

Iwona Sierpowska
(WSZiB w Poznaniu)

Z ROZWAŻAŃ NAD WYODRĘBNIENIEM I METODOLOGIĄ PRAWA SOCJALNEGO

ABSTRACT

REFLECTIONS ON THE IDENTIFICATION AND RESEARCH METHODOLOGY OF SOCIAL LAW

Social law is identified in Poland as a field of didactics and scholarly research. In addition, attempts have also been made at recognizing social law as a separate academic discipline. Such a classification is justified by the specific scope of the subject matter, social considerations, and practical requirements. Despite its connection to labor law and social security law, social law displays many characteristics particular to public law, especially administrative law. For this reason the role the state plays in social and legal studies cannot be overlooked. This role is exhibited in the shaping of social policy, the fulfillment of social functions, and the protection of social security – through which social law becomes a plane of interdisciplinary scholarly activity. In terms of research methodology, the discipline discussed employs methods specific to administrative law and social security, while simultaneously seeking out its own research identity. Developing a method constructed around social support that may serve as one of social law's distinctive features could serve as an inspiration.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo socjalne, świadczenia, metodologia, dyscyplina naukowa.

System prawa stanowionego powinien sprawnie reagować na zmiany zachodzące w otoczeniu. Nauka prawa również reaguje na te przemiany, choć z właściwym sobie dystansem. Rozwój cywilizacyjny, zwłaszcza przemiany społeczne i ustrojowe przyczyniają się do wyodrębniania nowych gałęzi prawa i dyscyplin naukowych. Rozważania metodologiczne z tego zakresu

prowadzi się głównie w obrębie teorii prawa. Z. Pulka podkreśla, że „jest to refleksja metanaukowa, czyli refleksja nad naukami prawnymi dotycząca problemów, jakie te nauki poruszają, oraz ich statusu metodologicznego”¹. Jednym ze stosunkowo nowych obszarów badawczych i dydaktycznych jest prawo socjalne.

W Polsce zarysowanie się koncepcji prawa socjalnego można łączyć z transformacją ustrojową oraz reformami społeczno-politycznymi lat 90. W ich wyniku znacznemu rozszerzeniu uległa prawna regulacja sfery socjalnej, głównie z uwagi na narastające problemy bezrobocia, bezdomności i ubóstwa oraz osłabienia społecznego i materialnego statusu rodziny. Nie bez znaczenia były również reformy system ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia. Wśród wielu przesłanek tych zmian była potrzeba zapewnienia przez państwo jednostce (i rodzinie) gwarancji socjalnych i ochrony prawnej. Innym powodem wyodrębniania się prawa socjalnego był rozwój szkolnictwa wyższego (również niepublicznego) oraz różnych form kształcenia. Prawo socjalne zaczęto wprowadzać jako przedmiot na studiach pedagogicznych, ekonomicznych, medycznych, na kierunkach zarządzania i polityki społecznej oraz na wielu studiach podyplomowych. Doniosłość dydaktyczną prawa socjalnego podkreśliło również przywiązywanie coraz większej uwagi do kształcenia pracowników socjalnych i profesjonalizacji publicznych służb społecznych.

Prawo socjalne występuje w Polsce jako obszar badań i dydaktyki, nie można jednak stwierdzić ponad wszelką wątpliwość, że jest też odrębną dyscypliną naukową. Problematyka wchodząca w skład prawa socjalnego, objęta jest zakresem innych nauk o prawie, przede wszystkim prawem pracy, prawem administracyjnym i prawną regulacją ubezpieczeń społecznych. Niemniej w wielu krajach europejskich dyscyplina ta jest wyraźnie oddzielona od innych przedmiotów prawniczych. Rozwiązania takie występują w Niemczech, gdzie w zakres prawa socjalnego (*Sozialrecht*) wchodzi ubezpieczenia społeczne, problematyka zatrudnienia, pomoc społeczna, uprawnienia do świadczeń leczniczych, doksztalcanie pracowników i pomoc dla młodzieży. Ugruntowaniem odrębności prawa socjalnego i podniesieniem jego rangi w doktrynie niemieckiej było uchwalenie kodeksu prawa socjalnego (*Sozialgesetzbuch*).

W Polsce pojęcie prawa socjalnego jest dziś używane nader często, pojawia się w tytułach podręczników, ksiąg pamiątkowych, konferencji oraz

¹ Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2008, s. 15.

nazw jednostek organizacyjnych. Mimo to sposób definiowania prawa socjalnego oraz wyznaczania jego przestrzeni badawczej nie jest jednolity i nie brak w nim skrajnie odmiennych koncepcji. Taki stan rzeczy wynika po części z braku legalnej definicji prawa socjalnego. W bogatym piśmiennictwie poruszającym problematykę socjalnoprawną opracowania systemowe nie są powszechne. Można odnieść wrażenie, że doktryna z rezerwą odnosi się do definiowania prawa socjalnego, wyznaczenia jego przedmiotu, zakresu i metod badawczych. Dodatkowo, w ramach tej dość umownie wyznaczonej dyscypliny, pojawiają się trudności wewnętrznej systematyzacji, w tym dotyczące oddzielenia zaopatrzenia społecznego od pomocy społecznej oraz prawa socjalnego od prawa zabezpieczenia społecznego.

Rozwój piśmiennictwa w analizowanym obszarze jest znaczący, niemniej działań ukierunkowanych na wyodrębnienie prawa socjalnego oraz nadania mu tożsamości metodologicznej nie można uznać za zakończone. W literaturze zauważa się, iż z punktu widzenia metodologii nauk o wyodrębnieniu gałęzi wiedzy w dyscyplinę naukową decydujące znaczenie mają trzy czynniki: „niebudzące wątpliwości ustalenie określonej tematyki i jej granic, przyjęcie sprecyzowanej i ustabilizowanej właściwej dla niej metody oraz zakres jej stosowania w dydaktyce jako osobnego przedmiotu”². Dydaktyczna samodzielność prawa socjalnego, w świetle powyższych wywodów, nie wymaga już szerszego uzasadnienia. Wątpliwości rodzą się jednak co do pozostałych przesłanek, którym będą poświęcone dalsze rozważania. Celem niniejszego opracowania jest poruszenie zagadnień problemowych związanych z wyznaczeniem granic prawa socjalnego oraz spojrzeniem na tę płaszczyznę badawczą przez pryzmat prawa publicznego. Publikacja w żadnym wypadku nie uzurpuje sobie prawa do podważania dotychczasowego dorobku doktryny w omawianym obszarze badawczym, jest jedynie głosem w dyskusji nad potrzebą wyodrębnienia i sposobem pojmowania prawa socjalnego, które nie powinno być rozpatrywane z pominięciem prawa administracyjnego.

Prawo socjalne określa się czasem mianem ustawodawstwa socjalnego. Jest to duże uproszczenie, które cechuje na dodatek ostrożność badawcza. Co najwyżej taka terminologia jest właściwa dla ustaw zajmujących się sprawami socjalnymi, ale już nie dla źródeł prawa międzynarodowego, europejskiego, rozporządzeń, czy aktów prawa miejscowego normujących omawianą problematykę. Podobnie nieuprawnionym zawężaniem byłoby

2 W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 11.

analizowanie prawa socjalnego jedynie przez pryzmat praw socjalnych. Te ostatnie są prawami człowieka, wraz z prawami ekonomicznymi i kulturalnymi tworzą one kategorię praw społecznych³, zabezpieczających byt materialny i rozwój intelektualny jednostki i narodu⁴. Prawa socjalne wymagają podjęcia przez państwo określonych działań tworzących warunki dla ich urzeczywistnienia. Konkretyzują je szczegółowe przepisy, w których państwo ustala granice swych zobowiązań wobec obywateli. Prawa te wymagają od państwa określonych pozytywnych działań⁵, których podstawowym wyrazem są świadczenia. Nie oznacza to jednak, przynajmniej nie zawsze, gwarancji dostarczenia określonych świadczeń i prawa jednostki do dochodzenia roszczeń w tym zakresie. W uregulowaniach „należy dostrzegać z jednej strony troskę o zapewnienie każdemu podstawowych warunków bezpieczeństwa socjalnego, z drugiej zaś strony takiego ich określenia, by nie mogły stanowić podstawy do nadmiernych roszczeń, do dobrobytu i równości ekonomicznej”⁶. Relacje między prawami socjalnymi a prawem socjalnym można by wyrazić w sposób następujący: gwarancje realizacji socjalnych praw człowieka, a także ich jakościowy i ilościowy wymiar objęte są regulacją prawa socjalnego. Należy jednak podkreślić, że nie wszystkie prawa socjalne mieszczą się w prawie socjalnym.

Rozważania nad wyodrębnieniem prawa socjalnego i właściwą dla niego metodologią wymagają ustosunkowania się do aparatu pojęciowego. Prawo socjalne, to prawo zajmujące się kwestiami socjalnymi, problematyką socjalną, sprawami socjalnymi, jednym słowem tym co ma charakter socjalny. W piśmiennictwie prawniczym często pomija się rozumienie pojęcia „socjalne”, jego frazeologię i semantykę. Pojęcie to odnoszone jest do bytu człowieka, a więc całokształtu jego spraw życiowych. Określenie „socjalny” dotyczy podstawowych spraw bytowych, najbardziej istotnych dla każdej jednostki⁷ i często łączone jest z udzielaniem wsparcia⁸. W języku

3 Zob. szerzej K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 19 i n.

4 M. Urbaniak, *Konstytucyjne wolności i prawa socjalne oraz ekonomiczne w Polsce i we Włoszech. Analiza porównawcza*, Toruń 2009, s. 31.

5 B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 6–7.

6 W. Skrzydło, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] L. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. 1, Zakamycze 2002, s. 66.

7 Zob. K. Zamorska, *Prawa społeczne...*, s. 26 i n. oraz powołana tam literatura.

8 Zob. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne...*, s. 8.

potocznym, jak i określeniach normatywnych, termin „socjalny” odnoszony jest do ubóstwa, zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych, pomagania osobom znajdującym się w trudnych sytuacjach, których nie są one w stanie samodzielnie przezwyciężyć. Do takich koncepcji nawiązuje m.in. normatywne ujęcie renty socjalnej, kontraktu socjalnego, zatrudnienia socjalnego, pracy socjalnej, minimum socjalnego, lokalu socjalnego czy stypendium socjalnego. Omawiane pojęcie często utożsamiane jest z terminem „społeczny”, co nie wydaje się uprawnione. „Społeczny” ma szerszy kontekst znaczeniowy niż „socjalny”⁹. I powinien być łączony z wszechstronnym rozwojem fizycznym (zdrowie, rekreacja, ubezpieczenia społeczne) oraz duchowym (kultura) człowieka. Do prezentowanego ujęcia nawiązuje również rozgraniczanie omawianej terminologii na gruncie nauk o polityce. Przedmiotem polityki społecznej są stosunki społeczne, organizacja i jakość życia społecznego. Jej celem jest postęp społeczny, równowaga, porządek społeczny, harmonizacja celów osobistych ze społecznymi. Natomiast polityka socjalna koncentruje się na materialnych warunkach bytu, poziomie życia, dochodach, konsumpcji. W orbicie jej zainteresowań mieści się poprawa warunków bytowych, ze szczególnym uwzględnieniem najsłabszych ekonomicznie grup, łagodzenie kwestii socjalnych, utrzymanie pokoju socjalnego, a także doraźna pomoc, interwencja i udzielanie świadczeń¹⁰. Nie trudno jednocześnie dostrzec związki między prawem socjalnym a polityką socjalną. Prawo jest instrumentem tej polityki i jej normatywnym odbiciem, stanowi formalny wyraz realizacji ustaleń i postulatów tej polityki rozumianej zarówno jako dziedzina nauki, jak i działalność praktyczna¹¹. Nauka polityki socjalnej może zatem stanowić inspirację badawczą do wyznaczenia przedmiotu i granic prawa socjalnego oraz dokonania jego systematyzacji.

Inspiracji takich można również poszukiwać w badaniach nad socjalną funkcją państwa, która sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa

9 Warto zauważyć, że w języku angielskim działania wspierające i opiekuńcze określa się pojęciem „welfare”, zaś „social” rozumiany jest jako dotyczący całego społeczeństwa, jego interesów i praw. Tak więc polskie określenie „socjalny” jest raczej odpowiednikiem „welfare”, a „społeczny” odpowiednikiem „social”. Niemniej w języku polskim powyższe określenia (odmiennie niż w języku angielskim, niemieckim i francuskim) nie są wyraźnie rozgraniczane i często są ze sobą utożsamiane, K. Zamorska, *Prawa społeczne...*, s. 27.

10 Zob. R. Szarffenberg, *Definicje polityki społecznej*, [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, pod red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworskiej, Warszawa 2003, s. 36–37.

11 W. Muszalski, *Prawo socjalne...*, s. 12.

socjalnego poprzez ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, ochronę pracy, w tym zapewnienia godziwego wynagrodzenia i minimum egzystencji. W wąskim ujęciu funkcja socjalna państwa odnosi się do zapewnienia i ochrony podstawowych warunków egzystencji i zaspakajania podstawowych potrzeb bytowych. Swym szerokim zakresem funkcja socjalna obejmuje również niwelację przez państwo różnic majątkowych w celu zapobiegania niepokojom społecznym, a także dbałość o rozwój demograficzny i kondycję zdrowotną obywateli¹². Nieco węższe rozumienie funkcji socjalnej prezentuje L. Jodkowska, która oddziela niejako funkcję socjalną od społecznej. Zdaniem autorki funkcja socjalna sprowadza się do:

zapewnienia godnych warunków bytowania tej części społeczeństwa, której się w życiu nie powiodło, w celu złagodzenia różnic społecznych. Przejawia się w dbałości o ochronę zdrowia społeczeństwa poprzez ubezpieczenia społeczne, pomoc socjalną i zapewnienie godnego bytowania osobom niepełnosprawnym¹³.

W realizacji tej funkcji ważną rolę spełnia system dystrybucyjno-redystrybucyjny wykorzystywany przy pierwotnym i wtórnym podziale dochodu narodowego. Pozyskując środki z podatków państwo przeznaczając je między innymi na realizację celów społeczno-socjalnych, w ten sposób niweluje duże różnice w dochodach członków społeczeństwa, łagodzi ubóstwo i nierówności społeczne¹⁴. Decydującą rolę w wykonywaniu funkcji socjalnej pełnią organy administracji publicznej wykorzystujące głównie niewładzyczne formy działania. Aktywność państwa w tej sferze uzupełniana jest przez różne podmioty niepubliczne¹⁵.

Choć sama terminologia nie przesądza o wyodrębnieniu dyscypliny naukowej, to nie można pomijać czy deprecjonować jej znaczenia. W świetle powyższych uwag prawo socjalne może być postrzegane jako prawo regulujące zabezpieczenie podstawowych warunków bytowych człowieka, chroniące jego bezpieczeństwo socjalne. Ta ostatnia kategoria

¹² Zob. J. Kuciński, *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 69–71; A. Dobiszewski, *Podstawowe cechy i funkcje państwa*, [w:] Dobiszewski A., Korycki S., Kuciński J., *Podstawy teorii państwa*, Warszawa 2000, s. 20.

¹³ L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 15.

¹⁴ *Ibidem*, s. 15–16.

¹⁵ J. Kuciński, *Nauka o państwie...*, s. 74–75.

znaczeniowa powoli ugruntowuje swoje miejsce w piśmiennictwie, a to głównie za sprawą rozwoju nauk o bezpieczeństwie, również w wymiarze dydaktycznym. Bezpieczeństwo socjalne rozumiane jest jako „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostki”¹⁶. Środki te mogą mieć charakter pieniężny i rzeczowy. Niedostatek środków utrzymania może być odnoszony również do braku opieki, której wymaga osoba lub rodzina. Bezpieczeństwo socjalne może być analizowane w różnych kontekstach znaczeniowych, w aspekcie naturalnych potrzeb ludzi, praw człowieka, powinności państwa, problematyki zatrudnienia, systemu zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia¹⁷. Bezpieczeństwo socjalne rozważane jest również w kategoriach minimum egzystencji (standard potrzebny do przeżycia), minimum socjalnego (standard potrzebny do integracji społecznej) oraz przeciętnego, oferowanego i prawnie gwarantowanego standardu bezpieczeństwa¹⁸. W obrębie prawa socjalnego muszą się znaleźć regulacje zapewniające minimalny poziom życia i standard bezpieczeństwa socjalnego. Na związek pomiędzy prawem socjalnym a bezpieczeństwem socjalnym zwraca uwagę A. Chabot, wyrażając pogląd o ujmowaniu tego prawa jako prawa minimów socjalnych, obejmującego także procedury zapewniające gwarancję tych minimów¹⁹.

Konkludując powyższą część rozważań należy zauważyć, że konteksty znaczeniowe terminu „socjalny” oscylują wokół dwóch zagadnień: podstawowych warunków bytowych człowieka oraz ochrony tego bytu przez państwo. Zabezpieczenie egzystencji nie może być utożsamiane z dobrobytem. „Socjalny” odnosi się do podstaw, wyraża umiarkowanie, czy wręcz minimalizm, uzasadnia zaspokojenie potrzeb w usprawiedliwionym zakresie,

16 M. Księżopolski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa 1988, s. 31.

17 Zob. I. Sierpowska, *Zasada bezpieczeństwa socjalnego w świetle zjawiska ekсклюzyj społecznej w Europie*, [w:] *Wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa europejskiego*, pod red. Z. Pulki, Legnica 2009, s. 117 i n.; R. Pacud, *Standard bezpieczeństwa socjalnego jako kategoria normatywno-wzorcowa polityki zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 9, s. 14 i n.

18 Zob. S. Golinowska, *O funkcjach i znaczeniu minimum socjalnego*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 11–12, s. 6 in.; P. Kurowski, *Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w kształtowaniu kategorii dochodowych*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 5–6, s. 1 i n.

19 A. Chabot, *Problemy wyodrębnienia prawa socjalnego w aspekcie prawnomiędzynarodowym*, Poznań 1990, s. 3 i n.

dotyczy potrzeb uznanych w społeczeństwie za ważne dla zachowania życia, zdrowia i integracji.

Rola państwa w ochronie socjalnej eksponuje więc prawa socjalnego z prawem publicznym, jednocześnie rodzi pytanie o to, czy zakresem regulacji socjalnoprawnej powinna być również objęta indywidualna zapobiegliwość jednostki i jej zaangażowanie w zagwarantowanie podstawowych warunków życia. Tak szerokie ujmowanie prawa socjalnego nie jest zasadne, prowadziłyby ono do włączenia w jego obszar różnych form aktywności zawodowej, które są podstawą zabezpieczenia dochodu, a więc i bytu człowieka, a które jednostka podejmuje w sferze gospodarczej, w tym na gruncie prawa cywilnego. Takie stanowisko uprawnia, moim zdaniem, do opowiedzenia się za wyłączeniem prawa pracy z zakresu prawa socjalnego²⁰. Niemniej w literaturze relacje między prawem pracy, a prawem socjalnym są różnie ujmowane. Przeglądu stanowisk doktryny wobec tego zagadnienia dokonał K. Baran wskazując na trzy rozwiązania. Po pierwsze, prawo socjalne traktowane jest odrębna od prawa pracy gałąź prawa. Po drugie, prawo socjalne przedstawiane jest jako zbiór regulacji powiązanych z prawem pracy, zakresy obu tych gałęzi krzyżują się, co dotyczy np. instytucji prawa rodzinnego, lokalowego i podatkowego. Po trzecie, prawo socjalne uważane jest za swoistą metagałąź systemu prawnego, której częścią jest m.in. prawo pracy jako gałąź²¹. Autor opowiada się za zachowaniem odrębności między prawem socjalnym a prawem pracy i traktowania tego ostatniego jako samodzielnej gałęzi systemu prawnego. Takie ujęcie, jak się wydaje, jest dziś powszechnie akceptowane. Wskazując na powiązania między obydwoma obszarami badawczymi można w prawie pracy poszukiwać inspiracji do wydzielenia prawa socjalnego, jako zbioru regulacji w sytuacji braku pracy, czy ściślej w sytuacji trudności samodzielnego zapewnienia odpowiednich warunków bytowych. Można jedynie dodać, że na tle sfer regulacji wchodzących w skład prawa socjalnego prawo pracy zachowuje odrębność metodologiczną. Stanowi ono również samodzielny obszar dydaktyczny.

Wskazując na niezaprzeczalne związki prawa socjalnego z prawem pracy trzeba zauważyć, że rozgraniczenie obu dyscyplin utrudnia pojęcie

20 J. Jończyk odnosząc się do poglądów S. Muszalskiego stwierdza, że w nauce nie przyjęła się propozycja „połączenia prawa pracy z instytucjami zabezpieczenia społecznego pod wspólną nazwą » prawa socjalnego«”, J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 9.

21 K.W. Baran, *Zarys systemu prawa pracy. Tom I. Część ogólna prawa pracy*, LEX 2010.

prawa zabezpieczenia społecznego. Występuje ono jako nazwa określająca naukę, jak również jako wyodrębniona część systemu prawnego, „w dodatku o różnym »statusie« – czy to odrębnej gałęzi prawa, czy to działu innej gałęzi prawa: najczęściej bądź to prawa pracy, bądź to prawa socjalnego”²². Zabezpieczenie społeczne przedstawia się jako „wiarygodną ochronę przed pewnymi rodzajami ryzyka życiowego”²³. J. Piotrowski określa przedmiotowe pojęcie jako:

całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb²⁴.

M. Andrzejewski pod pojęciem zabezpieczenia społecznego rozumie ogół świadczeń (wypłacanych na podstawie roszczenia) o charakterze ubezpieczeniowym i zaopatrzeniowym oraz świadczenia udzielane w ramach pomocy społecznej²⁵. Te jedynie przykładowe definicje nie oddają w pełni znaczenia zabezpieczenia społecznego, które na dodatek jest pojęciem interdyscyplinarnym i przedmiotem badań na gruncie prawa, polityki społecznej i ekonomii społecznej²⁶. Z uproszczeniem można jednak przyjąć, że prawo zabezpieczenia społecznego koncentruje się na problematyce systemów świadczeń i przypisanych im metod (technik) oraz ryzyk socjalnych, co pozwala, jak się wydaje, na traktowanie go jako części składowej prawa socjalnego. Niemniej szerokie ujmowanie prawa zabezpieczenia społecznego generuje pytania i wątpliwości, czy i czym różni się ono od prawa socjalnego? Literatura nie daje tu jasnych i jednoznacznych odpowiedzi. Oddzielenie obydwu obszarów badawczych powinno koncentrować się wokół trzech zagadnień: metodologii, ryzyk socjalnych

²² *Ibidem*.

²³ H.F. Zacher, *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999, s. 372–73.

²⁴ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne – problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 28.

²⁵ M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Kraków 2003, s. 114.

²⁶ Przeglądu definicji zabezpieczenia społecznego dokonuje J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, LEX 2014.

i roli państwa. Po pierwsze przyjdzie dostrzec, że dla prawa socjalnego ograniczenie się do trzech tradycyjnie wyróżnianych metod (technik) zabezpieczenia społecznego jest niewystarczające (o czym będzie mowa poniżej). Po drugie, nie ma pełnej adekwatności pomiędzy ryzykami, a świadczeniami socjalnymi. Nie wszystkie okoliczności uprawniające do świadczeń można określić ryzykiem ze względu na ich przewidywalność, a nawet możliwość zaplanowania. Jak podkreśla M. Lewandowicz-Machnikowska, koncepcja zabezpieczenia społecznego nie pozwala:

objąć zakresem rozważań wszystkich przypadków, w których powstaje obecnie prawo do świadczeń socjalnych. Poza zakresem tej dziedziny prawa pozostawia ona niektóre uprawnienia, które nie pasują do koncepcji ryzyka socjalnego, np. świadczenia dla kombatantów, świadczenia dla inwalidów wojennych i wojskowych, stypendia dla uczniów i studentów, świadczenia dla repatriantów²⁷.

Po trzecie, prawo socjalne szerzej niż prawo zabezpieczenia społecznie eksponuje troskę państwa o socjalny byt obywateli, co zauważają również badacze nie będący zwolennikami wyodrębniania prawa socjalnego. J. Jończyk zważa na konieczność zachowania dystansu konstrukcji właściwych dla zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie, pomoc społeczna), wobec prawa socjalnego z jego ideologią „państwa socjalnego” oraz teorią zaspokajania przez państwo potrzeb obywateli za pomocą prawa i świadczeń finansowanych ze środków publicznych²⁸.

Rola państwa w badaniach socjalnoprawnych nie może być pomijana, jest ona eksponowana w kształtowaniu polityki socjalnej, realizacji funkcji socjalnej i ochronie bezpieczeństwa socjalnego, przez to analizowany obszar badawczy staje się płaszczyzną interdyscyplinarnej aktywności naukowej. Problematyka socjalna jest wyraźnie obecna w prawie administracyjnym, przedstawiana jest tu przez pryzmat zadań państwa i samorządu terytorialnego, obowiązków władz publicznych dotyczących zaspokajania potrzeb bytowych obywateli, prawnych form działania administracji ingerujących w wolność i integralność jednostki, której

²⁷ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 47.

²⁸ J. Jończyk, *Sposób i miara zabezpieczenia społecznego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 10, s. 5.

warunki bytowe są zagrożone. Problematyka świadczeń socjalnych jest podstawową składową jednej z trzech zasadniczych funkcji administracji publicznej – funkcji świadczącej, której celem jest bezpośrednio i pośrednio zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb jednostki oraz skoncentrowanie się na utrzymaniu lub poprawie jej warunków bytowych, poprzez dostarczanie (organizację dostarczania) świadczeń²⁹. Administracja podejmuje kompleksowe, ciągłe i nieprzerwane działania zapewniające warunki życia w społeczeństwie, wkraczając w dziedziny życia pozostawione indywidualnej zapobiegliwości, jak i w obszary pozostawione zorganizowaniu przez państwo³⁰. Znaczenie kwestii socjalnych dla nauk o administracji jest nie do przecenienia, świadczy o tym chociażby sposób definiowania i ustalania zasięgu materialnego prawa administracyjnego. W najnowszych opracowaniach systemowych z tego zakresu wymienia się prawo wsparcia socjalnego, obejmujące regulacje służące poprawie sytuacji socjalnej jednostki³¹.

W literaturze zwraca się uwagę na trudności przyporządkowywania i systematyzowania tematyki socjalnoprawnej³², zauważa się, że poszczególne działy prawa podlegają wielokrotnej kwalifikacji, dotyczy to przykładowo pomocy społecznej wyodrębnianej w ramach prawa zabezpieczenia społecznego i materialnego prawa administracyjnego³³. Podziały te opierają się na zróżnicowanych kryteriach i nie wykluczają się wzajemnie. Jedni badacze traktują pomoc społeczną jako część „domknięcie” systemu zabezpieczenia społecznego, analizowanego z punktu widzenia zapewnienia jednostce ochrony w związku z zaistnieniem określonych ryzyk socjalnych. Drudzy widzą pomoc społeczną jako obszar aktywności

29 Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 101 i n.

30 J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 364–365.

31 D. Kijowski, *Prawo administracyjne materialne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 7, Warszawa 2012, s. 323 i n.

32 Z. Duniewska, *Instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 1, Warszawa 2010, s. 186 i n.

33 Zob. R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje i zasady*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 209; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 431; J. Lang, *Administracja spraw zdrowia, zatrudnienia i spraw socjalnych*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 317 i n.

administracji, w którym organy administracji publicznej, wykorzystując właściwe dla nich formy działań, ochronią członków społeczeństwa przed niemożliwością zaspokajania swoich potrzeb³⁴. Przestrzenią badawczą, która mogłaby połączyć te dwa obszary jest właśnie prawo socjalne ukształtowane przez prawo pracy i nauki mu pokrewne oraz uznające dorobek i metodologię prawa administracyjnego. Spór o przynależność tematyki socjalnej do uznanych gałęzi prawa wydaje się dziś mało wartościowy. Rozwojowi badań w omawianym obszarze powinien przyświecać dialog, a nie zawłaszczanie obszaru analitycznego.

W świetle powyższych ustaleń można zaproponować dwa sposoby wyznaczenia zakresu prawa socjalnego. Pierwszy skoncentrowany wokół świadczeń socjalnych czy systemów świadczeniowych, drugi szerszy budowany wokół socjalnej ochrony jednostki w państwie. W pierwszym znaczeniu prawo socjalne jawi się jako prawo zabezpieczenia społecznego. Rodzi się zatem pytanie o sens jego wyodrębnienia, ewentualnie można postulować rozwój badań w kierunku ugruntowania odrębnej dyscypliny nad systemami świadczeń i ryzyk socjalnych abstrahując w tym miejscu od nazwy danej gałęzi prawa. W drugim ujęciu zakres prawa socjalnego będzie wyznaczony prawami socjalnymi i zadaniami publicznymi, ochroną w sferze ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego, wsparcia socjalnego i pomocy społecznej, odszkodowaniami socjalnymi, problematyką bezrobocia i niepełnosprawności, ochroną zdrowia oraz gwarancjami proceduralnymi. Tak rozumiane prawo socjalne uwzględniać musi również problematykę socjalnej ochrony jednostki poruszanej często epizodycznie w aktach prawnych zaliczanych do innych gałęzi prawa, chodzi tu m.in. o problematykę lokali socjalnych, stypendiów socjalnych czy pomocy materialnej dla uczniów.

Wyznaczenie ostrych granic między gałęziami prawa jest dziś trudne. Doktryna dopuszcza wielokrotne kwalifikowanie norm prawnych, jak również uznaje występowanie instytucji międzygałęziowych. Nie zmienia to jednak faktu występowania peryferyjnych obszarów regulacji, których kwalifikacja jest trudna, nie tylko ze względów tematycznych, ale i metodologicznych. W świetle rozważań nad zakresem prawa socjalnego trzeba zaznaczyć, że troska o socjalny byt jednostki nie zawsze wyraża się jedynie w regulacjach prawa publicznego. Przykładem tego mogą być

34 S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 48.

niektóre działania państwa w obszarze ubezpieczeń społecznych, czy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Chodzi tu m.in. o wprowadzenie do ubezpieczeń emerytalnych narodowych funduszy inwestycyjnych czy stworzenie tzw. III filaru, a także o popieranie rozwoju towarzystw budownictwa społecznego oraz o różne formy pomocy państwa dotyczące zaciągania i spłaty kredytów na cele mieszkaniowe. Innym przykładem pogranicznych regulacji jest funkcjonowanie spółdzielni socjalnych.

Wątpliwości rodzą się także odnośnie definiowania i kwalifikowania niektórych świadczeń, które jawią się jako centralna kategoria prawa socjalnego. Dotyczy to pomocy z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, różnych form wsparcia udzielanych przez organizacje społeczne, zwłaszcza fundacje, stowarzyszenia, kościoły i związki zawodowe, wynagradzania rodzin zastępczych oraz stypendiów naukowych i sportowych stanowiących swoiste połączenie nagrody i motywacji. Na gruncie normatywnym i doktrynalnym nie jest jasne czy mamy tu do czynienia ze świadczeniami socjalnymi, ze względu na ich charakter (np. ekwiwalentność) oraz podmiot przyznający (którym może nie być podmiot publiczny). Jednocześnie należy podkreślić, że poruszony problem nie pozostaje jedynie w obrębie dywagacji naukowych, ale znajduje również normatywne odzwierciedlenie. Ustawa o pomocy społecznej³⁵ stanowi, że do dochodu osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy (lub z niej korzystającej) nie wlicza się jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego. Zdefiniowanie tego świadczenia ma zatem kluczowe znaczenie dla ustalenie uprawnień w sferze pomocy społecznej. Powstaje uzasadnione pytanie czy chodzi tu jedynie o świadczenia z zabezpieczenia społecznego, czy również o inne formy pomocy socjalnej wychodzące poza ten system oraz jak należy interpretować samo „świadczenie”? Czy pojęcie to rozumieć szeroko jako wynik wykonania lub przekazania czegoś na czyjąś rzecz, czy też wąsko jako nieekwiwalentne przysporzenie dóbr³⁶, adresowane do osoby lub rodziny, niebędące bezpośrednim wynagrodzeniem za pracę, finansowane ze środków publicznych, których wydatkowanie odbywa się z udziałem instytucji państwa lub pod ich nadzorem³⁷.

35 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 182, z późn. zm.).

36 G. Szpor, [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 157.

37 B. Rysz-Kowalczyk, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002, s. 208.

Rozważania nad zakresem prawa socjalnego uprawniają do zwrócenia uwagi na jeszcze jedno wątpliwe pojęcie, tym razem wątpliwości nie dotyczą sposobu definiowania, ale zasadności czy wręcz dopuszczalności posługiwania się określoną terminologią. Adresata świadczeń socjalnych coraz częściej nazywa się klientem. Pojęcie to przenoszone jest do literatury prawniczej, a ostatnio również do ustawodawstwa³⁸, z nauk społecznych, co tłumaczone jest chęcią budowania partnerskich relacji, ochroną godności, przełamywaniem barier i upokorzenia, likwidowaniem poczucia próby o jałmużnę. Moim zdaniem terminologia ta nie jest właściwa dla prawa socjalnego. Relacje między świadczeniobiorcą, a podmiotem udzielającym świadczenia budowane są w sposób właściwy dla prawa publicznego. Sytuacja prawna klienta, który wybiera usługę i za nią płaci, jest zgoła odmienna od sytuacji obywatela będącego nosicielem publicznych praw podmiotowych. Nazywanie adresatów świadczeń klientami instytucji publicznych może budzić sprzeciw, ponieważ z jednej strony sugeruje ono swobodę wyboru świadczeń oraz ich wzajemność, z drugiej – deprecjonuje rolę administracji. W relacji z klientem zatraceniu i wypaczeniu ulegają najważniejsze cechy administracji publicznej, w tym jej służebna rola wobec obywateli.

Zarysowane problemy stanowią wyzwanie dla nauki, a ich rozstrzygnięcie przyczyniłoby się do wyostrenia granic prawa socjalnego. Niemniej ich rozwiązanie jest konieczne niezależnie od stanowiska jakie doktryna zajmuje wobec zasadności wyodrębnienia tego prawa jako samodzielnej dyscypliny.

Wyodrębnienie prawa socjalnego najtrudniej uzasadnić na gruncie metodologicznym. Czerpie ono bowiem z metod właściwych dla innych gałęzi prawa, w szczególności chodzi tu o metody (techniki) właściwe dla zabezpieczenia społecznego i prawa administracyjnego.

W literaturze zgodnie wyróżnia się trzy metody (techniki) zabezpieczenia społecznego: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i pomocową (opiekuńczą). Najbardziej rozpowszechnioną jest metoda ubezpieczeniowa. Cechuje ją powiązanie z pracą zarobkową poprzez system składek odprowadzanych do określonego funduszu. Z funduszu wypłacane są świadczenia w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego (szkody)

³⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 598), wprowadziła instytucję doradcy klienta, tj. osoby bezrobotnej.

uniemożliwiającego trwale lub czasowo świadczenie pracy. Tym samym ciężar szkody rozłożony jest na wszystkich ubezpieczonych. W ubezpieczeniach występują świadczenia typowe, roszczeniowe, których wysokość zależy od wkładu pracy. Do metody zaopatrzeniowej odwoływały się pierwsze ustawy socjalne, obejmujące świadczeniami całą ludność lub jej wybrane grupy. Cechą tej metody jest finansowanie świadczeń z funduszy publicznych zasilanych z podatków oraz zapewnienie jednolitych i równych dla wszystkich świadczeń. Te ostatnie są zwykle niewysokie, mają zapewnić zaspokojenie jedynie podstawowych potrzeb, ich uzupełnieniem mają być dochody pochodzące z innych źródeł (oszczędności, dodatkowe ubezpieczenia). Świadczenia mają charakter roszczeniowy i są przyznawane bez związku z pracą (poza specjalną formą zaopatrzenia osób w służbie państwowej). W metodzie zaopatrzeniowej podstawowym kryterium przyznawania świadczeń są potrzeby lub zasługi³⁹. Najstarszą jest metoda pomocowa (opiekuńcza). Ma ona zastosowanie wobec osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, które własnym staraniem nie są w stanie przezwyciężyć kryzysów. Państwo ze środków publicznych oferuje im pomoc, nie tylko finansową, ale również rzeczową i usługową. Świadczenia umożliwiają zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, często pobierane są okresowo. W metodzie tej dominuje zasada uznaniowości i indywidualizacji świadczeń, tzn. ich dopasowania do sytuacji konkretnego beneficjenta. Pomoc stawia na aktywizację świadczeniobiorców, ich integrację ze środowiskiem i życiowe usamodzielnienie.

Wskazane metody nie są specyficzne i właściwe jedynie dla prawa socjalnego. Są one wykorzystywane w badaniach nad systemami świadczeń i ryzyk socjalnych, w ten sposób ich obecność zaznacza się w różnych dyscyplinach, w szczególności w prawie ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego. Rozwój badań w obszarze tematyki socjalnoprawnej wskazuje, że stosowanie powyższych metod staje się niewystarczające. Pojawia się propozycja pogłębienia i rozszerzenia dotychczasowych metod (technik), a w konsekwencji wyodrębnienia jeszcze jednego systemu świadczeń – wsparcia społecznego lub wsparcia socjalnego. Zdaniem S. Niteckiego, w ramach wsparcia społecznego należałoby wyróżnić

39 G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Rubel, G. Szpor, T. Szumlicz, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 24.

świadczenia państwowe zaspakajające określone potrzeby oraz świadczenia adresowane do osób znajdujących się w określonej sytuacji. Wsparcie społeczne autor sytuuje po zaopatrzeniu a przed pomocą społeczną, jako formę przejściową pomiędzy tymi elementami zabezpieczenia społecznego. Formami wsparcia społecznego są świadczenia zaspokajające określone potrzeby (dodatek mieszkaniowy), świadczenia uzasadnione określoną sytuacją faktyczną (bezrobocie), świadczenia dla rodzin wychowujących dzieci (świadczenia rodzinne). Pomoc w ramach wsparcia społecznego przysługuje z racji spełnienia przesłanek normatywnych i jest niezależna od aktywności zmierzającej do poprawy warunków życiowych. Oznacza to, że celem wykorzystywanej metody nie jest usamodzielnienie beneficjenta, ani doprowadzenie do jego życiowej samowystarczalności⁴⁰. Do powyższej koncepcji nawiązuje M. Lewandowicz-Machnikowska, która widzi potrzebę wyodrębnienia wsparcia socjalnego, do jego cech autorka zalicza: roszczeniowość, brak związku z pracą i aktywizacją, względnie stałą wysokość i stosunkowo długi okres pobierania świadczeń, brak indywidualnego dopasowania wsparcia, wyrażający się m.in. w rezygnacji z przeprowadzania wywiadu środowiskowego, uzależnienie uprawnień od dochodu, nie od stanu majątku⁴¹. Zdaniem autorki świadczenia wsparcia socjalnego umożliwiają współuczestniczenie w dobrach wspólnych, ich celem jest wyrównywanie szans i deficytów socjalnych. Nie mają one charakteru ekwiwalentnego ani kompensacyjnego. Nie są bezpośrednio nakierowane na zwalczanie ubóstwa, a na wyrównywanie dysproporcji pomiędzy dochodami a uzasadnionymi potrzebami. Nie zastępują dochodu, lecz go uzupełniają, umożliwiając polepszenie sytuacji życiowej i tworzenie inkluzyjnej wspólnoty. Są zorientowane na zachowanie pewnego standardu życiowego, rozwój i partycypację⁴².

Wyodrębnienie wsparcia społecznego (socjalnego) można potraktować jako wydzielenie określonych typów świadczeń z dualistycznego zaopatrzenia społecznego. Wyróżnia się tu bowiem świadczenia zależne od zasług i od potrzeb, obie grupy znacząco się od siebie różnią, powoduje to, że system zaopatrzenia społecznego staje się mało przejrzysty i zrozumiały. Ten stan rzeczy przyczynił się do mniej lub bardziej udanych prób

40 S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedury i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 16–17.

41 M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna...*, s. 34.

42 *Ibidem*, s. 36–29.

przemieszczania świadczeń zaopatrzeniowych przyznawanych ze względu na określoną potrzebę w kierunku pomocy społecznej. Wspólnym mianownikiem pomocy i zaopatrzenia są nieekwiwalentne świadczenia socjalne przyznawane ze środków publicznych oraz uzależnienie wsparcia od sytuacji dochodowej. Oprócz podobieństw występuje jednak wiele różnic, podstawową jest metoda, według której udziela się wsparcia, a co za tym idzie odmienne rozłożenie akcentów na elastyczność dopasowania świadczenia do potrzeby i sytuacji. W przeciwieństwie do pomocy społecznej świadczenia zaopatrzeniowe są celem samym w sobie, wiele z nich nie ma charakteru przejściowego i nie odwołuje się do zasady pomocniczości, ani w kontekście zdolności do samodzielnego przewyciężenia trudnej sytuacji życiowej, ani w kontekście pomocy udzielanej przez rodzinę. Różni je także wartość, długość okresu świadczeniowego, kryteria i sposób ustalania uprawnień. Dla samych zainteresowanych świadczenia te jawią się jako doskonalsza i niestygmatyzująca forma wsparcia, przeznaczanego dla osób, które nie znalazły się jeszcze na najniższym szczeblu drabiny zabezpieczenia społecznego.

Konieczność oddzielenia systemu zaopatrzeniowego od pomocowego ma metodologiczne uzasadnienie, jednocześnie słuszne wydaje się rozwijanie badań w kierunku metodologicznej tożsamości wsparcia społecznego (socjalnego), co mogłoby stanowić jeden z wyróżników prawa socjalnego⁴³. Biorąc pod uwagę stopień i tempo rozwoju ustawodawstwa socjalnego oraz wprowadzanie hybrydowych typów świadczeń poszukiwanie nowych metod badawczych wydaje się nieuniknione.

W rozważaniach nad metodologią prawa socjalnego nie można pominąć wykorzystania metod właściwych dla prawa administracyjnego. W zdecydowanej większości przypadków w prawie socjalnym mamy bowiem do czynienia ze stosunkami publicznoprawnymi, których cechą jest nierównorzędność stron. Stosunki oparte na prywatnoprawnej metodzie regulacji, odwołujące się do autonomii i swobody stron w kształtowaniu wzajemnej relacji, występują rzadko⁴⁴. Do najczęstszych stosunków prawnych należą stosunki związane ze świadczeniami, mimo że korzystanie

43 D.E. Lach, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego a przedmiot prawa socjalnego*, [w:] *Problemy zatrudnienia we współczesnym ustroju pracy. Księga jubileuszowa na 55-lecie pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Włodzimierza Piotrowskiego*, Z. Niedbała i M. Skąpski (red.), Poznań 2009, s. 123.

44 Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna...*, s. 56.

ze wsparcia jest uprawnieniem, nie zmienia to relacji nadrzędności i podporządkowania między organem a świadczeniobiorcą. Charakterystyczne jest zatem wykorzystanie władztwa administracyjnego oraz posługiwanie się konstrukcjami znaczeniowymi właściwymi dla prawa administracyjnego, takimi jak publiczne prawa podmiotowe, uznanie administracyjne czy dobra publiczne. Warto również zaznaczyć, że w prawie socjalnym szerokie zastosowanie znajdują procedury administracyjne, chodzi tu zarówno o ogólne postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądowe oraz egzekucyjne.

Można dodać, że analiza zasad ustroju społeczno-gospodarczego oraz sytuacji osób uprawnionych do świadczeń powoduje sięganie po metody właściwe nie tylko dla prawa administracyjnego, ale prawa publicznego w ogóle. Stosownie do pytań o granice prawa socjalnego, można również postawić pytanie o to, czy powinno ono odwoływać się do metod badawczych wykraczających poza prawo publiczne? Brak tożsamości metodologicznej nie powinien jednak dyskwalifikować dalszych badań nad wyodrębnieniem prawa socjalnego. Czerpanie zaś z rozwiązań przyjmowanych w innych gałęziach prawa może doprowadzić do wypracowania własnej, swoistej metody badań.

W rozważaniach nad wyodrębnieniem dyscypliny naukowej nie można pomijać znaczenia uwarunkowań społecznych i potrzeb natury praktycznej. Jak twierdzi B. Jastrzębski „teoria bez praktyki jest jałowa, ale i praktyka bez nauki pozostaje ślepa”⁴⁵. Praktyka domaga się doktrynalnego ustalenia znaczeń różnych pojęć ustawowych nie mających normatywnej definicji, często przenoszonych na obszar prawny z języka potocznego lub innych dziedzin nauki. Teoretycznego oświeślenia wymaga rozwijające się ustawodawstwo socjalne, w tym instytucje nie mieszczące się bezspornie w tradycyjnych działach prawa. Warto tu wspomnieć o prawnej regulacji pieczy zastępczej oraz o swoistych świadczeniach będących pokłosiem programów społecznych wdrażanych przez administrację publiczną różnymi szczeblami (pomoc w zakresie dożywiania, Karta Dużej Rodziny). Intensyfikacji ulegają prace legislacyjne koncentrujące się na wsparciu osób opiekujących się niesamodzielnymi członkami rodziny, zarówno osobami starszymi, dziećmi jak i osobami

⁴⁵ B. Jastrzębski, *o niektórych zagadnieniach metod badawczych w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 715.

z niepełnosprawnością. Na aktualność i społeczne znaczenie tej problematyki zwraca uwagę m.in. projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym.

W podsumowaniu należy zauważyć, że względy praktyczne, społeczne, dydaktyczne i badawcze przemawiają za odrębnością prawa socjalnego, za uznaniem jego własnych problemów badawczych, które wymagają stworzenia własnej teorii. Niezależnie jednak od dalszego rozwoju koncepcji naukowych można dziś traktować prawo socjalne jako dziedzinę wyodrębnioną dla celów badawczych, zwłaszcza badań interdyscyplinarnych oraz potrzeb dydaktycznych⁴⁶. Należy wyrazić nadzieję, że dalsze naukowe poczynania przyczynią się do identyfikacji i tożsamość prawa socjalnego oraz bezspornego uznania go za samodzielną dyscyplinę naukową.

46 W. Muszalski, *Prawo socjalne...*, s. 11.

