OTK 1986-1995/t4/1993/cz2/33.

¹⁷ Wyrok TK z 31 marca 2008 r., P 20/07, OTK ZU 31/2/A/2008. Trybunał swoje wywody opiera na I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, wyd. II, s. 29 i n.

5. Pomoc społeczna jako prawo podmiotowe

Prawo do pomocy społecznej zostało na gruncie ustawy zasadniczej ujęte w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa podniesiono poprzez nadanie mu w pełni egzekwowalnego charakteru¹⁸. Dla dochodzenia tego prawa nie stosuje się ograniczenia wynikającego z art. 81 Konstytucji¹⁹. Nie oznacza to jednak, że regulacja ustawowa nie będzie miała żadnego znaczenia dla ustalenia stopnia naruszenia prawa do pomocy społecznej. Ustawa zasadnicza wskazuje bowiem wyraźnie, iż zakres i formy społeczne ma określić odpowiednia ustawa. „Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż nałożenie na ustawodawcę obowiązku określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego określenia kryteriów i kierunków wyznaczenia granic i form tego zabezpieczenia oznacza, że w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form o zróżnicowanym zakresie, wypełniających treść tego pojęcia. System ów jako całość ma umożliwić obywatelowi pozostającemu bez pracy nie z własnej woli i nie mającemu innych środków utrzymania, realizację jego prawa do zabezpieczenia społecznego. [...] Artykuł 67 ust. 2 Konstytucji może stanowić podstawę kontroli (wzorzec) w trybie skargi konstytucyjnej. Sformułowano w nim prawo przysługujące podmiotom należącym do określonej kategorii”²⁰.

6. Beneficjenci prawa do pomocy społecznej

Stylizacja art. 67 Konstytucji wskazuje, że z prawa do pomocy społecznej może skorzystać wyłącznie obywatel polski. Charakter tego prawa różni się zatem od charakteru innych praw socjalnych zawartych w polskiej Konstytucji, z których korzystać może każdy, a więc mających status „praw człowieka”. Prawo do pomocy społecznej obejmie jednak również cudzoziemców, kwestia zabezpieczenia społecznego bowiem została uregulowana w aktach o randze międzynarodowej, których Polska jest stroną²¹.

O tym, kto jest podmiotem prawa do pomocy społecznej, rozstrzyga dokładnie ustawa o pomocy społecznej²². Zgodnie z art. 5 tej ustawy prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje:

- 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP;
- 2) cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP:
 - a) na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony²³ lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,
 - b) na podstawie zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego;
- 3) mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Polski obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze

¹⁸ L. Garlicki, *Art. 67*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 3.

¹⁹ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

²⁰ Wyrok TK z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU 2001/8/252.

²¹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3.

²² Ustawa z 12 marca 2004 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

²³ Udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.

Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin²⁴ posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

Z pewnością natomiast pomoc socjalna nie może być udzielana osobom prawnym, co wynika ze specyfiki tego typu świadczeń.

Prawo do pomocy społecznej nie przysługuje również osobom odbywającym karę pozbawienia wolności, natomiast osobom tymczasowo aresztowanym zawieszają się prawo do świadczeń z pomocy społecznej (art. 13 ustawy).

Konstytucja wymienia dwie przesłanki, które muszą wystąpić łącznie, aby skorzystać z pomocy społecznej. Pierwszą z nich jest konieczność pozostawania bez pracy, a drugą brak dysponowania innymi niż pochodzącymi z pracy środkami utrzymania. Ustrojodawca nie określił natomiast w Konstytucji w sposób szczegółowy zakresu i formy udzielania pomocy społecznej, odsyłając w tym względzie do treści odpowiedniej ustawy. Liczba takich osób pozostających bez pracy nie z własnej winy jest wysoka, stąd też grupa ta została objęta szczególną, bo konstytucyjną ochroną²⁶. Wydawać by się mogło, że z pomocy tej będą korzystać wyłącznie osoby bezrobotne²⁷, ponieważ konstytucyjny przepis jest skierowany właśnie do nich²⁸, a Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń wskazał, że wyliczenie sytuacji uprawniających do uzyskania zabezpieczenia społecznego zawarte w art. 67 jest ujęciem enumeratywnym, co oznacza, iż norma ta nie odnosi się do sytuacji w niej niewymienionych²⁹. Tymczasem ustawa o pomocy społecznej wychodzi poza konstytucyjny katalog, formułując także inne sytuacje, w których świadczenia z pomocy społecznej przysługują. W związku z tym prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje osobom i rodzinom nie tylko z powodu bezrobocia³⁰, ale także w razie zaistnienia: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 7 ustawy o pomocy społecznej³¹, dalej: u.p.s.). Ustawodawca uregulował zatem kwestię świadczeń pomocowych w sposób dynamiczny, nawiązując mniej lub bardziej świadomie do poprzedniej regulacji

²⁴ W rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1367.

²⁵ Prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego przysługuje cudzoziemcom, o których mowa w art. 53 ust. 1 oraz art. 53a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

²⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 73.

²⁷ W końcu czerwca 2012 r. liczba bezrobotnych wyniosła 1964,4 tys. osób. W tym czasie stopa bezrobocia wyniosła 12,4%. Dane za: Bezrobocie rejestrowane w Polsce. Raport miesięczny – czerwiec 2012 r., s. 1, www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/bezrobocie-rejestrowane-w-polsce/r2012/.

²⁸ Tak TK w wyroku z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

²⁹ Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1, s. 12.

³⁰ W badaniach CBOS z początku 2004 r. poświęconym problemom zagrożenia biedą i ubóstwem respondenci wskazywali na dwie główne przyczyny, które utrudniają wyjście z biedy: brak pracy (79% ankietowanych) oraz brak odpowiednich kwalifikacji zawodowych i niski poziom wykształcenia (40% badanych). Zob. program Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”, edycja 2011–2015, Warszawa 2010 r., www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/programy-zatwierdzone-przez-mimistra-pracy-i-polityki-spoecznej-na-lata-2011-2015/.

³¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593.

konstytucyjnej, gdzie wprost na ustawodawcę nałożony został obowiązek rozbudowy systemu zabezpieczeń społecznych.

Obowiązek urzeczywistniania wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych w drodze ustawy nie oznacza nałożenia na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Państwo powinno podejmować takie działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne do realizacji konstytucyjnych praw socjalnych. Tego typu aktywność musi być jednak racjonalna, to znaczy brać pod uwagę istniejące potrzeby obywateli, ale także i możliwości ich zaspokojenia. Z tego względu należy uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego³², a nawet dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych³³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice możliwości zaspokojenia potrzeb socjalnych wyznaczone są przez inne, podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa, które mogą w pewnych sytuacjach pozostawać w opozycji do rozwiązań ustawowych, zmierzających do maksymalizacji gwarancji o charakterze socjalnym. „I w tym właśnie sensie uzasadnione jest w pełni twierdzenie, że ochrona praw socjalnych [...] przejawiać się powinna w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które stanowiąc będą optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Nie ulega też żadnej wątpliwości, że bez względu na intensywność oddziaływania czynników, które mogą hamować dążenie do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb socjalnych, ustawowa realizacja konstytucyjnego prawa socjalnego nie może nigdy uplasować się poniżej minimum wyznaczonego przez istotę danego prawa”³⁴.

Należy zauważyć, że delegowanie na ustawodawcę określenia zakresu i form pomocy społecznej nie oznacza, że ustrojodawca pozostawił unormowanie tych kwestii całkowicie uznaniu ustawodawcy zwykłego. Trybunał Konstytucyjny ma w tym przypadku uprawnienie do kontrolowania, czy ustawodawca nie przekroczył wynikających z Konstytucji ograniczeń przysługującego mu władztwa do kształtowania systemu świadczeń pomocy społecznej³⁵. Jednakże w demokratycznym państwie ustawodawca posiada „znaczną swobodę oceny w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny balansowałyby wszystkie wskazane wyżej wyznaczniki właściwej realizacji prawa podmiotowego o charakterze socjalnym. Regulacje ustawowe w tej materii tylko wówczas mogą być kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji socjalnych, gdy w sposób wyraźny nie uwzględniają one powyższych kryteriów, naruszając ewidentnie równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb a istniejącymi możliwościami, a także wtedy, gdy ustawodawca narusza inne normy konstytucyjne. W pierwszym rzędzie należy tu wskazać na zasady sprawiedliwości społecznej, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez prawa oraz równości (art. 2 i art. 32 ust.1 konstytucji). Z konstytucyjnych gwarancji praw socjalnych nie wynika bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, które wiązałyby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzaniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrupowany wspomnianymi wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym”³⁶.

Ustawodawca musi jednak zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia na takim poziomie, który będzie odpowiadał przynajmniej minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb³⁷. „Innymi słowy, żaden obywatel, który

³² Zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU 2001/8/252.

³³ Por. wyrok TK z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU 2001/7/214.

³⁴ Wyrok TK z 8.5.2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

³⁵ Zob. wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

³⁶ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000/4/107.

³⁷ Wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999/5/100.

znajduje się w jednej z sytuacji wskazanych w art. 67, nie może zostać pozbawiony świadczenia gwarantującego mu uzyskanie przynajmniej minimum życiowego. Wynika to także z nakazu ochrony godności człowieka [...]. Dopiero w tych ramach ustawodawca ma swobodę kształtowania formy, wymiaru i zakresu świadczeń, a także przesłanek ich otrzymywania³⁸.

Swoboda ustawodawcy zależeć będzie również od tego, czy normowane przez niego sytuacje będą odnosić się wyłącznie do przyszłych, czy też dotyczyć będą również sytuacji aktualnych świadczeniobiorców. W pierwszym przypadku jedyną barierą stanowić będzie zakaz naruszania „istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego, w drugim z kolei konieczne będzie uwzględnienie zasady ochrony praw nabytych stanowiącej składową zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)³⁹.

Trybunał Konstytucyjny nie posiada natomiast właściwości do oceny konkretnej wysokości świadczeń socjalnych⁴⁰. Poza zakresem kompetencji TK leży również ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najlepiej służące celowi rozstrzygnięcie unormowanego zagadnienia⁴¹.

Zgodnie z definicją ustawową pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej, za pomocą której możliwe jest przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych osobom i rodzinom, które nie są w stanie samodzielnie ich pokonać przy wykorzystaniu znajdujących się w ich posiadaniu uprawnień, zasobów czy możliwości (art. 2). Pomoc społeczna ma zatem wspierać wysiłki na rzecz zaspokojenia niezbędnych potrzeb jednostek i ich rodzin oraz umożliwiać stworzenie im takich warunków życiowych, które będą odpowiadały standardom godnego życia. Z przeprowadzanych badań wynika, że instytucja ta jest uznawana za najważniejszą i jedyną instytucję publiczną niosącą realną pomoc tym, których dochody nie wystarczają na zaspokojenie podstawowych potrzeb⁴².

Otrzymanie świadczenia pieniężnego od państwa uwarunkowane jest wystąpieniem jednej z przesłanek, o których mowa w art. 7 u.p.s. Prawo do świadczeń pieniężnych uzależnione jest ponadto od wysokości dochodu uzyskiwanego przez osobę lub rodzinę pozostającą w sytuacji życiowej uzasadniającej udzielenie pomocy społecznej (art. 8 u.p.s.). Mogą z niej zatem skorzystać osoby najuboższe, które nie są w stanie samodzielnie ponieść kosztów utrzymania siebie i swojej rodziny, a także całe rodziny, które wykazują się niskim dochodem na osobę w rodzinie⁴³. Należy jednak zwrócić uwagę, że wspomniane wyżej przesłanki nie w każdym przypadku muszą występować łącznie. Jako przykład można wskazać art. 40 u.p.s. przewidujący możliwość przyznania, niezależnie od osiąganego dochodu, zasiłku celowego osobie, która poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Zdarzeniem tym może być m.in. susza lub powódź⁴⁴.

7. Charakter świadczenia pomocowego

Świadczenia z pomocy społecznej mają trojaki charakter. Państwo wspiera potrzebujących poprzez:

³⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 6.

³⁹ *Ibidem*, s. 6.

⁴⁰ Wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 1/01, OTK ZU 2003/2A/15.

⁴¹ Orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7.

⁴² P. Bromber, *Wybrane zagadnienia finansowania pomocy społecznej w Polsce*, „Polityka społeczna” 2003, nr 9, s. 13.

⁴³ Prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje: 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza 461 zł; 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 316 zł („kryterium dochodowe na osobę w rodzinie”); 3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (art. 8 ust. 1 pkt 1–3 ustawy).

⁴⁴ L. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2007, s. 80.

- 1) świadczenia o charakterze pieniężnym, do których zalicza się: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, lub ochronę uzupełniającą, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd;
- 2) świadczenia o charakterze niepieniężnym, to jest: pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenie społeczne, pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie ochronne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych (art. 36 u.p.s.).
- 3) świadczenia pomocy instytucjonalnej – jest to pomoc udzielana przez specjalnie do tego powołane podmioty. Na przykład osobom, które wymagają całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącym samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej (art. 54 u.p.s.). Zaliczyć tu należy również placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej oraz świadczenia przysługujące w sytuacjach nadzwyczajnych. Świadczenia te mogą być, w zależności od rodzaju, realizowane w formie całodobowej lub dziennej. Korzystanie z nich może przybrać charakter dobrowolny lub przymusowy, jak również odpłatny lub nieodpłatny. Ich adresatami będą dzieci lub osoby dorosłe⁴⁵.

Przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej podstawową wytyczną jest poszanowanie prawa do prywatności świadczeniobiorców. Ustawa o pomocy społecznej formułuje bowiem dwie dyrektywy: 1) kierowania się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i 2) ochroną ich dóbr osobistych. Wytyczne te mają chronić osoby potrzebujące pomocy, znajdujące się i tak w trudnej sytuacji, przed dodatkowym napiętnowaniem czy wyśmiewaniem się ze strony środowiska, w którym żyją. W związku z tym do publicznej wiadomości nie podaje się nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia. Ujawnienie rodzaju świadczenia, zwłaszcza gdy idzie o pomoc niepieniężną, wskazywałoby wyraźnie, z jakimi problemami przyszło się mierzyć świadczeniobiorcy (art. 100 u.p.s.).

Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Ustawodawca miał jednak świadomość tego, że *gros* osób potrzebujących pomocy może nie mieć wiedzy o tym, że świadczenie społeczne jej przysługuje albo po prostu wstydzić się o takowe wystąpić. W związku z tym pomoc społeczna jest także udzielana z urzędu (art. 102 u.p.s.). Pomoc społeczna nie jest natomiast świadczona bezterminowo⁴⁶.

⁴⁵ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 208 i n.

⁴⁶ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Art. 67*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 125.

Większość świadczeń przyznawana jest na podstawie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴⁷. Wywiad ten przeprowadza pracownik socjalny w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin. W czasie tej czynności może on domagać się złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Ujawnienie tych informacji jest potrzebne do ustalenia, czy dochód jest na tyle niski, że uzasadnia wsparcie takiej osoby (rodziny) świadczeniem socjalnym. W związku z tym odmowa złożenia przedmiotowego oświadczenia stanowi podstawę wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia (art. 107 u.p.s.). Świadczeniobiorcy zobowiązani są do niezwłocznego informowania organu przyznającego świadczenie o każdorazowej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej kwalifikującej ich do uzyskania świadczenia (art. 109 u.p.s.).

Obok formy decyzji administracyjnej organy administracji wykorzystują dla realizacji pomocy społecznej drugą formę przyznawania świadczeń – umowę cywilnoprawną. Pełni ona funkcję uzupełniającą i wspomagającą, przybierając najczęściej postać umowy pożyczki (art. 43 ust. 3 i 4 u.p.s.) lub umowy użyczenia (art. 43 ust. 5 u.p.s.). „Wykorzystywaną możliwością przyznawania świadczeń są czynności materialno-techniczne, jakie podejmuje administracja. Za pomocą tego typu działań realizuje te świadczenia, które nie wymagają podejmowania rozstrzygnięć, ewentualnie wypełniane są w formach niepieniężnych”⁴⁸. Sytuacja prawna podmiotu ubiegającego się o świadczenie na podstawie umowy cywilnoprawnej jest jednak daleko mniej korzystna niż ma to miejsce w przypadku wydania decyzji administracyjnej. Takiej osobie nie przysługuje bowiem roszczenie do organu pomocy społecznej o zawarcie takowej umowy, nie może również wnosić zażalenia na bezczynność tego organu⁴⁹.

Pomoc społeczna jest organizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2 u.p.s.). Główny ciężar realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa jednak w pierwszej kolejności na organach władzy publicznej, w szczególności na gminie, która jest najbliższą osobą ubiegających się o uzyskanie świadczeń socjalnych. To gminy analizują sytuacje świadczeniobiorców, realizują także inne zadania, jak np. podejmują uchwały będące planami bądź programami z zakresu pomocy społecznej. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego wykonują funkcje pomocowe subsydiarnie, to jest wówczas, gdy konieczność realizacji pewnych zadań czy inicjatyw przekracza możliwości gminy⁵⁰. Natomiast działalność organów administracji rządowej skupia się raczej na nadzorowaniu spełniania potrzeb w sferze socjalnej (wojewoda uzyskał uprawnienia nadzorcze wobec wszystkich podmiotów świadczących pomoc społeczną), choć doniosłą rolę odgrywa również funkcja prawotwórcza. Zgodnie z art. 24 u.p.s. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady realizacji rządowego programu pomocy społecznej⁵¹. Na treść prawa można też wpływać

⁴⁷ Udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 2 u.p.s.).

⁴⁸ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 249.

⁴⁹ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romanowska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 86.

⁵⁰ Do powiatu należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie pomocy społecznej, polityki prorodzinnej czy wspieraniu osób niepełnosprawnych (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1592 z późn. zm.). Z kolei zadania samorządu na szczeblu województwa dotyczą tworzenia i rozwoju infrastruktury pomocy społecznej.

⁵¹ Rada Ministrów skorzystała z tego upoważnienia ustawowego, wydając 15 stycznia 2002 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania pomocy w dożywianiu uczniów w 2002 r., Dz. U. Nr 6,

poprzez opracowywanie i finansowanie programów osłonowych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 23 ust. 1 pkt 7 u.p.s.). Struktura instytucji pomocy społecznej nie jest jednak stała i podlega ciągłym modyfikacjom. Poszukiwanie przez ustawodawcę optymalnego, tj. najbardziej efektywnego modelu prowadzi do zmian zarówno w zakresie rodzajów organów zajmujących się pomocą społeczną, jak i charakterem wykonywanych przez nie zadań. Jak wskazuje Stanisław Nitecki, ciągle ewolucje w tym zakresie sprawiają, że – z punktu widzenia praktyki – prawo do pomocy społecznej ulega osłabieniu, ponieważ nowe organy zajmujące się poruszaną tu problematyką muszą się zapoznawać z nowo powierzonymi im zadaniami, z kolei obywatele stają zdezorientowani, gdyż nie wiedzą, który z podmiotów będzie im świadczył pomoc⁵².

Obowiązek realizacji świadczeń z pomocy społecznej spoczywa na organach władzy publicznej. Państwo nie jest jednak jedynym wykonawcą konstytucyjnej normy. Pomoc społeczna świadczona jest bowiem – i to w coraz szerszym wymiarze – również przez podmioty niepubliczne. Część zadań jest wykonywana w imieniu organów władzy publicznej jako zadania zlecone na podstawie odpowiednich umów i porozumień. Są one zatem finansowane lub dofinansowywane z budżetu państwowego lub samorządowego. Inne z kolei są realizowane samodzielnie przez podmioty niepubliczne i przybierają kształt coraz popularniejszego współcześnie wolontariatu. Należy jednak zauważyć, że prywatyzacja zadań z zakresu pomocy społecznej polega na faktycznym świadczeniu tej pomocy przez podmioty, które ustawowo nie są odpowiedzialne za ich realizację. Tymczasem standard wykonywanych usług zależy w pierwszej kolejności od tego, kto realizuje konkretne świadczenie. Podmioty publiczne zlecające wykonanie pewnego zadania zachowują co prawda uprawnienia nadzorcze i mają możliwość wkroczenia w proces realizacji pomocy społecznej. Działalność nadzorcza ma jednak to do siebie, że błędy dostrzegane są po pewnym czasie, kiedy pomoc dla określonej osoby czy grupy została zrealizowana nie na takim poziomie czy o standardzie, które są przewidziane uregulowaniami prawnymi⁵³.

8. Podsumowanie

Prawo do pomocy społecznej jest jednym z najważniejszych elementów przyczyniających się do realizacji dobra wspólnego opartego na idei solidarności społecznej i sprawiedliwym podziale świadczeń. Ma swoje zakotwiczenie w art. 20 ustawy zasadniczej, w którym jest mowa o społecznej gospodarce rynkowej opartej na solidarności partnerów społecznych, „czego skutkiem jest odrzucenie zasad klasycznej gospodarki wolnorynkowej, w której wszystkim kieruje niewidzialna ręka rynku na rzecz wkomponowania do tej gospodarki czynnika socjalnego (pod kierunkiem państwa) ze względu na zapewnienie ochrony tym, którzy z różnych przyczyn nie zdołali zgromadzić odpowiednich środków”⁵⁴. Niewłaściwa regulacja kwestii związanych z pomocą społeczną, która będzie miała przełożenie na poziom życia potrzebujących obywateli poniżej standardów gwarantujących życie na godnym poziomie, narusza także ich chronioną konstytucyjnie godność⁵⁵.

Aksjologia Konstytucji z 1997 r. została wyznaczona w jej preambule poprzez idee: pomocniczości, solidarności i sprawiedliwości. Zasada pomocniczości (solidarności) kładzie nacisk na zwiększenie wolności i autonomii jednostki, zwiększenie odpowiedzialności za dokonane wybory i decyzje. Nie oznacza jednak, że dozwala na dokonywanie takich

poz. 56 oraz rozporządzenie z 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy, Dz. U. Nr 155, poz. 1109.

⁵² S. Nitecki, *op. cit.*, s. 293.

⁵³ *Ibidem*, s. 327.

⁵⁴ K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 50.

⁵⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 349.

przeobrażeń społecznych, których skutkiem byłby brak wsparcia dla pojedynczych osób czy grup społecznych niemogących własnymi dążeniami rozwiązać indywidualnych problemów. Pomocniczość jest zatem powiązana z koniecznością dbania o dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 ustawy zasadniczej), czyli z ideą solidaryzmu. Solidarność w tym ujęciu będzie oznaczała roztoczenie państwowej ochrony nad tymi, którzy nie potrafią samodzielnie zgromadzić środków utrzymania własnej osoby oraz najbliższych, czyli tymi, którzy nie dysponują bieżącymi dochodami. Państwo nie powinno zwalniać się od podejmowania działań, których celem jest wyrównywanie nierówności społecznych, gdyż leży to w interesie całej wspólnoty ryzyka. Wszystkie grupy społeczne powinny bowiem wspomagać się wzajemnie w celu realizacji dobra wspólnego wszystkich obywateli. Brak pomocy ze strony państwa nie jest do pogodzenia z koncepcją państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej⁵⁶.

Warto zastanowić się nad reformą systemu świadczeń z zakresu pomocy społecznej i poprzez zmiany dążyć do tego, aby doszło do wzmocnienia struktur państwowych zajmujących się tego typu działalnością. Praw socjalnych nie da się bowiem realizować i chronić w ramach struktur pozapaństwowych⁵⁷. Konieczna wydaje się rozbudowa administracji oraz modyfikacja procedur pomocowych w takim kierunku, aby świadczenia nie trafiały do osób lub rodzin, które pomocy tej nie powinny w ogóle otrzymać (uszczelnienie procedur). Ponadto zasady przyznawania świadczeń powinny stać się bardziej przejrzyste i ujednolicone, aby potencjalni świadczeniobiorcy byli w stanie skutecznie ocenić, czy kwalifikują się oni do otrzymania odpowiedniego świadczenia. Polityka społeczna powinna zagwarantować obywatelom możliwość korzystania z dobrodziejstw, jakie niesie ze sobą postęp gospodarczy i społeczny, a także umożliwiać wnoszenie indywidualnego wkładu w ten proces⁵⁸.

⁵⁶ K. Antonów, *op. cit.*, s. 63.

⁵⁷ A. Błaś, *Europejskie standardy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej a problem praw człowieka i obywatela*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2005, nr 1, s. 8–9.

⁵⁸ Zob. program Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”, edycja 2011–2015, Warszawa 2010 r., www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/programy-zatwierdzone-przez-mimistra-pracy-i-polityki-spoecznej-na-lata-2011-2015/.