

Opieka społeczna jako zadanie państwa

Studium teoretycznoprawne

Artur Kokoszkiewicz

**Opieka społeczna
jako zadanie państwa**
Studium teoretycznoprawne

Lublin 2015

Autor:

Artur Kokoszkiewicz

Artur.Kokoszkiewicz@gmail.com

Wydawca:

Wydawnictwo Europejskiej Fundacji Przedsiębiorczości

20-467 Lublin, ul. A. Świętochowskiego 13

Projekt okładki i skład:

Łukasz Lubecki

lubecki.lukasz@tlen.pl

Druk i oprawa:

EXPOL

ul. Brzeska 4

87-800 Włocławek

Wydano dzięki wsparciu Fundacji Niepodległości



ul. Bohaterów Monte Cassino 53

20-705 Lublin

www.fundacja-niepodleglosci.pl

e-mail: biuro@fundacja-niepodleglosci.pl

Biuro Fundacji: ul. Wojciechowska 9 (II piętro)

© Copyright by Artur Kokoszkiewicz, Lublin 2015

ISBN 978-83-932386-1-3

Lublin 2015

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów

1. Wykaz skrótów aktów normatywnych. 9
2. Wykaz akronimów. 10

Od Autora 11

Wstęp 13

Rozdział I: Opieka społeczna w systemie zadań państwa 21

1. Wprowadzenie 21
2. Pojęcie opieki społecznej 21
3. Rodowód opieki społecznej 27
4. Państwo i jego zadania 30
 - 4.1 Demokratyczne państwo prawne 31
 - 4.2 O zadaniach państwa 33
 - 4.3 Opieka społeczna w systemie zadań państwa 40
5. O globalizacji i jej wpływie na państwo 42
 - 5.1 Pojęcie „globalizacja” 43
 - 5.2 Globalizacja a współczesne państwo 44
 - 5.3 Konsekwencje globalizacji 47
6. Państwo opiekuńcze 51
 - 6.1 Pojęcie państwa opiekuńczego 51
 - 6.2 Kształtowanie się państwa opiekuńczego 58
 - 6.3 Sytuacja Polski na tle państw opiekuńczych 71
 - 6.4 Krytyka państwa opiekuńczego 73
7. Podsumowanie 80

Rozdział I: Modele i typologie opieki społecznej 83

1. Wprowadzenie 83
2. Modele rekonstrukcyjne opieki społecznej 84
 - 2.1 Koncepcja Richarda Titmussa 85
 - 2.2 Koncepcja Harolda Wilenskyego i Charlesa Lebeaux. 86
 - 2.3 Koncepcja Gøsta Esping-Andersena 87

2.4	Inne koncepcje	88
2.5	Porównanie modeli i typologii	90
3.	Modele optymalizacyjne opieki społecznej	92
3.1	Model ekstraliberalny	95
3.2	Model mieszany	98
3.3	Model paternalistycznej opieki społecznej	102
4.	Prywatyzacja zadań państwa - konsekwencje dla porządku prawnego	105
4.1	Pojęcie i istota prywatyzacji zadań państwa	107
4.2	Przyczyny prywatyzacji zadań państwa	109
4.3	Zakres prywatyzacji zadań państwa i jej konsekwencje	111
4.4	Przeszkody w prywatyzacji zadań publicznych	114
4.5	Kierunki prywatyzacji zadań państwa	114
5.	Międzynarodowe podmioty opieki społecznej	116
5.1	Unia Europejska	118
6.	Zarys nowoczesnych koncepcji zarządzania państwem	123
7.	Podsumowanie	126

Rozdział III: Polski system opieki społecznej – aspekt normatywny 131

1.	Wprowadzenie	131
2.	Opieka społeczna w Polsce – aspekt historycznoprawny	131
2.1	Opieka społeczna w Polsce – ramy porządku prawnego	141
3.	System świadczeń rodzinnych	143
3.1	Zakres podmiotowy i przedmiotowy	146
3.2	Zasiłek rodzinny	146
3.3	Dodatki do zasiłku rodzinnego	151
3.4	Świadczenia związane z urodzeniem dziecka	152
3.5	Świadczenia opiekuńcze	154
3.6	Formalizm procesowy w sprawach o świadczenia rodzinne	163
4.	Dodatki mieszkaniowe	164
5.	Pomoc osobom uprawnionym do alimentów	168
5.1	Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych	170
5.2	Prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego	172
6.	System pomocy społecznej	175
6.1	Zasiłki jako elementarna forma wsparcia w polskiej pomocy społecznej	176
6.2	Pomoc państwa w zakresie dożywiania	183
7.	Podsumowanie	185

Rozdział IV: Polski system opieki społecznej – aspekt realny 189

1.	Wprowadzenie	189
2.	Aspekt socjologiczny	190
2.1	Badania własne	190
2.2	Wybrane raporty	205
3.	Aspekt ideologiczno-polityczny	209
3.1	Polityka i propaganda	210
3.2	Postulaty partii politycznych	212
3.3	Postulaty egzekutywy	222
3.4	Analiza postulatów	226
4.	Aspekt ekonomicznej analizy prawa	226

4.1 Wydatki w sektorze opieki społecznej	228
4.2 Świadczenia i ich beneficjenci	232
4.3 Dylemat: świadczenia pieniężne lub niepieniężne.	236
4.4 Zakłady pomocy społecznej	238
5. Ubóstwo jako powód udzielania pomocy społecznej.	241
6. Studia przypadków z zakresu opieki społecznej	244
6.1 Przypadek I - zasiłek celowy	245
6.2 Przypadek II - zasiłek rodzinny	246
6.3 Przypadek III - dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego	247
7. Podsumowanie	249
Rozdział V: Wnioski	253
1. Wprowadzenie	253
2. Zarys koncepcji ujemnego podatku dochodowego	253
3. Wnioski dogmatycznoprawne.	256
3.1 Wnioski dogmatycznoprawne de lege lata	256
3.2 Wnioski dogmatycznoprawne de lege ferenda	262
4. Wnioski ogólnoteoretyczne	267
5. Uwaga końcowa	273
Wykaz aktów normatywnych	275
Wykaz orzecznictwa	278
Literatura	280
Wykaz rycin	299
Wykaz raportów i pozostałych materiałów	301
Streszczenie w języku angielskim	303

Wykaz skrótów

1. Wykaz skrótów aktów normatywnych

- kc** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, opubl. w Dz. U. z 2014 r. poz. 121 kk – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny, opubl. w Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, ze zm.
- kpa** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.
- kpc** – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, opubl. w Dz. U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.
- krio** – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy, opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 788, ze zm.
- udm** – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 966, ze zm.
- uops** – ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, opubl. w Dz. U. z 1923 r., Nr 92, poz. 726, ze zm.
- updof** – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.
- upea** – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, opubl. w Dz. U. z 2014 r., poz. 1619
- upoua** – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 1228, ze zm.
- upr** – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 1381, ze zm.
- ups** – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.
- upw** – ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie żywienia”, opubl. w Dz. U. z 2005 r., Nr 267, poz. 2259, ze zm.
- uso** – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, opubl. w Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.
- uśr** – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.
- uzpd** – ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, opubl. w Dz. U. z 1998 r., Nr 144, poz. 930, ze zm.

2. Wykaz akronimów

BIP	– Biuletyn informacji publicznej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna na: orzeczenia.nsa.gov.pl
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. U. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
GOPS	– Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KE	– Komisja Europejska
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
M. P.	– Monitor Polski
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
MOPS	– Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
MPiPS	– Minister Pracy i Polityki Społecznej
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
RE	– Rada Europy
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
ROPS	– Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
RP	– Rzeczpospolita Polska
RUE	– Rada Unii Europejskiej
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Od Autora

Książka, którą trzymacie państwo w rękach jest zmodyfikowaną wersją rozprawy doktorskiej pt. „Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne” napisanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Jolanty Jabłońskiej-Bonca w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Recenzentami dysertacji byli: prof. UMCS dr hab. Andrzej Korybski z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie i prof. zw. dr hab. Zbigniew Pulka z Uniwersytetu Wrocławskiego. Przygoda z doktoratem zakończyła się w dniu 9 października 2014 r., kiedy to uchwałą Senatu Akademii Leona Koźmińskiego nadano mi stopień naukowy doktora nauk prawnych w dyscyplinie prawo. Za trud włożony w osiągnięcie przeze mnie tego celu pragnę najserdeczniej podziękować Pani Promotor, Panom Recenzentom, Komisji jak i Zespołowi Akademii. Szczególne podziękowania należą się także moim Najbliższym, bez których wsparcia zarówno praca jak i niniejsza książka nigdy by nie powstała. I to im właśnie ją dedykuję.

Szczególne podziękowania należą się także Sponsorowi wydania – Fundacji Niepodległości.

Tarnów-Lublin 2015

Friedrich von Hayek pisał w „Konstytucji wolności”, że „zawiłości opieki społecznej są (...) tajemnicą nie tylko dla laików. Szeregowy ekonomista, socjolog czy prawnik wie dziś równie mało o szczegółach tego skomplikowanego i ciągle zmieniającego się systemu. W rezultacie w tej dziedzinie, podobnie jak w wielu innych, dominuje ekspert”¹. Niniejsze studium nawiązuje do słów filozofa i poświęcone jest opiece społecznej ujmowanej przez pryzmat zadań państwa².

Studium ma charakter teoretycznoprawny. Jego celem jest przedstawienie wizji legitymizowanego ładu prawno-politycznego z zakresu opieki społecznej w kręgu kultury prawnej Zachodu, zaprezentowanie modeli opieki społecznej i na tym tle – rozwiązań polskich³.

W epoce kryzysu zachodniego państwa rozumianego w sposób pozytywistyczny, czy też „w epoce odwrotu państwa opiekuńczego stawia się ponownie stare i zasadnicze pytania. Dlaczego w ogóle potrzebna jest polityka społeczna? Pytanie to wydaje się szczególnie aktualne w społeczeństwach transformacji, do których po raz pierwszy dotarła myśl liberalna w jej praktycznym wymiarze. Czy w ramach wolności, naturalnego prawa każdej jednostki, mieści się również prawo do jej ograniczania w imię zewnętrznie wobec niej definiowanych celów?”⁴.

Opieka społeczna jest także zagadnieniem, które można badać w szerokim kontekście praw człowieka; „polityka społeczna oraz instytucje państwa opiekuńczego, szczególnie system edukacyjny oraz pomoc społeczna, są głównym sposobem wyrażania praw społecznych. Stwierdzenie to wywodzi się z przekonania, że ludzie nie mogą w pełni korzystać z przysługujących im praw politycznych oraz praw i wolności obywatelskich, jeżeli brakuje im podstawowych dóbr, pozwalających prowadzić w miarę zdrowe i aktywne życie”⁵.

¹ F. Hayek: *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 286.

² Na temat pojęć: „państwo” i „opieka społeczna”, patrz: rozdział I studium.

³ Zbigniew Pulka dokonując wskazania celu ogólnej nauki o prawie, stwierdza, że jest nim „poznanie filozoficzne, które polega na kreacji aktywnych aksjologicznie wizji legitymowanego ładu prawno-politycznego”; Z. Pulka: *Legitymizacja państwa w prawoznawstwie*, Wrocław 1996, s. 7.

⁴ S. Golinowska: *O przedmiocie polityki społecznej: dlaczego, dla kogo i kto?* [w:] *O roztropną politykę społeczną: księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*, red. J. Auleytner, Katowice 2002, s. 96. Na temat państwa jak i o zależnościach pomiędzy polityką a opieką społeczną, patrz rozdział I studium.

⁵ K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 36 i 153, przywołując: T. Marshall: *Citizenship and social class*, [w:] T. Marshall, T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, London 2009, s. 8, gdzie zdefiniowano prawa społeczne jako „cały szereg uprawnień, od prawa do odrobiny (modicum) ekonomicznego do-

Wreszcie opieka społeczna jest zagadnieniem dogmatycznoprawnym, które można umiejscowić w polskim prawie administracyjnym i w tym kontekście poddawać badaniom.

W studium wyróżniam dwie główne płaszczyzny opisu: teoretycznoprawną w ujęciu analitycznym i ujęciu empirycznym oraz dogmatycznoprawną.

W płaszczyźnie teoretycznoprawnej podejmuję tematykę funkcjonowania państwa na progu XXI w. i stosowaniem prawa.

Istotny jest tutaj kontekst problemów związanych z erozją współczesnych państw, powodowany m. in. procesami globalizacji. Jak zauważa Jadwiga Staniszkis, „dostrzegana przez wszystkich słabość państwa we współczesnym świecie to nic innego jak kres dotychczasowego modelu władzy, opartego na jednolitych, hierarchicznie zorganizowanych standardach racjonalności formalnej, z wyraźnym centrum władzy w jego trójpodziale. To, co do niedawna stanowiło wyznacznik „nowoczesnego” państwa prawa, zostało zmiecione przez globalizację, choć istnieje w formie fasady. Państwo sieciowe, dyfuzja władzy, polityka jako rytuał wyłaniania klasy politycznej, ale już nie arena kontrolowania kluczowych dla dynamiki systemu zmiennych, wylewanie się networków decyzyjnych poza nominalne granice państw i krzyżowanie się różnych logik i standardów kulturowych, to tylko niektóre wyznaczniki dzisiejszej sytuacji sterowania”⁶. W szczególności zajmuję się relacjami pomiędzy państwem a opieką społeczną we współczesnym demokratycznym państwie prawa, badam jaki wpływ ma prawo na zachodzące w tym państwie zmiany oraz przeciwnie, w jaki sposób zmiany determinują prawo⁷.

Płaszczyzna teoretyczna jest także platformą, „na której poszukuje się elementów wspólnych, obejmujących kwestie gotowości do zajmowania się procesami życia społeczno-ekonomicznego”⁸. W studium będzie nią linia metateorii: radykalizm – liberalizm – konserwatyzm, przy czym każda z metateorii jest zdolna pomieścić różne ideologie i doktryny⁹. Można więc przyjąć, że płaszczyzna dogmatycznoprawna – w tym przykłady polskiego sektora opieki społecznej, stanowią swego rodzaju ilustrację szerszych problemów zakorzenionych w płaszczyźnie teoretycznoprawnej. Płaszczyzna ta dostarcza także narzędzi do sprawdzania hipotez natury teoretycznej¹⁰.

W płaszczyźnie dogmatycznoprawnej zajmuję się szczegółowo instytucjami opieki społecznej, zwłaszcza na gruncie polskiego prawodawstwa, badam ich rozmaite aspekty i porównuję, ponieważ zauważenie wielu ogólnych problemów wymaga przyjrzenia się z bliska działaniu instytucji prawnych w praktyce. W szczególności podejmuję tematykę kosztów

brobytu i bezpieczeństwa do prawa do pełnego udziału w społecznym dziedzictwie i do życia jako cywilizowana jednostka wedle standardów przeważających w społeczeństwie”.

⁶ J. Staniszkis: *O władzy i bezsilności*, Kraków 2006, s. 36.

⁷ Zob. P. Winczorek: *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 264. Autor zauważa, że „prawo rzadko jest samodzielnym czynnikiem zmian w świecie. Znacznie częściej pojawia się ono jako pochodna przeobrażeń, które mają swoje źródło poza systemem norm. Odzwierciedla jedynie i ujmuje w ramy obowiązujących reguł postępowania to, co rodzi się i kształtuje autonomicznie w sferze stosunków społecznych i obyczajowych, ekonomicznych i politycznych w dziedzinie techniki i technologii, a także w świecie myśli religijnej, filozoficznej i naukowej”. Powstaje pytanie o proces odwrotny.

⁸ W. Morawski: *Konfiguracje globalne: struktury, agencje, instytucje*, Warszawa 2010, s. 125.

⁹ Takie ogólne ramy, w których osadzone zostaną realia niniejszego rozdziału przyjmuję za Witoldem Morawskim. Tamże, s. 121-128. Por. zastrzeżenie poczynione w rozdziale I w części poświęconej zadaniom państwa.

¹⁰ Por. G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010, s. 17. Autor zauważa tam, że „myślenie o państwie opiekuńczym zorganizowane przez wysokość wydatków socjalnych jest wielce zawodne”.

funkcjonowania administracji publicznej świadczącej zadania opiekuńcze. W tym kontekście, jak wskazuje Adam Błaś, „od dawna już w polskiej kameralistyce zwracano uwagę, że administracja publiczna, głównie zaś administracja rządowa, z istoty swej pomija zasady zdrowej ekonomii. Fryderyk Skarbek pisał w 1859 r., że „wszelka rządowa produkcja jest kosztowniejsza od prywatnej (...) Współczesna kameralistyka nawiązuje bezpośrednio do owej „rządnej” oszczędności, której nieprzerwanie brakowało i brakuje w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej”¹¹.

Tak zarysowane ramy studium prowadzą do trzech głównych pytań badawczych, sformułowanych w poszczególnych jego rozdziałach:

1. Czy zmiany jakim ulega współczesne demokratyczne państwo prawa (w tym kryzys państwa opiekuńczego) mają wpływ na jego zadania opiekuńcze oraz w jakim zakresie mogą ewentualnie doprowadzić do zaniku tych zadań?
2. Czym uwarunkowana jest opieka społeczna realizowana przez państwo, jaki wpływ mają owe czynniki oraz jak przedstawiają się warianty transformacji państwa realizującego opiekę społeczną (platforma: modele rekonstrukcyjne - modele optymalizacyjne)?
3. Czy polski system opieki społecznej ma cechy któregoś z modeli oraz w jaki sposób realizowana jest w nim opiekuńczość z prakseologicznego punktu widzenia?

Tematyka opieki społecznej, a zwłaszcza w ujęciu szerokim, teoretycznoprawnym (osadzającym opiekę społeczną jako elementarny składnik państwa) jest nieczęsto podejmowana w polskiej literaturze prawniczej. Brak jest prac monograficznych, które dotyczyłyby tematyki opieki społecznej zwłaszcza w teoretycznoprawnym kontekście zadań państwa. Implikuje to na zasadność podjęcia naukowej analizy tego tematu i poszerzenia stanu wiedzy w tym zakresie. Literatura prawnicza związana z zagadnieniem opieki społecznej sprowadza się z reguły do dogmatycznoprawnych analiz byłych lub istniejących regulacji prawnych z tego zakresu. Konsekwentnie, brak jest kompleksowego omówienia aktualnie ważnego zagadnienia opieki społecznej, osadzonego w teorii prawa.

Warto przy tym podkreślić, że istnieje stosunkowo bogata literatura socjologiczna związana z problematyką opieki społecznej, jak i literatura historyczna. Także ekonomiści podejmowali próby rozwijania problemu opieki społecznej w ujęciu szerokim, zwłaszcza w kontekście państwa opiekuńczego. Tymczasem w nauce o państwie i prawie takich prób o charakterze teoretycznoprawnym brakuje. W piśmiennictwie prawniczym spotykane są głosy o swoistym „niedowartościowaniu” problematyki opiekuńczej. „Znaczeniu pomocy społecznej na gruncie społecznym nie towarzyszy odpowiedni rozwój myśli teoretycznej i badań naukowych dotyczących tej instytucji. Mechanizmy, na podstawie, których działa,

¹¹ A. Błaś: *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej* [w:] A. Błaś, K. Nowacki: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 73. H. Izdebski wyjaśnia, że „kameralistyka w ścisłym znaczeniu była nauką o sposobach jak najlepszego zapełnienia skarbu monarszego - „kamery”. Jednym ze środków służących realizacji tego celu była (...) odpowiednia organizacja życia gospodarczego w myśl założeń merkantylizmu. W rezultacie programy kameralistów daleko wykraczały poza dziedzinę skarbowości i obejmowały także późniejszą domenę nauk ekonomicznych”; H. Izdebski: *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 30 i n.

nie doczekały się dotychczas pogłębionej analizy. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w sięgającym okresu państwa realnego socjalizmu, przekonaniu o zbędności pomocy społecznej (...) Piśmiennictwo prawnicze pomocą społeczną zajmowało się marginalnie i w zasadzie wyłącznie przy okazji analizy właściwości ubezpieczeń społecznych¹².

Do podjęcia tematyki opieki społecznej, osadzonej w nauce o państwie i prawie, skłoniły mnie także doświadczenia zawodowe, zdobyte podczas pracy w Samorządowym Kolegium Odwoławczym. Praca orzecznicza dała mi możliwość praktycznego zetknięcia się z tematyką opieki społecznej, pozwalając m. in. na dostrzeżenie walorów jak i jej mankamentów w systemowym wydaniu polskim. Rozstrzyganie sporów z zakresu opieki społecznej pomiędzy obywatelami a jednostkami administracji samorządowej, spojrzenie na czasochłonność i kosztochłonność obecnie funkcjonujących rozwiązań, zainspirowały mnie do postawienia pytania natury *de lege ferenda*: czy obecnie realizowany model można reformować? Istotne były też moje zainteresowania ukierunkowane na podejmowanie dyskusji o sprawności państwa *in genere*, jak i możliwości jego reformowania - tak by istniejące rozwiązania zamienić w sprawniejsze, lepsze, szybsze; bardziej odpowiadające potrzebom społeczeństwa¹³.

Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na szereg mankamentów polskiej polityki legislacyjnej w zakresie objętym pracą, prezentowanych od ponad dwóch dekad. Brak jest strategii ukierunkowanej na wypracowanie kompleksowego systemu opieki społecznej. Nie można więc uznać jej za legislację o pożądanym, celowym charakterze. Jak zauważa Piotr Winczorek, „działalność prawotwórcza ma, a przynajmniej powinna mieć, charakter celowy. Oznacza to, że prawodawca po to stanowi powszechnie obowiązujące w państwie normy, by osiągnąć” jakies świadomie zamierzone rezultaty. Pod tym względem działalność ta jest podobna do wszelkich przedsięwzięć ludzkich, których realizacja jest poprzedzona taką lub inną postacią planowania. W akcie normatywnym, na przykład w ustawie, można bowiem dostrzegać istotne elementy założenia projektowego. Sam w sobie, jeśli nie przyniesie jakichś następstw w świecie faktów zewnętrznych, akt ten pozostanie jedynie zespołem życzeniowych wypowiedzi¹⁴.

Legislacja z zakresu opieki społecznej sprowadza się do cyklicznych, jednostkowych zmian w tym systemie, poprzez liczne nowelizacje¹⁵. Jak stwierdza Ewa Łętowska, „główna przyczyna naszych dotychczasowych niepowodzeń to straszliwa niekompetencja, niechęć do

¹² K. Stopka: *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 12.

¹³ Interesujący jest tutaj kontekst ekonomicznej analizy prawa. Zob. Piotr Buława [w:] P. Buława, K. Szmit: *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2012, s. 93, gdzie autor wskazuje, że „ekonomiczna analiza prawa jest interdyscyplinarnym ruchem naukowym (...) integruje w sobie nauki społeczne, w szczególności: ekonomię, prawo, socjologię, politologię, psychologię, antropologię”.

¹⁴ P. Winczorek: *Prawo i polityka w czasach przemian*, Warszawa 1995, s. 35. Por. J. Wróblewski: *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45, gdzie autor pisze, że „w prawoznawstwie oraz praktyce stosowania prawa zakłada się, że prawo jest wynikiem działalności prawodawcy, który jest „prawodawcą racjonalnym” w szerokim rozumieniu tego terminu”.

¹⁵ Kwestie związane ze świadczeniami opiekuńczymi, w szczególności w kontekście wielokrotnych nowelizacji (często skrajnych) są ilustracją teoretycznoprawnego zagadnienia omawianego np. przez H. Harta. Zob. H. Hart: *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, fragmenty: *Reguła uznania i obowiązywania prawa*, s. 140-153, a także: *Formalizm i sceptycyzm względem reguł*, s. 171 i n. W kontekście filozofii H. Harta naturalne jest odesłanie por. z: R. Dworkin: *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1988, *passim*.

uczenia się, brak pokory wobec problemów, które na razie naszych polityków beznadziejnie przerastają, nie z powodów obiektywnych, ale przez ich subiektywne ograniczenia”¹⁶. Nie jest to zjawisko pożądane, dlatego też niniejsza praca może stanowić element dyskusji nad strategią opieki społecznej w Polsce. W literaturze nauk społecznych zwraca uwagę w tym kontekście, że „opracowanie docelowego modelu pomocy społecznej i jego konsekwentna realizacja jest jedną z najważniejszych kwestii społecznych u progu XXI wieku. W przeciwnym wypadku może to doprowadzić do zniweczenia skutków wielkich zmian społecznych i ustrojowych, jakie dokonały się po 1989 roku”¹⁷.

Niekiedy wskazuje się, że szansą dla polskiej gospodarki jest innowacyjność¹⁸. Uważam przy tym, że innowacyjność czy też postulat innowacyjności, należałoby wykorzystywać także w sektorze opiekuńczym. Nakłady finansowe na wspieranie innowacyjności poprzez rozmaite działania ukierunkowane na sektor przedsiębiorców (przykładowo szkolenia, dotacje celowe, wsparcie informacyjne, doradztwo) są znaczne¹⁹. Powstaje zatem pytanie, czy dodatkowych, korzystnych efektów dla polskiej gospodarki nie przyniosłaby kompleksowa reforma polskiego systemu opieki społecznej? Czy przez innowacyjność w polskim prawie, zwłaszcza w prawie opieki społecznej, można uzyskać pożądane efekty takie jak np. zmniejszenie obciążenia fiskalnego obywateli czy ograniczenie administracji?

Podsumowując, istnieje potrzeba teoretycznoprawnego ujęcia zagadnienia opieki społecznej, rozwijania nauki o państwie i prawie w tym zakresie – obok obecnie dominujących badań dogmatycznoprawnych²⁰.

W pracy doktorskiej, której odzwierciedleniem jest niniejsza książka, przyjąłem koncepcję badań wielopłaszczyznowych oraz integracji zewnętrznej prawoznawstwa. Niezbędne dla opisu i oceny zjawiska opieki społecznej okazało się sięgnięcie do innych nauk związanych z zagadnieniem pomocy społecznej, w szczególności do ekonomii, historii, nauk politycznych i socjologii. Ujęcie to pozwala na przekrojowe, teoretycznoprawne spojrzenie na problem badawczy²¹. Opieka społeczna nie jest bowiem zagadnieniem należącym wyłącznie do nauk prawnych. O ile poszczególne jej instytucje oraz mechanizmy działania ustanowione są poprzez akty prawne, to ich doniosłość nie kończy się w sferze normatywnej²². Jak píše bowiem Jerzy Wróblewski „prawo jest zjawiskiem złożonym i że w związku z tym wielości jego płaszczyzn (aspektów, wymiarów) powinna odpowiadać dostatecznie bogata koncepcja prawoznawstwa wiążąca je z na-

¹⁶ E. Łętowska: *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992, s. 142.

¹⁷ A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna: doświadczenia historyczne*, Toruń 2006, s. 93.

¹⁸ Przykładem może być nazwa własna jednego z programów finansowanych ze środków UE: „Program Innowacyjna Gospodarka”, www.poisg.gov.pl.

¹⁹ Tamże, wskazano, że Instytucja Zarządzająca zatwierdziła 17 466 projektów na kwotę 47,46 mld zł.

²⁰ Por. C. Offe: *Drugi transformacji: doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*, Kraków 1999, s. 106; „lekarstw nie trzeba jednak „wynajdywać” [bowiem] w bardziej szczęśliwych przypadkach pojawiają się one jako składnik ewolucyjnego procesu spontanicznego samoleczenia”.

²¹ L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy: studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 10: „Na konieczność wyjścia poza metodę dogmatyczną wskazywał Z. Leoński; jego zdaniem lepsze rezultaty przynosi stosowanie „pluralizmu metod” przede wszystkim badań prawnoprawnych”.

²² Por. J. Auleytner: *Polityka społeczna w Polsce i na świecie*, Warszawa 2012, s. 127-132. Fragment *Polityka społeczna w systemie nauk; Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, *passim*.

ukami pozaprawnymi i oparta na dostatecznie rozbudowanym fundamencie założeń filozoficzno-metodologicznych²³.

Przeprowadziłem też badania empiryczne nad częścią polskiego sektora opieki społecznej, a ponadto analizę raportów z badań znacznie szerszej zakrojonych, a związanych z tą problematyką. Stanowi to nawiązanie do praktyki funkcjonowania sektora i uzupełnienie przyjętego założenia wielopłaszczyznowości badań²⁴. Badania pozwoliły mi dodatkowo sprawdzić stawiane hipotezy ogólne, przetestować rozwiązania modelowe jak i szerszej spojrzeć na polski sektor opieki społecznej w kontekście *de lege lata* i *de lege ferenda*. Uwagi płynące z wyników badań są istotnym wskaźnikiem ilustrującym kierunki potencjalnych zmian²⁵.

Zaprezentowane założenia badawcze, koncepcje i metody, miały bezpośredni wpływ na strukturę książki, która ostatecznie przybrała formę złożoną z pięciu rozdziałów.

W pierwszym rozdziale zatytułowanym „Opieka społeczna w systemie zadań państwa” zajmuję się pojęciem opieki społecznej jak i procesem jej kształtowania się. Poruszam zagadnienia związane z pojęciami państwa i demokratycznego państwa prawnego, uwypuklając kontekst zadań państwa i umiejscowienia w nich opieki społecznej. Część rozdziału poświęcam zagadnieniu globalizacji i jej wpływu na współczesne państwa oraz koncepcji państwa opiekuńczego.

Rozdział drugi zatytułowany „Modele i typologie opieki społecznej” poświęcam na zaprezentowanie modeli rekonstrukcyjnych i optymalizacyjnych opieki społecznej. Zajmuję się także zagadnieniem prywatyzacji zadań państwa. Dwa podrozdziały poświęcam międzynarodowym podmiotom opieki społecznej, jak i nowoczesnym koncepcjom zarządzania państwem.

W trzecim rozdziale zatytułowanym „Polski system opieki społecznej – aspekt normatywny” zajmuję się rozwojem opieki oraz zagadnieniem polskich regulacji prawnych w tym zakresie²⁶. Przedstawiam i omawiam obowiązujące w ramach systemu akty normatywne,

²³ J. Wróblewski: *Modele prawoznawstwa a typy kształcenia prawniczego*, „Państwo i Prawo” nr 4/1981, s. 23.

²⁴ Por. N. Luhmann: *Systemy społeczne: zarys ogólnej teorii*, Kraków 2007, s. 444; „W pojedynczym momencie stosunek między teorią nauki a nauką jawi się wprawdzie jako asymetryczny, ale wynika to tylko z wycinkowości rozważań. Zasadniczo odrzucający jest już pogląd, że zanim zaczniesz się prowadzenie badań, trzeba uzyskać wiedzę z zakresu teorii nauki. Z perspektywy historii nauki, teoria nauki jest w każdym czasie późnym produktem nauki-w-działaniu. Teorie refleksyjne nie są tylko teoriami odzwierciedlającymi autoreferencję jako tożsamość systemu, są one same także momentem autoreferencyjnej autopoezy. Praktykują same to, co opisują”.

²⁵ Możliwości jak i celowość zmian są bardzo ważnym zagadnieniem teoretycznoprawnym. Ryszard Sarkowicz [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach: *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 115-117 wskazuje, że: „Pośród prawników istnieje powszechna zgoda, że tworzenie prawa winno być działalnością racjonalną. Nie dziwią więc liczne próby opracowania jakiejś racjonalnej teorii procesu tworzenia prawa, która pomagalaby uczestnikom procesu prawotwórczego podejmować trafne decyzje (...) Idea racjonalności towarzysząca nam w obecnych czasach zredukowana została do dogmatycznych pytań o otaczający świat; patrzanie „szkiełkiem i okiem”. Ryszard Sarkowicz wskazuje, że „dawny byt zredukowany teraz do świata przyrody i świata społecznego, jest nadal uporządkowany, jednak porządek ten nie wypływa już dłużej z rozumności Świata, czy Boga, lecz z twardych praw przyrody, których celowość czy sens są dla człowieka niedostępne. Nie ma zatem sensu pytać o istnienie rzeczy – wystarczy tylko określić warunki tego istnienia (...) Wiedza jest całkowicie neutralnym etycznie instrumentem do osiągania wskazanych celów. Postępować racjonalnie to wykorzystywać swoją wiedzę o świecie w taki sposób, aby jak najskuteczniej osiągnąć założony cel”.

²⁶ Ronald Dworkin pisze: „Zyjemy wśród prawa i dzięki niemu. Czyni ono nas tymi, kim jesteśmy (...) Jest mieczem, tarczą i groźbą: żądamy naszej płacy, odmawiamy zapłaty czynszu, jesteśmy zmuszeni zapłacić grzywnę czy zamykani w więzieniu w imię rozporządzeń naszego abstrakcyjnego i eterycznego suwerena, prawa. A także spieramy się o to, co on

znajdujące w nich umocowanie instytucje, mechanizmy i procedury działania. Prezentuję orzecznictwo, jak i poglądy na sektor opieki społecznej.

Rozdział czwarty pt. „Polski system opieki społecznej – aspekt realny” poświęcam w pierwszej kolejności na zaprezentowanie empirycznych badań własnych, w drugiej zaś korzystam z raportów z badań przeprowadzonych w szerszym zakresie, dokonując ich porównania. Wykorzystując kontekst ekonomicznej analizy prawa, badam problemy polskiej opieki społecznej. Poddaję także analizie postulaty z zakresu opieki społecznej, formułowane przez wybrane środowiska polityczne tak polskie jak i zagraniczne. Rozważam także problem ubóstwa jako powodu udzielania pomocy społecznej jak i prezentuję studia przypadków z zakresu opieki społecznej.

W ostatnim, piątym rozdziale zajmuję się wstępnie zaprezentowaniem zarysu koncepcji ujemnego podatku dochodowego. Kolejno zaś syntezą badań i wyprowadzeniem wniosków z poprzednich części studium; dogmatycznoprawnych (*de lege lata* i *de lege ferenda*) i ogólnoteoretycznych.

Stan prawny na dzień 1 stycznia 2015 r.

rozporządził, nawet gdy księżki, które mają protokolować jego rozkazy i polecenia, milczą (...) Jesteśmy poddanymi imperium prawa, lennikami jego metod i ideałów; w debacie, co musimy robić, wiąże nas jego duch?; R. Dworkin: *Imperium prawa*, Warszawa 2006, s. 27.

Rozdział I

Opieka społeczna w systemie zadań państwa

1. Wprowadzenie

Główne problemy badawcze, którymi zajmuję się w pierwszym rozdziale książki, zogniskowane są wokół zagadnienia państwa, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu demokratycznego państwa prawnego. Istotne miejsce zajmuje także tytułowe zagadnienie opieki społecznej, przy czym te dwa naczelne problemy: demokratycznego państwa prawnego i opieki społecznej są ze sobą skorelowane.

Szczegółowe pytania badawcze są następujące:

1. Czym jest opieka społeczna, jakie spełnia funkcje, w jaki sposób i dlaczego się kształtowała oraz jakie jest jej miejsce we współczesnym państwie Zachodu?
2. Jakie zadania ma demokratyczne państwo prawne i czy wśród nich znajduje się opieka społeczna? Jaki wpływ w tym kontekście wywiera proces globalizacji?
3. Czym dla opieki społecznej jest koncepcja państwa opiekuńczego oraz jakim ocenom jest poddawana ta koncepcja?

Tak określone szczegółowe pytania badawcze prowadzą do ogólnego pytania badawczego stawianego w niniejszym rozdziale – czy zmiany jakim ulega współczesne demokratyczne państwo prawa (w tym kryzys państwa opiekuńczego) mają wpływ na jego zadania opiekuńcze oraz w jakim zakresie mogą ewentualnie doprowadzić do zaniku tych zadań?

2. Pojęcie opieki społecznej

W encyklopediach i słownikach języka polskiego termin „opieka” bywa definiowany w rozmaity sposób¹. Opieka to „troskliwe zajmowanie się kimś, dbanie o kogoś, zaspokajanie czyis potrzeb; strzeżenie, pilnowanie kogoś lub czegoś; dozór, piecza, kuratela”². Obok opieki, wyodrębniany jest termin „opieki społecznej”, który w znaczeniu potocznym oznacza „lokalną instytucję zajmującą się pomocą środowiskową, urlop przysługujący matce

¹ Zob. *Encyklopedia prawa*, red. Urszula Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 576 i 577.

² *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. III, Kraków 2000, red. A. Sikorska-Michalak, O. Wojniłko, s. 226.

w przypadku choroby dziecka, ludzi sprawujących opiekę nad kims³. Opieka to „troskliwe, sumienne dbanie o zaspokojenie czyichś potrzeb, strzeżenie kogoś lub czegoś⁴”.

Z kolei w encyklopedii „Britannica” znajduje się hasło „*Social and Welfare Services*”, które można tłumaczyć jako „usługi (opieka) społeczne i socjalne”, którego konotacja odpowiada omawianej opiece społecznej⁵. Wskazano tam, że opieka społeczna stanowi dorobek (została sformułowana oraz praktykowana) XX wieku, aczkolwiek jej korzenie sięgają znacznie wcześniej; chociażby do prawa mojżeszowego, dorobku Greków, Rzymian czy też edyktów Aśoki. Opieki społecznej nie sposób jednoznacznie i w sposób powszechnie akceptowalny zdefiniować, niemniej, można przyjąć, że opiera się ona na trzech głównych filarach działalności: naprawczej, profilaktycznej i wspierającej (*remedial, preventive, supportive*).

Opiekę społeczną należy jednak umiejscowić w szerszej ramie terminologicznej. Innymi słowy, celowa jest próba dookreślenia w granicy jakiego obszaru (czy obszarów) funkcjonuje wyjaśniane pojęcie. W literaturze z zakresu polityki społecznej wskazuje się, że opieka społeczna funkcjonuje w ramach szerszych obszarów: polityki społecznej i zabezpieczenia społecznego⁶. Definicję polityki społecznej możemy znaleźć u Jerzego Wróblewskiego, który zalicza do niej „wszelkie działania, które mają realizować założone cele społeczne, a więc dotyczące stosunków społecznych (...) można mówić o polityce społecznej *sensu largo* i o szeregu szczegółowych polityk społecznych⁷”. Zabezpieczenie społeczne bywa zaś definiowane jako „działanie zbiorowe mające chronić jednostki przed niedostatecznym dochodem⁸”.

Warto podkreślić, że obok „opieki społecznej” popularnym określeniem jest „pomoc społeczna”, przy czym nie ma jednomyślności przy próbach określenia, co owa pomoc oznacza. Jak wskazuje Jerzy Krzyszkowski (socjolog, dr. hab., specjalności: polityka społeczna, socjologia pracy socjalnej, socjologia rodziny), „trudności eksploracji pomocy społecznej wynikają z braku precyzyjnej definicji samego pojęcia. W języku angielskim (...) pomoc społeczna jest określana jako personalne służby społeczne (*personal social services*), opieka społeczna (*social care*) lub pomoc społeczna (*social assistance*)⁹”. W kon-

³ Tamże, s. 226 i 227.

⁴ *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 26, Poznań 2000, red. H. Zgólkowa.

⁵ *The New Encyclopaedia Britannica in 30 Volumes: Macropaedia volume 16*, Chicago, London, Toronto, Geneva, Sydney, Tokyo, Manila, Seoul, Johannesburg 1975.

⁶ Ludmiła Dziewięcka-Bokun wskazuje, że „opiekę społeczną z pewnością można umiejscowić w ramach tak popularnych pojęć jak zabezpieczenie społeczne czy polityka społeczna”; L. Dziewięcka-Bokun: *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 2000. Zob. także na ten temat: *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, s. 18-41, gdzie autorka wskazuje na nurty opieki społecznej: administracyjny, ekonomiczny, socjologiczny. Z kolei Stanisława Golinowska zauważa, że „pomoc społeczna stanowi najstarszą gałąź polityki społecznej. Właściwie można powiedzieć, że polityka społeczna rozpoczęła się od działań pomocy społecznej, nastawionej na wspieranie ubogich”; S. Golinowska: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej: studium ekonomiczne*, Warszawa 1994, s. 148.

⁷ J. Wróblewski: *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 35.

⁸ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie: analiza porównawcza*, Warszawa 2010, s. 83. Omawiając pojęcie „zabezpieczenia społecznego” w Konstytucji RP, Jan Jończyk wskazuje, że „chodzi tu o trzy zagadnienia: jedno dotyczy wymienionej w preambule zasady pomocniczości, drugie — przepisu art. 2 Konstytucji, zwłaszcza pojęcia zasad sprawiedliwości społecznej, trzecie — uregulowania zabezpieczenia społecznego w rozdziale II Konstytucji: „O wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela” Autor zauważa, że „w Konstytucji brakuje prawa do pomocy społecznej, czyli powszechnej ochrony ryzyka trudnych sytuacji życiowych. Jest to chyba przeoczenie, a nie przemilczenie sprawy. Prawo do pomocy społecznej jest fundamentalnym prawem socjalnym człowieka, a zatem w przyszłości powinno znaleźć swoje osobne miejsce w Konstytucji *expressis verbis*”; J. Jończyk: *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2001, s. 25 i n.

⁹ J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna: szkic socjologiczny*, Warszawa 2008, s. 9-11. Autor wskazuje tam, że „niektórzy autorzy całkowicie pomijają próby precyzyjnego określenia pomocy społecznej, czego przykładem może być wydana w Niem-

sekwencji zauważa autor, że „przy tak ogólnych określeniach problemy ze stosowaniem pojęcia wynikają z częstego utożsamiania pomocy społecznej z całą polityką społeczną bądź włączania w zakres służb społecznych edukacji, mieszkalnictwa, służby zdrowia lub świadczeń finansowych”¹⁰. Andrzej Mielczarek (politolog, dr, specjalność polityka społeczna) wskazuje z kolei, że „w literaturze przedmiotu spotyka się bardzo różne definicje pomocy (opieki) społecznej. Ich brzmienie uzależnione jest od tego, w jakim okresie były sformułowane, przez kogo oraz dla jakich celów. Na przykład jedne odnoszą się do właściwej opieki społecznej w Polsce przed II wojną światową inne - do współczesnej roli tej instytucji, jeszcze inne formułowane są w piśmiennictwie zagranicznym, gdzie częściej dotyczą raczej zabezpieczenia społecznego w szerokim pojęciu niż tej wybranej dziedziny”¹¹. Warto dodać, że w 1967 r. stworzono definicję ekspertów Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w myśl, której „pomoc społeczna to zespół czynników ułatwiających jednostkom, grupom i społeczeństwom przezwyciężenie trudnych sytuacji społecznych, których źródło tkwi w zmianach”¹².

Powyższe rozbieżności nie zmieniają jednak faktu, że „w terminologii polskiej ma miejsce wyraźne rozróżnienie pomiędzy „zabezpieczeniem społecznym” a „pomocą społeczną” [wobec czego] (...) pojęcie „pomocy społecznej” w polskim wypadku odnosi się jedynie do pewnej części składowej systemu zabezpieczenia społecznego”¹³.

Podkreślić przy tym należy, iż termin „pomoc społeczna” – wobec uprzednio funkcjonującej „opieki społecznej”, po raz pierwszy został wprowadzony do polskiej terminologii prawniczej ustawą zasadniczą z 22 lipca 1952 r. „W literaturze pomocy społecznej wskazuje się, że wprowadzona (...) nowa terminologia była podyktowana nie tyle zmianami dokonanymi w materialnej treści opieki społecznej lecz względami politycznymi (...) Komisja Socjalna przy KC PZPR uznała, że ustrój socjalistyczny nie likwiduje potrzeby istnienia opieki społecznej, lecz zmienia rodzaj potrzeb, ich jakość oraz formy zaspokajania”¹⁴. Definicji pomocy społecznej jest bardzo wiele, niemalże każdy z autorów (socjologów, politologów, historyków, ekonomistów i prawników) proponuje własną¹⁵.

czech przed kilku laty praca zbiorowa napisana przez międzynarodowy zespół badaczy z Europy Zachodniej i USA. Por. G. Flosser, H. Otto, *Towards More Democracy in Social Services*, Berlin-New York 1998.

¹⁰ Tamże, s. 9. Zob. także: S. Nitecki: *Pomoc społeczna: Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2009, s. 15-19.

¹¹ A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna: doświadczenia historyczne*, Toruń 2006, s. 9. Autor odsyła do: J. Szumlicz: *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987, s. 7. Zob. także: M. Wicki: *Zabezpieczenie społeczne w Szwajcarii: europejski wyjątek?* [w:] *Państwo socjalne w Europie*, red. K. Kraus, T. Geisen, Toruń 2005, s. 339 i 340; „Podczas gdy ubezpieczenia społeczne z reguły bazują na tym, że ubezpieczeni nabywają, za pomocą – przeważnie związanych z działalnością zarobkową – składek na wypadek wystąpienia ryzykownego wydarzenia, prawa do świadczeń zgodnie z zasadą ekwiwalencji, to pomoc socjalna zorientowana jest do osób o określonych sytuacjach społecznych. Te ukierunkowane na specyficzne potrzeby świadczenia związane są z indywidualnym udokumentowaniem potrzeb. Obok zasad indywidualności i potrzeby obowiązuje zasada subsydiarności, tzn. z pomocą socjalną mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy potrzebujący nie może sam sobie pomóc i nie jest już zabezpieczony przez żadne inne systemy zabezpieczające”.

¹² Tamże. Cyt. w: *Zagadnienia socjalne w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Praca i Zabezpieczenia Społeczne 1969, nr 8/9.

¹³ P. Sałustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 16.

¹⁴ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 55 i 56, odsyłając przy tym do: Z. Lancmański: *Tezy programowe w sprawie działania pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 2 i 3/1967.

¹⁵ Według Wojciecha Muszalskiego „pomoc społeczna jest najstarszą i istotną metodą realizacji zabezpieczenia społecznego (...) Zanim doszło do wykształcenia współczesnego pojęcia pomocy społecznej i jej realizacji wielokrot-

Podsumowując, „w polskiej tradycji terminologicznej brak jednoznacznego stanowiska na temat wzajemnej relacji pojęć „opieka” i „pomoc społeczna”. Jedni stosują te terminy zamiennie, inni wskazują na potrzebę ich rozróżnienia. Historycznie termin „opieka” był używany w okresie międzywojennym, w czasach PRL stosowano zamiennie obydwie pojęcia, a po 1989 r. przyjęto jako oficjalną nazwę termin „pomoc społeczna”¹⁶. Przyczyn rozbieżnych stanowisk należy upatrywać – jak wskazuje Dariusz Zalewski (socjolog, dr, specjalność socjologia problemów społecznych) „w trudnościach z ich operacjonalizacją. W praktyce obydwie formy nie występują w postaci czystej, ale są ze sobą wzajemnie przemieszane, co stanowi argument na rzecz zamiennego używania omawianych pojęć”¹⁷. Dodatkowo, autor wskazuje na „pomieszenie racji merytorycznych, ideologicznych i politycznych [co skutkuje] (...) łączeniem terminu „opieka” z działalnością dobroczynną i filantropijną – traktowanymi jako niższy etap, faza rozwoju w ewolucji usług socjalnych, co w PRL było argumentem ideologicznym służącym przeciwstawia-

nie zmieniano jej koncepcję i formy działalności. W cyklu tego rozwoju można wyróżnić kilka faz, które oddają zmieniające się nazwy tej działalności: dobroczynność publiczna, opieka społeczna i pomoc społeczna”. Autor proponuje także stosowanie pojęcia „prawa socjalnego” wskazując na jego następujące składowe: prawo pracy, ubezpieczenie społeczne, pomoc i zaopatrzenie społeczne, zatrudnienie, ochrona zdrowia, ochrona prawa do mieszkania. Twierdzi także, że „koncepcja zabezpieczenia społecznego spowodowała zmianę w podejściu do istoty opieki społecznej i przekształcenie jej w pomoc społeczną, której celem jest aktywne niesienie pomocy wszystkim potrzebującym, oparte na obowiązku solidarności całego społeczeństwa. Nowa koncepcja wyraża się w zmianie terminologii z opieki na pomoc”; W. Muszalski: *Prawo socjalne*, Warszawa 1995, s. 155-157. Z kolei Zygmunt Bauman pisze, że „opieka społeczna” [*public welfare*] to pojęcie zaproponowane przez Kirka Manna w jego omówieniu dokonanego przez Richarda Titmussa w 1955 roku rozróżnienia pomiędzy dobrobytem [*welfare*] fiskalnym, zatrudnieniowym i społecznym”. Bauman używa pojęcia „opieka społeczna” (*public welfare*) określając tym terminem „wszelkie bardziej specyficzne formy zapewniania dobrobytu przez społeczeństwo - niezależnie od tego, z jakimi konkretnie formami wsparcia będziemy mieli do czynienia i niezależnie od tego, jakie instytucje się tym zajmują”; Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, Kraków 2006, s. 87. Autor odsyła do: K. Mann: *The Making of an English Underclass: The Social Divisions of Welfare and Labour*, Buckingham 1992, s. 13, dodając przy tym, że „wskazując na to, że oddzielenie dobrobytu społecznego” [*social welfare*] od dwu pozostałych jest nieco mylące, gdyż pozostałe dwa elementy są oczywiście również społeczne”, Mann zaproponował zastąpienie go pojęciem „dobrobytu publicznego” [*public welfare*]. „Jest on publiczny - powiada Mann - w tym sensie, że jest widoczny, i jako taki opinia społeczna (*the public*) utożsamia ten element z państwem opiekuńczym (*welfare state* - dost. państwo dobrobytu)”. Michał Porowski wskazuje na równorzędne pojęcie „służby społecznej”, definiując je jako „sieć powiązanych ze sobą służbowo lub funkcjonalnie albo pozostających w układach komplementarnych urzędów, organizacji pozarządowych, niesformalizowanych grup zadaniowych bądź pojedynczych osób, które z profesjonalnego obowiązku, na zasadzie wolontariatu czy z własnej woli i własnym sumptem realizują w granicach swojej kompetencji, pod kontrolą prawa lub tylko sumienia, działania polegające na pomaganiu jednostkom i grupom społecznym w odzyskaniu poczucia własnej wartości, unikaniu skutków bezradności, w usprawnieniu bądź odzyskaniu zdolności społecznego funkcjonowania”; M. Porowski: *Służba społeczna* [w:] *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, red. D. Lalak, T. Pilch, Warszawa 1996, s. 270, cyt. za: J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 35 i 36. Należy niewątpliwie zwrócić uwagę na potoczne znaczenie „opieki społecznej”. W piśmiennictwie wskazuje się, że „w Polsce termin „pomoc społeczna”, często zastępowany w języku potocznym określeniem „opieka”, oznacza katalog dóbr i usług świadczonych przez odpowiednie organizacje potrzebującym pomocy”; T. Kaźmierczak: *Pomoc społeczna* [w:] *Encyklopedia socjologii. T. 3. O-R*, red. H. Domański et al., Warszawa 2000, s. 144, cyt. za: J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 35. Spotkać można także stanowiska o konieczności rozróżnienia tych dwóch pojęć. Zdaniem Heleny Radlińskiej „opieka i pomoc to dwa różne rodzaje działalności. Opieka jest działalnością o charakterze kompensacyjno-rewalidacyjnym (...) Pomoc ma zastosowanie w sytuacjach trudnych, jest doraźna bądź okresowa”; H. Radlińska: *Pedagogika społeczna*, Wrocław 1961, s. 339 i 340, cyt. za: J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 36.

¹⁶ J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 36.

¹⁷ D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, niepublikowany maszynopis pracy doktorskiej, Warszawa 2002, s. 61 i n., cyt. za: J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 37. Obecnie, maszynopis jest wydany: D. Zalewski: *Opieka i pomoc społeczna: dynamika instytucji*, Warszawa 2005.

niu nowoczesnej socjalistycznej pomocy społecznej, przestarzałej i nieefektywnej opiece okresu międzywojennego. Zastąpienie nazwy „opieka społeczna” terminem „pomoc społeczna” w nowej ustawie o pomocy społecznej z 1990 r. miało, zgodnie z tą samą logiką, oznaczać nową jakość działania instytucji pomocy społecznej w okresie transformacji¹⁸. W konsekwencji D. Zalewski proponuje „traktować instytucje opieki i pomocy społecznej jako komplementarne względem siebie części współtworzące system ochrony socjalnej”¹⁹.

Dokonując syntezy stanowisk można przyjąć, że współcześnie opieka społeczna opiera się na trzech głównych zasadach:

1. celem jej programów jest gwarantowanie standardów minimalnego dochodu osobom, których dochody są niewystarczające;
2. osoby te nie dysponują innymi środkami ani nie mają dostępu do innych środków, aby móc sobie zapewnić standard minimalnego dochodu;
3. celem tych programów nie jest powiększanie zależności osób od programów, lecz powinny one zawierać środki pobudzające samowystarczalność i niezależność²⁰.

Przenosząc rozważania i opiece społecznej na polski obszar normatywny, należy podnieść, że w ustawie o pomocy społecznej (ups) zawarta jest definicja pomocy społecznej w następującym brzmieniu: „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” (art. 2 ust. 1 ups)²¹.

A zatem jeżeli przyjęty zostałby kontekst dogmatycznoprawny, mógłbym używać pojęcia „pomocy społecznej” tylko i wyłącznie w sytuacji, gdyby przedmiotem moich badań była pomoc społeczna w rozumieniu ups. Skoro pewien mechanizm pomocy określony jako „pomoc społeczna” został uregulowany w polskim systemie prawa poprzez definicję zawartą w ups, to jakiegokolwiek wyjście poza ten mechanizm o ściśle wyznaczonych granicach, przy jednoczesnym używaniu określenia „pomoc społeczna”, byłoby nieuzasadnionym rozszerzeniem. A zatem w kontekście dogmatycznoprawnym należałoby przyjąć, że „pomocą społeczną” są tylko te instytucje, które w sposób normatywny zostały uregulowane w akcie prawnym o tej samej nazwie (ups).

Tymczasem w obszarze moich zainteresowań pozostają także inne mechanizmy opiekuńcze (wsparcia): osobom faktycznie pozbawionym alimentów, świadczenia rodzinne czy dodatki mieszkaniowe²². Należy także podkreślić, że opieka społeczna jest także instytucją zakorze-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

²⁰ *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, T. Eardley *et. al.*, London 1996, s. 47, za: P. Sałustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 20 i 21.

²¹ Na temat pojęć: pomocy i opieki społecznej zob. także: W. Koczur: *Pomoc społeczna w systemie zabezpieczenia społecznego* [w:] *Nowoczesny model pomocy społecznej: badania własne*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1993; H. Szurgacz: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 30-32; I. Sierpowska: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca: studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 41-43.

²² Uregulowane w polskim ustawodawstwie przez następujące ustawy; ustawę o świadczeniach rodzinnych (uśr), ustawę

nioną w tak ważnym i szerokim pojęciu jak prawa człowieka²³. Przyjęty w studium kontekst teoretycznoprawny pozwala mi na ukształtowanie własnej definicji opieki społecznej.

Na potrzeby studium przyjmuję więc za Jerzym Wróblewskim, że opieka społeczna to wszelkie działania, które mają realizować założone cele społeczne, a więc dotyczące stosunków społecznych. Opieka społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa (precyzyjniej: polityki społecznej realizowanej w danym państwie), funkcjonującą w ramach realizowanego w nim zabezpieczenia społecznego. Instytucję opieki można ujmować przykładowo w trzech płaszczyznach: normatywnej, faktycznej i aksjologicznej²⁴. Konsekwentnie, w szerokim pojęciu opieki społecznej zawierają się pojęcia o węższym znaczeniu, a sprowadzające się do odkodowania poszczególnych mechanizmów wsparcia, takie jak np. pomoc społeczna czy świadczenia rodzinne²⁵.

Godzi się także wskazać na historyczne nawiązanie omawianego terminu do pierwszej współczesnej, polskiej ustawy socjalnej, z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (uops) jak i tendencji do używania terminu „opieka” (jak np. *social care*).

Wreszcie pojęcie „opieki społecznej” ma charakter szeroki i zawiera w sobie m. in. pojęcie „pomocy społecznej” jako jednego z mechanizmów, narzędzi realizowania przez państwo i sektor prywatny, wsparcia na rzecz obywateli²⁶.

Ograniczenie „opieki społecznej”, która realizowana jest m. in. poprzez świadczenia rodzinne, pomoc osobom uprawnionym do alimentów czy dodatki mieszkaniowe, wyłącznie do „pomocy społecznej” uważam za niezasadne. Co więcej, przyjęcie takiego ograniczenia może być mylące, poprzez sugerowanie, że instytucja zajmuje się wyłącznie sprawami uregulowanymi ups. Na poparcie tej tezy pragnę wskazać, że pomimo dominującego nazewnictwa instytucji opieki społecznej („ośrodek pomocy społecznej” ze stosownym przymiotnikiem przed; „miejski”, „gminny” czy „miejsko-gminny”), pojawiają się inne sformułowania, jak np. „ośrodek pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych”²⁷.

o dodatkach mieszkaniowych (udm), ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (upoua) jak i wspomnianą już ustawę o pomocy społecznej (ups).

²³ M. in. w tym kontekście będzie też omawiana w dalszej części pracy.

²⁴ Wtórnie do powyższego założenia, na niższym szczeblu definiowania można też przyjąć, że znaczenie pojęcia opieki społecznej w niniejszej pracy, w odniesieniu do polskiego systemu norm prawnych z tego zakresu, oznacza pewien system norm prawnych, wyznaczony zakresem ustaw: uś, udm, upoua i ups, ukierunkowany na zapewnienie wsparcia osobom potrzebującym.

²⁵ Zob. L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 100-105. Autorka wskazuje na „inne formy opiekuńczości”, które *de facto* są zbieżne z zakresem mojej pracy i wypełniają znamiona opieki społecznej. Są to: świadczenie macierzyńskie (*Mutterschaftsgeld*), świadczenie wychowawcze (*Erziehungsgeld*), dodatek na dzieci (*Kinder-geld*), pensja rodzicielska (*Elterngeld*), dodatek na pokrycie czynszu (*Wohn-geld*), zasiłek socjalny (*Sozialhilfe*).

²⁶ Por. I. Sierpowska: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca...*, jw., s. 111. Autorka wskazuje, że „koncepcja pomocy społecznej w szerokim znaczeniu opiera się na nieekwiwalentnych świadczeniach socjalnych przyznawanych ze środków publicznych, ze względu na zaistniałą potrzebę lub znajdowanie się w określonej sytuacji. Są one adresowane do osób potrzebujących wsparcia, głównie z uwagi na niskie dochody. Do innych cech wspólnych można zaliczyć ustalanie uprawnień do świadczeń w drodze decyzji administracyjnej oraz występowanie jednakowych organów realizujących świadczenia”. Ja w sposób zbliżony ujmuję istotę opieki społecznej.

²⁷ Zob. stronę Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i Świadczeń Rodzinnych w Czchowie, www.mops.czchow.pl.

3. Rodowód opieki społecznej

Opieka społeczna towarzyszy ludzkości od bardzo dawna. Katarzyna Zamorska (dr hab., specjalności polityka społeczna, polityka społeczna w Unii Europejskiej) wskazuje, że „myśl o konieczności utworzenia instytucji pomocy człowiekowi znajdujące mu się w warunkach zagrażających jego egzystencji zrodziła się wiele wieków wstecz, kiedy jeszcze nikt nie mówił o prawach obywatelskich. W czasach starożytnych na przykład zapewniano państwowe wychowanie dzieci poległych żołnierzy, co odnotowuje Arystoteles w *Polityce*. W czasach rzymskich rozdawano zboża, a w 779 roku Karol Wielki nałożył podatek na biskupów, księżęta i wasali, a uzyskane w ten sposób fundusze publiczne przeznaczył na opiekę nad biednymi”²⁸. Andrzej Mielczarek, rozwijając niejako powyższe twierdzenia, pisze, że „zorganizowana pomoc niezdolnym do samodzielnej egzystencji osobom istnieje prawdopodobnie od momentu powstania zróżnicowanych materialnie społeczeństw. W Starożytności działalność ta była domeną państwa. Określały ją przede wszystkim względy natury politycznej lub społecznej. Najwcześniej państwo zajęło się utrzymaniem i wychowaniem sierot. Później ze środków publicznych zaczęto wypłacać pewne sumy obywatelom rannym w czasie wojen, a niekiedy wszystkim biednym niezdolnym zapracować na swoje utrzymanie. Powszechną formą pomocy było rozdawanie ubogim zboża ze spichlerzy państwowych po cenach zanizonych, a czasami za darmo. Z prawa tego korzystało bardzo wielu Rzymian. Za Juliusza Cezara ich liczba wynosiła ok. 300 tys. osób. W II wieku p.n.e. ubodzy Rzymianie otrzymywali za darmo również oliwę, a przy specjalnych okazjach nawet odzież (triumfalne wjazdy wodzów)”²⁹. Warto przy tym napomnieć, że zjawisko ubóstwa w świecie starożytnym było oceniane negatywnie, zaś ludzie nim dotknięci byli piętnowani. Wyjątkiem były tutaj środowiska kształtowane przez judaizm i chrześcijaństwo³⁰.

Poszukując przyczyn organizowania przez człowieka opieki społecznej, można odnaleźć zróżnicowane stanowiska.

W piśmiennictwie nauk społecznych wskazuje się, że „konieczność pomagania drugiemu człowiekowi jest wpisana w system prawa i ludzkich wartości – od wieków wynikała z potrzeby serca, nakazów religii, aż z czasem stała się prawnym obowiązkiem państwa”³¹. Innymi

²⁸ K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 206, przywołując: Z. Kędzia: *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław 1980, s. 206.

²⁹ A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna: doświadczenia historyczne*, Toruń 2006, s. 9, przywołując: J. Łopato: *Rodowód pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1982, nr 4, s. 19-21.

³⁰ Tamże, s. 17 i 18. Autor wskazuje, że: „(...) korzystnie wyróżniało się jedynie prawodawstwo żydowskie, powstałe pod wpływem działalności proroków w VIII—VI w. p.n.e. Było ono przepojone duchem humanitaryzmu, uznawało miłosierdzie za ważną przesłankę postępowania człowieka nie tylko wobec członków wspólnoty religijnej, ale także cudzoziemców i niewolników (...) Doktryny religijno-moralne głoszone przez chrześcijaństwo propagowały zasady sprawiedliwości społecznej, równości i miłosierdzia (...) Pomagano wówczas głównie chrześcijanom więzionym za przekonania religijne poprzez składany na ten cel datek podczas nabożeństw. Osoby zdolne do pracy starano się usamodzielnic poprzez zakup narzędzi i materiałów. Tępieno zarazem próżniaków, nie udzielając im wsparcia i uznając za niegodnych członkostwa Kościoła. Pomocy udzielano po dokładnej analizie sytuacji życiowej proszącego. Prowadzono także specjalny rejestr osób, którym przyznawano pomoc”. Zob. także: W. Tyloch, *Judaizm religia - Żydów* [w:] *Zarys dziejów religii*, Warszawa 1976, s. 667-670, J. Pelczer: *Zarys dziejów miłosierdzia w Kościele katolickim*, Kraków 1916, s. 9 i 10.

³¹ I. Sierpowska: *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie studia erasmiańskie: Państwo - koncepcje i zadania”, Wrocław 2008, s. 139.

słowy, „problem opieki nad starcami, kalekami i osieroconymi dziećmi oraz ludźmi marginesu towarzyszy społeczeństwom od zarania dziejów, wobec czego, w kolejnych epokach starano się rozwiązywać kwestię tę, podejmując różnorakie działania, mniej lub bardziej skuteczne”³². Beata Szluz (socjolog, dr hab., specjalności: socjologia problemów społecznych, praca socjalna) twierdzi, że „pomaganie jest podstawowym aktem ludzkim, uchodzi za akt konstytuujący człowieczeństwo. Swój wyraz znajduje z jednej strony w solidarności, we wspólnym zobowiązaniu do wspierania innych członków społeczeństwa i do pokonywania trudnych sytuacji, z drugiej strony - w bezpośredniej miłości do bliskich potrzebujących pomocy. Zatem pomaganie jest specyficzną formą tego, co należy rozumieć przez pojęcie troski o drugiego człowieka. U podstaw pomocy leży naturalna skłonność, która jest także fundamentem altruizmu. Pomaganie w trudnych sytuacjach jest cechą każdej kultury, o przewycięzanie krytycznych sytuacji trzeba było walczyć zawsze, dlatego formy pomocy były rozwijane w ciągu całej historii społecznej”³³. „Czynienie dobra, śpieszenie z pomocą ubogim i potrzebującym stało się nakazem i najwyższą cnotą gwarantującą uznanie w życiu doczesnym i nagrodę po śmierci. W pomocy świadczonej ludziom potrzebującym upatrywano zadośćuczynienia za grzechy, spełnienia dobrego uczynku”³⁴. A zatem sprawowanie opieki społecznej, w formie dobroczynności prywatnej we wskazywany sposób, ma także wymiar pragmatyczny. Za taki pragmatyzm powinno zostać uznane, cytowane oczekiwanie na „nagrodę po śmierci”. Ma to swoje uzasadnienie także w powszechnym ówczesnie panowaniu doktryny religijnej Kościoła Katolickiego³⁵. Powyższe twierdzenia można by przyporządkować wspólnemu mianownikowi „humanistycznego” rodowodu opieki społecznej.

Odmienne stanowisko sformułowane zostało np. w przedwojennym piśmiennictwie z zakresu opieki społecznej; „z czysto egoistycznych popędów człowiek zaczął pomagać bliźniemu. Doświadczenie nauczyło, że należy pomóc sąsiadowi w nieszczęściu, aby taką pomoc w razie nieszczęścia otrzymać od niego. Widząc, że starość i niedołęstwo staje się udziałem każdego człowieka, zaczęto opiekować się starcami”³⁶. Jak zauważa K. Zamorska: „szukając przestanek publicznej pomocy ubogim, można odwoływać się oczywiście do miłosierdzia. (...) Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na te motywy, które niekoniecznie wynikają z samych szlachetnych pobudek. (...) chęć niesienia pomocy innym może wynikać z rozmaitych przesłanek. Jedną z nich może być po prostu „zwykła” dobroć, ale też i obawa przed „innym”, co wyraził Friedrich von Hayek: „potrzeba takiej instytucji w społeczeństwie industrialnym jest niewątpliwa - choćby dla ochrony przed aktami desperacji ze strony biedoty”³⁷. Konstatując, istotą powyższego poglądu jest to, że opieka społeczna jako element polityki społecznej państwa jest czynnikiem stabilizującym³⁸.

³² H. Markiewiczowa: *Rozwój społecznej działalności opiekuńczej na ziemiach polskich*, „Seminare” nr 28/2010 r., s. 273.

³³ B. Szluz: *Wokół pojęcia pomocy i wsparcia społecznego* [w:] *Koncepcje pomocy człowiekowi w teorii i praktyce*, red. Z. Frączek, B. Szluz, Rzeszów 2006, s. 123.

³⁴ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 37.

³⁵ Tamże.

³⁶ J. Zawadzki: *Zasady opieki społecznej*, Warszawa 1935, s. 8 i 9, cyt. za: K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 36.

³⁷ K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej...*, jw., s. 207 i n.

³⁸ K. Zamorska, tamże, zauważa, że „Według Tadeusza Kowalaka państwo, dźwigając ciężar przeciwdziałania powstawaniu i rozszerzaniu się grup marginalnych, czyni to głównie z powodów pragmatycznych. Chodzi o to, że

Przyczyn kształtowania się opieki społecznej można więc upatrywać po stronie aparatu państwa, które było żywotnie zainteresowane posiadaniem narzędzi do kształtowania sytuacji socjalnej podległego mu społeczeństwa. „Czynnikami, które sprzyjały zainteresowaniu się państwa problematyką socjalną, były również: ożywienie gospodarcze; związany z nim wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą; wynikające z przemian kulturowych, bardziej humanitarne traktowanie członków społeczeństwa oraz zmniejszanie się roli Kościoła”³⁹. Rozważając pojęcie „kwestii społecznej” Józef Zarzeczny (politolog, dr hab., specjalność m. in. polityka społeczna) – co znamienne dla badań nad przyczynami kształtowania się opieki społecznej – wskazuje, że XIX wiecznym konflikcie między pracą a kapitałem „człowiek i jednostka stawali się przedmiotem gry o władzę, wywołując zjawisko upolityczniania stosunków społecznych”⁴⁰. Autor twierdzi też, że „kwestia socjalna współcześnie dalece odbiega od tradycyjnego konfliktu pomiędzy różnymi grupami interesów. Ekspozuje się w tym kontekście nową filozofię człowieka, odchodzącego od koncepcji *homo oeconomicus* na rzecz *homo oecologicus*”⁴¹.

Wyrażam przekonanie o złożonym charakterze przyczyn towarzyszącym kształtowaniu się opieki społecznej. W rodowodzie opieki społecznej można wyróżnić (oczywiście dokonując znacznego uproszczenia) przynajmniej dwa naczelną czynniki: o charakterze humanistycznym i charakterze pragmatycznym. Nie sposób przy tym zaakceptować stanowisk, w których ekspozuje się wyłącznie przekonanie o dobru płynącym ze sprawowania opieki, pomijając przy tym aspekt teleologiczny. Wyłączne osadzenie opieki społecznej w humanizmie jest fałszywe. Opieka społeczna, jak uczy historia, jest mechanizmem (mniej lub bardziej skutecznym) kształtowania sytuacji społeczeństwa⁴². Może być czynnikiem uspokajającym jak i zapalnym. Podzielałam w tym miejscu pogląd wyrażony m. in. przez Jerzego Krzyszkowskiego o „ukrytej funkcji pomocy społecznej”. Dokonując jej opisu, autor wskazuje, że jest „to jej rola narzędzia kontroli społecznej wykorzystywanego do zachowania istniejącego porządku społecznego. Dokonuje się to przez oddziaływanie w celu wywoływania odpowiednich zachowań społecznych. Funkcje pomocy społecznej (...) są pochodną celów stawianych tej instytucji, jej miejsca w systemie zabezpieczenia społecznego w modelu polityki społecznej przyjętym i realizowanym w danym miejscu i czasie”⁴³. Owa „ukryta funkcja” z całą pewnością determinuje wspomniany już, teleologiczny charakter opieki społecznej.

każde państwo działa głównie w interesie tych warstw społecznych, z których jedna posiada władzę, a druga ją akceptuje i popiera. Natomiast grupy marginalne tu nie pasują, posiadają władzę negatywną. Gdyby ich deprywacja przekroczyła granice społecznej wytrzymałości, mogłaby zagrozić pokojowi społecznemu. Polityka społeczna spełnia tu zatem rolę czynnika cywilizującego konflikty społeczne”, T. Kowalak: *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998, s. 197 oraz S. Holmes, R. Sunstein: *Koszt praw: dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa 2003.

³⁹ Zob. P. Srogosz: *Opieka społeczna u progu Sejmu Czteroletniego*, „Polityka Społeczna”, nr 5/1989, s. 28.

⁴⁰ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy i praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce: zarys problematyki*, Wrocław 2001, s. 11 i 12.

⁴¹ Tamże.

⁴² Zob. H. Szurgacz: *Geneza i kierunki rozwoju prawa pracy* [w:] Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz: *Prawo pracy: zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 25-36.

⁴³ J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 14.

4. Państwo i jego zadania

Zagadnienie państwa jest na tyle szerokie, że może stanowić (i wielokrotnie już stanowiło) przedmiot badawczy szeregu monografii, stąd też wyłącznie zasygnalizuję jego wybrane aspekty. Państwo – aby mogło powstać a później funkcjonować wymaga – według Georga Jellinka – trzech elementów: terytorium, ludności i władzy najwyższej⁴⁴.

Piotr Winczorek nawiązując do dorobku Antoniego Peretiakowicza, wskazuje, że ten „polski dwudziestowieczny teoretyk prawa i konstytucjonalista, określał państwo jako trwały związek ludzi stale osiadłych na pewnej przestrzeni ziemi, pod władzą najwyższą”⁴⁵.

Z kolei „M. Zürn i S. Leibfried wyodrębnili cztery podstawowe wymiary państwowości, które wykształciły się historycznie: zasoby (w tym: bezpieczeństwo, finanse, kadry oraz terytorium), rządy prawa (sprawny reżim kompetencyjny oraz wymiar sprawiedliwości), legitymację demokratyczną (akceptację wśród obywateli) oraz interwencję, która obejmuje system regulacji socjalnej, infrastruktury i redystrybucji”⁴⁶.

Aniela Dylus (politolog, profesor, specjalności ekonomia, etyka gospodarcza, polityka gospodarcza) wskazuje natomiast, że „od Traktatu Westfalskiego (1648 r.), poprzez Rewolucję Francuską (1789 r.) do czasów współczesnych pojęcie suwerennego państwa wyznaczają trzy ściśle ze sobą powiązane elementy: naród/lud (*demos*), terytorium i władza. Choć po II wojnie światowej „model westfalski” suwerenności został w Karcie Narodów Zjednoczonych znacznie zmodyfikowany (w 1945 r.), to wydaje się, że owe trzy wyznaczniki ciągle mają znaczenie przy opisie suwerennego państwa”⁴⁷. Na kanwie tych rozważań można także stwierdzić, że „państwo jest polityczną, hierarchiczną, przymusową, terytorialną i suwerenną organizacją obejmującą całe społeczeństwo”⁴⁸.

Szczególnie akcentowany bywa niekiedy element „władzy”. Już Cyceron wskazywał, że „każde przeto państwo jest takie, jaka jest natura i wola tego, kto w nim sprawuje rządy”⁴⁹. Omawiając pojęcie „polityki” Max Weber wskazuje na jej nierozzerwalny związek z państwem. Pisze: „Pojęcie to jest nadzwyczaj szerokie i obejmuje każdy rodzaj samodzielnej działalności kierowniczej (...) „Państwo jest taką wspólnotą ludzką, która w obrębie określonego terytorium (...) rości sobie (...) prawo monopolu na wywieranie prawomocnej przemocy fizycznej”⁵⁰.

Pomimo zbieżności pewnych obszarów, „ustalenie jednej, wzorcowej definicji państwa, która byłaby podzielana przez wszystkich badaczy, nie wydaje się możliwe. Przedmiot de-

⁴⁴ G. Jellinek: *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 312.

⁴⁵ P. Winczorek: *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 61.

⁴⁶ G. Gil: *Ewolucja funkcji państwa w późnowestfalskim ładzie narodowym* [w:] *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietraś, K. Marzęda, Lublin 2008, s. 373, wskazując na: *Transformations of the State*, red. M. Zürn, S. Leibfried, Cambridge 2005, s. 1-36.

⁴⁷ A. Dylus: *Suwerenność państwa narodowego na tle współczesnych procesów gospodarczych* [w:] *Suwerenność państwa i jej granice*, red. S. Sowiński, J. Węgrzecki, Warszawa 2010, s. 86.

⁴⁸ T. Stawewski, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 42 i 43.

⁴⁹ Cyceron: *O państwie, o prawach, o powinnościach, o cnotach*, Warszawa 1960, s. 49, dodając po tym, że „Przeto siedliskiem wolności może być jedynie to państwo, w którym władza najwyższa należy do ludu. Że nie ma nic powabniejszego od wolności – to rzecz bezsporna; lecz jeśli wolność nie opiera się o równość, to nie jest zaiste wolnością!”.

⁵⁰ M. Weber: *Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2004, s. 267 i 268.

finicji jest zbyt bogaty w treści, zaś wielość ujęć badawczych powoduje często odmienne widzenie struktury i funkcji państwa. Dodatkowo dynamika zjawiska państwa powoduje, że w skali historycznej istotę państwa upatrywano w różnych cechach charakterystycznych państwa. Światopoglądowy rozdział między badaczami państwa powoduje, że dojscie do w pełni uzgodnionych ustaleń jest mało prawdopodobne⁵¹.

Można jednakże zauważyć, że w zaprezentowanych definicjach (czy próbach definicji) pojawiają się elementy wspólne, oscylujące wobec klasycznych, jellinkowskich elementów terytorium, ludności i władzy. Te trzy elementy uważam zatem za istotę państwa⁵².

4.1 Demokratyczne państwo prawne

Jak już była o tym mowa uprzednio, opieka społeczna w niniejszym studium analizowana jest na platformie współczesnego demokratycznego państwa prawnego funkcjonującego w ramach cywilizacji Zachodu⁵³. Lech Morawski podkreśla, że „w krajach Zachodu zasada państwa prawa to niewątpliwie królowa wszystkich zasad prawnych”⁵⁴.

„O państwie prawnym (rządach prawa) mówimy przede wszystkim mając na myśli zasadę prawno-ustrojową, ideał polityczny, postulowany stan faktyczny. Państwem prawnym będzie takie, które działa za pośrednictwem swoich organów, na podstawie norm prawnych i w ich granicach. Oznacza to, że proces sprawowania władzy publicznej w państwie ma opierać się przede wszystkim na prawie. Decyzje władcze funkcjonariuszy publicznych muszą być zarówno co do swej treści, jak formy i trybu podejmowania, wyznaczone przez obowiązujące prawo. W tak zorganizowanym państwie obywatel nie będzie musiał się obawiać, że kaprys rządzących pozbawi go majątku, dobrego imienia, wolności czy życia. Używając często spotykanego, przenośnego zwrotu, powiedzieć by więc należało, że „rządzą nie ludzie, lecz prawa”⁵⁵.

P. Winczorek i T. Stawecki podkreślają, że (podobnie jak we wcześniej zaprezentowanych stanowiskach dotyczących pojęcia państwa *sensu largo*) istotnym elementem państwa prawa jest władza. „Władza, w znaczeniu racjonalnym lub proceduralnym, jest legitymowana, gdy sposób jej sprawowania, to jest procedury decyzyjne i środki służące kierowaniu postępowaniem podmiotów podporządkowanych w stosunkach (strukturach) władzy, opiera się na normach (w państwie - głównie na normach prawnych) (...) Podstawowymi, wyznaczającymi granice władzy są w tym względzie dwie reguły: „Każdemu wolno czynić to, czego prawo nie nakazuje lub nie zakazuje”, „Władza publiczna może czynić to tylko, co jest jej nakazane lub dozwolone prawem”. Ogromne znaczenie ma w tym względzie respektowanie wolności

⁵¹ L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 139 i 140.

⁵² Zob. J. Habermas: *Filozoficzny dyskurs nowoczesności*, Kraków 2000, *passim*, J. Oniszczyk: *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 15-25. Por. Z. Pulka: *Rekonstrukcja pojęcia państwa w marksistowskiej teorii państwa i prawa* [w:] *Legitymizacja państwa w prawnoznawstwie*, Wrocław 1996, s. 50-63.

⁵³ W literaturze przedmiotu prezentowanych jest wiele poglądów na temat demokratycznego państwa prawnego, przy czym zauważalna jest w nich zbieżność sprowadzająca się do niechęci w budowaniu precyzyjnych terminów. Autorzy wskazują, co do zasady na cechy, jakimi ich zdaniem, charakteryzuje się państwo prawa. Zob. *Demokracja: teoria, idee, instytucje*, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 2003, *passim* oraz A. Zybertowicz: *Demokracja jako fasada: przypadek III RP* [w:] *Utracona dynamika?: o niedojrzałości polskiej demokracji*, red. E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz, Warszawa 2002, s. 173 i n.

⁵⁴ L. Morawski: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa...*, jw., s. 245.

⁵⁵ T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do prawnoznawstwa...*, jw., s. 231.

i praw człowieka i obywatela, zarówno gdy idzie o ich treść (cele), jak i środki ich dochodzenia i obrony (...) W każdym jednak razie, powołane wyżej zasady wchodzą w skład wspólnego wyobrażenia o państwie prawnym (państwie prawa) (...) jeżeli administrowanie, a także inne działania państwa (tworzenie norm, orzekanie w sprawach indywidualnych przez sądy itp.) odbywa się istotnie w ramach prawa, jesteśmy wówczas bliscy współczesnej konstrukcji państwa prawa”⁵⁶.

Hubert Izdebski wskazuje, że „termin „państwo prawne” występuje w wielu najnowszych konstytucjach europejskich oraz (...) w art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w preambule Karty Praw Podstawowych UE. Z reguły, tak jak w Konstytucji RP, występuje nie samoistnie, lecz w połączeniu z innymi zasadami lub wartościami. Termin „demokratyczne państwo prawne” stanowi przy tym często spotykany efekt takiego połączenia⁵⁷. Zauważa przy tym, że przykładowo w niemieckiej nauce o państwie i prawie dokonuje się rozróżnienia na „państwo prawne w znaczeniu formalnym (czy też formalny model tego państwa), tj. zespół formalnoprawnych instytucji i gwarancji praworządności determinujących zakres, formę i metody działania organów władz publicznych, oparty na ustawie jako podstawowym źródle prawa (stąd też termin *Gesetzesstaat* — „państwo ustawy”), od nowszej konstrukcji państwa prawnego w znaczeniu materialnym, wynikającej z doświadczeń „prawa haniebnego” z okresu hitlerowskiego oraz z — wykazującej potrzebę wyeliminowania takiego „ustawowego bezprawia” — myśli wybitnego prawnika i przeciwnika hitleryzmu Gustawa Radbrucha”⁵⁸. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na głos Ewy Łętowskiej, która pisze, że „Klaus Stern, znany i szanowany profesor, w pierwszym tomie podręcznika prawa konstytucyjnego, w bardzo obszernym rozdziale, gruntownie analizującym najrozmaitsze aspekty państwa prawa, pisze wyraźnie o negowaniu tego pojęcia i wartości z nim związanych przez państwa totalitarne: marksistowskie i faszystowskie. I przestrzega przed szkolnym błędem wyrażającym się w myleniu „państwa prawa” (*Rechtsstaat*) i „państwa przepisu” (*Gesetzesstaat*). Jest to rozróżnienie fundamentalne. Dlatego właśnie pojęcie państwa prawa było przez państwa totalitarne zwalczane, że zasady *Rechtsstaat* wykluczają ślepe posłuszeństwo każdemu przepisowi prawa”⁵⁹.

Niekiedy na fundamencie demokratycznego państwa prawa budowane są inne pojęcia, stanowiące rozwinięcie tego pierwotnego. I tak Julian Auleytner tworząc pojęcie „demokratycznego państwa socjalnego”, wskazuje na następujące jego komponenty: „zatrudnienie, edukacja, zabezpieczenie społeczne, dialog społeczny i mieszkalnictwo oraz instrumenty ich realizacji takie jak instrumenty prawne, organizacyjne i finansowe”⁶⁰.

Z kolei Barbara Adamiak podkreśla, że „dla państwa prawa podstawowe znaczenie ma otwarcie jednostce prawa do procesu, a następnie takie ukształtowanie relacji procesowych z organem administracji publicznej, które gwarantuje jej możliwość prawną skutecznej

⁵⁶ Tamże, s. 47 i 167.

⁵⁷ H. Izdebski: *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 84.

⁵⁸ Tamże, s. 87.

⁵⁹ E. Łętowska: *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995 s. 101. Na ten temat zob. także: K. Opałek, J. Wróblewski: *Prawo: metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, fragment *Tak zwana praworządność formalna i materialna a problem posłuszeństwa prawu*, s. 291-296.

⁶⁰ J. Auleytner: *Spory wokół socjalnych funkcji państwa* [w:] *Polityka społeczna: podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 334.

ochrony interesu prawnego. Tak więc w państwie prawa konieczny po pierwszym kroku przejścia od państwa policyjnego do państwa praworządnego jest krok następny w kierunku takiej koncepcji legitymacji strony, która otwierałaby jednostce prawo do obrony interesu prawnego na drodze procesu”⁶¹.

Zbigniew Kmiecik wskazuje natomiast na następujące zasady składające się na, czy też warunkujące funkcjonowanie modelu demokratycznego państwa prawa: zaufania do państwa i prawa, niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie nabytych, zachowania *vacatio legis*, prawa do sądu, proporcjonalności, stabilizacji systemu podatkowego, sprawiedliwości społecznej⁶². Autor podsumowuje, że „w nauce prawa kwestionuje się możliwość przedstawienia wyczerpującej definicji [państwa prawa]”⁶³.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na następujące, uniwersalne elementy oddające naturę demokratycznego państwa prawa: oparcie państwa na prawie, stosowanie prawa w oparciu o normy prawne, władza działa na podstawie i w granicach prawa, respektowane są prawa, a zwłaszcza wolności i prawa człowieka, obywatele mają zapewnioną ochronę prawną i możliwość kształtowania swojej sytuacji prawnej⁶⁴. Można też powiedzieć, że „państwo prawa są to więc reguły gry, które ustalono z góry, jednakowo dla wszystkich jej uczestników – i tych mocnych, i tych słabych”⁶⁵.

4.2 O zadaniach państwa

Przed demokratycznym państwem prawnym stawiane są zadania, czy też innymi słowy, przypisywane są mu określone funkcje. Rozważając istotę funkcji państwa, można powiedzieć, że w tym pojęciu chodzi o wskazania obszarów za które „państwo jest odpowiedzialne”, w które ingeruje za pomocą różnych narzędzi. W konsekwencji można powiedzieć, o pewnym celu państwa.

P. Winczorek twierdzi, że „państwo jest instytucją społeczną, o której często się sądzi, że nie może być pozbawiona celu, że istnieje dla realizacji jakiegoś celu czy też grupy celów, że jest instytucją celową (celowościową, o charakterze teleologicznym). Przez cel można rozumieć świadomie wskazany (wybrany) stan rzeczy, uznany przez dany podmiot za pożądany, godny starań i zabiegów, stan, do którego zmierzać można i należy. Osiągnięciu celu podporządkowane są określone środki, które uważa się - słusznie lub nie - za adekwatne względem

⁶¹ B. Adamiak: *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa: księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 10.

⁶² Z. Kmiecik: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 17-20.

⁶³ Tamże, s. 15.

⁶⁴ Warto w tym miejscu zasygnalizować pojęcie „stosowania prawa”. Leszek Leszczyński wskazuje, że „przez stosowanie prawa (mówiąc najogólniej) należy rozumieć proces decyzyjny podejmowany przez kompetentny organ państwowy (lub inny podmiot upoważniony), prowadzący do wydania wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym”, L. Leszczyński: *Zagadnienia teorii stosowania prawa: doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 15 i n. Zob. także: L. Leszczyński: *Podjęcie decyzji prawnych: tworzenie i stosowanie prawa*, Zamość 2003, *passim*.

⁶⁵ E. Łętowska: *Po co ludziorz konstytucja...*, jw., s. 102. Zob. także: J. Habermas: *Faktyczność i obowiązki: Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, a zwłaszcza rozdział czwarty: *Przyczynek do rekonstrukcji prawa: zasady państwa praworządnego*, s. 147 i n.

celu⁶⁶. Cel ten, jak się wydaje, można wypełniać za pomocą realizacji określonych funkcji (zadań). Przyjmując na siebie realizację funkcji, państwo zmierza zatem do urzeczywistnienia obranego celu. Czym zatem jest funkcja? Winczorek wyjaśnia, że „funkcja jest (...) rozumiana jako konsekwencja, rezultat, skutek działań danej struktury organizacyjnej (systemu) dla jej otoczenia. Działania te mogą być odpowiedzią na wyzwania (bodźce) pochodzące z tego otoczenia (...) Funkcje państwa są więc rozumiane jako konsekwencja (rezultat, skutek) jego reakcji na oddziaływania (bodźce, wyzwania) pochodzące z otoczenia, istotne dla tego otoczenia i dla samego państwa⁶⁷.”

Wskazuje się, że „zagadnienie funkcji państwa wiąże się bezpośrednio z problematyką celu państwa i ideologicznego określenia jego roli” wyróżniając przy tym funkcje: „wewnętrzną, zewnętrzną, ekonomiczną, socjalną i edukacyjną⁶⁸”. Niekiedy proponuje się podział na cztery główne funkcje państwa: ochronną, kulturalno-oświatową, socjalną i gospodarczo organizacyjną (ekonomiczną)⁶⁹. Dorota Gizicka (socjolog, dr) wskazuje z kolei, że „najistotniejsze z nich związane są przede wszystkim z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego. Konieczne jest także wspomaganie socjalne osób wymagających pomocy⁷⁰.”

Z kolei Cezary Kosikowski twierdzi, że „powinnością państwa jest obrona suwerenności, utrzymywanie zdobyczy narodowych o charakterze kulturalnym i naukowym, zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa i porządku publicznego, dbałość o sprawne funkcjonowanie urzędów i instytucji państwowych, o zapewnienie edukacji i ochrony zdrowia, udzielanie pomocy i świadczeń społecznych, ochrona środowiska naturalnego itd. Każde z tych zadań wymaga środków rzeczowych i finansowych oraz racjonalnego ich wykorzystania. Są to wydatki o charakterze publicznym. Ich ciężar musi ponieść społeczeństwo, dla którego zresztą są one przeznaczone. Rola państwa sprowadza się natomiast do stworzenia – sprawliwego społeczeństwa – systemu gromadzenia dochodów publicznych oraz racjonalnego gospodarstwa wykorzystania ich na cele publiczne⁷¹.”

Ujmując omawiane zagadnienie w sposób teoretyczny, można stwierdzić, że zadania państwa są wypadkową elementarnych założeń, które to państwo przyjmuje. Zadania współczesnego demokratycznego państwa prawnego zależą od modelu państwa jaki realizuje konkretne państwo.

Można przykładowo wskazać na dwa przeciwstawne sobie modele państw, postrzegane przez pryzmat przypisywanych im zadań; model państwa minimalnego i model państwa maksymalnego.

Dla przykładu: Władysław Szostak buduje przeciwstawne sobie grupy modeli: minimalistyczne i minimalizujące (*minimal state*) oraz maksymalistyczne i maksymalizujące (*welfare state*)⁷². Z drugiej strony, wskazuje, że „oddziaływanie przez przeszło 100 lat tendencji (doktryn) minimalizujących i maksymalizujących funkcje państwa doprowadziło do wyraź-

⁶⁶ P. Winczorek: *Nauka o państwie...*, jw., s. 133.

⁶⁷ Tamże, s. 137-139. Szerzej na temat funkcji państwa, s. 141-149.

⁶⁸ L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce...*, jw. s. 41.

⁶⁹ Z. Waleszczuk: *Między egoizmem a dobrem wspólnym: kryzys państwa w dobie globalizacji*, Kraków 2008, s. 15.

⁷⁰ *Spoleczne wyzwania współczesnych państw*, red. D. Gizicka, Lublin 2011, s. 5.

⁷¹ Tamże, s. 8.

⁷² W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa”...*, jw., s. 182-195.

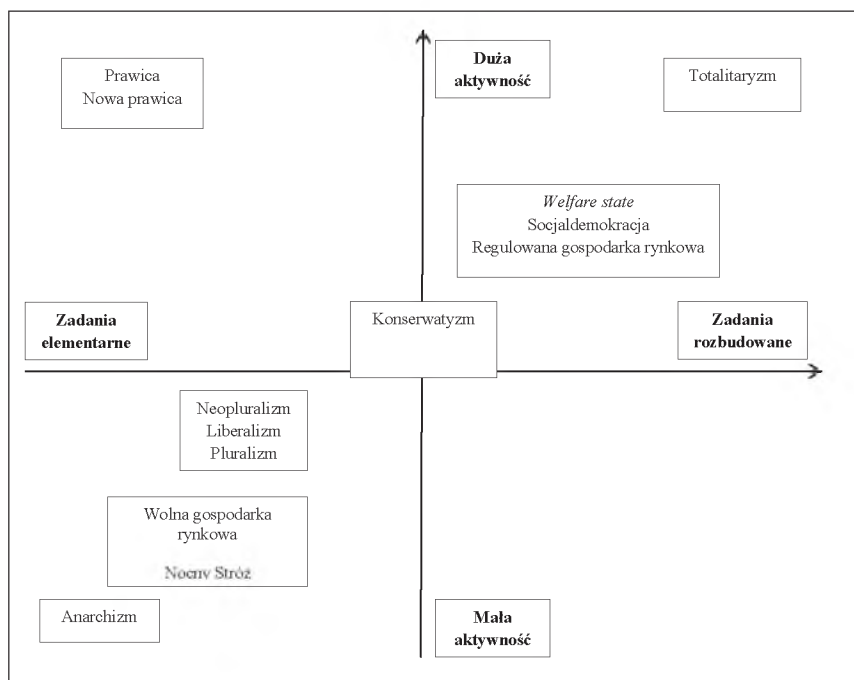
nego zarysowania się dwóch odmiennych obrazów (modeli) odzwierciedlających praktykę współczesnego państwa („kapitalistycznego”), a to: modelu amerykańskiego, zwanego także pejoratywnie modelem „kasynowego kapitalizmu” oraz modelu nadreńskiego, zwanego także modelem „społecznej gospodarki rynkowej”, „państwa socjalnego” itp.”⁷³

Z kolei Patrick Dunleavy i Brendan O’Leary stwierdzają, że właściwie wszystkie omawiane przez nich doktryny, od marksizmu do prawicy, mają zwolenników tylko trzech modeli: państwa biernego i neutralnego (*passive cipher state*), państwa zaangażowanego (*partisan state*) oraz państwa opiekuńczego (*guardian state*), w wielu jego odmianach⁷⁴.

Wskazać przy tym należy, iż dyskusja o modelach państw (czy jak się wydaje poprawniej: grupach modeli państw) nie toczy się na jednej płaszczyźnie: ilości przypisywanych funkcji. Przyjmując bowiem tylko taką, jedną płaszczyznę można by dojść do fałszywego przekonania, że jednolitą grupę modeli państw stanowią te, w których realizowane są wyłącznie zadania elementarne jak i *a contrario*, taką grupę stanowią państwa realizujące zadania rozbudowane. Tymczasem należałoby uwzględnić co najmniej jeszcze jedną płaszczyznę-aktywności państwa w realizowaniu swoich funkcji. Obrazowo można to zaprezentować w następujący sposób:

Ryc. 1.

Schemat typologii doktryn politycznych, opracowanie na podstawie: W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa”...*, jw. s. 174-181.



⁷³ Tamże, s. 196.

⁷⁴ P. Dunleavy, B. O’Leary: *Theories of the State*, London 1987, s. 11 i 12, cyt. za: W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa”...*, jw. s. 180.

Zaprezentowany schemat typologii doktryn politycznych pozwala na dokonanie wprowadzenia do dyskusji nad modelami państw, z wykorzystaniem dwupłaszczyznowych zależności: aktywności i zadań państwa⁷⁵. Rzecz jasna, jest to obraz w dalszym ciągu znacząco uproszczony, spłaszczony⁷⁶. Jak się wydaje, schemat jest pomocnym narzędziem przy modelowaniu optymalizacyjnym⁷⁷. Nadmierne rozbudowywanie zadań wespół z dużą aktywnością państwa w ich realizacji prowadzi do totalitaryzmu. *A contrario*, skrajna rezygnacja z wykonywania zadań przez państwo wraz z jego niewielką aktywnością w realizacji tych pozostałych prowadzi do anarchii. Powstaje więc pytanie, czy z takimi przypadkami możemy mieć do czynienia w przyszłości? W tym miejscu należy jednak poczynić zastrzeżenie związane z ograniczeniami przyjętymi w studium. Z uwagi na poddawanie analizie demokratycznego państwa prawa modelu zachodniego, nie sposób analizować skrajności w postaci wykresowego totalitaryzmu jak i anarchizmu. Jakkolwiek ukazują one pewien przekrój (podobnie jak przyjęta we wstępie linia: radykalizm, konserwatyzm, liberalizm), to jednak z uwagi na przedmiot badań (państwo określonego typu), przeczyłyby jego istocie. A zatem ukazują pewną platformę, jednakże nie poddają analizie jej skrajnych obszarów z uwagi na skoncentrowanie się na demokratycznym państwie prawnym⁷⁸.

Dokonując próby zarysowania cech charakterystycznych dla grupy modeli państw o charakterze minimalnym, można nawiązać do koncepcji Adama Smitha. „W myśl systemu naturalnej wolności panujący będzie miał spełniać jedynie trzy obowiązki. Są to co prawda obowiązki wielkiej wagi, ale za to są one jasne i powszechnie zrozumiałe. Jest to po pierwsze, obowiązek ochrony społeczeństwa przed gwałtem lub inwazją ze strony innych niezależnych społeczeństw; po drugie, jest to obowiązek jak najdalej idącej obrony każdego członka społeczeństwa przed niesprawiedliwością i uciskiem ze strony wszystkich innych członków społeczeństwa, czyli obowiązek ustanowienia prawidłowego wymiaru sprawiedliwości; po trzecie, obowiązek ustanawiania i utrzymywania pewnych urzędów publicznych, których ustanowienie i utrzymywanie nie może nigdy leżeć w interesie jednostki lub niewielkiej liczby jednostek”⁷⁹.

Koncepcja państwa minimalnego A. Smitha nie pozostała bez wpływu na współcześnie formułowane jej definicje. „Podążając za A. Smithem i T. Jeffersonem, Friedman postrzegał państwo jako arbitra, a nie jako uczestnika życia gospodarczego (...) To państwo ma być podległe jednostce, a nie na odwrót. Głównym zadaniem państwa jest służenie wolności, a nie jej zagrożenie. Stąd też państwo w jego rozumieniu ma być minimalne, co

⁷⁵ Por. D. Held: *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 227 i 242. Autor wskazuje tam, że „przed nowoczesnym państwem stają zatem sprzeczne konieczności; jego zadaniem jest utrzymywanie procesu akumulacji w taki sposób, żeby nie zakłócało to ani prywatnej akumulacji, ani wiary w rynek jako mechanizm uczciwej dystrybucji ograniczonych dóbr” oraz prezentuje schemat *Teoretyczne zależności modeli demokracji*.

⁷⁶ Por. *Współczesne państwowe systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 1987, *passim*.

⁷⁷ Zob. Rozdział II studium.

⁷⁸ Warto przytoczyć pogląd, że „można wyróżnić doktryny absolutyzujące państwo, doktryny ograniczające znaczenie i funkcję państwa w życiu społecznym oraz doktryny negujące społeczną użyteczność i potrzebę utrzymywania państwa”; L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce...*, jw. s. 140. Zob. także: *Państwo i władza w nowożytnych doktrynach politycznych*, tamże, s. 85-130.

⁷⁹ A. Smith: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. T. 2*, Warszawa 1954, s. 339 i 340, cyt. za: P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 43 i 44.

oznacza koncentrację na tych sferach działalności, w których jest ono niezbędne⁸⁰. Innymi słowy „państwo powinno zajmować się głównie ustalaniem pewnych stałych reguł gry, obowiązujących wszystkich uczestników życia gospodarczego. Będąc organizatorem rynkowej gry, występuje ono jednocześnie jako arbiter, dający wykładnię obowiązujących reguł działania oraz rozstrzygający spory związane z różną ich interpretacją”⁸¹.

W dyskursie nad modelem państwa minimalnego nie sposób nie nawiązać do poglądów R. Nozicka i jego fundamentalnego dzieła w tym zakresie: „Anarchy, State and Utopia”⁸². David Held wyjaśnia, że zdaniem Nozicka „tylko same jednostki mogą osądzić, czego chcą, a zatem, im mniej państwo ingeruje w ich życie, tym dla nich lepiej. „Państwo minimalne” nie da się więc pogodzić ze „szczegółowym planowaniem” i czynną redystrybucją dóbr, w której „zmusza się jednych, by pomagali drugim” (...) Nozick nie widzi dla niego [dla państwa] roli innej niż „agencji ochrony”, zapobiegającej przemoc, kradzieżom, oszustwom i łamaniu umów. Państwo takie powinno utrzymać monopol na siłę, tak by mogło skutecznie chronić prawa jednostek na określonym terytorium. W przestrzeni utopii zadanie takie sprowadza się do zapewniania funkcjonowania tej przestrzeni, rozstrzygnięcia konfliktów między społecznościami, ochrony prawa jednostek do odchodzenia od swych społeczności i wreszcie wszystkiego tego, czego może wymagać obrona narodowa i polityka zagraniczna”⁸³.

A contrario, grupa modeli państw o charakterze maksymalnym będzie stanowiła przeciwieństwo państwa minimalnego. W szczególności państwo będzie obejmowało swoją ingerencją wiele obszarów, przyjmując na siebie rolę paternalistyczną.

W. Szostak zwraca uwagę, że „zmiany funkcji państwa są szczególnie widoczne, gdy zestawimy państwo tradycyjne (monarchistyczne lub autorytarne) z państwem współczesnym (liberalno-demokratycznym), pomijając rozwiązania pośrednie”⁸⁴. „Obserwacja dziejów państwa pozwoliła więc na postawienie historiozoficznej hipotezy (...), że relacja władza-lud rozwijała się od: (a) panowania nad ludem, bez żadnych praw ludu co do świadczeń władzy, w zamierzchłej przeszłości, poprzez (b) przypisanie stopniowo państwu (władzy państwowej) określonych celów, z których wynikają szczegółowe zadania, do (c) świadczeń władzy rozliczanych pod względem efektywności oraz ekonomiczności – w rozwiniętej demokracji liberalnej. Można w następstwie wyraźnie przyjąć hipotezę, że na odczucia „ciężaru” lub „dobra” państwa oddziałują współcześnie nie tylko przyjęte do realizacji zadania państwa, ale także koszty ich realizacji, w tym ekonomika działań władzy państwowej, a więc uzyskiwanie efektu systemowego poprzez realizujących zadania”⁸⁵. Czy możliwe w przyszłości jest wystąpienie tendencji odwrotnej i – przyjmując za autorem – przechodzenie do modeli oznaczonych jako (b) i (a)?

⁸⁰ P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 43.

⁸¹ Tamże, s. 55.

⁸² R. Nozick: *Anarchy, State and Utopia*, Oxford 1974; Zob. fragment *The Minimal State and the Ultraminimal State*, s. 26-33.

⁸³ D. Held: *Modele demokracji*, jw., s.262 i 263.

⁸⁴ W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa”: optymalizacja roli państwa liberalno-demokratycznego*, Kraków 1998, s. 123.

⁸⁵ Tamże, s. 126.

Nawiązując do uproszczonego, biegunowego modelowania, przy okazji prezentowania modelu minimalnego, nie sposób przywołać poglądów na temat koncepcji liberalizmu⁸⁶. Norberto Bobbio wyjaśnia, że „w najbardziej potocznym sensie przez liberalizm rozumie się określoną koncepcję państwa, w myśl której ma ono ograniczony zakres funkcji i władzy; jako takie przeciwstawia się zarówno państwu absolutnemu, jak i państwu, które dziś określamy mianem „socjalnego” [przy czym](...) „liberalne państwo nie jest z konieczności demokratyczne (...) z demokratycznego sposobu sprawowania władzy nie wynika w sposób konieczny liberalne państwo”⁸⁷. Jak wskazuje Bobbio, „liberalizm bowiem to teoria państwa ograniczonego zarówno jeśli chodzi o władzę, jak i o funkcje; potocznie pierwsze z nich nazywa się państwem prawa, a drugie państwem-minimum. I choć państwo w myśli liberalnej to zarazem państwo prawa i państwo-minimum, może zdarzyć się, że państwo prawa nie jest minimalne (np. współczesne państwo socjalne), albo odwrotnie”⁸⁸.

Konsekwentnie do przyjętej polaryzacji prezentowanych modeli, należy przytoczyć obraz zaprezentowany przez Hagena Schulze. Autor, omawiając średniowieczne państwo Fryderyka II Staufa (1194-1250), pisze, że państwo to „chciało być wszechobecne. Lekarze, chirurdzy, aptekarze, i adwokaci musieli być zaaprobowani przez państwo, ich honoraria ustalała administracja. Produkcja i sprzedaż lekarstw były biurokratycznie nadzorowane, a ich ceny określały przepisy. Każde rzemiosło we wszystkich jego aspektach normowały ustawy, życie codzienne poddanych było reglamentowane, aż do rozporządzeń dotyczących czystości wody i powietrza. Państwo ingerowało nawet w życie prywatne poddanych; małżeństwa z cudzoziemcami były zakazane, a małżeństwa rycerzy i baronów wymagały zgody władcy”⁸⁹. Podsumowując stwierdza: „było to więc państwo absolutystycznej administracji i prawa, jednak zawierające w sobie niewątpliwie utopijne elementy. I w rzeczy samej Tommaso Campanella, pochodzący z Kalabrii dominikanin, właśnie to państwo miał na myśli, gdy pisał swe „Państwo słońca”- utopię tyrańskiego państwa przeobrażającego się w komunizm, maszyny urzeczywistniającej dzięki przymusowi powszechny dobrobyt”⁹⁰. Omawiając XVII-wieczną Francję czasów Ludwika XIV i kształtującą się koncepcję merkantylizmu, H. Schulze stwierdza, że także i tam „państwo chciało być wszechobecne”⁹¹. Model maksymalny nie jest więc niczym nowym w dziejach ludzkości.

Oprócz uproszczonej typologii: państwo minimalne *versus* państwo maksymalne, niezbędne jest nawiązanie do stanowiska zaprezentowanego przez Lecha Morawskiego, który zarysowuje szerokie ramy podziału: „jednostka a dobro wspólne; liberalizm *versus* komunitaryzm”⁹². Autor wyjaśnia, że „dla liberała społeczeństwo to zbiór jednostek, które na zasadach całkowitej autonomii i dobrowolności mogą się łączyć w grupy i wspólnoty, po to by realizować własne

⁸⁶ Na temat ról jakie może odgrywać państwo, zob.: J. Wawrzyniak: *Władza a własność, czyli o wybranych problemach ewolucji stosunków między władzą polityczną a władzą ekonomiczną* [w:] W. Pańko: *O prawie, własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.

⁸⁷ N. Bobbio: *Liberalizm i demokracja*, Kraków 1998, s. 5.

⁸⁸ Tamże, s. 11. Por. R. Tokarczyk: *Współczesne doktryny polityczne*, Kraków 2005, s. 63 i 69, s. 118 i 124.

⁸⁹ H. Schulze: *Państwo i naród w dziejach Europy*, Warszawa 2012, s. 27.

⁹⁰ Tamże, s. 28.

⁹¹ Tamże, s. s.64 i n.

⁹² L. Morawski: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa...*, jw., s. 125 i n. Zob. także: K. Zeidler: *Interwencjonizm państwowy w świetle sporu pomiędzy liberalizmem a komunitaryzmem*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr XXIII/2009.

lub wspólne cele (...) wspólnota jest tylko instrumentem ochrony i realizacji interesów jednostki, dla komunitarysty jest ona immanentnym sposobem ludzkiej egzystencji i poprzez sam fakt, że jednostka żyje w określonej grupie staje się nosicielem określonych obowiązków, od których nie może się uwolnić przez proste powiedzenie „nie”⁹³. Szczególną rolę w zarysowaniu różnic pomiędzy liberalizmem a komunitaryzmem mają prawa socjalne, które „tworzyć mają poczucie wspólnoty, przekonanie u jej członków, że ci, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji nie zostaną pozostawieni własnemu losowi i nie będą musieli się z nim zmagać sami. Komunitarystyczna idea solidarności ze współbliźnimi pozostaje w wyraźnej opozycji do liberalnej ideologii polegania na sobie samym (*ideology of self-reliance*)”⁹⁴.

Można podjąć próbę przyrównania koncepcji zaprezentowanej przez L. Morawskiego z prezentowanymi uprzednio, na takiej zasadzie, że „państwo liberalne” można przyrównać do modelu o charakterze minimalnym, zaś „państwo komunitarne” można przyrównać do modelu o charakterze maksymalnym.

Konstatując, można przyjąć, że model państwa minimalnego (czy też o charakterze liberalnym) zakłada realizowanie wyłącznie nielicznych zadań przez państwo. Jak się wydaje, będą to zadania niezbędne dla funkcjonowania państwa, np. utrzymanie armii, sił porządkowych czy wymiaru sprawiedliwości. Państwo jest instrumentem ochrony, narzędziem umożliwiającym realizację partykularnych interesów jednostek stanowiących społeczeństwo. Jego przeciwieństwem jest model państwa maksymalnego (czy też o charakterze komunitarnym), czyli takiego państwa, które realizuje liczne zadania, ingeruje w szereg obszarów życia społecznego. Tymi obszarami mogą być np. edukacja, służba zdrowia, opieka społeczna, przemysł, usługi, rolnictwo. Państwo jest więc organizatorem życia społecznego, wymagającym od jednostek pewnego podporządkowania się, dla realizacji celu wspólnego (co może ograniczać czy uniemożliwiać realizację partykularnych interesów jednostek stanowiących społeczeństwo).

W dalszej kolejności można postawić pytanie badawcze: jak kształtuje się sytuacja po nanieśieniu zaprezentowanych modeli na rzeczywistość? Ludmiła Dziewięcka-Bokun, badając przeobrażenia państwa w kontekście polityki społecznej z okresu dwóch ostatnich wieków, zauważa, że „rozwój demokracji stymulował ewolucję polityki społecznej w kierunku poszerzania zakresu odpowiedzialności państwa za poziom bezpieczeństwa i rozwoju społecznego oraz za minimalizowanie społecznych zagrożeń dla systemu ekonomicznego i politycznego. Państwo stawało się gwarantem rozwiązywania głównych sprzeczności rozwoju społecznego, które wpisane w rzeczywistość stanowią źródło potencjalnych konfliktów społecznych”⁹⁵. Przywołując pogląd J. Habermasa, autorka stwierdza, że „początkowo demokratycznie uprawniona władza państwowa zostaje użyta w celu ochrania i poskramiania naturalnego, kapitalistycznego procesu wzrostu, aby z czasem osiągnąć cel substancjalny - wspieranie i zabezpieczanie wyzwolonych, godnych człowieka sposobów życia”⁹⁶. W zaprezentowanym poglądzie uwidocznione zostały tendencje ku modelowi maksymalnemu.

⁹³ Tamże, s. 129.

⁹⁴ Tamże, s. 139. Autor odsyła do: M. Sandel: *Democracy's Discontent*, Harvard-Cambridge-London 1996, s. 330.

⁹⁵ L. Dziewięcka-Bokun: *O roli i miejscu polityki społecznej w nowoczesnych systemach politycznych* [w:] *O roztropną politykę społeczną...*, jw., s. 87.

⁹⁶ Tamże, s. 88; J. Habermas: *Kryzys państwa dobrobytu i wyczerpywanie się energii utopijnych*, „Colloquia Communia” 1986, nr 4/5 (27/28), s. 168.

Z kolei Grzegorz Gil (politolog, dr, specjalność stosunki międzynarodowe) twierdzi, że „analizując funkcje współczesnego państwa, uwidacznia się tendencja do rezygnacji państwa z zadań i kompetencji nominalnie dla niego zarezerwowanych, które przekazywane są innym aktorom (głównie sektora prywatnego), zdolnym wykonać wiele zadań lepiej – tzn. taniej i wydajniej od państwa (...) Od zakończenia zimnej wojny zarysowuje się trend systematycznego zmniejszania zasobów państwa wskutek ich prywatyzacji, *outsorcingu* oraz decentralizacji – np. w formie internacjonalizacji oraz zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*)”⁹⁷.

4.3 Opieka społeczna w systemie zadań państwa

We wcześniejszych rozważaniach zarysowuje się funkcja socjalna (opiekuńcza, pomocnicza), jako jedna z funkcji przypisywanych państwu. Przejawem realizowania funkcji socjalnej jest w szczególności realizowanie opieki społecznej. Stawiam więc hipotezę, że opieka społeczna należy do katalogu zadań przypisywanych współczesnemu demokratycznemu państwu prawa⁹⁸. W konsekwencji takiej hipotezy można zapytać chociażby w jakim zakresie ta opieka może być świadczona, w jakiej formie i na jakich zasadach?

Przykładowo, L. Dziewięcka-Bokun dokonuje rozróżnienia na dwie płaszczyzny realizowania funkcji socjalnej: ideologiczną i pragmatyczną. Wskazuje, że „na poziomie ideologicznym uzasadnieniem działalności socjalnej państwa jest: zapewnienie obywatelom poczucia sprawiedliwości i równości; gwarantowanie akceptowanego społecznie, odpowiedniego przepływu i rozdziału środków od bogatszych do biednych. Z pragmatycznego punktu widzenia państwo wykonuje funkcję socjalną, gdy: gwarantuje zaspokajanie podstawowych życiowych potrzeb wszystkim swoim członkom; zapewnia pewnym kategoriom lub wszystkim obywatelom bezpieczeństwo ekonomiczne; promuje rozwój społeczny poprzez odpowiednie usługi, zinstytucjonalizowało prawa socjalne jako istotną część praw obywatelskich”⁹⁹.

Zaproponowany podział płaszczyzn realizowania funkcji socjalnej (płaszczyzna ideologiczna i pragmatyczna) nawiązuje wprost do przyczyn towarzyszącym kształtowaniu się opieki społecznej (jej rodowodu). Uprzednio twierdziłem, że można wyróżnić przynajmniej dwa naczelnne czynniki kształtujące opiekę społeczną, czy wręcz przesądzające o tym, że powstała: o charakterze humanistycznym i charakterze pragmatycznym.

Funkcjonująca współcześnie płaszczyzna ideologiczna realizowania funkcji socjalnej przez państwo (a więc m. in. sprawowanie opieki społecznej) jest pochodną historycznego czynnika o charakterze humanistycznym (czyli też ideologicznym). Idąc dalej, druga

⁹⁷ G. Gil: *Ewolucja funkcji państwa w późnowestfalskim ładzie narodowym* [w:] *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietraś, K. Marzęda, Lublin 2008, s. 375. Na ten temat także w rozdziale II studium.

⁹⁸ L. Dziewięcka-Bokun: *Systemowe determinanty polityki społecznej...*, jw., s. 131. Autorka twierdzi, że funkcja socjalna to „działania państwa w sferze zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, podejmowane z uwagi na: sprzeczności społeczne generujące konflikty społeczne, zagrażające stabilizacji porządku politycznego i gospodarczego, którego gwarantem jest państwo; potrzebę systemu politycznego legitymizowania działań państwa, w związku z czym państwo wkracza nie tylko tam, gdzie jest to konieczne, ale i tam, gdzie jego aktywność, choć niekonieczna, jest oczekiwana”.

⁹⁹ Tamże, s. 109.

z funkcjonujących współcześnie płaszczyzn – pragmatyczna jest pochodną historycznego czynnika o charakterze pragmatycznym. W konsekwencji twierdzą, że mieszany rodzaj opieki społecznej: humanistyczno-pragmatyczny, determinuje współcześnie sprawowaną opiekę społeczną w demokratycznym państwie prawa, która również przyjmuje mieszany, ideologiczno-pragmatyczny charakter.

Warto przy tym przytoczyć pogląd Małgorzaty Baron-Wiaterek, która uważa, że „pomoc społeczna [a więc element opieki społecznej w studium - przypis własny] jest zasadniczym elementem współczesnego demokratycznego państwa prawa, należąc do najstarszych dziedzin aktywności społeczności lokalnej (tradycja filantropijno-charytatywna) na rzecz potrzebujących doraźnego wsparcia. Ma ona rację bytu w każdym państwie, w którym ujawniają się potrzeby społeczne, wyznaczone przez występujące warunki ubożenia społeczeństwa, co wymaga zabezpieczenia egzystencjalnych potrzeb człowieka i budowania poczucia bezpieczeństwa socjalnego”¹⁰⁰.

Powracając jednak na teoretyczną platformę funkcji socjalnej państwa, przytoczyć należy pogląd Mirosława Książopolskiego, że „w większości krajów rozwiniętych to państwo ponosi znaczną część odpowiedzialności za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli w razie wystąpienia pewnych typowych zdarzeń losowych”¹⁰¹. Radykalniej swój pogląd w przedmiotowej materii konstruuje I. Sierpowska. Autorka twierdzi, że „obecnie nikt nie kwestionuje obowiązków państwa w omawianej dziedzinie [pomocy społecznej]. Kształtowały się one przez wiele stuleci (...) Współcześnie jednym z wykonawców zadań pomocy społecznej są podmioty prywatne, odciążające struktury publiczne, ich formy aktywności wyznaczone są przez prawo i podlegają kontroli ze strony państwa”¹⁰². Dodaje także, że „sprawy społeczne należą do najważniejszych zadań państwa (...) w ramach polityki społeczno-gospodarczej państwo powinno dążyć do sprawiedliwego podziału dochodu (redystrybucja dochodu i ograniczenie nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego), zapewnienia zatrudnienia, wyrównywania szans obywateli w sferze wykształcenia i zatrudnienia. Do innych istotnych celów społecznych należy zaliczyć: zapewnienie minimum standardu życiowego (tzw. minimum socjalnego), zwalczanie nędzy i przeciwdziałanie rozwarstwieniu społeczeństwa, zapewnienie ochrony zdrowia, zabezpieczenie społeczne”¹⁰³.

Nieco mniej radykalny pogląd wyraża P. Sałustowicz, wskazując, że „nie ulega dla nikogo wątpliwości, że nie może być mowy o całkowitym zwolnieniu państwa z odpowiedzialności w kwestiach społecznych, ale nie ma jasności i zgodności co do niezbędnego finansowego udziału państwa”¹⁰⁴. G. Gil wskazuje natomiast, że „transformacja współczesnej państwowości może oznaczać kres modelu *welfare state* oraz powstanie nowej jego formy, którą B. Jessop określił mianem konkurencyjnego państwa pracowniczego (*workfare state*), skoncentrowanego na wdrażaniu organizacyjnych i rynkowych innowacji oraz ulepszaniu konkurencyjności otwartych gospodarek poprzez interwencję po stronie podaży, a także pod-

¹⁰⁰ *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej: wybrane zagadnienia*, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005, s. 118.

¹⁰¹ M. Książopolski: *Wspólnie czy osobno?: rozważania o polityce społecznej*, Warszawa 2013, s. 41.

¹⁰² I. Sierpowska: *Państwo wobec pomocy społecznej...*, jw., s. 153.

¹⁰³ I. Sierpowska: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca...*, jw., s. 17.

¹⁰⁴ P. Sałustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 48.

porządkowanie polityki socjalnej potrzebom elastyczności rynku oraz konkurencyjności”¹⁰⁵. Konkludując twierdzi jednak, że „ani rynki, ani sektor prywatny nie są w stanie zastąpić państwa w określaniu polityki gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub też w zapewnieniu świadczeń socjalnych”¹⁰⁶.

Jerzy Oniszczyk z kolei zauważa, „że skutki współczesnych przemian społeczno-politycznych, nawet w rozwiniętych państwach demokratycznych, nie uzasadniają zaniku funkcji socjalnej państwa. Uzasadnia ją bowiem zarówno (...) gwarantowana przez państwo potrzeba stabilizacji porządku politycznego i gospodarczego, której zagrażają „sprzeczności społeczne generujące konflikty”, jak i potrzeba „systemu politycznego legitymizowania działań państwa”. Zachowuje więc aktualność m. in. liberalne podejście do polityki społecznej, uznające sens funkcji socjalnej nie tyle ze względów etycznych, np. realizowania sprawiedliwości społecznej czy likwidacji biedy, ile z uwagi na ochronę zasad porządku społecznego, który może zostać zagrożony (...) Na potrzebę działań socjalnych państwa wskazują też argumenty etyczne zawarte np. w teologicznych koncepcjach prawa naturalnego”¹⁰⁷.

Na podstawie zaprezentowanych stanowisk odnoszących się do umiejscowienia opieki społecznej w systemie zadań współczesnego demokratycznego państwa prawa można przyjąć, że:

1. Opieka społeczna jest elementem (narzędziem) funkcji socjalnej każdego demokratycznego państwa prawa.
2. W doktrynie nauk społecznych, pomimo rozbieżności, przeważają głosy przemawiające za funkcją socjalnej w systemie zadań państwa i nie negujące tej funkcji. Różnice koncentrują się wokół zagadnień stopnia zaangażowania państwa w realizację funkcji socjalnej oraz form jej faktycznej realizacji.
3. Zarysowane są tendencje do liberalizacji realizowania funkcji socjalnej państwa, przykładowo przez rezygnację z części zadań czy prywatyzację ich wykonywania.
4. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywać można w deficycie środków finansowych po stronie państwa. Słowem: brak jest środków finansowych na realizowanie rozbudowanej funkcji socjalnej.
5. Funkcja socjalna jest realizowana na dwóch płaszczyznach (z tych dwóch płaszczyzn można także wywodzić jej genezę): pragmatycznej i ideologicznej.

5. O globalizacji i jej wpływie na państwo

Globalizacja jest pojęciem trudnym do zdefiniowania. Jest przy tym zagadnieniem niezwykle popularnym, tak w nauce prawa, ekonomii czy socjologii jak i w debacie popularnonaukowej¹⁰⁸. Martin Hans-Peter (austriacki dziennikarz, poseł PE) i Harald Schumann

¹⁰⁵ G. Gil: *Ewolucja funkcji państwa w późnowestfalskim ładzie...*, jw., s. 376.

¹⁰⁶ Tamże.

¹⁰⁷ J. Oniszczyk: *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 7, s. 10.

¹⁰⁸ Zob. J. Stiglitz: *Globalizacja*, Warszawa 2004; G. Kołodko: *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, Toruń 2001; J. Kleer: *Globalizacja a państwo narodowe i usługi publiczne*, Warszawa 2006; *Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej*, red. M. Noga, M. Stawicka, Warszawa 2008; *Globalization and antiglobalization: dynamics of change in the new world order*, red. H. Veltmeyer, Burlington 2006; S. Chirathivat, S. Murshed:

(niemiecki dziennikarz), wskazują, że jesteśmy „współuczestnikami procesu scalania kałuż, stawów, jezior i mórz w jeden globalny ocean gospodarczy, który małe jednostki wystawia na oddziaływanie olbrzymich ekonomicznie bałwanów konkurencji”¹⁰⁹. W następstwie tego opisu powstaje pytanie: czym w takiej sytuacji stają się państwa? Jaki wpływ może mieć ów proces na państwo, którego istotę stanowi terytorium, ludność i władza¹¹⁰?

5.1 Pojęcie „globalizacja”

W literaturze teorii i filozofii prawa wskazuje się, że „definicje globalizacji podzielić można w dużym uproszczeniu na dwie grupy. Pierwsze ujmują globalizację wyłącznie jako proces ekonomiczny (...) Druga grupa definicji – nazwijmy je za U. Bernardim egzystencjonalnymi – ma szeroki zakres. W tym ujęciu globalizacja to złożony proces, który przenika wszystkie kultury i systemy społeczne współczesnego świata oraz zmienia życie jednostek. Oznacza on taki rozwój interakcji społecznych w skali świata, że zdarzenia występujące w jednej jego części w coraz większym stopniu wpływają na sytuację w innych częściach świata, a problemy lokalne i regionalne są coraz bardziej determinowane przez zjawiska w stosunku do nich zewnętrzne, pojawiające się nawet w bardzo odległej przestrzeni, a przy tym niemal w tym samym czasie”¹¹¹. Za celowe przyjmuję nawiązanie do drugiej grupy definicji, wykraczającej poza nienaturalne, sztuczne granice ekonomii.

Grzegorz Kołodko w „Wędrującym świecie” napisał: „globalizacja nie ma ludzkiego oblicza, ale warto je sobie wyobrazić. Globalizacja zresztą oblicze ma niejedno”, dodając potem: „główne atrybuty globalizacji to liberalizacja, integracja i współzależność”¹¹². Z. Bauman wskazuje zaś na nieodłączny element życia w zglobalizowanym świecie (a więc eksponując cechy tego pojęcia) w postaci dążenia do „ciągłego, nieustającego przekształcania świata”, „modernizacji”, którym przypisuje wręcz przydomek „obsesji”¹¹³. Zdaniem Z. Baumana „globalizacja to proces „(...) niekontrolowany i żywiołowy, sprowadzający się do (...) globalnych następstw, z reguły nie zamierzonych i nie przewidywalnych, a nie globalnych w założeniu swych przedsięwzięć”¹¹⁴. Witold Morawski „przez globalizację jako

Globalization and openness: lessons from the recent crisis in Southeast Asia, Helsinki 2001; G. Kołodko: *Globalization and catching-up in emerging market economies*, Helsinki 2002; T. Brennan: *Globalization and its terrors*, New York 2005. Dodatkowo: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz-Warszawa 2003, *passim*; M. Pietraś: *Istota i zakres procesów globalizacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 2, s. 5-34; P. Dicken: *Global Shift. Transforming the World Economy*, New York-London 1998, s. 3-6, cyt. za: D. Heidrich-Hamera, A. Jarczewska-Romaniuk: ONZ wobec ekonomicznych i społecznych wyzwań globalizacji [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006, s. 523. Zob. także W. Aniol: *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002, s. 86-137, S. Žižek: *Auf verlorenem Posten*, Frankfurt 2009, *passim* i J. Staniszkis: *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, *passim*.

¹⁰⁹ M. Hans-Peter, H. Schumann: *Pułapka globalizacji: atak na demokrację i dobrobyt*, Wrocław 1999, s. 29.

¹¹⁰ Odnosić należy w tym miejscu pogląd Jadwigi Staniszkis, że „państwo jako podmiot o osobowości prawnej, ukonstytuowany w XVII wieku w traktacie westfalskim, odwołujący się do wyraźnych granic i jednoznacznego ośrodka władzy oraz monopolu tej ostatniej na stanowienie prawa i pełnej suwerenności, już nie istnieje”; J. Staniszkis: *O władzy i bezsilności...*, jw., s. 167 i 168.

¹¹¹ J. Guś, K. Łokucijewski: *Globalizacja a jurydyzacja. O wpływie globalizacji na skalę prawotwórstwa w liberalnym państwie demokratycznym* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Kraków 2003, s. 27 i 28.

¹¹² G. Kołodko: *Wędrujący świat*, Warszawa 2008, s. 92 i 100.

¹¹³ Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy...*, jw., s. 157.

¹¹⁴ Z. Bauman: *Globalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne”, nr 3/1997, s. 55, cyt. za:

projekt” rozumie „wcielenie w życie określonej wizji globalizacji. „Konstruowanie globalizacji” zgodnie z nią odbywa się przez wykorzystywanie obiektywnych współzależności globalnych (...) W takim ujęciu globalizację traktuje się jako wyższą fazę modernizacji, jako realizację „niedokońzonego projektu” nowoczesności (Habermas). Tyle, że projekt nie jest ulokowany na osi tradycja-nowoczesność, a na osi nowoczesność-późna lub druga nowoczesność lub ponowoczesność (...) Globalizacja dotyczy globu jako całości i jego oddziaływania na wszystkie państwa narodowe”¹¹⁵. Jadwiga Staniszkis dodaje, że „globalizacja radykalnie zmieniła charakter i sposób funkcjonowania władzy, rozpraszając ją i czyniąc coraz bardziej bezosobową, niewidzialną i trudną do wtłoczenia w schemat jednoznacznej hierarchii. Korozji ulega demokracja, bo kurczy się obszar regulowany przez instytucje kojarzone z tradycyjnie pojmowaną polityką (...) W sieciowych państwach i gospodarkach nikt – ani osoba, ani instytucja – nie jest już w stanie podejmować decyzji, które przynosiłyby radykalne zwroty na obszarze gospodarki czy społeczeństwa”¹¹⁶.

Próbując uchwycić genezę globalizacji, warto wskazać, że „globalizacja nie jest niczym nowym: złożone ponadnarodowe procesy gospodarcze i międzynarodowa wymiana kulturowa mają długą historię. Jediną różnicą może być to, że szybkość współczesnej komunikacji oraz ekspozycja na wielość informacji pochodzących z całego świata zwiększają świadomość tego zjawiska”¹¹⁷. Jolanta Blicharz podkreśla, że „historia procesu globalizacji jest równie bogata jak historia stosunków międzynarodowych. Wzmianki o tym zagadnieniu pojawiły się już w okresie pierwszych odkryć geograficznych (koniec XVII w.) [przy czym] (...) pojęcie globalizacji po raz pierwszy zostało użyte przez R. Robertsona w 1985 r. Jego zdaniem globalizacja jest zespół procesów, które współorganizują wspólny świat”¹¹⁸.

5.2 Globalizacja a współczesne państwo

Głosy o słabnięciu państwa wykreowanego na sposób pozytywistyczny są widoczne w literaturze przedmiotu. Wskazuje się, że „ekonomia powoli „wymazuje granice państw. Gospodarka przerośnięta przez korporacje wymyka się spod kontroli państw. Spośród 100 największych podmiotów ekonomicznych na świecie 51 jest korporacjami, a tylko 49 państwami. General Motors czy General Electric mają większe obroty niż Arabia Saudyjska (czy Polska). 500 firm kontroluje 1/3 globalnej produkcji i połowę światowego handlu. Spośród nich blisko 450 przypada na USA, Japonię i Europę (w najbliższych latach oczekuje się wzrostu roli firm chińskich)”¹¹⁹. J. Staniszkis stwierdza, że centra globalizacji, czyli „najbardziej rozwinięte gospodarki i firmy – narzucają zapóźnionym peryferiom procedury i instytucje odpowiadające swojemu własnemu czasowi historycznemu, czyli

J. Blicharz: *Sytuacja prawna osób wykluczonych w dobie współczesnej globalizacji ekonomicznej. Wybrane problemy* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 108.

¹¹⁵ W. Morawski: *Konfiguracje globalne: struktury, agencje, instytucje*, Warszawa 2010, s. 37.

¹¹⁶ J. Staniszkis: *O władzy i bezsilności...*, jw., s. 15 i 25.

¹¹⁷ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 302.

¹¹⁸ J. Blicharz: *Sytuacja prawna osób wykluczonych...*, jw., s. 108, przywołując: T. Łoś-Nowak: *Encyklopedia politologii*, Kraków 2002, s. 121 i W. Cynarski: *Globalizacja a spotkanie kultur*, Rzeszów 2003, s. 17.

¹¹⁹ A. Kubiczek: *Globalizacja przyczyną zmian na rynkach pracy* [w:] *Globalizacja przyczyną ubożenia podatkowego państwa?*, red. W. Caban, Kalisz 2008, s. 72.

postindustrialnej fazie kapitalizmu”, dodając przy tym, że „to, co wygodne dla najbardziej rozwiniętych gospodarek, globalnych korporacji czy wędrującego kapitału, nie zawsze jednak wspomaga rozwój krajów zapóźnionych. Słabość peryferyjnych gospodarek i luki instytucjonalne (niekompletność „kapitalizmu peryferii”) związane z wymuszonym „przeskakiwaniem stadiów rozwoju” utrudniają absorpcję korzyści niesionych przez nowoczesne instrumenty finansowe”¹²⁰.

Wraz z powolnym „zanikaniem” państw narodowych, w literaturze przedmiotu rozważane jest częstokroć zagadnienie suwerenności państwa¹²¹. Paweł Frankowski wskazuje, że „zmiany, jakich jesteśmy świadkami, prowadzą do tego, że pojawiają się poglądy głoszące zanik lub upadek państwa – a w jego miejsce powstanie „państwa” ponowoczesnego (...) Państwo ery ponowoczesnej przestaje funkcjonować w porządku westfalskim i włącza się (lub precyzyjniej zostaje włączone) w nową metagrę, o nieustalonych zasadach, niepewnych regułach i niejasnych granicach. Państwo istniejące w przemijającym porządku miało do wypełnienia jeden cel – zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwo (...) Jaki cel ma „państwo” ponowoczesne – dokładnie nie wiadomo – i to różni je od państwa”¹²². Badając współczesne państwo w epoce globalizacji, Aniela Dylus używa określenia: „państwo postsuwerenne”, podkreślając, że „państwo narodowe utraciło swą monopolistyczną pozycję jedynej liczącej się potęgi na scenie światowej (...); następuje podważenie znaczenia jednego z trzech tradycyjnych atrybutów suwerenności, tj. ściśle określonego terytorium, do którego sięga władza państwa”¹²³.

Jako konsekwencje globalizacji i przekształcania się państw w „postsuwerenne” wskazuje się niekiedy na zjawisko „wielokierunkowej dyfuzji władzy”, innymi słowy: „neomedievalizm” (za Hendleyem Bullem)¹²⁴. Oznacza to, że „tradycyjny system państwowocentryczny zastępowany jest wielocentrycznym zbiorem różnych podmiotów. Odpowiednio do tego przesuwają się kompetencje organów władzy państwowej. Próba uchwycenia kierunków tego „wyciekania” władzy: „w górę” – na rzecz ponadnarodowych organizacji regionalnych i międzynarodowych oraz „w dół” – na rzecz władz szczebla lokalnego i regionalnego, tylko po części jest trafna. Jednocześnie bowiem następuje rozproszenie władzy „wszerz” – na rzecz podmiotów gospodarczych. Dekoncentracja władzy następuje przy tym albo niepostrzeżenie, albo jest suwerenną, świadomą cesją części kompetencji władczych, np. na rzecz UE”¹²⁵.

W literaturze nauk społecznych wskazuje się także, na wpływ globalizacji na prawo; „globalizacja, wnosząc do systemu równoległe, pasmowe ścieżki procedowania (i możliwość wyboru ścieżek przez samych zainteresowanych), odchodzi od kodeksowej filozofii prawa. Odrzuca również prawniczy pozytywizm, utożsamiający „legalność” z logiczną spójnością systemu. Pojawia się zamiast tego tak zwane warunkowe programowanie, określające tylko

¹²⁰ J. Staniszkis: *O władzy i bezsilności...*, jw., s. 161.

¹²¹ *Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. Z. Leszczyński, S. Sadowski, Warszawa 2005, *passim*.

¹²² P. Frankowski: *Ponowoczesne „państwo” i jego miejsce w wylaniającym się ładzie światowym* [w:] *Późnowestfalski ład między-narodowy*, red. M. Pietraś, K. Marzęda, Lublin 2008, s. 337 i 338.

¹²³ A. Dylus: *Suwerenność państwa narodowego na tle współczesnych procesów gospodarczych* [w:] *Suwerenność państwa i jej granice*, red. S. Sowiński, J. Węgrzecki, Warszawa 2010, s. 87-89.

¹²⁴ A. Dylus: *Suwerenność państwa narodowego na tle współczesnych procesów gospodarczych...*, jw., s. 88-90.

¹²⁵ Tamże.

konsekwencje wyboru alternatywnych dróg rozwiązywania sporu. Globalizacja wprowadza też do tworzenia prawa źródła pozapolityczne¹²⁶.

Niekiedy wskazuje się, że w konsekwencji poszukiwania oceny zachodzących procesów, „wyłania się wyraźny podział na optymistów i defetystów, gdy chodzi o rolę i pozycję państwa (...) Część autorów stara się udowodnić, że została ona osłabiona i zostaje powoli zastępowana przez silniejsze instytucje ponadpaństwowe (a także regionalne). W innych publikacjach centralną myślą jest wizja usprawnionego, nowego, nowoczesnego państwa¹²⁷”.

Urynkowienie i globalizacja – wskazuje J. Blicharz – „niosą ze sobą wiele nowych, często nieoczekiwanych i bardzo negatywnych w odczuciu społecznym skutków, takich jak: masowe bezrobocie, ubóstwo, wykluczenie, marginalizacja. Procesom tym towarzyszą z jednej strony rozwiązania prawne oparte na logice działania państwa subsydiarnego, zastępującego dotychczasowy model państwa opiekuńczego. Z drugiej, istniejącym wciąż przemianom towarzyszy presja społeczna na utrzymanie dotychczasowej roli państwa w systemie polityki społecznej. Społeczeństwo oczekuje i domaga się od państwa i jego struktur sprawnego dostarczania usług publicznych, pomocy finansowej i innych świadczeń, a także wyraźnej odpowiedzialności za pewien wymiar dobrobytu obywateli (nie tylko w formie deklaracji politycznej)¹²⁸. J. Zarzeczny powołując się na ekonomistę Daniego Rodrika twierdzi, że „globalizacja zwiększa popyt na zabezpieczenie społeczne ze strony państwa, a jednocześnie zmniejsza jego możliwości w kwestii ich zapewnienia¹²⁹. Jakiż to paradoks! Z jednej strony globalizacja rozbudza u części obywateli potrzebę opieki społecznej, tak aby z jej wykorzystaniem mogli realizować swoje konsumenckie potrzeby – przy czym adresatem potrzeb jest tutaj bez wątpienia tylko państwo. Z drugiej zaś, na skutek polityki fiskalnej korporacji, uniemożliwia albo ogranicza możliwości finansowania tychże oczekiwań. Jerzy Kranz zauważa natomiast, że „stabilność i wolność, dobrobyt i bezpieczeństwo państw nie zależą dziś jedynie od sytuacji i polityki wewnętrznej, lecz w coraz większym stopniu od międzynarodowego otoczenia (...) Wraz z tą ewolucją dochodzi coraz częściej do napięć między ramami globalnego rynku światowego a tradycyjnymi ramami władzy państw. Nieuchronną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest ograniczenie władzy państwa, a równocześnie uzyskanie przez nie wpływu na rozwój i treść współpracy, w tym integracji, dla której granice państwowe w coraz mniejszym stopniu stanowią barierę¹³⁰”.

Z powyższych głosów wywieść można, że państwo narodowe jest obecnie „w odwrocie”. Jakie mogą być tego konsekwencje? Czy wraz z przekształceniami może dochodzić do zmiany władającego, któryms z atrybutów państwa? Istotny jest tu, jak się wydaje atrybut władzy, albowiem terytorium i ludność w obliczu procesów globalizacyjnych są elementami kluczowymi, aczkolwiek stosunkowo łatwymi do zdominowania (terytorium jest umowne, panuje swoboda przepływu towarów, usług, kapitału jak i ludności: pracowników-konsumentów).

¹²⁶ J. Staniszkis: *O władzy i bezsilności...*, jw., s. 47.

¹²⁷ M. Makuch: *Zarys społecznych problemów państw w XXI wieku* [w:] *Społeczne wyzwania współczesnych państw*, red. D. Gizicka, Lublin 2011, s. 107.

¹²⁸ J. Blicharz: *Sytuacja prawna osób wykluczonych...*, jw., s. 107.

¹²⁹ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce...*, jw., s. 16 i 17.

¹³⁰ J. Kranz: *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu* [w:] *Suwerenność państwa i jej granice*, red. S. Sowiński, J. Węgrzecki, Warszawa 2010, s. 15-17.

Paweł Frankowski twierdzi, że „zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostek, krachy finansowe, fiasko polityk liberalnych – wszystko to sprawia, że państwo ciągle jest ważne i ponownie wysuwa się na czoło światowej metagry politycznej, a dysfunkcje, jakie dotyczą codziennego życia obywateli państwa, sprawiają, że w większym stopniu niż jeszcze kilka lat temu zwracają się w stronę państwa, które powinno bronić ich interesów”¹³¹. Powstaje tutaj swoiste, jednakże niepozbawione racjonalności, kuriozum. Czyżby zatem globalizacja dążyła do samouniemożliwienia, a mechanizmy osłabiania państwa, ostatecznie prowadziły do jego umocnienia?

Dokonując syntezy zaprezentowanych wyżej poglądów, można wskazać na następujące wnioski w zakresie wpływu globalizacji na współczesne państwo:

1. Współczesne państwo bywa nazywane m.in.: „nowoczesnym”, „ponowoczesnym”, „postsuwerennym” ulega procesowi osłabienia na rzecz podmiotów międzynarodowych.
2. Część własności (rozumianej bardzo szeroko, np.: jako własność środków finansowych, środków produkcji, nieruchomości) skupiona jest w rękach podmiotów międzynarodowych, co pozwala im na kreowanie własnej polityki¹³².
3. Osłabienie współczesnego państwa na rzecz podmiotów międzynarodowych prowadzi do osłabienia możliwości finansowania realizacji zadań przez państwo, w tym zadań o charakterze opiekuńczym.
4. Ograniczanie zadań opiekuńczych przez państwo rodzi niezadowolenie części obywateli, zainteresowanych ich kontynuacją.

Za Samuelem Huntingtonem można więc powtórzyć, że demokratyczne państwo prawa to nieoceniony dorobek cywilizacji Zachodu. Z jednej strony jest potęgą, z drugiej zaś tworem ustępującym nieznanym dotąd wielkim graczom, opisywanych jakże sugestywnie jako „kapitał międzynarodowy”. Autor ten pisze, że „potęga Zachodu w porównaniu z innymi cywilizacjami przedstawia się dwojako. Pierwszy obraz to przytłaczająca, triumfująca, totalna wręcz dominacja. (...) Drugi obraz Zachodu bardzo się różni. Jest to obraz cywilizacji schyłkowej, której udział w światowej potędze politycznej, gospodarczej i militarnej względnie się zmniejsza w porównaniu z innymi cywilizacjami”¹³³.

5.3 Konsekwencje globalizacji

Konsekwencje procesu globalizacji są bardzo złożone i przypisać je można do rozmaitych obszarów życia społecznego. Dotyczą zarówno państwa jako instytucji, ale także szeregu zjawisk pomniejszych.

¹³¹ P. Frankowski: *Ponowoczesne „państwo” i jego miejsce w wylaniającym się ładzie światowym...*, jw., s. 344.

¹³² Zob. J. Jabłońska-Bonca: *Własność – w labiryncie interdyscyplinarnych problemów. Kilka uwag wstępnych* [w:] *Krytyka prawa: niezależne studia nad prawem. Własność*, red. J. Jabłońska-Bonca, Warszawa 2009, s. 11-25.

¹³³ S. Huntington: *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 2004, s. 122 oraz s. 536 i 537. Autor zauważa, że „o wiele poważniejsze od kwestii ekonomicznych i demograficznych są problemy wynikające z upadku moralności, kulturowego samobójstwa i braku jedności politycznej Zachodu (...) Przyszłe zdrowie Zachodu i jego wpływ na inne społeczeństwa zależą w znacznej mierze od tego, czy zdola się uporać z powyższymi tendencjami, dostarczającymi argumentów o moralnej wyższości muzułmanów i Azjatów”.

W literaturze teorii i filozofii prawa podnosi się, że „globalizacja może prowadzić nie tylko do rewizji dotychczasowych koncepcji prawa oraz do mniej lub bardziej udanych prób konstruowania jakiegoś nowego, globalnego porządku prawnego”¹³⁴. A zatem globalizacja może stanowić istotny czynnik zmieniający demokratyczne państwo prawne, także w kontekście sprawowanych przezeń funkcji opiekuńczych.

W literaturze filozoficznej wskazuje się z kolei, że „bilans zysków i strat, pozytywnych i negatywnych konsekwencji globalizacji jest trudny do oszacowania. Pesymiści wskazują przede wszystkim na zagrożenia, nie doceniając zmian pozytywnych; optymiści koncentrują swoją uwagę na szansach rozwojowych, bagatelizując zagrożenia. Wydaje się, że w dyskusji tej powinni zaznaczyć swoją obecność również realisci, czyli ci, którzy zdają sobie sprawę, że od globalizacji prawdopodobnie nie ma już odwrotu (przeciwnie do G. Kołodko: *Wędrujący świat*) i dlatego właśnie należy zadbać o to, by przyniosła ona przede wszystkim pozytywne skutki, zaś związane z nią zagrożenia zostały ograniczone do minimum”¹³⁵. Na aspekty: pozytywny i negatywny zwraca także uwagę J. Blicharz. „Obok pozytywnych przejawów globalizacji: upowszechnienia wiedzy, transferu technologii, nadzwyczajnych możliwości postępu w zakresie organizacji pracy, czy wydajności, należy też wziąć pod uwagę jej negatywne elementy, do których zalicza się m.in.: inflację, wzrost bezrobocia, nędzę, zadłużenie państw biednych”¹³⁶.

Przyjmując zarysowany powyżej podział na konsekwencje globalizacji o charakterze optymistycznym i pesymistycznym, zysków i strat, można wskazać następujące konsekwencje globalizacji:

W pierwszej grupie:

1. upowszechnia wiedzę;
2. umożliwia transfer technologii;
3. umożliwia postęp w organizacji i wydajności pracy;
4. tworzy nowe miejsca pracy.

W drugiej grupie:

1. kreuje przemoc;
2. powoduje inflację;
3. powoduje bezrobocie;
4. prowadzi do nędzy;
5. prowadzi do zadłużania państw rozwijających się;
6. prowadzi do zachwiania bezpieczeństwa socjalnego obywateli;
7. powoduje kryzysy finansowe;
8. sprawia, że dobrobyt dostępny jest dla wybranej, wąskiej grupy społecznej;
9. prowadzi do amoralizmu;
10. powoduje korupcję;
11. prowadzi do przerostu pracy przez pracowników.

¹³⁴ A. Bator, W. Gromski, S. Kaźmierczyk, A. Kozak: *Integracja i globalizacja z perspektywy filozofii prawa* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, jw., s. 13.

¹³⁵ L. Kusak: *Człowiek i państwo w obliczu globalizacji* [w:] *Społeczne wyzwania współczesnych państw*, jw., s. 7.

¹³⁶ J. Blicharz: *Sytuacja prawna osób wykluczonych...*, jw., s. 109.

Uzasadniając powyższe, w pierwszej kolejności odwołam się do piśmiennictwa historycznego. Wskazuje się tam, m. in., że „wielu obserwatorów, niekiedy bardzo dalekich od postaw alterglobalistycznych, nie ma wątpliwości co do tego, że korporacje są rozsądnymi amoralizmem politycznym na skalę lokalną i globalną, uniemożliwiają bowiem hamowanie ucieczki kapitału, profesjonalistów, uciekają przed podatkami w krajach, gdzie inwestują”¹³⁷. W konsekwencji „efektami są wielkie aukcje własnych obywateli, korupcja, uzależnienie władz lokalnych i w efekcie, jak zauważała to z emfazą N. Klein: „Walka z nędzą rodzi jeszcze większą nędzę”¹³⁸.

W piśmiennictwie ekonomicznym wskazuje się zaś, że „teza iż rozwój zagranicznych inwestycji stwarza wszystkim państwu możliwości osiągnięcia i tworzenia nowych miejsc pracy, nie zawsze jest słuszna. Kapitały zewnętrzne nie są zainteresowane lokowaniem się w krajach o niskich dochodach konsumpcyjnych, marnej infrastrukturze i źle przygotowanych kandydatach do pracy. Tymczasem kraje o takich gospodarkach znajdują się w najtrudniejszej sytuacji”¹³⁹. Zofia Jacukowicz (ekonomistka, profesor) dodaje, że „współcześnie wpływ globalizacji na pracę można oceniać jako pogłębianie bezrobocia”, pytając przy tym: „jak mogą kształtować się praca i płace w przyszłości, jaka będzie ich rola w życiu człowieka? Przy rozważaniu tego problemu nasuwają się dwa sprzeczne wobec siebie pytania: czy praca zanika? oraz czy nie pracujemy za dużo?”¹⁴⁰.

W literaturze politologicznej zarysowane są poglądy, że „z jednej strony rzeczywistość dostarczyła empirycznych dowodów na to, że liberalizacja gospodarki nie musi prowadzić do wolności politycznej, a otwarcie rynku nie oznacza automatycznego przejścia wartości uznawanych przez kulturę zachodu za uniwersalne. Z drugiej strony, gwałtowność zmian i ich zasięg uruchomiły lub wzmocniły procesy odwrotne, zmierzające do zachowania własnej odrębności, powrotu do tradycyjnych wartości”¹⁴¹. W kontekście zmian jakie wywiera globalizacja względem państwa sprawującego opiekę społeczną, warto przytoczyć pogląd Anieli Dylus, że „globalizacja bez wątpienia prowadzi też do zachwiania bezpieczeństwa socjalnego. Rozwierające się nożyce nierówności zawsze stanowią niebezpieczny materiał wybuchowy (...) Po przekroczeniu pewnego progu nierówności ekonomicznych i socjalnych (jego wysokość będzie inna w różnych społecznościach i kulturach), demokracja może zostać zawieszona. Podstawowe demokratyczne wolności stają się wówczas bezbronne wobec

¹³⁷ A. Sepkowski: *Państwo a globalizacja* [w:] *Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji*, red. S. Jaczyński, A. Wierlowski, Siedlce 2007, s. 242.

¹³⁸ Tamże, s. 242 i 243; N. Klein: *No logo*, Warszawa 2004, s. 224. Zob. B. Janik: *Kapitalizm w ujęciu dynamicznym...*, jw., s. 13 i 14, wskazując na: K. Lachowski: *Główne procesy globalizacji – szanse i zagrożenia*, „Zarządzanie Ryzykiem”, nr. 19/2004, gdzie autorka wskazuje m. in. że „globalizacja przyniosła społeczeństwu postęp, świat jednak nie potrafił wykorzystać tego procesu do obrony swych ideałów. Stała się ona tylko narzędziem w rękach zarządców współczesnego świata i niesie niebezpieczeństwo koncentracji światowej władzy (...) Jest to najbardziej niebezpieczny proces, który opiera się na pozorowanej demokracji, określanej jako demokracja dla kilkuset najbogatszych rodzin świata lub co najwyżej 10-20 % warstwy społecznej, jako „superklasy”. Stąd też najpoważniejszym zadaniem naszych czasów będzie zachowanie odpowiednich proporcji między równością a wolnością”.

¹³⁹ A. Kubiczek: *Globalizacja przyczyną zmian na rynkach pracy...*, jw., s. 76 i 77.

¹⁴⁰ Z. Jacukowicz: *Praca i płace w warunkach przemian gospodarczych i globalizacji* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2003, s. 175.

¹⁴¹ G. Bonusiak: *Zmierzch feudalizmu na Wyspie Sark – globalne wzorce, lokalne tradycje* [w:] *Państwo i prawo w dobie globalizacji: [księga jubileuszowa]*, red. S. Sagan, Rzeszów 2011, s. 42 i 43.

ruchów populistycznych, odwołujących się do frustracji, fobii, agresji¹⁴². Przyczyn takiego zachwiania należy, zdaniem autorki, upatrywać w istocie funkcjonowania korporacji ponadnarodowych. Korporacje jej zdaniem, „jako prywatne podmioty gospodarcze, siłą rzeczy kierują się logiką mikroekonomiczną. Pełniąc funkcje społeczne: finansując badania naukowe, ochronę zdrowia czy szkolenia, myślą przede wszystkim o swoim wizerunku, a ostatecznie – o zysku. Są zatem w stanie generować jedynie partykularne dobra prywatne, a nie publiczne. Właściwa dla państwa perspektywa „makro” – dobra wspólnego czy ogólnospołeczna jest niedostępna dla świata biznesu. Owszem, realizując popularną w kręgach „odpowiedzialnego biznesu” ideę *corporate citizenship* mogą realnie poprawić np. poczucie bezpieczeństwa jakiejś grupy. W ten sposób nie powstają jednak dobra publiczne. Raczej następuje prywatyzacja i komercjalizacja tych dóbr, np. bezpieczeństwa¹⁴³.

Globalizacja bywa także uznawana za źródło kryzysów, a w konsekwencji podlega krytyce jako substrat „neoliberalnego wariantu rozwoju kapitalizmu globalnego – określanego też niekiedy mianem korporacyjnego, informacyjnego, cyfrowego, kasynowego, katastroficznego, nazywanego turbokapitalizmem, hiperkapitalizmem lub superkapitalizmem – którego ułomności i defekty dostrzegane były już wcześniej przez rosnącą z roku na rok liczbę autorów i badaczy¹⁴⁴.

Globalizacja jest nadto uważana za źródło przemocy; „wiele wskazuje na to, że myślą się ci, którzy sądzą, że globalne podmioty nie potrzebują już przemocy fizycznej, bo dostępne im wyrafinowane narzędzia współczesnej ekonomii sprawnie eliminują potrzebę jej stosowania¹⁴⁵.

Podsumowując, należałoby zwrócić szczególną uwagę na podmioty będące uosobieniem procesu globalizacji – ponadnarodowe korporacje. To im, przyjmując kryterium podmiotowe, przypisywane jest kreowanie samego procesu globalizacji jak i jego konsekwencji (na obydwu płaszczyznach). Dominują przy tym poglądy na temat negatywnej funkcji globalizacji, konsekwencje o charakterze pesymistycznym przeważają nad optymistycznymi. Powstaje więc pytanie, czy możliwa jest reforma globalizacji? Czy przyjmując tezę o nieodwracalności tego procesu – chociaż może to być teza chybiona, możliwa jest korekta globalizacji i nadanie jej bardziej humanistycznego oblicza?

Joseph Stiglitz przekonuje, że możliwa jest taka reforma globalizacji. Służyć jej miałyby działania skoncentrowane wokół haseł: uczciwego handlu i reformy World Trade Organisation, rozwoju własności intelektualnej, racjonalne wykorzystywanie bogactw naturalnych,

¹⁴² A. Dylus: *Suverenność państwa narodowego na tle współczesnych procesów gospodarczych...*, jw., s. 94.

¹⁴³ Tamże, s. 92 i 93.

¹⁴⁴ W. Aniol: *Kapitalizm globalny na zakręcie - ułomności rynku i życie na kredyt* [w:] *Polityka społeczna w kryzysie*, red. M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, Warszawa 2009, s. 14, przywołując: D. Korten: *When Corporations Rule the World*, London 2001; M. Castells: *Spółczesność sieci*, Warszawa 2007; D. Schiller: *Digital Capitalism*, Cambridge-London 1999; S. Strange: *Casino Capitalism*, Oxford 1986; N. Klein: *Doktryna szoku*, Warszawa 2008; E. Lutwak: *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000; B. Barber: *Dziś bad kontra McŚwiat*, Warszawa 1997; R. Reich: *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*, New York 2007.

¹⁴⁵ J. Szalacha: *Globalizacja współpracy czy globalizacja przemocy? Działalność poza-państwowych aktorów i zjawisko rozwoju przez przemoc* [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybortowicz, Toruń 2008, s. 117 i 118. Por. A. Zybortowicz: *Przemoc i poznanie: studium z nie-klasycznej socjologii wiedzy*, Toruń 1995, s. 14 i n., gdzie autor stawia główną hipotezę swojej pracy: „przemoc odgrywa konstytutywną rolę w procesie tworzenia, upowszechniania i funkcjonowania wiedzy w społeczeństwie i bez postawienia jej w centrum uwagi nie sposób przemian wiedzy wyjaśnić”.

stawienia czoła globalnemu ociepleniu, reformy globalnego ładu korporacyjnego, rozwiązania problemów zadłużenia krajów rozwijających się, wypracowania nowego systemu rezerw globalnych i demokracji¹⁴⁶.

6. Państwo opiekuńcze

Koncepcja państwa opiekuńczego jest nierozdzielnie związana z systemem opieki społecznej. Można więc postawić hipotezę, że świadczenie opieki społecznej wynika z istoty państwa opiekuńczego i jest zadaniem (funkcją) o charakterze immanentnym, wpisanym w istotę koncepcji takiego państwa. Postawić można więc pytanie, czy i jeżeli tak, to jaki wpływ miała koncepcja państwa opiekuńczego - zmieniająca się w przestrzeni czasu - na sprawowanie opieki społecznej?

Punktem wyjścia jest założenie, że zachodnie państwo opiekuńcze kształtowało się w ścisłym powiązaniu z szeregiem czynników mających wpływ na funkcjonowanie państwa: w szczególności zaś w powiązaniu z historią, rozwojem gospodarki, zmianą stosunków społecznych i politycznych. J. Habermas omawiając transformację liberalnego państwa prawnego w państwo socjalne, wskazuje, że „dla tego procesu charakterystyczna jest mianowicie ciągłość a nie zerwanie z liberalną tradycją. Socjalne państwo prawne różni się od liberalnego nie tym, że „konstytucja państwa występuje z prawnie wiążącym rozstrzeżeniem, by także ustroj organizacji społecznych określać zgodnie z pewnymi pryncypiami”. Rzecz ma się raczej odwrotnie: państwo socjalne właśnie kontynuując prawną tradycję państwa liberalnego zmuszone jest do kształtowania stosunków społecznych ponieważ również państwo liberalne chciało zapewnić ogólny porządek prawny państwa i społeczeństwa”¹⁴⁷.

Ilustracją zagadnień ogólnoteoretycznych z zakresu kształtowania się państwa opiekuńczego są przykłady Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji. Każde z tych państw można bowiem przyporządkować do innego typu państw opiekuńczych, przykładowo: północno i południowoeuropejskiego; brytyjskiego i kontynentalnego, chociaż jest to jedno z wielu prezentowanych literaturze przedmiotu, podejście. Francję wraz z jej dorobkiem w tym zakresie można sklasyfikować pomiędzy powyższymi typami¹⁴⁸. Niezbędne jest także zaprezentowanie sytuacji Polski na tle państw opiekuńczych, jak i – dominującej obecnie – krytyki samej instytucji państwa opiekuńczego.

6.1 Pojęcie państwa opiekuńczego

Friedrich von Hayek wskazuje, że „pojęcie państwa opiekuńczego (*welfare state*) nie ma sprecyzowanego znaczenia. Określenia tego używa się czasami do opisu takiego państwa, które „troszczy się” w jakiś sposób o problemy inne niż utrzymanie prawa i porządku”¹⁴⁹. W nauce występują obok siebie, różne określenia państwa opiekuńczego¹⁵⁰. Spotyka się określenia

¹⁴⁶ J. Stiglitz: *Wizja sprawiedliwej globalizacji: propozycje usprawnień*, Warszawa 2007, *passim*.

¹⁴⁷ J. Habermas: *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007, s. 402.

¹⁴⁸ A. Lechevalier: *Francuski system Protection Sociale w XX wieku* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 123.

¹⁴⁹ F. Hayek: *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 254 i 255.

¹⁵⁰ Zob. M. Grewiński, A. Karwacki: *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Warszawa 2010.

„państwo dobrobytu” „welfare state”. Wśród pozostałych wskazać można „państwo socjalne”, „państwo opiekuńcze” czy też „państwo bezpieczeństwa socjalnego”. „Jako synonimy *welfare state*, chociaż nie w pełni mu odpowiadające, można uznać terminy takie jak: *social state*, *social service state*, *service state*”¹⁵¹.

L. Jodkowska twierdzi zaś, że „nazwa państwo opiekuńcze wywodzi się z angielskiego określenia *welfare state*, używanego przede wszystkim w USA i Wielkiej Brytanii”¹⁵². Dodaje, że „w Szwecji funkcjonuje określenie *folkhemmet*, w Holandii *verzorgingsstaat*, we Francji *l'état providence*, natomiast w Niemczech *Sozialstaat* lub *Fürsorgestaat*”, zastrzegając, że „określenia te nie są kalką językową angielskiego określenia *welfare state*” i „oznaczają przede wszystkim państwo opiekujące się swoimi obywatelami przez zapobieganie negatywnym zjawiskom (niem. *Vorsorge*), np. ubóstwu”¹⁵³.

Witold Morawski omawiając koncepcję *welfare state* twierdzi, że oznacza ona, iż „państwo bierze na siebie prawa socjalne obywateli”¹⁵⁴. „Dlatego Thomas H. Marshall” – dodaje – „państwo dobrobytu nazywał kapitalizmem złagodzone przez zastrzyk socjalizmu. Gunnar Myrdal wypowiadał się w podobnym duchu. Tak jest w rzeczywistości: Szwecja jest państwem socjalizmu dystrybucyjnego, bo własność jest prywatna, dystrybucja i konsumpcja, czyli to, co dotyczy jednostki, jest uspołecznione, jako że jest wynikiem kolektywnych decyzji państwa. Także dla Waltera Córpiego (zob. 1983) i Gøsty Esping-Andersena państwo dobrobytu jest czynnikiem modyfikującym kapitalizm poprzez realizację socjalistycznych aspiracji czy demokratycznego socjalizmu”¹⁵⁵.

Sylwester Zawadzki w „Państwie dobrobytu” z 1964 r., wskazywał, że „jako synonimy *welfare state*, chociaż nie w pełni mu odpowiadające, można spotkać takie terminy jak *social state* (L. T. Hobhouse), *social service state* (H. Laski, W. Beveridge), *service state* (R. Pound, K. Mannheim, E. B. Schultz, N. Herlitz), *planned state* (W. Friedmann), *Wohlfahrtsstaat* (P. Sering, G. Eisermann), *L'état social*, *trade-union welfare state*, *semisocialist welfare state* (M. Stewart)”, dodając, że „różnorodność terminologiczna (...) znajduje odbicie również w przekładach na język polski, gdzie można spotkać się z określeniami „państwo dobrobytu”, „państwo pomocy społecznej”, „państwo dążące do dobrobytu”¹⁵⁶.

J. Zarzeczny postuluje aby „potraktować jako równorzędne angielskie i amerykańskie koncepcje *welfare state* (państwa dobrobytu), będące odpowiednikiem modelu państwa socjalnego na kontynencie europejskim”¹⁵⁷.

Warto także nawiązać do dorobku niemieckiej doktryny w kontekście wspomnianego już „państwa bezpieczeństwa socjalnego”. Niklas Luhmann twierdzi bowiem, że „państwo bezpieczeństwa socjalnego, jakie ukształtowało się w najbardziej uprzemysłowionych rejonach świata, nie jest znaczeniowo tożsame z państwem opiekuńczym czy też socjalnym (*der Sozialstaat*), to jest takim, które reaguje na skutki industrializacji stosując środki opieki

¹⁵¹ B. Janik: *Kapitalizm w ujęciu dynamicznym: od państwa dobrobytu do globalizacji*, Kielce 2006, s. 32.

¹⁵² L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 26.

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna: problemy, teoria, empiria*, Warszawa 2001, s. 171.

¹⁵⁵ Tamże. s. 175.

¹⁵⁶ S. Zawadzki: *Państwo dobrobytu: doktryna i praktyka*, Warszawa 1964, s. 9.

¹⁵⁷ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce...*, jw., s. 80.

socjalnej. Działanie takie było i pozostaje ważnym elementem w strukturze celów państwa bezpieczeństwa socjalnego, jednak współcześnie bezpieczeństwo socjalne oznacza i wymaga czegoś więcej aniżeli tylko opieki socjalnej, czegoś więcej aniżeli tylko wyrównania krzywd spowodowanych przyspieszonym uprzemysłowieniem. Klasyczne pojęcie państwa opiekuńczego ulega dziś swego rodzaju samolikwidacji¹⁵⁸. „Obok problemów pojęciowych i motoryki argumentacyjnej państwa bezpieczeństwa socjalnego co najmniej trzy obszary zagadnień praktycznych zmuszają do tego, aby pojęcia państwa bezpieczeństwa socjalnego nie sprowadzać do państwa opiekuńczego, lecz bardziej je rozszerzyć – a tym samym może bardziej ograniczyć” – twierdzi N. Luhmann, wskazując na: środowisko naturalne, wzrastające koszty państwa bezpieczeństwa socjalnego i nowoczesne społeczeństwo¹⁵⁹. Wydaje się zatem, że zdaniem N. Luhmanna, państwo bezpieczeństwa socjalnego to swoista propozycja na przyszłość, twór, do którego może dopiero doprowadzić transformacja państwa opiekuńczego. Wskazać przy tym należy iż „pojęcie „państwo opiekuńcze” ma w języku niemieckim specjalną konotację, której tłem jest spór polityczny o interpretację postulatu państwa socjalnego w ustawie zasadniczej. Pojęcie „państwo socjalne” zawiera z jednej strony zobowiązanie do działania społeczno-politycznego („społeczna gospodarka rynkowa”), a z drugiej służy za rozgraniczenie w stosunku do pojęcia „państwo opiekuńcze”, które postrzegane jest jako zbyt interwencjonistyczne i zagrażające wolności („demokratyczny socjalizm”)¹⁶⁰.

Z kolei Zygmunt Bauman twierdzi, że „idea „państwa opiekuńczego” (czy, jak je nazywa Robert Castel, „państwa socjalnego” – zajętego zwalczaniem i neutralizowaniem społecznych zagrożeń życia indywidualnego i zbiorowego) była wyrazem dążenia do „uspołecznienia” niebezpieczeństw grożących jednostce i uczynienia z ich redukcji zadania i powinności państwa. Uzasadnieniem uległości i posłuszeństwa obywateli wobec władzy państwowej miała być chęć wprowadzenia przez nią polisy ubezpieczeniowej od następstw jednostkowych nieszczęśliwych wypadków i tragedii życiowych”¹⁶¹. Jednocześnie autor stwierdza, że „ta forma władzy politycznej odchodzi obecnie w przeszłość. Likwiduje się i demontuje stopniowo instytucje „państwa społecznego”, usuwając zarazem ograniczenia nakładane wcześniej na działalność gospodarczą i wolną grę konkurencji rynkowej z wszelkimi jej konsekwencjami. Opiekuńcze funkcje państwa ogranicza się dziś do wąskiej grupki osób trwale niezdolnych do znalezienia pracy lub niepełnosprawnych, choć nawet w przypadku tej mniejszości mówi się coraz częściej nie tyle o opiece społecznej, ile o kwestiach związanych z prawem i porządkiem”¹⁶².

Konstatując, jak zauważa Gøsta Esping-Andersen: „wspólną cechą podręcznikowych definicji jest wskazywanie na to, że państwo opiekuńcze to takie państwo, które bierze na siebie odpowiedzialność za zapewnienie swoim obywatelom podstawowego, skromnego poziomu życia”¹⁶³. W istocie, wśród wielu terminów określających to samo zjawisko (państwa

¹⁵⁸ N. Luhmann: *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, s. 19.

¹⁵⁹ Tamże, s. 21 i 22.

¹⁶⁰ V. Ziegelmayr: *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 94.

¹⁶¹ Z. Bauman: *Życie na przemiał*, Kraków 2004, s. 82 i 83, przywołując: R. Castel: *Metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris 1995.

¹⁶² Tamże.

¹⁶³ G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu...*, jw., s. 34.

opiekuńczego) zauważyć można cechy wspólne. Nawiązując do cytowanego na wstępie F. Hayka – państwo opiekuńcze w pewien sposób troszczy się o swoich obywateli, wychodząc poza zakres utrzymania prawa i porządku. Państwo opiekuńcze – na co wskazuje jego konotacja – opiekuje się obywatelami, czy też skupia w swoim ręku prawa socjalne obywateli. Opiekuńczość jest zatem sednem omawianego pojęcia.

Czynię także zastrzeżenie – dla określenia „państwa opiekuńczego”, który jest dla mnie terminem o charakterze naczelnym, będę używał zamiennie, zaprezentowanych wyżej terminów, uznając je za synonimy.

6.1.1 Przegląd wybranych stanowisk na temat państwa opiekuńczego

Państwo opiekuńcze było przedmiotem zainteresowania wielu autorów, podlegało różnym ocenom i próbom przybliżenia jego istoty. Dla ukazania tego procesu pomocna jest praca Ryszarda Szarfenberga, który podjął próbę ukazania transformacji pojęcia państwa dobrobytu, w perspektywie czasu oraz z uwzględnieniem stanowisk prezentowanych przez różnych autorów¹⁶⁴. W ślad za tym autorem, przedstawiam zmienną drogę pojęcia państwa dobrobytu¹⁶⁵.

W 1941 r. W. Temple wskazywał, że państwo istnieje dla obywateli, a nie obywatele dla państwa, zatem państwo jest organem wspólnoty i istnieje aby jej służyć. Podkreślał przy tym, że rola państwa nie może ograniczać się tylko do utrzymania porządku, albowiem jako instrument Boga służy także do ochrony sprawiedliwości i promowania ludzkiego dobrobytu tak dalece, jak to możliwe za pomocą powszechnie obowiązujących ustaw i możliwości, które one stwarzają¹⁶⁶.

Na cztery główne cele państwa dobrobytu wskazywał w 1950 r. A. Achinstein. Dla potrzeb opisanego pojęcia takiego państwa, owe cele mogą być potraktowane jako cechy państwa. Były to: pełny zakres ubezpieczenia społecznego, zapobieganie i łagodzenie cyklicznego bezrobocia poprzez planowanie i roboty publiczne oraz politykę fiskalną i monetarną, podniesienie poziomu życia poprzez programy, takie jak usuwanie slumsów, mieszkalnictwo publiczne i lepsze udogodnienia i możliwości dla edukacji oraz ograniczenie wzrostu potężnych przedsiębiorstw korporacyjnych w interesie małego biznesu i mniej uprzywilejowanych klas¹⁶⁷.

T. Marshall w 1953 r. wskazywał na następujące aspekty *welfare state*: z jednej strony intensywny indywidualizm związany z roszczeniem jednostki o dobrobyt, z drugiej zaś kolektywizm rozumiany jako obowiązek państwa w zakresie promocji i ochrony dobrobytu całej wspólnoty, przy czym roszczenia jednostki zawsze muszą być określone i ograniczone, aby pasowały do złożonego i zrównoważonego dobrobytu wspólnoty¹⁶⁸.

Pod koniec lat 50-tych wskazywano, że „państwo we wszystkich bogatych krajach Zachodniego Świata stało się demokratycznym *welfare state* z całkiem bezpośrednim zaangażowaniem”.

¹⁶⁴ R. Szarfenberg: *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006, *passim*.

¹⁶⁵ Cytowania autorów poszczególnych koncepcji, od W. Temple do Ch. Pierson, dokonuję za R. Szarfenbergiem, jw.

¹⁶⁶ W. Temple: *The state [w:] The welfare state*, red. C. Schottland, New York 1967, s. 22-24.

¹⁶⁷ A. Achinstein: *Welfare state - the Case For and Against [w:] The welfare state...*, jw., s. 154.

¹⁶⁸ T. Marshall: *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London 1963, s. 246-247.

żowaniem na rzecz szerokich celów (...) *Welfare state* nie zrealizowało się jeszcze nigdzie, znajduje się ono dopiero w procesie stawania się¹⁶⁹.

Zawężona do brytyjskiego modelu *welfare state* definicja, została sformułowana w 1959 r. przez D. Neilla. Wskazywał on, że model ten „rodził się w procesie prób i błędów, w którym różne grupy filozofów i polityków, reformatorów społecznych i pracowników socjalnych, rozwijały idee i praktyki mające na celu kompensację jednostce konsekwencji społecznej dezorganizacji, którą przyniosły industrializacja i urbanizacja (...) Obowiązkiem wspólnoty jest świadome modyfikowanie za pomocą państwa gry sił ekonomicznych w gospodarce rynkowej, w celu wsparcia zaspokojenia potrzeb mniej uprzywilejowanych grup i jednostek (...) Ta sama władza powinna być zastosowana w celu kompensacji istniejących nierówności dochodu i własności, aby przynajmniej każde dziecko i młoda osoba miały zbliżone równe szanse rozwoju umysłu i ciała¹⁷⁰.

Na szczególną rolę polityki społecznej w państwie socjalnym wskazywał K. Slack w 1969 r.: „polityka społeczna w *welfare state*, niezależnie od tego jaki ma się pogląd na jego temat, musi być w intencjach dobra... Jego polityka może nie być skuteczna lub być błędna w stosunku do celów, dla jakich ją zaprojektowano, a mianowicie postępu i zapewnienia dobrobytu i pomyślności obywateli w kwestiach szczególnych lub w ogóle. Ale nie można twierdzić, że ludzie odpowiedzialni za jej kształt i implementację jego polityki społecznej są motywowani wyłącznie własnym interesem¹⁷¹.

Na dwa filary funkcjonowania państwa dobrobytu zwracał uwagę C. Offe w 1982 r. Pierwszym z nich miało być zobowiązanie aparatu państwa do zapewnienia pomocy i wsparcia - w formie pieniężnej albo w naturze - tym obywatelom, którzy ucierpieli w wyniku niezaspokojenia potrzeb. Drugim zaś filarem była zdaniem autora dominująca pozycja związków zawodowych zarówno w sporach zbiorowych, jak i przy kształtowaniu polityki publicznej. Oba filary mają ograniczać i łagodzić konflikt klasowy, równoważyć asymetryczne relacje władzy między pracą a kapitałem¹⁷².

„*Welfare state* składa się z państwowych instytucji i instrumentów zapewniających prostą i rozszerzoną reprodukcję populacji danego państwa. Na te instytucje i instrumenty składa się zabezpieczenie prokreacji, przetrwania, edukacji, mieszkania, zdrowia, opieki, gwarancji dochodowych, utrzymania dochodu, usług społecznych¹⁷³ podnosił w 1987 r. G. Therborn.

J. Alber uważał natomiast, że „termin *welfare state* oznacza zbiór odpowiedzi polityki na proces modernizacji, na które składają się interwencje polityczne w funkcjonowanie gospodarki i społeczną dystrybucję szans życiowych, promujące bezpieczeństwo i równości między obywatelami w celu wspierania integracji społecznej w wysoce zmobilizowanych społeczeństwach przemysłowych¹⁷⁴.

W 1988 r. R. Goodin podkreślał, że w odróżnieniu od innych rodzajów państwa, *welfare state* funkcjonuje w kontekście gospodarki rynkowej, zaś podejmowany w jego grani-

¹⁶⁹ G. Myrdal: *Beyond the Welfare State*, New York 1967, s. 54.

¹⁷⁰ D. Neill: *Unfinished Business of the Welfare State* [w:] *The welfare state...*, jw., s. 72 i 73.

¹⁷¹ K. Slack: *Social Administration & the Citizen*, London 1968, s. 62, 73-74.

¹⁷² C. Offe: *Some Contradictions of the Modern Welfare State*, „Critical Social Policy” nr 2(5)/1982, s. 7.

¹⁷³ G. Therborn: *Welfare States and Capitalist Markets*, „Acta Sociologica” nr 30(3/4)/1987, s. 240.

¹⁷⁴ J. Alber: *Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State*, „Politics & Society” nr 16(4)/1988, s. 456.

cach interwencjonizm jest ukierunkowany na zaradzenie nieplanowanym i niepożądanym skutkiem, ogranicza swoje funkcjonowanie do kilku podstawowych potrzeb oraz dąży do zaspokojenia potrzeb socjalnych ludzi raczej bezpośrednio niż pośrednio. Goodin podkreślał konieczność odróżnienia powyższych mechanizmów od zaspakajania potrzeb socjalnych poprzez działalność dobroczynną, dobrowolną i prywatną, konkludując, że *welfare state* jest systemem zaspokajania potrzeb: obowiązkowym, kolektywnym i w większej mierze niedyskrecjonalnym¹⁷⁵.

P. Spicker twierdził z kolei, że koncepcja ta polega na strategicznym dostarczaniu wzajemnie powiązanych usług społecznych przez państwo, akcentując, odmiennie niż w koncepcji sprzedanej, rolę państwa w dostarczaniu usług¹⁷⁶.

Definicję dwojakiego rodzaju sformułował natomiast w 1998 r. Ch. Pierson stwierdzając, że „w wąskim sensie, *welfare state* może odnosić się do państwowych instrumentów dostarczania usług społecznych (...) w szerszym ujęciu *welfare state* uznaje się za szczególnie rodzaj państwa; odrębną formę ustroju; specyficzny typ społeczeństwa (...), w którym państwo interweniuje w procesy ekonomicznej reprodukcji i dystrybucji w celu realokacji szans życiowych między jednostki i/lub klasy społeczne”¹⁷⁷.

Interesujące stanowisko formułuje N. Barr. Wskazuje on na swoistą dychotomię państwa dobrobytu: „z wielu celów powstania państwa dobrobytu jako główne wymienia się następujące dwa: przeciwdziałanie ubóstwu, redystrybucja dochodów oraz dóbr, ograniczanie wykluczenia społecznego (funkcja „Robin Hooda”) i wprowadzenie ubezpieczeń oraz mechanizmów umożliwiających redystrybucję w cyklu życia jednostki (funkcja „świnki skarbonki”)”¹⁷⁸. W dalszej kolejności, podkreślony został przez autora złożony charakter państwa dobrobytu. „Jak wiele powszechnie używanych terminów, państwo dobrobytu jest terminem, który niełatwo jest zdefiniować. Występują tutaj co najmniej trzy komplikacje”¹⁷⁹. Komplikacjami w przekonaniu N. Barr’a są: liczne źródła dobrobytu (od płatnej pracy, przez działania prywatne, samopomoc do państwa), różne sposoby realizacji dobrobytu (finansowanie publiczne/prywatne, produkcja w sektorze publicznym/prywatnym) oraz nieostre granice państwa dobrobytu (np. polityka środowiskowa i zdrowie publiczne mają ten sam cel).

Konstatując, dochodziło do temporalnych zmian w zakresie definiowania państwa opiekuńczego. Wynikało to, jak się wydaje z wielu czynników o różnorodnym charakterze, w szczególności zaś historycznym, socjologicznym, ekonomicznym prawnym, ideologicznym czy politycznym.

W czasach po II wojnie światowej widoczny jest nacisk na cele państwa dobrobytu formułowane w sposób ogólny i odwołujące się do wartości uniwersalnych: dobra, sprawiedliwości, szacunku. Wynikało to, jak się wydaje, z tragicznych doświadczeń społeczeństw, do których doprowadził konflikt zbrojny; stąd też zaraz po jego zakończeniu, zbyt wcześnie było

¹⁷⁵ R. Goodin: *Reasons for Welfare* [w:] *Responsibility, Rights and Welfare: The Theory of the Welfare State*, red. J. Moon, London 1988.

¹⁷⁶ P. Spicker: *Social Policy: Themes and Approaches*, Hemel Hempstead 1995, s. 274.

¹⁷⁷ Ch. Pierson: *Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare*, Cambridge 1998, s. 7.

¹⁷⁸ N. Barr: *Państwo dobrobytu jako skarbonka: informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010 s. 19.

¹⁷⁹ Tamże, s. 23 i n.

na formułowanie konkretnych oczekiwań, wymagań względem państwa w sferze socjalnej. Kluczowe było też poczucie wspólnoty w społeczeństwach powojennych. Akcentowano, że to wspólnota, naród jest suwerenem i to dla niego ukształtowane zostało państwo. Na takie postawy z pewnością miały także wpływ ciągle silne koncepcje państw narodowych.

Wraz z upływem czasu i powolnym zacieraniem doświadczeń wojennych, zaczęto formułować konkretniejsze cechy czy też cele stawiane przed państwem. Widoczne są tutaj pewne antagonizmy. Z jednej bowiem strony stawiano na indywidualizm i wiodącą rolę jednostki, z drugiej zaś na kolektywizm. Podobnie działo się w odniesieniu do doktryn gospodarczych w państwach dobrobytu; z jednej strony silnie akcentowana była potrzeba interwencjonizmu państwa w niektórych jego obszarach, z drugiej zaś oparcie na liberalizmie gospodarczym i swobodach jednostek w kształtowaniu swojej sytuacji ekonomicznej.

Jasno rysuje się także cecha powszechności polegająca na postulatach, aby każda jednostka wchodząca w skład społeczeństwa zdolna była osiągnąć określony, minimalny standard życia. Przejawem takiego minimalnego standardu miały być m. in. edukacja, dostęp do służby zdrowia czy świadczeń pomocowych. Widoczny jest także w próbach odpowiedzi na pytanie „czym jest państwo dobrobytu” formułowanych w latach powojennych, cel, jakiemu poszczególne działania takiego państwa miały służyć. Była nim kompensacja nierówności, wyrównanie szans i możliwości pomiędzy jednostkami czy też grupami jednostek wchodzących w skład społeczeństwa.

Wydaje się, że owe postulaty wynikające z prób definicji państwa dobrobytu są jakościowo powiązane z formułowanymi obecnie Milenijnymi Celami Rozwoju przyjętymi do realizacji pod egidą ONZ¹⁸⁰. Zostały przyjęte w Deklaracji Milenijnej przez przywódców 189 państw na szczycie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2000 roku. Osiem Milenijnych Celów stanowi zobowiązanie społeczności międzynarodowej, w tym Polski, do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju. Zobowiązania dotyczą spełnienia wyznaczonych celów do 2015 roku zarówno przez kraje rozwijające się, kraje w okresie transformacji, jak i państwa wysoko rozwinięte¹⁸¹. Sformułowane w pewnym sensie w sposób ogólny nie wskazują konkretnych mechanizmów działania, instrumentów prawnych im służącym, a cel do którego należy dążyć.

Pewna odmiana w definiowaniu *welfare state* daje się zaobserwować wraz z przekroczeniem graniczy lat 70-tych XX w., w których odczuwalny był kryzys gospodarczy. Konsekwentnie czynnik ekonomiczny wywarł wpływ na myślenie o państwie dobrobytu. W literaturze wskazuje się przykładowo, że: „J. M. Keynes, badając przyczyny wielkiego kryzysu, dowodził, że same mechanizmy wolnego rynku są niewystarczające do powstrzymania wzrostu bezrobocia i cyklicznego załamania koniunktury. Dlatego, jego zdaniem, państwo powinno wziąć na siebie obowiązek pobudzania produkcji, głównie poprzez zwiększanie wydatków publicznych, tj. aktywne zarządzanie popytem”¹⁸².

¹⁸⁰ Zob. *Milenijne cele rozwoju przyjęte przez ONZ*, red. Aleksandra Lech, Łódź 2006.

¹⁸¹ Informacje ze strony: www.un.org.pl, odczyt z dnia 20 grudnia 2013 r.

¹⁸² P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 7 i 8.

W konsekwencji przyjęcia keynesizmu jako doktryny ekonomicznej przez tzw. „kraje zachodnie”, dochodziło do sukcesywnego wzrostu udziału rządów w gospodarkach tych państw. Jako cezurę czasową owego wzrostu aktywności państw w gospodarce, przyjmuje się lata po II wojnie światowej, aż do końca lat 70-tych dwudziestego wieku. Zwiększona aktywność powoduje zwiększone zapotrzebowanie na środki finansowe, w konsekwencji czego wraz ze wzrostami wydatków państwa (na realizację założeń państwa socjalnego), rosły podatki. Konsekwentnie, wzrost podatków prowadził do wzrostu kosztów produkcji a ten - do wzrostu poziomu cen oraz inflacji. Próby utrzymania założeń państwa opiekuńczego doprowadziły do akceleracji wzrostu powyższych czynników. Kryzys państwa opiekuńczego opartego na doktrynie Keynesa był zatem, jak się wydaje, nieunikniony. Lata 70-te i tzw. „wielka inflacja” skłoniły myślicieli do poszukiwania innych rozwiązań oraz kierunków transformacji. „Wtedy na scenie pojawił się (...) Milton Friedman wraz ze swoją teorią monetarystyczną”¹⁸³.

Począwszy od lat 70-tych minionego wieku widoczny jest coraz większy nacisk na konkretne rozwiązania w sferze socjalnej oraz odchodzenie od „ogólnych” definicji państwa dobrobytu, formułowanych wcześniej. Coraz bardziej widoczne są głosy krytyczne, sprzeczające rolę państwa opiekuńczego np. do utrzymania niepracujących czy zabezpieczenia przed konfliktami wewnętrznymi.

Dwie dekady później następuje pewien renesans definicji ogólnych, odwołujących się do wartości uniwersalnych. Jest to jednak niejednolity głos, ponieważ nadal widoczne są, a wręcz utrwalające, głosy krytyczne. Do czasów współczesnych wskazuje się na szereg sprzeczności w elementarnych założeniach państwa dobrobytu, przykładowo na jego „rozszerzającą się naturę”¹⁸⁴. Efektem sprzeczności, będą koncepcje krytyki wobec państwa dobrobytu.

6.2 Kształtowanie się państwa opiekuńczego

Poszukując genezy państwa opiekuńczego (dobrobytu) można nawiązać do poglądu wyrażonego przez Huberta Izdebskiego który stwierdza, że „sama nazwa „państwa dobrobytu” (*Welfare State*), bezwiednie nawiązująca do pomysłów z doby oświeconego absolutyzmu pojawiła się po 1945 r. w Wielkiej Brytanii na oznaczenie polityki ówczesnego rządu Partii Pracy. Ideologia ta - uznająca, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie wszystkim obywatelom minimum dobrobytu fizycznego i cywilizacyjnego - ukształtowała się na podstawie doświadczeń wielkiego kryzysu lat 30. XX w. głównie w Wielkiej Brytanii i w Szwecji”¹⁸⁵. Autor dodaje, iż „podstawy teoretyczne „państwa dobrobytu” stworzył angielski ekonomista John Maynard Keynes (...) Po II wojnie światowej stworzone zostały dalsze podstawy teorii interwencjonizmu państwowego, w związku z rozwojem badań nad rolą państwa w krajach rozwijających się. Szczególną rolę odegrał w tym zakresie Myrdal (1898-

¹⁸³ Tamże.

¹⁸⁴ Por. G. Sparrow: *Tajemnice Wszechświata: najnowsze odkrycia*, Warszawa 2011, *passim* - w kontekście rozszerzającego, uciekającego wszechświata.

¹⁸⁵ H. Izdebski: *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2007, s. 213.

1987 r.), przedstawiciel szwedzkiej szkoły ekonomii”¹⁸⁶. A zatem można uznać, że państwo opiekuńcze rozwijało się w krajach europejskich od XIX w., przy czym podwaliny pod ten umowy początek okresu, zaistniały już znacznie wcześniej. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że fundamenty dla rozwoju państwa dobrobytu mają złożony charakter i powstały w wyniku skomplikowanej ewolucji i przenikania się różnych czynników, przykładowo: edukacji i idącego za nią oświecenia, zmian społecznych, sposobów produkcji. Thomas Geisen wskazuje, że „ważne podstawy społeczno-historyczne do powstania zasady państwa socjalnego w Europie stworzyły oświecenie i rewolucje mieszczańskie. Ścisłe powiązane z tym było upowszechnienie się kapitalistycznego sposobu produkcji (...) Poprzez rozwój państwa socjalnego nastąpiło w pierwszej linii ekonomiczne i polityczne włączenie i integracja pracowników najemnych w społeczeństwo mieszczańskie. W tym procesie zastąpiono przymusowe udomowienie poddanych środkami dyscypliny i kontroli (...) Stąd odpowiednie układy socjalno-państwowe są zawsze wynikiem sporów, walk, oporu ludzi, gdyż państwo socjalne, jako rezultat walk o podział, przedstawia sobą w końcu zawsze także formę kompensacji interesów między różnymi klasami społecznymi”¹⁸⁷. Pogląd Geisena o kształtowaniu się państwa opiekuńczego nawiązuje wprost do poglądów o kształtowaniu się opieki społecznej, a zwłaszcza do grupy poglądów o utylitarnym i pragmatycznym charakterze tej opieki.

K. Zamorska stwierdza, że „zręby państwa socjalnego zapoczątkował Otto von Bismarck, wprowadzając pierwsze świadczenia socjalne dla robotników o niskich płacach. Podobne przedsięwzięcia do wybuchu I wojny światowej podjęte zostały we wszystkich krajach uprzemysłowionych. Geneza państwa opiekuńczego bierze więc swój początek znacznie wcześniej niż w latach 30. i w teorii Keynesa”¹⁸⁸. S. Golinowska zakorzenia natomiast państwo opiekuńcze w koncepcji państwa narodowego, twierdząc, że: „państwo opiekuńcze jest ważnym elementem tradycyjnego państwa narodowego”¹⁸⁹. Warto także przywołać przykład amerykański oraz wskazać, że „początek państwa opiekuńczego w Stanach Zjednoczonych datuje się na rok 1932. Wybory prezydenckie wygrał wówczas kandydat partii demokratycznej Franklin Delano Roosevelt (...) Został zaprzysiężony 4 marca 1933 r., a więc w chwili gdy gospodarka amerykańska osiągnęła dno wielkiego kryzysu (...) Odpowiedzią na zaistniałą sytuację był program zwany potocznie Nowym Ładem

¹⁸⁶ Tamże, s. 214. Autor pisze, że „w wydanym w 1936 r. dziele „Ogólna teoria procentu, zatrudnienia i pieniądza”. Keynes, który już w 1926 r., ogłosił artykuł pod znamienym tytułem „Koniec *laissez-faire*”, starał się dowieść, że wszelkie zle strony kapitalistycznej gospodarki: bezrobocie, pauperyzacja mas, kryzysy, mogą być usunięte w ramach kapitalizmu, pod warunkiem przejścia przez państwo roli gwaranta prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz prowadzenia przez państwo odpowiedniej polityki gospodarczej. Ten regulowany kapitalizm powinien polegać na zwiększeniu inwestycji państwowych oraz pobudzaniu przez państwo inwestycji publicznych, przy czym tzw. lewica keynesowska, o orientacji socjaldemokratycznej połączyła ten program ekonomiczny z programem gruntownych reform socjalnych finansowanych z wysokich podatków”.

¹⁸⁷ T. Geisen: *Państwo socjalne w okresie modernizmu. O powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Europie* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 55.

¹⁸⁸ K. Zamorska: *Prawa państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji...*, jw., s. 77.

¹⁸⁹ S. Golinowska: *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji...*, jw., s. 15. Autorka dodaje też, że: „obie wielkie instytucje społeczeństwa ostatniego wieku: państwo narodowe i państwo opiekuńcze ulegają przeobrażeniu. Państwo narodowe na tle globalizacji i procesów integracyjnych, a państwo opiekuńcze – dodatkowo na tle nowych kwestii socjalnych i trudności z ich rozwiązywaniem dotychczasowymi metodami zabezpieczenia socjalnego”.

(*New Deal*) (...) Nowy Ład zaowocował eksplozją programów zarówno gospodarczych jak i społecznych¹⁹⁰.

Podsumowując warstwę historyczną kształtowania się państwa opiekuńczego i przechodząc do warstwy teoretycznej, można odwołać się do Z. Baumana, który skonstatował, że „od samego początku nowoczesne państwo musiało wziąć na swe barki niewdzięczne i trudne zadanie zagospodarowania lęku (...) Wbrew powszechnemu mniemaniu to raczej ochrona (zbiorowe ubezpieczenie od następstw indywidualnych nieszczęśliwych wypadków), a nie redystrybucja majątku legła u podstaw „państwa opiekuńczego”, ku któremu prowadził niestrudzenie rozwój państwa nowoczesnego. Ludzie pozbawieni gospodarczego, kulturalnego lub społecznego kapitału (nie posiadający niczego poza zdolnością do pracy) „mogą być chronieni zbiorowo albo wcale”¹⁹¹. Zdaniem Baumana, genezy państwa opiekuńczego należy upatrywać w lęku przed niepewnością – koniecznym do zagospodarowania przez państwo.

Zdaniem K. Zamorskiej „państwo opiekuńcze wyrasta z pewnych wartości: dostrzeżenie zinstytucjonalizowanej potrzeby pomocy słabszym czy zapewnienie przyzwoitego poziomu życia. Cechą wyróżniającą zatem prawa społeczne jest zmniejszanie skutków ubóstwa z jednej strony, a z drugiej - powinny one prowadzić do stworzenia pewnego minimum równości szans przez wyrównanie warunków bytu społeczeństwa”¹⁹². S. Zawadzki natomiast odwołuje się do Williama Robsona. „Wskazując na wielość powiązań ideologicznych koncepcji *welfare state* W. Robson wymienia m. in. idee wolności, równości i braterstwa rewolucji francuskiej, utylitarystyczną filozofię Bentham’a z jego zasadą maksimum szczęścia dla największej liczby ludzi, teorię socjalizmu (zwłaszcza w wersji fabiańskiej), teorię ekonomiczną Keynesa z jej wytycznymi w zakresie przeciwdziałania kryzysom i masowemu bezrobociu. Do prekursorów *welfare state* zalicza Robson zarówno Bismarcka, jak i Hobhouse’a, Beveridge’a, a także S. i B. Webbów”¹⁹³. Tymczasem S. Golinowska, jak się wydaje, upatruje korzeni państwa opiekuńczego w teorii umowy społecznej. Autorka w pierwszej kolejności wyjaśnia, że „istotą teorii umowy społecznej jest legitymacja istnienia działania państwa w wyniku zgody indywidualnych członków społeczeństwa ze względu na ich interes, uświadomiony w procesie historycznym i doświadczeniu społecznym. Punktem wyjścia tej teorii, podobnie jak całości teorii ekonomicznych w nurcie liberalnym jest założenie, że indywidualna wolność każdego członka społeczeństwa ma rangę najwyższą. Jeżeli wolność ta zostaje ograniczona, to można na to ograniczenie przystać wtedy, kiedy wszyscy członkowie społeczeństwa wyrażą nań zgodę”¹⁹⁴. W dalszej kolejności prezentuje koncepcje: minimalnego państwa Nozicka, społeczności pierwotnej Rawlsa i Buchanana, konstatując, że „w państwie socjalnym, którego źródłem jest redystrybucja dochodów (zabieranie jednym i dawanie innym) uzyskanie *consensusu* jest warunkiem podstawowym jego stabilnego i pokojowego istnienia. Negocjowanie korzyści i ograniczeń decyzji, a nawet

¹⁹⁰ P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 60 i 61.

¹⁹¹ Z. Bauman: *Europa: niedokończona przygoda*, Kraków 2005, s. 147; przywołując: R. Castel: *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris 2003.

¹⁹² K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej...*, jw., s. 77.

¹⁹³ S. Zawadzki: *Państwo dobrobytu...*, jw., s. 71; przywołując: W. Robson: *The Welfare State*, London 1957.

¹⁹⁴ S. Golinowska: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej...*, jw., s. 11.

strat stanowi *signum temporis* współczesnej demokracji”¹⁹⁵. S. Golinowska nawiązuje także do koncepcji F. Hayeka zawartych w jego „Konstytucji wolności”. Wskazuje, że „Hayek nie wierzy w ludzki rozum, ludzką inteligencję zdolną do zaprojektowania i ogarnięcia całości systemów społecznych. Jego zdaniem tylko ewolucyjne zmiany, uczenie na błędach, doświadczenie, przynoszą w skutkach system który znajduje legitymację społeczną. Hayek przede wszystkim neguje monopol państwa w rozwiązywaniu kwestii socjalnych. Nie neguje jednak socjalnych funkcji państwa w ogóle. Konkurencja, która jest motorem postępowych zmian, powinna mieć także miejsce w obszarze społecznym i z tego założenia wynika propagowanie rozwiązań pluralistycznych”¹⁹⁶. L. Jodkowska wskazuje natomiast, że „koncepcja państwa opiekuńczego rozwinęła się na gruncie rozważań teorii dobrobytu i sprawiedliwości społecznej, jako alternatywna do ideologii marksistowskiej (...) Współczesne teorie, niezależnie od tego, czy dominuje w nich wyższość wolności nad równością lub odwrotnie, w głównej mierze zajmują się zagadnieniami sprawiedliwości społecznej jako takiej, która wpływa na kształt nowoczesnych społeczeństw. Z tego powodu centralne miejsce zajmuje w nich problem dystrybucji i redystrybucji dochodów prowadzących do osiągnięcia dobrobytu (...) Do koncepcji sprawiedliwości opartych na dobrobycie można zaliczyć teorię sprawiedliwości J. Rawlsa oraz teorię optimum V. Pareto. Teorię nieopartą na dobrobycie rozwinął m.in. A. Sen”¹⁹⁷.

A zatem zrębów państwa opiekuńczego można dopatrywać się już w polityce Bismarcka, przy czym dostrzegalne jest silne zakorzenienie państwa opiekuńczego w państwie narodowym. Lata 30 XX w. to rozwój koncepcji państwa opiekuńczego – z istotnym ograniczeniem do demokratycznych państw prawa modelu zachodniego. Dalsza jej ekspansja następuje po II wojnie światowej (również z ograniczeniem jak wyżej), by osiągnąć swoisty *limes* w latach 70 i 80 XX w. „Założenia ideologiczne państwa socjalnego (państwa dobrobytu) zaczęły być stopniowo weryfikowane w latach 80 XX w. Proces ten nasilał się z każdym kolejnym rokiem. Okazało się wówczas, że wykonywanie przez państwo coraz to nowych zadań publicznych znajduje swe naturalne granice, tak ze względu na jego zdolności finansowe, jak i będące w jakimś stopniu ich pochodną zdolności administracyjne”¹⁹⁸. Współcześnie dominuje krytyka państwa dobrobytu¹⁹⁹, jakkolwiek przykładowo Z. Bauman pisze, że „nieliczne (głównie skandynawskie) państwa, które wciąż myślą niechętnie o porzuceniu

¹⁹⁵ Tamże, s. 11-25.

¹⁹⁶ Tamże, s. 26.

¹⁹⁷ L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 26.

¹⁹⁸ R. Stasiowski: *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 253-256. Autor dodaje: „Uświadomienie sobie czyhającego zagrożenia w postaci kryzysu finansowego stało się początkiem przekształceń funkcjonalnych (które pociągnęły za sobą również; przekształcenia organizacyjne) administracji publicznej. Państwo świadczące zaczęło więc stopniowo, raczej z wolna niż raptownie, a czasami nawet bardzo powoli i ostrożnie, w różnych sferach swojego dotychczasowego zaangażowania i w różnych momentach, z niejednakową siłą i przy zastosowaniu rozmaitych form, redukować i komercjalizować zakres swoich obowiązków świadczenia względem ludności tworząc tym samym pewną wolną przestrzeń dla aktywności prywatnej”.

¹⁹⁹ W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna: problemy, teoria, empiria*, Warszawa 2001, s. 170: „W ożywionej debacie, która toczy się od końca lat siedemdziesiątych na temat socjalnych funkcji państwa zwanego *welfare state*, czyli państwa dobrobytu, przeważają tony krytyczne wobec tej instytucji”. Zagadnieniu krytyki państwa opiekuńczego poświęcam kolejną część rozdziału, stąd też w tym miejscu, wyłącznie sygnalizuję problem.

zinstytucjonalizowanych form ochrony odziedziczonych po czasach nowoczesnych i opierają się licznym naciskom na rzecz ich ograniczenia lub całkowitego zniesienia, spoglądają na siebie jak na fortecę obleganą przez siły wroga. Pozostałości państwa opiekuńczego uznają za przywilej, którego należy bronić wszelkimi sposobami przed intruzami chcącymi je ograbić lub jeszcze bardziej osłabić²⁰⁰. Co się zaś tyczy ideologicznych podstaw państwa dobrobytu, w tym zakresie prezentowanych jest wiele rozbieżnych poglądów. Jednakże generalizując, można przyjąć, że państwo opiekuńcze wyrasta z potrzeby zapewnienia pewnej ochrony (którą wtórnie możemy uznać za Hayekową „wolność” czy Benthamowską „użyteczność”) osobom potrzebującym²⁰¹.

Wyodrębniając etapy kształtowania się państwa opiekuńczego, zasadne jest nawiązanie do podziału zaproponowanego L. Dziewięcką-Bokun przy okazji omawiania genezy i etapów rozwoju polityki społecznej. Autorka wskazuje bowiem na: etap pierwszy – „wielkiej innowacji, zapoczątkowany w latach osiemdziesiątych XIX stulecia i trwający mniej więcej pięćdziesiąt lat, [charakteryzujący się dokonaniem] wyłomu w myśleniu o gospodarce, odpowiedzialności społecznej i demokracji (...) następny etap, nazwany przez H. Hecla „erą konsolidacji”; w przybliżeniu początek drugiej fazy przypada na lata trzydzieste, koniec zaś na późne lata czterdzieste i początek lat pięćdziesiątych. Czas kryzysu gospodarczego, a potem druga wojna światowa stopniowo przygotowywały grunt dla strukturyzacji socjalnej aktywności państwa, której początek dały ubezpieczenia społeczne. Etap eksperymentu dobiegał końca, zostawiając po sobie dobrze ugruntowaną technikę polityki społecznej — świadczenia na wypadek braku dochodów spowodowanego wieloma przyczynami. Od połowy lat pięćdziesiątych polityka społeczna rozpoczęła etap ekspansji, czyli podmiotowego i przedmiotowego poszerzania swego zakresu. Świadczeniami i przywilejami socjalnymi obejmowano sukcesywnie coraz to nowe grupy społeczne co prowadziło do powiększania kosztów polityki społecznej i zmuszało rząd do poszukiwania ekonomicznych źródeł finansowania ich socjalnej ekspansji²⁰². Warto w tym miejscu nawiązać także do „kamieni milowych” kształtowania się koncepcji *welfare state* w postaci: reform społecznych Bismarcka w Niemczech, reform społecznych w Anglii 1906-1914, *New Dealu* Roosevelta w Stanach Zjednoczonych, rządów Partii Pracy w Anglii 1945-1950²⁰³.

6.2.1 Przykład brytyjski

Pierwotne przejawy ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej można zaobserwować na początku XVI w., kiedy to w Anglii została wprowadzona pierwotna ustawa o ubogich (*poor law*). Ukierunkowana na zapobieganie zamieszkom ze strony wspomnianych ubogich,

²⁰⁰ Z. Bauman: *Europa: niedokończona przygoda...*, jw., s. 153.

²⁰¹ H. Izdebski pisząc o J. Benthamie: „Jego zdaniem, rozum nie może przeciwstawiać się zmysłom, lecz jest wyrazem równowagi interesów. Jest rzeczą prawników i polityków, by interesy jednostek doprowadzić do harmonii. Była to koncepcja programowo odrzucająca - tak jak czynili to konserwatyści - aprioryczne idee i radykalne programy. Zamiast konserwatywnego kultu tradycji i tradycyjnych wartości, proponowała ona inną podstawę myślową, a mianowicie utylitaryzm”. H. Izdebski: *Historia myśli politycznej i prawnej...*, jw., s. 165.

²⁰² L. Dziewięcka-Bokun: *Systemowe determinanty polityki społecznej...*, jw., s. 55-70.

²⁰³ S. Zawadzki: *Państwo dobrobytu...*, jw., s. 117. Por., tamże: *Etapy kształtowania się koncepcji „welfare state”*, s. 114-148

wyposażała ówczesne jednostki podziału administracyjnego - komuny (*parishes*), w prawo przyznawania świadczeń²⁰⁴.

Ponad dwa wieki później, w 1834 r. w zmieniającej się na skutek uprzemysłowienia i urbanizacji Wielkiej Brytanii, przeprowadzono reformę ustawy o ubogich. W jej założeniach, państwo miało podjąć próbę zdefiniowania na nowo problemu ludzi ubogich, opierając się na bazie uniwersalnego ustawodawstwa i zasad. Odtąd świadczenia socjalne miały być realizowane w wymiarze ogólnonarodowym, na jednolitej podstawie, by w ten sposób zminimalizować duże różnice lokalne. Kluczem do tej reformy była próba zapanowania nad zbyt szybko rosnącymi wydatkami publicznymi przeznaczanymi na przeciwdziałanie ubóstwu. Na gruncie ustawy z 1834 r. kluczowe były dwie instytucje: „test domu pracy” polegający na kierowaniu potencjalnych beneficjentów opieki do przesyconych surowymi regułami domów pracy, w których mieli udowodnić swoją chęć do pracy oraz „zasada zmniejszonej zdolności do czynności prawnych (*less eligibility*)”, która oznaczała, że beneficjenci pomocy społecznej państwa mają mieć mniej uprawnień aniżeli najmniej zarabiający robotnicy. Powyższe zasady w liberalnej Wielkiej Brytanii ugruntowały przeświadczenie, że korzystanie ze świadczeń pomocowych jest związane z przyznaniem się do indywidualnych słabości²⁰⁵.

Dalszy rozwój polityki społecznej w XIX i na początku XX w. podlegał silnym wpływom tradycji liberalnych w polityce gospodarczej, co wyrażało się w przekonaniu, że państwo, aby utrzymać wzrost gospodarczy, nie powinno ingerować w mechanizmy wolnego rynku - chociażby przez nowe ustawodawstwo o charakterze pomocowym²⁰⁶.

Przekonanie takie ustępowało jednak powoli pola do reform, w szczególności wobec zaostrażania się problemów społecznych oraz organizującego się w ich następstwie ruchu robotniczego. Poprzez szereg pojedynczych przedsięwzięć prawodawczych, państwo brytyjskie próbowało przeciwdziałać powyższym problemom. Wymienić tu należy ustawy: polepszające pracę dzieci i dorosłych z 1844 r., z zakresu zdrowia publicznego z 1866 r. i 1875 r., kształcenia szkolnego dzieci robotników z 1870 r. Poprzez powyższe działania legislacyjne „kreowano wówczas solidarystyczny charakter państwa jako protektora godnych warunków życia obywateli”²⁰⁷.

Początek XX w. przyniósł dalszy postęp w zakresie ustawodawstwa socjalnego. Nowe milenium przyniosło także zmianę w powszechnym przekonaniu, co do przyczyn ogólnie pojmowanej biedy. W miejsce sankcjonowanego przez chociażby ustawę ubogich z XIX w. przekonania, że potrzebujący wsparcia jest niejako sam sobie winien z uwagi na indywidualne słabości, pojawiały się hasła, że u stóp tejże biedy nie leżą tylko i wyłącznie przyczyny indywidualne (słabości jednostki), ale także przyczyny znacznie szersze; społeczne i ekonomiczne²⁰⁸. Ustawy: o emerytach z 1908 r., o narodowym ubezpieczeniu zdrowotnym

²⁰⁴ Zob. D. Fraser: *The evolution of the British Welfare State*, Londyn 1984, passim, cyt. za: *Państwo socjalne w Europie...*, jw.

²⁰⁵ T. Scharf: *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy ubogich do „trzeciej drogi”* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 61 i 62.

²⁰⁶ Tamże.

²⁰⁷ M. Grewiński: *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009, s. 39

²⁰⁸ T. Scharf wskazuje, że istotne w kontekście tej przemiany społeczeństwa dużą rolę odegrali reformatorzy społeczni: Charles Booth i Seebohm Rowntree, badający problem ubóstwa społeczeństwa miejskiego Londynu i Yorku.

z 1911 r. i ustawy o ubezpieczeniu bezrobotnych z 1911 r. wprowadziły nową jakość w ówczesnym brytyjskim systemie opiekuńczym. Niestety wielkie kryzysy lat 20-tych i 30-tych XX w. pokazały niestabilność stworzonego systemu. W obliczu deficytu budżetowego, wbrew zasadom powyższych ustaw socjalnych (zakładającym m. in. system składkowy, co w przyszłości miało gwarantować określone świadczenia, niezależnie od sytuacji) dochodziło do sytuacji tzw. „sprawdzania stopnia niedostatku”. Świadczenie opiekuńcze od państwa mógł zatem uzyskać wyłącznie ten, kto znajdował się w rzeczywistym niedostatku, pomimo wcześniejszego partycypowania finansowego w systemie ubezpieczeniowym²⁰⁹. W następstwie kryzysu, którego nie sposób było łagodzić funkcjonującymi ówczynie instrumentami prawa, zapoczątkowany został etap odejścia od tradycyjnych, brytyjskich zasad liberalizmu gospodarczego, zaś coraz większy wpływ na myśl polityczną wywierały interwencjonistyczne koncepcje J. M. Keynesa.

Istotnym efektem, który wynikał z powyższej koncepcji opiekuńczości państwa jest pewien podział społeczny, który do dziś funkcjonuje w społeczeństwie brytyjskim. Otóż „reprodukcja porządku mieszczańskiego w sferze społecznej jest widoczna w rozróżnieniu „godnych” a „niegodnych” odbiorców świadczeń socjalnych. W przypadku „godnych” odbiorców chodzi o członków społeczeństwa mieszczańskiego, którzy „nie z własnej winy” popadli w ubóstwo i którzy na podstawie dotychczas okazywanej zdolności do integracji powinni otrzymać pomoc społeczeństwa. „Niegodni” odbiorcy świadczeń socjalnych to tacy, którzy nie podporządkowują się społecznym wartościom i ideałom. W przypadku tych „zdezintegrowanych” chodzi o outsiderów, którym odmawia się prawa do społecznej partycypacji i udziału – w tym przypadku świadczeniach socjalnych, które społeczeństwo stawia do dyspozycji. Pod względem ideologicznym służyło to uogólnieniu działalności polegającej na pracy i wprowadzeniu specyficznego etosu pracy, który uzasadniał centralną pozycję i znaczenie zarobkowania w społeczeństwie. Ten ideologiczny podział na „dobrych” i „złych” odbiorców świadczeń socjalnych obowiązuje do dzisiaj w całym zakresie świadczeń socjalnych, zarówno gdy chodzi o sfery finansowane ze składek, jak i z podatków”²¹⁰.

Brytyjskie państwo dobrobytu swój renesans przeżywało po drugiej wojnie światowej, kiedy powszechnie akceptowana doktryna Keynesa została dowartościowana przez konkretne działania polityczne władz brytyjskich²¹¹.

Doświadczenia wojenne społeczeństwa brytyjskiego miały ogromny wpływ na kształtowanie się państwa dobrobytu. Wśród najważniejszych elementów jakie należałoby tutaj wymienić, znajdują się: poczucie wspólnoty i przekonanie o celowości „wspólnego działania” wśród obywateli brytyjskich, zapoczątkowane w trakcie działań wojennych, centralne zarządzanie przez państwo, zapoczątkowane chociażby koniecznością racjonowania wody i żywności, kierowania pracowników w określone sektory gospodarki czy rosnące na sile

²⁰⁹ Przypomina to nieco rozwiązania funkcjonujące w obecnym systemie pomocy społecznej w Polsce, a zakładające przyznawanie niektórych świadczeń, takich jak np. specjalny zasiłek celowy, w oparciu o tzw. uznanie administracyjne, co sprowadza się do wyrażenia przekonania przez organ administracji, że w konkretnej sprawie zachodzi konieczność udzielenia wsparcia.

²¹⁰ T. Geisen: *Państwo socjalne w okresie modernizmu. O powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Europie* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 45.

²¹¹ M. Grewiński: *Wielosektorowa polityka...*, jw., s. 38 i 39.

interwencyjne teorie Keynesa. Ogólnie rzecz biorąc nastąpiła swoista przemiana w sposobie spojrzenia na sprawy państwa i odczuwalna była transformacja od indywidualizmu do uniwersalizmu.

Kamieniem milowym w procesie tworzenia brytyjskiego *welfare state* był tzw. „Raport Beveridge’a” z 20 listopada 1942 r.²¹² Przyjmuje się, że raport ten stanowi podstawę dla powstania jak i funkcjonowania tzw. „klasycznego brytyjskiego państwa dobrobytu”²¹³. Podkreślić przy tym należy, iż Beveridge był politykiem powszechnie uznawanym za liberała, stąd u podstawowych założeń jego myśli socjalnej legło przekonanie, że skoro społeczeństwo brytyjskie w czasie wojny mogło wypracować powszechne zatrudnienie, mobilizację a co za tym idzie, środki na prowadzenie działań wojennych, to w czasie pokoju, analogiczny wysiłek może być skierowany ku budowie państwa dobrobytu.

Z. Bauman wskazuje, że „liberałowi takiemu jak William Beveridge nie wystarczyło deklaratywnie wolności dla wszystkich. Konieczne było również dopilnowanie, aby wszyscy mieli środki i skłonność do korzystania z tej wolności, którą, zgodnie z prawem, posiadali”²¹⁴

Stosunkowo nieobszerny raport stwarzał szereg podstawowych założeń, na których miało oprzeć się nowe, powojenne państwo²¹⁵. Po pierwsze w raporcie przewidziano powszechny system składkowy ukierunkowany na wsparcie obywateli w chorobie, bezrobociu i w starości. System miał opierać się na minimalnych składkach ponoszonych solidarnie przez państwo, pracodawcę i pracownika. Minimalizm składek miał powodować tym samym powszechność systemu - każdego pracującego (a w założeniu miała pracować znaczna część społeczeństwa) miało być stać na odprowadzanie składek na ubezpieczenia. Co więcej, system nie zakładał wykluczenia osób najbardziej potrzebujących, które nie miały środków na opłacenie składek; pomimo tego braku miały zachować prawo do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Realizowaniu powyższych założeń miała towarzyszyć ingerencja państwa w rynek pracy, przynajmniej w początkowym okresie funkcjonowania reformy - w myśl zasady: im więcej osób pracuje, tym więcej składek znajdzie się w puli systemu ubezpieczeń. Dodatkowo Beveridge zakładał rozwój narodowej opieki zdrowotnej finansowanej z podatków oraz rozwój powszechnej edukacji - co udało się zrealizować już w 1944 r. zapewniając wszystkim dzieciom, niezależnie od pochodzenia i statusu finansowego rodziny, dostęp do bezpłatnego szkolnictwa średniego.

Konsekwencjami założeń raportu było wprowadzenie przez powojenny rząd laburzystów ustawy o świadczeniach rodzinnych (1945), ustawy o ubezpieczeniach narodowych (1946), ustawy o służbie zdrowia (1946) i ustawy o pomocy społecznej (1946)²¹⁶. Tym samym „stworzono w Wielkiej Brytanii system dobrobytu nowego typu. Przede wszystkim ustawa o ubezpieczeniach narodowych i o pomocy społecznej oznaczały koniec starej ustawy o ubogich, jednak niekoniecznie koniec obowiązywania jej zasad; (...) zapoczątkowały (...)

²¹² W. Beveridge: *Social insurance and allied services. Report by sir William Beveridge*, „Bulletin of the World Health Organization” nr 78(6)/2000, s. 847-855.

²¹³ Zob. T. Scharf: *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy ubogich do „trzeciej drogi”* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 65 i nn.

²¹⁴ Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy...*, jw., s. 92.

²¹⁵ W biuletynie WHO, który cytuję uprzednio zajmuje dziewięć stron maszynopisu.

²¹⁶ Społeczna akceptacja „klasycznego państwa dobrobytu” wyrażonego w raporcie Beveridge’a po wojnie doprowadziła do politycznej klęski konserwatystów, oponujących przeciwko takim rozwiązaniom.

jedyną w swoim rodzaju pod względem historycznym fazę w rozwoju brytyjskiej polityki społecznej [poprzez] (...) próbę podnoszenia (...) dobrobytu poszczególnych obywateli”²¹⁷.

Pomimo początkowej, powszechnej akceptacji przez brytyjskie społeczeństwo modelu klasycznego państwa dobrobytu, wraz z upływem czasu, akceptacja ta podupadała. Założenia sformułowane przez Beveridgea okazały się nie do końca odpowiadać potrzebom zmieniającego się dynamicznie społeczeństwa. „Mimo chwalonego za wszechstronność systemu dobrobytu w 1960 roku jeszcze 7 mln Brytyjczyków żyło w ubóstwie. Wśród nich było wielu emerytów z prawem do świadczeń społecznych, jednak niestarájących się o nie, by uniknąć napiętnowania”²¹⁸. W latach 70-tych XX w. doszło do znaczącej zmiany - w miejsce powszechnej akceptacji pojawiła się powszechna postawa krytyczna wobec państwa dobrobytu w ówczesnym kształcie. Krytyka doprowadziła do istotnych zmian w modelu funkcjonowania państwa brytyjskiego, gdzie ostatecznie, już od roku 1979 r. zwyciężyła konserwatywna wizja państwa kreowana przez rząd Margaret Thatcher. Dotychczasowe rozwiązania oparte na keynesizmie, a co za tym idzie, interwencjonizmie państwa w sferę socjalną, ustąpiły na rzecz tez Milтона Friedmana, sformułowanych już od lat 60-tych XX w. Państwo nacechowane interwencjonizmem, paternalizmem miało przekształcić się w duchu neoliberalizmu, w państwo, w którym „codzienna polityka społeczno-polityczna dążyła do zaakceptowania przez ludzi własnej odpowiedzialności finansowej za osobiste zdrowie i dobrobyt (...); ludzie powinni być pielęgnowani „we wspólnocie” i „przez wspólnotę” co stało w silnym kontraście wobec kolektywizmu klasycznego państwa dobrobytu”²¹⁹.

W latach 1979-1997 doszło do preredagowania celów państwa dobrobytu, sformułowanych po II wojnie światowej. Przebudowa klasycznego modelu państwa w model neoliberalny została oparta na trzech filarach: prywatyzacji sfery społecznej, ograniczeniu wydatków komunalnych i poddaniu ich kontroli centralnej oraz instrumentalizacji nierówności społecznej. Nadrzędnym celem ekonomicznym nowego państwa dobrobytu była także rygorystyczna walka ukierunkowana na zmniejszanie inflacji, co w praktyce odbyło się kosztem zwiększającego się bezrobocia.

Interesującym rozwiązaniem było pierwsze z założeń neoliberalnego, brytyjskiego państwa dobrobytu, a mianowicie założenie przebudowy państwa dobrobytu poprzez prywatyzację sektora socjalnego. Począwszy od 1980 r. doszło do szeregu działań realizujących to założenie. Były to przykładowo: powszechna sprzedaż mieszkań socjalnych ich mieszkańcom dla powiększenia i ożywienia wtórnego rynku nieruchomości, stworzenie wewnętrznego rynku w sektorze służby zdrowia, dopuszczenie możliwości funkcjonowania prywatnego sektora penitencjarnego.

Pomimo tak zakrojonych działań ukierunkowanych na neoliberalną reformę państwa dobrobytu, w literaturze przedmiotu można spotkać głosy krytyczne. „Oceniając konserwatywną politykę społeczną trzeba wreszcie wskazać, że spodziewane korzyści finansowe cięć na koniec miały niewielkie znaczenie. Vic George i Stewart Miller pokazali, że przemiana

²¹⁷ T. Scharf: *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy ubogich do „trzeciej drogi”* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 66, wskazując jednocześnie na postać historyka społecznego Rodneya Lowe.

²¹⁸ Tamże, s. 68, odsyłając przy tym do por. B. Abel-Smith, P. Townsend: *The Poor and the Poorest: A new Analysis of the Ministry of Labour's Family Expenditure Surveys of 1953-54 and 1960*, London 1966.

²¹⁹ Tamże, s. 69.

demograficzna i realizowanie forsowanej polityki bezrobocia doprowadziły do tego, że koszty państwa dobrobytu w tym okresie pozostały niemalże takie same²²⁰. Zamiast tego w latach 80-tych i wczesnych latach 90-tych nasiliła się klasowa dysproporcja w społeczeństwie brytyjskim²²¹.

6.2.2 Przykład francuski

W literaturze przedmiotu nauk społecznych wskazuje się, że „pierwsze debaty na temat ochrony przed biedą sięgają czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej (1789), gdy po raz pierwszy wspieranie biednych ze środków publicznych (*les secours publics*) zostało sformułowane jako problem polityczny, a nawet znalazło swoje odbicie w konstytucji (1793)”²²².

Kolejno, przez cały XIX w., wraz z postępującym uprzemysłowieniem w społeczeństwie francuskim toczyły się dyskusje nad kierunkami rozwoju systemu socjalnego. Co istotne, w tym czasie doniosłą rolę spełniały czynniki pozapaństwowe: przy zakładach pracy powstawały zapomogowe kasy zakładowe, zaś polityka pracodawców ukierunkowana była na wspieranie pracowników, co mogło przekładać się na lepsze ich zdyscyplinowanie i powiększenie potencjału pracy. Od 1898 r. oficjalnie zaczęły funkcjonować *mutuelles* - towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Co więcej, sektor prywatny bronił się przed ustawowym uregulowaniem ubezpieczeń pracowników, pozostawiając tą kwestię wspomnianym już towarzystwom. „Dopiero ustawę o emeryturach pracobiorców i rolników - *loi sur les retraites ouvrières et paysannes* z roku 1910 można traktować *de facto* jako wprowadzenie zagwarantowanego prawnie ubezpieczenia społecznego”²²³.

Po I wojnie światowej znaczenie dla *protection sociale* jako kluczowego elementu państwa dobrobytu miało przyłączenie Alzacji i Lotaryngii. Obowiązujące tam niemieckie ustawodawstwo w zakresie ubezpieczenia społecznego przeniknęło do Francji doprowadzając do uchwalenia ustawy o ubezpieczeniu chorobowym i emerytalnym w 1930 r. i ustawy o świadczeniach rodzinnych w 1932 r. System ten wprowadzał możliwość swobodnego wyboru przez ubezpieczonego podmiotu ubezpieczającego: kasy lokalnej, branżowej czy spółdzielczej.

Dalsze koncepcje budowy francuskiego państwa dobrobytu tworzyły się w trakcie II wojny światowej, tak by ostatecznie ujrzeć światło dzienne już po jej zakończeniu. Ostatecznie, w centrum *Sécurité sociale* znalazło się pojęcie *Protection sociale* - zabezpieczenia społecznego. Istotne jest także, to, że w powojennej Francji całkowicie porzucono rozwiązania nawiązujące do uprzednio obowiązującej idei państwa socjalnego Bismarcka.

Ostatecznie, konkretne rozwiązania zawarte w ramach polityki bezpieczeństwa społecznego, jako filaru państwa dobrobytu, zapadały w powiązaniu z koncepcjami wynikającymi z raportu Beveridgea. O ile jednak system państwa socjalnego w Wielkiej Brytanii opierał

²²⁰ V. George, S. Miller: *The Thatcherite attempt to square the circle* [w:] *Social policy towards 2000: Squaring the Welfare Circle*, London 1994, cyt. za: *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 70 i n.

²²¹ T. Scharf: *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy ubogich do „trzeciej drogi”* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 71 i 72.

²²² A. Lechevalier: *Francuski system Protection Sociale w XX wieku* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 125.

²²³ Tamże, s. 126.

się na trzech zasadach: uniwersalności ochrony, jednolitości organizacji i jednolitości świadczeń, to system francuski przyjął dwie pierwsze, ze wskazanych zasad. Jednolitość świadczeń została przy tym całkowicie odrzucona. Próbując opisać główne cele jakie towarzyszyły twórcom reformy francuskiego państwa dobrobytu, zaakcentować należy przede wszystkim konieczność zintegrowania społeczeństwa podzielonego wewnątrznie, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości emancypacji pracowników najemnych, jak i polepszenie sytuacji demograficznej w kraju.

Tym samym „francuski konglomerat z zastosowania i odrzucenia zasad ubezpieczenia społecznego Beveridge’a tworzył (...) podstawę do rozwoju francuskiego *Protection sociale* od roku 1945 po kryzys gospodarczy lat 70-tych (...) Ten okres silnego rozwoju państwa socjalnego był możliwy dzięki zastosowaniu kombinacji polityki gospodarczej o cechach keynesowskich i (jeszcze) silnej suwerenności narodowej w kontekście kontrolowanego otwarcia na zewnątrz”²²⁴.

W odniesieniu do francuskiego państwa dobrobytu, lata 70-te minionego wieku odsłoniły szereg jego słabości. W głównej mierze przyczyną, która doprowadziła do zmian w modelu tego państwa była swoista „nieszczelność” systemu opartego na identyfikacji obywateli przez pryzmat pracy zarobkowej. „Ponieważ rozwój rynku pracy nie mógł objąć ogółu ludności, część ludności nie była wychwytywana przez sieć pomocy społecznej skoncentrowanej na pracy zarobkowej, ponieważ nie nabyła ona prawa do pomocy”²²⁵. Potrzeba naprawy systemu poprzez rozszerzenie i upowszechnienie zabezpieczenia socjalnego znalazła swój wyraz w koncepcji świadczeń nieskładkowych - *Minima sociaux*.

Obok tej reformy, następowała stała rozbudowa świadczeń socjalnych skierowanych do rodzin. „Z tego punktu widzenia jeden z rzeczywistych oryginalnych aspektów systemu francuskiego polega na tym, że posługuje się metodami bismarckowskimi dla realizacji celów beveridgeowskich”²²⁶.

W latach 80-tych na francuskie państwo dobrobytu duży wpływ wywierały trzy główne czynniki: teorie neoliberalne, restrukturyzacja francuskiego przemysłu oraz osłabienie związków zawodowych. Z drugiej zaś strony państwo podejmowało nowe strategie interwencji ukierunkowanych na ograniczenie kosztów związanych z pracą. Stanowi to o specyfice francuskich rozwiązań; z jednej strony znajduje się podejście liberalne, z drugiej zaś interwencjonizm państwowy. Działania interwencyjne na przełomie lat 1970-1999 sprowadzały się w głównej mierze do prywatyzacji i decentralizacji zabezpieczenia społecznego. Doprowadziło to pogorszenia sytuacji francuskich pracowników najemnych, a co za tym idzie, konieczność rozbudowania systemu *Minima sociaux* dla podjęcia próby zniwelowania tego zjawiska.

Tak prowadzona polityka transformacji państwa opiekuńczego miała doniosłe skutki dla polityki gospodarczej kraju. O ile w 1970 r. wydatki na sektor socjalny kształtowały się na poziomie 17,5 % PKB, to już w 1999 r. poziom ten wynosił 28 % PKB. Odnotować należy także kryzys finansowania systemu ubezpieczeń społecznych z lat 1991-1997, który wraz z przyspieszeniem gospodarczym zapoczątkowanym w 1997 r., zaczął tracić na znaczeniu²²⁷.

²²⁴ A. Lechevalier: *Francuski system Protection Sociale w XX wieku* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 131 i 132.

²²⁵ Tamże, s. 133.

²²⁶ Tamże, s. 134.

²²⁷ Zob. K. Miśko-Iwanek: *Pomoc społeczna na przykładzie rozwiązań francuskich* [w:] *Nowoczesny model pomocy społecznej...*, jw.

Dokonując oceny tej transformacji, w literaturze wskazuje się na trzy główne aspekty²²⁸. Po pierwsze zmiany poskutkowały wzrastającym zastępowaniem zabezpieczenia przez pomoc społeczną. Po drugie, koncentrowały uwagę na ponownej integracji zawodowej odbiorców *Minima sociaux* aniżeli na stworzeniu strategii na rzecz likwidacji powodów dla których *Minima sociaux* były potrzebne. Po trzecie zaś, doprowadziły do podziału polityki społecznej, co w konsekwencji prowadzi do konkluzji, że „nie są one z pewnością odpowiednią strategią, by sprostać nowym wyzwaniom, przed którymi stoją zarówno systemu zabezpieczenia społecznego we Francji jak i w Europie”²²⁹.

6.2.3 Przykład niemiecki

Początki niemieckiego państwa socjalnego sięgają XIX w., tj. czasów „żelaznego kanclerza”, Otto von Bismarcka. „Dnia 17 listopada 1881 roku doszło do wymownego w skutkach wystąpienia Bismarcka i wygłoszenia, w imieniu cesarza Niemiec Wilhelma I, tak zwanego cesarskiego orędzia (*Keiserliche Botschaft*). Symboliczne wręcz stało się zawarte w orędziu zdanie, w myśl którego „uzdrowienie szkód socjalnych powinno odbywać się nie tylko w drodze represji, ale także dzięki pozytywnemu wspieraniu wzrostu dobrobytu [...], przy czym istotną rolę w tych działaniach ma do odegrania państwo”²³⁰. W odróżnieniu jednak od omawianej chociażby wcześniej Wielkiej Brytanii, „to nie bieda społeczna przyczyniła się do powstania systemów zabezpieczeń społecznych pod rządami kanclerza (...) - w wyniku industrializacji i rozwoju miast powstał proletariatus, który coraz częściej postrzegany był jako zagrożenie dla monarchii, kwestia społeczna zagrażała fundamentom ówczesnej władzy politycznej i ekonomicznej”²³¹. W konsekwencji przekonania, że niezbędne jest zapewnienie określonych praw grupom społecznym, które stanowią potencjalne zagrożenie dla funkcjonowania państwa w ówczesnym kształcie, wprowadzono m. in. następujące reformy: w 1883 r. ubezpieczenie zdrowotne dla pracowników, rok później ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków oraz ubezpieczenie emerytalne i na wypadek inwalidztwa dla pracowników w 1889 r. Co istotne, powyższe reformy nie miały charakteru powszechnego i skierowane były do ściśle określonych odbiorców, nazywanych „pracownikami przemysłowymi skłonnyymi do zrzeszania się i wzniecania konfliktów”²³².

W późniejszych latach następowało stopniowe, aczkolwiek wolno postępujące, rozszerzenie kręgu osób podlegających regulacjom socjalnym; w 1911 r. wprowadzone zostało ubezpieczenie społeczne urzędników. Pomimo włączenia kolejnej grupy społecznej w system socjalny - co pozornie mogłoby świadczyć o zwiększaniu stopnia jego powszechności, regulacja z 1911 r. dawała większe przywileje jej beneficjentom, co *de facto*, utrzymywało rozdziały społeczne.

²²⁸ A. Lechevalier: *Francuski system Protection Sociale w XX wieku* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 153 i nn.

²²⁹ Tamże, s. 153.

²³⁰ K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy...*, jw., s. 57.

²³¹ V. Ziegelmayr: *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 86.

²³² M. Schmidt: *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Grundwissen Politik*, Opladen 1988, s. 23, cyt. za: *Państwo socjalne w Europie*, jw.

We wczesnych latach powojennych, które przyniosły przejście cesarstwa w Republikę Weimarską, zniszczenia powojenne oraz kryzys lat 20., podjęto próby dalszych reform, dla „pozyskania lojalności robotników”²³³. Prosperita w latach 1924-1929 przyniosła wprowadzenie opieki społecznej w 1924 r. oraz w 1927 r. rozszerzenie systemu ubezpieczeń społecznych o dodatkowy, czwarty filar. Obok dotychczasowo funkcjonujących ubezpieczeń: emerytalnego, nieszczęśliwych wypadków i chorobowego, pojawił się element ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, co wynikało wprost z przyjęcia przez państwo odpowiedzialności a w konsekwencji - kompensacji negatywnych skutków gospodarczych jakie mogłyby zaistnieć.

Powracający kryzys lat 30. ograniczył wydatki na opisane wyżej reformy, co skutkowało rosnącym niezadowoleniem społecznym a w konsekwencji doprowadziło do mobilizowania się przeciwko państwu różnych grup interesu, w tym tych, które już wkrótce miały w tym państwie przejąć władzę.

W okresie reżimu narodowosocjalistycznego struktura systemu socjalnego pozostała w zasadzie nienaruszona, niemniej, doszło w niej do zmian. Podjęto działania upowszechniające pomoc społeczną, wprowadzając jednocześnie nowe jej elementy, takie jak zasiłki na dzieci, czy zasiłki macierzyńskie. Poziom finansowy świadczeń pozostawał jednak przez lata bez zmian, z uwagi na konieczność zapewnienia źródeł finansowania sektorowi zbrojeniowemu. Polityka społeczna służyła także realizacji ideologii rasistowskiej, służąc jako narzędzie mobilizacji społeczeństwa, dyscyplinowania ale i kontroli. Grupy społeczne zaliczane do „wrogów” z reguły wykluczano poza ramy systemu socjalnego, poddając je przy tym represjom²³⁴.

Z uwagi na powojenny podział Niemiec na RFN i NRD, rozwój tych państw w kontekście państwa socjalnego przebiegał w całkowicie odmienny sposób.

W historii RFN, można wyodrębnić trzy etapy kształtowania się państwa socjalnego: pomiędzy 1949 r. a 1955 r. stworzono instytucjonalne podstawy państwa socjalnego, po tym pod rządami konserwatywnymi nastąpiła trwająca do roku 1966 faza konsolidacji i dalszego doskonalenia, natomiast lata 1966-1969 przyniosły wysiłki naprawcze ukierunkowane na zmianę wypracowanego już systemu państwa socjalnego²³⁵.

W przypadku NRD nie sposób mówić o państwie dobrobytu, jakkolwiek warto zasygnalizować, że system zabezpieczenia społecznego oparty był tam na zasadach: jednolitości, centralnego zorganizowania i powszechności - obejmował prawie wszystkie grupy ludności i gałęzie ubezpieczeń (chorobowe, wypadkowe, emerytalne i macierzyńskie). Finansowanie następowało poprzez składki pracowników, pracodawców i państwa²³⁶.

Akcentując fundamentalne różnice pomiędzy powyższymi koncepcjami (RFN a NRD)

²³³ V. Ziegelmayr: *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 88, podkreślając jednocześnie na doniosłość reform w zakresie prawa pracy: wprowadzono ośmiogodzinny dzień pracy, doprowadzono do uznania wolności umów taryfowych i utworzenia instancji rozjemczych do przewyżyczenia konfliktów pracowniczych jak i ustawą o radach zakładowych z 1920 r. stworzono fundament zbiorowego prawa pracowniczego.

²³⁴ Tamże, s. 89. Nie wytrzymuje w tym kontekście krytyki pogląd L. Jodkowskiej jakoby „abstrahując i dystansując się od innych elementów polityki wewnętrznej Hitlera, należy stwierdzić, że polityka socjalna realizowana przez III Rzeszę utrzymała i poszerzyła świadczenia socjalne dla ludności i system wprowadzony przez O. Bismarcka”; L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 55.

²³⁵ Zob. V. Ziegelmayr: *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 89.

²³⁶ Tamże, s. 90 i 91.

wskazać należy, że o ile w RFN sektor socjalny opierał się na pracy zarobkowej obywateli, a w konsekwencji tej pracy, na zróżnicowanych pod względem jakościowym i ilościowym świadczeniach, to w NRD zabezpieczenie społeczne gwarantowało minimalną, ale jednolitą dla wszystkich grup społecznych, bazę świadczeń. Ewentualne niedobory miały wyrównywać świadczenia subwencjonowane tylko przez państwo (państwowa opieka medyczna, pomoc żywnościowa, mieszkaniowa)²³⁷.

Recesja lat 70. XX w. doprowadziła „do ograniczeń środków polityki społecznej; centralnym punktem była konsolidacja sieci społecznej, co w coraz większym stopniu związane było z bolesnymi cięciami. Trend ten zaostriżył się jeszcze pod rządami chrześcijańsko-liberalnymi w latach 1982 do 1998”²³⁸. Zmiany można zaobserwować dopiero od 1 lipca 1990 r., jako daty zapoczątkowującej upowszechnienie modelu zachodniego państwa socjalnego na terenie wschodnich Niemiec²³⁹.

6.3 Sytuacja Polski na tle państw opiekuńczych

Początki kształtowania się koncepcji państwa dobrobytu świadczącego na rzecz obywateli opiekę społeczną, jak była o tym mowa wcześniej, temporalnie umiejscowić można w XIX w. Koncepcje ulegały transformacjom przez XIX i XX w.; przechodziły przez etapy krytyki i aprobaty, aż do czasów współczesnych, gdzie dominuje ich krytyka. Konsekwentnie powstaje problem jaka była sytuacja Polski na tle państw opiekuńczych?

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. rozwijało się „polskie państwo socjalne” oparte na tzw. „empirycznym modelu polityki społecznej” opartym na łagodzeniu niesprawiedliwości społecznej, konfliktów i krzywdy, zapewnianiu równowagi i rozwoju, ochronie przed rabunkową gospodarką zasobami pracy i podnoszeniu dobrobytu warstw pracujących²⁴⁰. W ustawie zasadniczej z 1921 r.²⁴¹ zawarto szereg praw podstawowych związanych z realizacją założeń państwa dobrobytu: prawo obywateli do opieki ze strony państwa, do bezpłatnej nauki w szkołach czy ochrony ze strony państwa²⁴².

Polskim kamieniem milowym w zakresie „państwowości opiekuńczej” jest ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (uops)²⁴³. Począwszy od 1923 r. sprawowanie opieki społecznej przekazano do kompetencji samorządów. Maciej Świącicki wskazuje, że aż do 1925 r. „próbowano konstruować „państwo społeczne”, związane z ustępstwami na rzecz klasy robotniczej”²⁴⁴. Od 1926 r. następuje przeniesie ciężaru polityki społecznej na rząd działający przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Pomimo wielu sukcesów, w tym

²³⁷ Szerzej na temat państwa opiekuńczego w Niemczech w: L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 46-59.

²³⁸ V. Ziegelmayr: *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 89 i 90.

²³⁹ Por. J. Auleytner: *Polityka społeczna w gospodarce rynkowej — przykład niemiecki* [w:] *Polityka społeczna: materiały do studiowania*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Warszawa 1996.

²⁴⁰ J. Auleytner: *Polityka społeczna: teoria a praktyka*, Warszawa 1997, s. 106.

²⁴¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, opubl. w Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

²⁴² Zob. *Konstytucja marcowa*, oprac. A. Burda, Lublin 1983.

²⁴³ Szczegółowemu omówieniu kształtowania się opieki społecznej w Polsce poświęcam część kolejnego rozdziału. W niniejszym chcę jedynie zarysować sytuację Polski na tle państw opiekuńczych.

²⁴⁴ M. Świącicki: *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918 - 1939*, Warszawa 1960, s. 60.

legislacyjnych z zakresu opieki społecznej, II Rzeczpospolita w przededniu drugiej wojny światowej z całą pewnością nie mogła zostać uznana za państwo opiekuńcze²⁴⁵.

Sytuacja w jakiej znalazła się Polska po II wojnie światowej, postawiła kraj w opozycji do omawianych koncepcji państwa dobrobytu. Model polityki społecznej określany jako „państwowo-kolektywistyczny” lub „biurokratyczno-kolektywistyczny” ukierunkowany na dominującą rolę partii komunistycznej i konsumpcję zbiorową nie wpisuje się w ramy państwa opiekuńczego²⁴⁶. Podkreślić należy także ówczesne, fundamentalne oparcie Polski na systemie własności państwowej, podczas gdy fundamentem *welfare states* jest ich oparcie na własności prywatnej. Jednocześnie istotną cechą państwa opiekuńczego jest redystrybucja środków - w szczególności na realizowanie założeń o charakterze opiekuńczym, ukierunkowanych na niwelowanie różnic pomiędzy obywatelami. W PRL z całą pewnością do redystrybucji środków dochodziło, jednakże miała ona w dużej części charakter fasadowy i nieukierunkowany na opiekuńczość²⁴⁷.

Nie sposób nie w tym miejscu nie zauważyć, że sprzeciw przeciwko komunistycznej dyktaturze wespół z żądaniem spełnienia szeregu postulatów o charakterze socjalnym, został wyrażony w postulatach Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego z 17 sierpnia 1980²⁴⁸. Można więc przyjąć, że obywatele zażądali realizowania przez komunistyczne państwo chociażby części funkcji opiekuńczych²⁴⁹.

Po transformacji ustrojowej mamy do czynienia z kształtowaniem się nowego systemu opieki społecznej. W piśmiennictwie podnosi się, że „w latach 1990-2000 stopniowo powstawał nowy system asekuracji nierówności socjalnych, w którym odpowiedzialność była rozkła-

²⁴⁵ J. Auleytner: *Polityka społeczna...*, jw., s. 105; „państwo nie zapobiegło strajkom ani nie rozwiązało zagadnienia bezrobocia czy kwestii mieszkaniowej”.

²⁴⁶ Zob. *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji: [zbiór studiów]*, red. M. Książkowski, J. Supińska, Warszawa 1993.

²⁴⁷ Por. *Polityka społeczna w programach i działalności partii komunistycznych krajów socjalistycznych*, red. A. Koseski, Warszawa 1978, *passim*. Warto w tym miejscu nawiązać do Stawomira Mroźka, który pisał w „Dzienniku” z lat 60-tych XX w.: „Komunizm nie jest wcale religią, jak to czasem się powiada bez zastanowienia. Zabił ją, ukradł jej papiery, przykleił do jej legitymacji swoje zdjęcie i się nią legitymuje, co chwytą, jeśli nie sprawdza mu się papierów dość dokładnie”, cyt. za: K. Masłoni: *Już się nie dowiem jak żyć*, „Do Rzeczy” nr 30/2013, s. 41. Zob. także: J. Staniszkis: *Ontologia socjalizmu*, Kraków-Nowy Sącz 2006, *passim*.

²⁴⁸ W szczególności postulaty 7-21, np.: Wypłacić wszystkim pracownikom biorącym udział w strajku wynagrodzenie za okres strajku jak za urlop wypoczynkowy z funduszu CRZZ; Podnieść wynagrodzenie zasadnicze każdego pracownika o 2000 zł na miesiąc jako rekompensatę dotychczasowego wzrostu cen; Zagwarantować automatyczny wzrost płac równoległe do wzrostu cen i spadku wartości pieniądza; Realizować pełne zaopatrzenie rynku wewnętrznego w artykuły żywnościowe, a eksportować tylko i wyłącznie nadwyżki; Wprowadzić na mięso i przetwory kartki – bony żywnościowe (do czasu opanowania sytuacji na rynku); Znieść ceny komercyjne i sprzedaż za dewizy w tzw. eksporcie wewnętrznym; Obniżyć wiek emerytalny dla kobiet do 50 lat, a dla mężczyzn do lat 55 lub [zaliczyć] przepracowanie w PRL 30 lat dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn bez względu na wiek; Zrównać renty i emerytury starego portfela do poziomu aktualnie wypłacanych; Poprawić warunki pracy służby zdrowia, co zapewni pełną opiekę medyczną osobom pracującym; Zapewnić odpowiednią liczbę miejsc w żłobkach i przedszkolach dla dzieci kobiet pracujących; Wprowadzić urlop macierzyński płatny przez okres trzech lat na wychowanie dziecka; Skrócić czas oczekiwania na mieszkanie; Podnieść diety z 40 zł do 100 zł i dodatek za rozłąkę; Wprowadzić wszystkie soboty wolne od pracy; Pracownikom w ruchu ciągłym i systemie 4-brygadowym brak wolnych sobót zrekompensować zwiększonym wymiarem urlopu wypoczynkowego lub innymi płatnymi dniami wolnymi od pracy. Odczyt ze strony Instytutu Pamięi Narodowej: <http://sierpien1980.pl/s80/historia/7387,dok.html?poz=2&update=1> z dnia 10 lutego 2014 r.

²⁴⁹ Zob.: *Droga do niepodległości: „Solidarność” 1980–2005*, red. A. Borowski, Warszawa 2005, *passim*; J. Luszniwicz, A. Zawistowski: *Sprawy gospodarcze w dokumentach pierwszej Solidarności: tom I: 16 sierpnia 1980 – 30 czerwca 1981*, Warszawa 2008, *passim*; *Co nam zostało z tych lat... Opozycja polityczna 1976–1980 z dzisiejszej perspektywy*, red. J. Eisler, Warszawa 2003, *passim*.

dana na instytucje państwowe, samorządowe oraz organizacje społeczne. Polityka społeczna (...) cechowała się także reagowaniem na powstające nowe nierówności, nieznanne dotychczas większości Polaków²⁵⁰. Dlatego też, ewentualna debata nad umiejscowieniem modelu polskiego wśród grupy modeli państw opiekuńczych, może (choć nie musi) nastąpić wyłącznie począwszy od końca XX w²⁵¹. Debata taka co więcej, może okazać się całkowicie bezprzedmiotowa z uwagi na krytykę koncepcji państwa dobrobytu jak i prezentowane niekiedy poglądy o jej dezaktualizacji. Z całą pewnością można przyjąć, że państwo opiekuńcze znajduje się „w odwrocie”. Jak zauważa Z. Bauman: „państwo socjalne, ukoronowanie długiej historii europejskiej demokracji i jej dominująca do niedawna forma, znajduje się dzisiaj w odwrocie (...) Niestabilne warunki zatrudnienia podporządkowane wymogom konkurencji rynkowej były i są nadal, głównym źródłem przesładującej obywateli obawy o przyszłość (...) To głównie przed tym rodzajem niepewności miało bronić obywateli państwo socjalne, zapewniając zwiększone gwarancje pracy i bardziej przewidywalną przyszłość (...) Współczesne państwo nie może spełnić obietnic złożonych przez państwo socjalne”²⁵².

6.4 Krytyka państwa opiekuńczego

Współcześnie, zarówno wśród teoretyków państwa i prawa, socjologów, politologów i ekonomistów, dominuje krytyka państwa opiekuńczego²⁵³. Generalizując, „mniej więcej od połowy lat 70-tych nasilają się głosy, że polityka społeczna i rozbudowa świadczeń socjalnych hamuje wzrost gospodarczy, że jest niekorzystna dla rozwoju gospodarczego. Obecnie większość polityków i ekonomistów, niezależnie od orientacji ideologicznej, hołduje poglądom, że polityka społeczna jest czymś co, jeśli w ogóle powinno istnieć, to na pewno nie powinno być nadmiernie rozwijane”²⁵⁴. W Morawski stwierdza, że *welfare state*, istotne osiągnięcie powojennych społeczeństw Europy Zachodniej, szybko traci poparcie polityczne z powodów strukturalnych. Tego kierunku zmian nie mogą w pełni wyjaśnić ani argumenty ekonomiczne czy fiskalne, ani argumenty polityczne, akcentujące rozwój neokonserwatywnych elit i ideologii. Nie pomogą też moralne apele do sprawiedliwości i prawomocności istniejących instytucji *welfare state* [...] Procesy te świadczą o głębokim braku zaufania do polityki społecznej jako „dobra publicznego”, co skłania do traktowania jej w kategoriach zysków i strat, wyzysku, „jazdy na gapę”, redystrybucji”²⁵⁵. Lester Thurow dodaje w sposób dobitny, że „socjalizm jest martwy, a socjalne państwo dobrobytu zbankrutowało, w wielu krajach zaś osiągnęło swój naturalny kres”²⁵⁶.

²⁵⁰ J. Auleytner, K. Głębicka: *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2001, s. 9.

²⁵¹ Por. Z. Rajewski, J. Rutkowski: *Państwo opiekuńcze – Polska na tle innych krajów: (synteza wyników porównań międzynarodowych)*, Warszawa 1990, *passim*. Autorzy *de facto* umieszczają Polskę w grupie państw opiekuńczych.

²⁵² Z. Bauman: *Życie na przemiał...*, jw., s. 140 i 141.

²⁵³ Wśród krytyków państwa dobrobytu znajduje się m. in. Francis Fukuyama porównując je do „ojca dającego matce i dzieciom środki na utrzymanie”; F. Fukuyama: *Wielki wstrząs: natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, Warszawa 2000, *passim*. Zob. także: *Etyka kapitalizmu*, red. P. Berger, Kraków 1994, *passim* i K. Frieske, P. Poławski: *Opieka i kontrola: instytucje wobec problemów społecznych*, Katowice 1999, *passim*.

²⁵⁴ M. Książopolski: *Dylematy polityki społecznej w Polsce* [w:] *Modele polityki społecznej: pożądany model dla Polski*, red. T. Kazimierczuk *et. al.* Warszawa 1999, s. 13.

²⁵⁵ W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna...*, jw., s. 169.

²⁵⁶ L. Thurow: *Przyszłość kapitalizmu: jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wrocław 1999, s. 30.

Krytykując państwo opiekuńcze można wskazać na następujące zarzuty:

1. państwo opiekuńcze generuje nadmierne koszty, jest drogie w utrzymaniu;
2. państwo opiekuńcze „zjada swój własny ogon” i dąży do samozagłady, rozwój programów opiekuńczych wymaga rozrostu administracji, co z kolei wzmacnia żądania społeczne i powoduje jeszcze większy rozwój programów opiekuńczych;
3. beneficjentami programów socjalnych są w części osoby bogate, niepotrzebujące wsparcia państwa;
4. państwo opiekuńcze związane jest z nadmierną juredyzacją opieki społecznej i rozrostem biurokracji;
5. nadmiernie rozbudowane programy socjalne państwa opiekuńczego propagują bezradność obywateli;
6. nadmierny rozwój funkcji opiekuńczych realizowanych przez państwo opiekuńcze prowadzi w dłuższej perspektywie do wzrostu ubóstwa obywateli.

Zaproponowaną krytykę państwa dobrobytu można sprowadzić, za W. Morawskim, do argumentów wg klucza: ekonomicznego, politycznego i społeczno-kulturowego²⁵⁷. Z kolei S. Golinowska wskazuje z kolei, że krytyka *welfare state* konstruowana jest wokół trzech fundamentalnych kwestii:

1. dotyczy niewłaściwego oddziaływania na rynek i wzrost gospodarczy, ponieważ zbyt rozbudowana opieka socjalna państwa pozbawia ludzi przezorności i inicjatywności w zabezpieczeniu swojego bytu, a to obniża oszczędności oraz inwestycje;
2. prowadzi do pełnego zabezpieczenia bytu w sytuacji ryzyka choroby i starości, uwalniając rodzinę od obowiązków w tej dziedzinie, która jako główna instytucja opieki w takiej sytuacji przestaje być potrzebna;
3. zbyt duże wydatki społeczne, i to wydatki nie służące rozwiązywaniu problemów socjalnych, a będące raczej wynikiem roszczeń grup interesów, bezlitośnie prowadzą do przegranej w światowym wyścigu o podział efektów gospodarczych ze względu na wysoki koszt przejawiający się w potrzebie utrzymywania wysokich podatków²⁵⁸.

Podkreślenia wymaga także – wobec wielości i rozbieżności poglądów krytycznych ich skupienie wokół zagadnień związanych z finansowaniem przez państwo zadań opie-

²⁵⁷ W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna...*, jw., s. 182-185. Argumenty ekonomiczne autora są następujące: „zwiększone transfery socjalne - państwo dobrobytu - zmuszają do zwiększenia podatków, zwiększenie podatków prowadzi do mniejszych oszczędności i zmniejszenia inwestycji. Nieuniknionym następstwem tej sytuacji są: obniżająca się efektywność ekonomiczna, mniejsza innowacyjność i zmniejszenie wzrostu gospodarczego”. Zdaniem W. Morawskiego „*welfare state* doprowadziło do tego, że proces rządzenia został tak zakłócony, iż można mówić o państwie nierządym. Wskutek szczerzej pomocy socjalnej politycy tak zwiększyli oczekiwania ludzi, że teraz nie mogą ich spełnić bez narażania kondycji gospodarki (...) *Welfare state* zmniejsza jednostkową odpowiedzialność i samodzielność. Uzależnia ludzi, podobnie jak narkotyki. Niewątpliwie jedną z form owego uzależnienia jest wzrastająca roszczeniowość i umacnianie się postaw etatystycznych”.

²⁵⁸ M. Książkowski: *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1999, s. 5 i 6.

kuńczych. Kluczowy jest tutaj kontekst deficytu środków finansowych. Warto jednakże (na co zwraca uwagę W. Morawski) akcentować szereg innych dziedzin mających związek z krytyką państwa dobrobytu (kryzys ideologii, polityki, prawa etc.) nie zawężając obszaru do wspomnianych już pieniędzy czy mówiąc precyzyjniej: ich braku. Prezentowane są także poglądy o „nie-finansowych” korzeniach krytyki *welfare state*. Np. G. Esping-Andersen wyraża pogląd, że „ryzyko słabnięcia instytucjonalnej struktury państwa opiekuńczego pojawia się nie wtedy, gdy rosną jego koszty, lecz wtedy, gdy zmienia się jego klasowy charakter”²⁵⁹.

Argumentując zaprezentowane zarzuty wobec państwa opiekuńczego można przytoczyć w pierwszej kolejności pogląd Niklasa Luhmanna, w samej definicji takiego państwa podkreśla, że „państwem bezpieczeństwa socjalnego nazywa się na ogół państwo, które określonym warstwom społecznym zapewnia szeroki zakres świadczeń socjalnych i z tego tytułu ponosi ogromne koszty”²⁶⁰. Formułując krytykę, autor ten wyraża pogląd, że „wraz z utrwaleniem się struktur państwa bezpieczeństwa socjalnego, rozpoczyna się ów proces zwrotnego oddziaływania polegający na tym, że państwo samo stwarza okoliczności i problemy na które reaguje. Innymi słowy, państwo bezpieczeństwa socjalnego wywołuje niestabilności w tym sensie, że musi reagować na to, czego nie przewidziało, choć samo jest jego przyczyną: w tym sensie więc jego środki pochłania konieczność „angażowania własnej kompetencji do kompensacji własnej niekompetencji”²⁶¹. Wynika to zdaniem krytyka, z tego, iż państwo bezpieczeństwa socjalnego ma tendencję do rozszerzania zakresu zadań, zwłaszcza w tych dziedzinach, w których wiążące decyzje dotyczące prawa i pieniądza podejmowane są na podstawie bardzo niejasnych powiązań przyczynowo-skutkowych - mówi się o „programach kształtujących bodźce”, tak jak gdyby ba stworzeniu bodźca polegało wykonanie zadania. W ten sposób, zdaniem N. Luhmanna, sukces zostaje zdefiniowany w kategoriach administracyjnych, tak jakby instytucje doradcze, ośrodki młodzieżowe lub poradnie społeczne same w sobie stanowiły pożądaný skutek”²⁶².

Liliana Jodkowska twierdzi zaś, że „w modelu opiekuńczym upatruje się źródeł kosztownego i nieefektywnego biurokratyzmu życia ekonomicznego, ograniczającego wolność przedsiębiorstw i jednostek. Argumentacją przeciwko państwu opiekuńczemu jest ponadto wyuczona bezradność. Osoby korzystające z pomocy społecznej uzależniają się finansowo oraz psychicznie od tego wsparcia, co nie pomaga im w uniezależnieniu się. Zamiast starać się wyjść z tej sytuacji, biernie czekają na pomoc ze strony państwa”²⁶³. S. Golinowska zauważa natomiast, że „wysoki koszt *welfare state* bezlitośnie prowadzi do przegranej w światowej konkurencji o podział efektów gospodarczych”²⁶⁴.

²⁵⁹ G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu...*, jw., s. 52.

²⁶⁰ N. Luhmann: *Teoria polityczna...*, jw., s. 36.

²⁶¹ Tamże, s. 27 i 80.

²⁶² Tamże, s. 104 i 105.

²⁶³ L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 108.

²⁶⁴ S. Golinowska: *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji...*, jw., s. 15.

Krytykę państwa dobrobytu znaleźć można także w encyklikach papieża Jana Pawła II. Wśród zagrożeń, autor encyklik wskazuje, że „interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwa odpowiedzialności, państwo dobrobytu powoduje utratę ludzkich energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których przy ogromnych kosztach raczej dominuje logika demokratyczna, aniżeli troska by służyć ludziom (...) Istotnie wydaje się, że lepiej zna i może zaspokoić potrzeby ten, kto styka się z nimi z bliska”²⁶⁵. Z drugiej zaś strony podkreśla „obowiązek świadczenia na rzecz bezrobotnych (...) jest powinnością wynikającą z najbardziej podstawowej zasady porządku moralnego w tej dziedzinie - to znaczy z zasady powszechnego używania dóbr albo inaczej jeszcze i po prostu: z prawa do życia i utrzymania”²⁶⁶.

W piśmiennictwie wskazuje także zagrożenia płynące z przesadnego akcentowania idei indywidualizmu w społeczeństwie, będącej składową koncepcji *welfare state*. Podkreśla, że w takim wypadku „jednostka najpełniej będzie realizować się na bezludnej wyspie (...) Człowiek nie może istnieć i rozwijać się w oderwaniu od rodziny, grupy czy społeczeństwa (...); sam oddziałuje na rozwój otoczenia, a także jego rozwój i istnienie zależą od oddziaływania oraz pomocy innych”²⁶⁷.

Interesujący pogląd prezentuje Leszek Balcerowicz²⁶⁸. Stwierdza mianowicie, że: „niektóre kraje bogate [...] mają silnie rozwinięty system zabezpieczeń socjalnych. Ktoś mógłby więc na to powiedzieć, że skoro państwa te stały się bogate, mając taki system, to wobec tego nie hamuje on rozwoju. Taki pogląd jest jednak fałszywy. Albowiem wtedy, gdy owe kraje rozwijały się szybko - w latach 50. i 60. - ich systemy socjalne były jeszcze stosunkowo skromne. [...] Nadmierny rozrost państwa socjalnego w Europie Zachodniej nastąpił w latach 70. i później [...] z całą mocą ujawniły się społeczne koszty: destabilizacja finansów publicznych, rosnący dług państwa, spadek tempa rozwoju, zwiększone bezrobocie”²⁶⁹.

Co się zaś tyczy argumentu o „samozagładzie państwa opiekuńczego”, nie sposób nie odwołać się do poglądów wyrażonych przez Davida Helda, który w „Modelach demokracji” konstruuje teorię państwa przeciążonego (kryzysu liberalno-demokratycznego reżimu *welfare state*)²⁷⁰. Held wskazuje na następujący proces: punkt wyjścia (państwo dobrobytu) powoduje wzrost oczekiwań obywateli (2), co w konsekwencji prowadzi do „kryzysu autorytetów” wzmaga aspiracje do uzyskania przez różne grupy nacisku „jeszcze więcej” (3). Kolejno, grupy społeczne coraz śміiej naciskają na realizację wycinkowych celów, wymuszając na państwie korzystne dla nich rozwiązania polityczne (4). politycy wszystkich partii poszukują zaś doraźnych zysków politycznych (5), co w konsekwencji prowadzi do dalszego

²⁶⁵ Jan Paweł II: *Encyklika Centesimus annus Ojca Świętego Jana Pawła II do czcigodnych braci w episkopacie, do kapłanów i rodzin zakonnych, do wiernych Kościoła katolickiego i wszystkich ludzi dobrej woli w setną rocznicę encykliki Rerum novarum*, Wrocław 1995.

²⁶⁶ Jan Paweł II: *Laborem exercens: encyklika Ojca świętego Jana Pawła II O pracy ludzkiej z okazji dziewięćdziesiątej rocznicy encykliki „Rerum novarum”, w której zwraca się do czcigodnych braci w biskupstwie, do kapłanów, do rodzin zakonnych, do drogich synów i córek Kościoła oraz do wszystkich ludzi dobrej woli*, Warszawa 1982.

²⁶⁷ K. Lachowski: *Główne procesy globalizacji - szanse i zagrożenia*, „Zarządzanie Ryzykiem” nr 19/2004.

²⁶⁸ Na temat krytyki państwa socjalnego (w ujęciach: Władysława Zawadzkiego, Ferdynanda Zweiga i Leszka Balcerowicza), zob.: *Polscy liberalowie wobec państwa socjalnego* [w:] *Polityka społeczna: podręcznik akademicki...*, jw., s. 336-340.

²⁶⁹ L. Balcerowicz: *Wolność i rozwój: Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995, s. 121., cyt. za: K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej...*, jw. Por. Z. Bauman: *Europa: niedokończona przygoda...*, jw., s. 173.

²⁷⁰ D. Held: *Modele demokracji*, jw., s. 248-250.

wzrostu oczekiwań obywateli (6). Rządy prowadzą politykę gry na zwłokę (7), przez co rośnie liczba nadmiernie rozbudowanych agencji państwowych (8), co doprowadza do tego, że państwo zatracza zdolność skutecznego zarządzania (9). Następuje załamanie zdolności wytwarzania bogactwa przez sferę prywatną (10) i uruchamia się błędne koło, powrót do punktu 4 (11), czyli do wymuszania kolejnych rozwiązań politycznych przez grupy nacisku. W przypadku nie przerwania Heldowskiego „błędne koło” podczas cyklicznego powtarzania schematu, państwo czeka wielopłaszczyznowe unicestwienie (ekonomiczne, prawne, społeczne, ideologiczne). Warto przytoczyć w tym kontekście pogląd zawarty w wywiadzie Adama Leszczyńskiego z Januszem Lewandowskim że „to nie liberałowie zdemontowali państwo opiekuńcze. Demontowały je lewica i prawica, bo ciężar finansowy opieki „od kołyski aż po grób” stawał się nie do udźwignięcia” dodając, że obecnie „7 % ludności świata w Europie, koncentruje prawie 50 % wydatków socjalnych całego globu!”²⁷¹.

Koncepcja państwa opiekuńczego wywiera nadto wymierny wpływ na funkcje państwa. Jak zauważa Lech Morawski, „w dobie *welfare state* radykalnej zmianie ulegają funkcje państwa (...) prawo przestaje być wyłącznie stróżem porządku i bezpieczeństwa i staje się instrumentem aktywnej polityki państwa, stymulowania rozwoju gospodarczego i realizacji różnorodnych programów społecznych (prawo interwencyjne jako prawo pozytywne)”²⁷².

W konsekwencji krytyki koncepcji państwa opiekuńczego pojawia się jednakże pytanie: co dalej? Jaką koncepcją zastąpić krytykowane *welfare state*? Być może zasadne jest całkowite odrzucenie albo znaczne odrzucenie idei opiekuńczości państwa?

W. Morawski twierdzi że „wszyscy są zgodni co do diagnozy: należy powstrzymać rozwój *welfare state*. Nie udaje się natomiast uzgodnić terapii, bo problem dotyczy nie tyle poprawy dobrobytu materialnego, jak to było między II wojną światową a połową lat siedemdziesiątych, ile tak bolesnych kwestii, jak bezrobocie, marginalizacja”²⁷³. Jako panaceum wskazuje zaś, że „nie pozostaje nic innego, jak tworzyć nowe modele *welfare state*, bo problemy wymagają niestandardowych rozwiązań instytucjonalnych”²⁷⁴.

Warto przy okazji krytyki państwa dobrobytu jak i poszukiwania nowych rozwiązań odwołać się do stanowiska P. Winczorka. Autor omawiając ograniczanie programów socjalnych wskazuje, że: „nie jest to jednak wycofywanie się na pozycje sprzed I wojny światowej. To bowiem, co zostało uznane przez społeczeństwa ich sprawiedliwie wywojoną przed laty zdobyczą, jest obecnie z dużą determinacją przez te społeczeństwa broniące”²⁷⁵. W tym kontekście, likwidacja państwa opiekuńczego, a zwłaszcza jego warstwy „rozdawniczej”, może okazać się nie do przeprowadzenia z uwagi na silny opór społeczny, zwłaszcza wśród najbardziej niebezpiecznej części społeczeństwa²⁷⁶. „Claus Offe (...) stwierdził, że państwo

²⁷¹ A. Leszczyński: *Socjalizm nie da się naprawić*, „Gazeta Wyborcza” nr 291/2013, s. 32.

²⁷² L. Morawski: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa...*, jw., s. 278.

²⁷³ W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna...*, jw., s. 185.

²⁷⁴ Tamże, s. 187. Postulat autora spełniam w części studium poświęconej modelom optymalizacyjnym.

²⁷⁵ P. Winczorek: *Nauka o państwie...*, jw., s. 262.

²⁷⁶ R. Stasiłowski: Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej...*, jw. s. 253-256; „Koniec państwa świadczącego w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego nie oznaczał i nie oznacza jednak końca aktywności państwa w tych sferach. Państwo bowiem w teatru jednego aktora staje się reżyserem kierującym za pomocą wielości rozmaitych środków grą prywatnych aktorów na rynkach poszczególnych dóbr i usług (...) Państwo nie przestaje się bowiem ogólnie interesować zadaniami, z których wykonywania dobrowolnie zrezy-

opiekuńcze w pewnym sensie „stało się strukturą konieczną, której zniesienie wymagałoby zniesienia politycznej demokracji i związków zawodowych, jak również fundamentalnych zmian w systemie partyjnym”²⁷⁷.

W tak zarysowanym kontekście krytyki *welfare state* nie sposób nie odnieść się do grupy stanowisk optujących za możliwością transformacji koncepcji. Ich istotą jest zgodność z krytykami koncepcji *welfare state* połączona z przekonaniem o możliwości (czy wręcz konieczności) częściowego wykorzystania dorobku państwa opiekuńczego w przyszłości. Nicholas Barr twierdzi, że „państwo dobrobytu będzie trwało, ponieważ zmiany dokonujące się w XXI wieku nie powodują zanikania sensu jego istnienia - jeżeli już, to wręcz przeciwnie. Jednakże stwierdzenie, że państwo dobrobytu się nie przeżyło, nie ma nic wspólnego z tezą, że jest ono niezmiennie”²⁷⁸. W polskich naukach społecznych prezentowane są poglądy, których *meritum* jest „ukazanie koncepcji wielosektorowej, pluralistycznej polityki społecznej, która może się stać alternatywnym modelem w stosunku do tradycyjnego państwa opiekuńczego, charakteryzującego się monopolem, ewentualnie silną dominacją tylko jednego sektora - publicznego”²⁷⁹. Przykładowo, Mirosław Grewiński (socjolog i politolog, dr hab., specjalności: polityka społeczna, socjologia społeczna) formułuje tezę o możliwości przemian państwa opiekuńczego, prezentując ją w formie tabeli, która zdaniem autora „ilustruje wybrane koncepcje dotyczące przemian państwa opiekuńczego. Ukazuje ona pewne kluczowe kierunki i wymiary zmian, które są najczęściej prezentowane w literaturze (...) Przegląd ten z pewnością nie wyczerpuje istniejących poglądów, ale ukazuje pewien zakres pojawiających się w badaniach opinii nad zmianami w państwie opiekuńczym”:

Ryc. 2.

Wybrane koncepcje przemian państwa opiekuńczego wg. M. Grewińskiego, M. Grewiński: Wielosektorowa polityka społeczna..., jw., s. 27-29.

Fordowskie	Postfordowskie (Burrows i Loader, 1994)
Państwo opiekuńcze	Państwo pracy - <i>workfare state</i> (Peck, 2001)
Państwo opiekuńcze	Państwo usamodzielniające - <i>enabling state</i> (Gilbert 2002)
Biurokracja	Rynki (Bartlett, Le Grand i Roberts, 1998)
Monopol państwa	Pluralizm polityki społecznej - <i>welfare pluralism</i> (Rao, 1996)
Państwo	Rynek (Loney et al., 1987)
Państwo opiekuńcze	Państwo dyscyplinujące (Jones i Novak, 1999)
Nowoczesna opieka społeczna	Postnowoczesna opieka społeczna (Leonard, 1997)
Welfaryzm	Postwelfaryzm (Gewirtz, 2002)
Społeczne	Koniec polityki społecznej (Rose, 1996)
Model męskiego żywiciela rodziny	Model dwojga żywicieli rodziny (J. Lewis, 2000)
Państwo opiekuńcze Keynesa	Schumpterowski system promowania zatrudnienia (Jessop, 2000)
Publiczna administracja	Nowe zarządzanie publiczne (Butcher, 1995)
Hierarchia	Sieci (Rhodes, 1997)
Państwo socjalne (socjalnej gospodarki rynkowej)	Państwo różnorodnych scenariuszy socjalnych, m. in. neoliberalne, neosolidarności społecznej (Auleytner 2002)

gnowało. Zostają one w dalszym ciągu dla niego istotne, lecz zmienia się zespół środków”.

²⁷⁷ Z. Bauman: *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy...*, jw., s. 90 i 91, przywołując: C. Offe: *Contradictions of the Welfare State*, London 1984, s. 152 i n.

²⁷⁸ N. Barr: *Państwo dobrobytu jako skarbonka: informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, Warszawa 2010, s. 15.

²⁷⁹ M. Grewiński: *Wielosektorowa polityka społeczna: o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009, s. 15.

Państwo opiekuńcze	Państwo pomocnicze (Auleytner 2000)
Monopol państwa	Paternalistyczno-rynkowa hybryda (Książkowski 2006)
Państwo opiekuńcze, paternalistyczna polityka społeczna	Obywatelska, wielosektorowa polityka społeczna (Grewiński, Kamiński 2007)

Jeżeli mowa jest o transformacji koncepcji państwa opiekuńczego, to nie sposób nie zwrócić uwagę na poglądy Z. Baumana o transformacji w kierunku „państwa koszarowego”. Autor wyjaśnia, że „chodzi o przejście od modelu „państwa socjalnego”, opartego na idei wspólnoty otwartej, do państwa zamkniętego, zasadzającego się na „jurysdykcji karnej”, „penalizacji” i kontroli przestępczości (...) Państwo socjalne zmienia się dzisiaj stopniowo, lecz konsekwentnie, w „państwo koszarowe”, jak je nazywa Henry A. Giroux, zajęte coraz bardziej ochroną interesów globalnych, międzynarodowych konsorcjów, a „równocześnie zaostrażające represje i wprowadzające wojskową dyscyplinę na własnym podwórku”. Problemom społecznym nadaje się coraz częściej wymowę kryminalną²⁸⁰.

U krytyków *welfare state* takich jak N. Luhmann spotkać można głosy przemawiające za ewolucją nie zaś rewolucją: „w obecnej sytuacji chodzi przede wszystkim o to, by iluzję państwa bezpieczeństwa socjalnego zastąpić czymś innym. Dobrze wiadomo, iż dobrobyt nie może z roku na rok, bez końca wzrastać. Zatem nie wzrost sam w sobie, lecz domaganie się kompensacji stanowi siłę napędową”²⁸¹.

Istotny jest tutaj element wzrostu gospodarczego jako swoistego corocznego celu do jakiego dążą państwa dobrobytu. PKB - jak ma to miejsce w Polsce - nie może być jedynym wyznacznikiem dobrobytu lub jego braku, zaś „zielona wyspa” czy „unikanie recesji” nie są wymiernymi przejawami tego, że państwo dobrobytu (a w konsekwencji system opieki społecznej) funkcjonuje w sposób prawidłowy albo nie. Oprócz wspomnianego wzrostu, istnieje szereg kluczowych elementów (np. opieka społeczna, edukacja, zabezpieczenie emerytalne, służba zdrowia) składających się na funkcjonowanie państwa jako całości, które zdają się być częstokroć pomijane²⁸². Przed nadmiernym wpatrywaniem się w i odwoływaniem do „bożka wzrostu gospodarczego” ostrzega m. in. Amartya Sen, podkreślając, że „tylko wówczas, gdy każdy ma zapewnione podstawowe potrzeby życiowe, a wśród nich przykładowo edukację, ochronę zdrowia i godne życie, ludzie są wolni w prawdziwym tego słowa znaczeniu i mogą w pełni wykorzystywać swój potencjał”²⁸³.

Konstatacją krytyki państwa opiekuńczego niech będą następujące słowa: „państwo dobrobytu - symbol bogatej Europy i filar polityki społecznej w skali makro - nie może być

²⁸⁰ Z. Bauman: *Życie na przemiał...*, jw., s. 107 i 108, s. 133 i 134, przywołując: H. Giroux, *Global Capitalism and the return of the Garrison State*, „Arena Journal” 2002, nr 19. Autor dodaje, że „David Garland zauważa na przykład wyraźne przesunięcie akcentu z kwestii socjalnych na kwestie penalne (D. Garland: *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford 2001) (...) Loic Wacquant zwraca uwagę na „przedefiniowanie misji państwa”: państwo usuwa się z areny gospodarczej i ogłasza konieczność ograniczenia funkcji socjalnych na rzecz poszerzenia i wzmocnienia aktywności penalnej (L. Wacquant: *Comment la „tolerance zero” vint a l’Europe*, „Maniere de Voir”, III-IV 2001).

²⁸¹ N. Luhmann: *Teoria polityczna...*, jw., s. 149.

²⁸² Zob. *Przyszłość państwa a gospodarka: studia nad możliwymi kierunkami zmian w roli państwa w gospodarce przyszłości = The future of state and the economy I* [tekst przygotowali do druku: B. Penconek, E. Swoboda, A. Zawadzka]; Komitet Prognoz „Polska XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1997, *passim*.

²⁸³ Zob. A. Sen: *Nierówności: dalsze rozważania*, Kraków 2000, *passim*.

w dotychczasowej formie lekiem na całe zło, krzywdę i wyzysk społeczny. Po 50 latach funkcjonowania takiego modelu państwa niezbędna staje się jego modyfikacja²⁸⁴.

7. Podsumowanie

Odpowiadając na szczegółowe pytania badawcze postawione we wprowadzeniu do niniejszego rozdziału należy wskazać, że:

Ad. 1. *(Czym jest opieka społeczna, jakie spełnia funkcje, w jaki sposób i dlaczego się kształtowała oraz jakie jest jej miejsce we współczesnym państwie Zachodu?)*

Opieka społeczna, za Jerzym Wróblewskim, to wszelkie działania, które mają realizować założone cele społeczne, a więc dotyczące stosunków społecznych. Opiekę społeczną można umiejscowić w ramach zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. W szerokim pojęciu opieki społecznej zawierają się pojęcia o znaczeniu węższym, a prowadzące się do odkodowania poszczególnych mechanizmów wsparcia, takie jak np. pomoc społeczna czy świadczenia rodzinne. Naczelną funkcją opieki społecznej jest zapewnienie osobom potrzebującym spełnienia ich podstawowych potrzeb. Nie sposób przy tym ujednoczyć na platformie współczesnego demokratycznego państwa prawnego modelu zachodniego, co oznacza pojęcie podstawowych potrzeb. Przyjmują także, za Jerzym Krzyszkowskim, że istnieje tzw. ukryta funkcja opieki społecznej. Jej rolę można opisać jako rolę narzędzia kontroli społecznej wykorzystywanego do zachowania istniejącego porządku społecznego; dokonuje się to przez oddziaływanie w celu wywoływania odpowiednich zachowań społecznych. W rodowodzie opieki społecznej można wyróżnić przynajmniej dwa naczelne czynniki: o charakterze humanistycznym i charakterze pragmatycznym.

Ad. 2. *(Jakie zadania ma demokratyczne państwo prawne i czy wśród nich znajduje się opieka społeczna? Czy współcześnie mamy do czynienia ze zmierzchem czy renesansem państwowości; jaki wpływ w tym kontekście wywiera proces globalizacji?)*

Zadania współczesnego demokratycznego państwa prawnego zależą od modelu państwa jaki realizuje konkretne państwo. Można przyjąć, że model państwa minimalnego (czy też o charakterze liberalnym) zakłada realizowanie wyłącznie nielicznych zadań przez państwo. Jak się wydaje, będą to zadania niezbędne dla funkcjonowania państwa, np. utrzymanie armii, sił porządkowych czy wymiaru sprawiedliwości. Państwo jest instrumentem ochrony, narzędziem umożliwiającym realizację partykularnych interesów jednostek stanowiących społeczeństwo. Jego przeciwieństwem jest model państwa maksymalnego (czy też o charakterze komunitarnym), czyli takiego państwa, które realizuje liczne zadania, ingeruje w szereg obszarów życia społecznego. Tymi obszarami mogą być np. edukacja, służba zdrowia, opieka społeczna, przemysł, usługi, rolnictwo. Państwo jest więc organizatorem życia społecznego, wymagającym od jednostek pewnego podporządkowania się, dla realizacji celu wspólnego (co może ograniczać czy uniemożliwiać realizację partykularnych interesów jednostek stanowiących społeczeństwo).

²⁸⁴ B. Janik: *Kapitalizm w ujęciu dynamicznym...*, jw., s. 17 i 18.

Funkcjonująca współcześnie płaszczyzna ideologiczna realizowania funkcji socjalnej przez państwo (a więc m. in. sprawowanie opieki społecznej) jest pochodną historycznego czynnika o charakterze humanistycznym (czyli też ideologicznym). Idąc dalej, druga z funkcjonujących współcześnie płaszczyzn – pragmatyczna jest pochodną historycznego czynnika o charakterze pragmatycznym. W konsekwencji twierdzą, że mieszany rodowód opieki społecznej: humanistyczno-pragmatyczny, determinuje współcześnie sprawowaną opiekę społeczną w demokratycznym państwie prawa, która również przyjmuje mieszany, ideologiczno-pragmatyczny charakter.

We współczesnym demokratycznym państwie prawa opieka społeczna należy do jego zadań²⁸⁵. Pomimo rozbieżności w stopniu jej realizacji przez poszczególne państwa tego modelu, można przyjąć, że opieka społeczna ma charakter immanentny. Pogląd o immanentnym charakterze opieki społecznej w systemie zadań państwa jest powszechnie akceptowany w doktrynie nauk społecznych. Przykładowo, Aldona Frąckiewicz-Wronka twierdzi, że „nie można sobie wyobrazić nowoczesnego państwa bez rozwiniętych instytucji pomocy społecznej, które spełniają rolę kompensacyjną wobec innych systemów zabezpieczenia społecznego”²⁸⁶. Z kolei Stanisława Golinowska dodaje, że „silne państwo jest potrzebne do przewyższania ideologii niesprzyjających sprawiedliwości, przewyższania tendencji do zbytniego różnicowania warunków rozwoju i społecznej marginalizacji”²⁸⁷. Herbert Szurgacz zauważa zaś, że „niezależnie od wypowiedzianych w dalszej i bliższej przeszłości poglądów przewidujących zanik pomocy społecznej, pozostaje ona znaczącym elementem złożonego systemu świadczeń, służących pomocą ludziom w sytuacjach losowych, kiedy nie mogą zapewnić sobie utrzymania własną pracą lub gdy z innych powodów została zagrożona ich egzystencja”²⁸⁸. Zdaniem Mirosława Książkowskiego „nie należy raczej oczekiwać, że obecny kryzys gospodarczy będzie miał w najbliższych kilkunastu latach decydujący wpływ na kształt polityki społecznej. Chyba że dojdzie do głębokiej recesji, a wtedy szybka i wyraźna koncentracja na działaniach o charakterze opiekuńczym byłaby nieunikniona. Jak sądzę, kryzys prawdopodobnie ułatwi ponowne szersze zrozumienie potrzeby prowadzenia polityki społecznej”²⁸⁹. Z częścią tego poglądu nie sposób się zgodzić. Jak bowiem kryzys i recesja mogą prowadzić do koncentracji opiekuńczości państwa? Takie założenie jest fałszywe. W uproszczeniu należy przyjąć, że kryzys prowadzi do zmniejszenia ilości środków finansowych będących do dyspozycji państwa świadczącego opiekę. Mniej środków finansowych oznacza mniej wydatków, także na cele opiekuńcze, sprawowane w ramach redystrybucji państwowej. Mniej wydatków na opiekę, to wprost: mniej opieki *in genere*, a więc ograniczenie świadczeń opiekuńczych, a nie ich rozwój.

²⁸⁵ Nierezygnowanie z funkcji opiekuńczych przez demokratyczne państwo prawa niekiedy zakorzenia się w ideologii solidarności i sprawiedliwości społecznej. Zob. H. Izdebski: *Fundamenty współczesnych państw...*, jw., s. 128-159. Fragment *Sprawiedliwość społeczna w społecznej gospodarce rynkowej, solidaryzm społeczny, ekonomia społeczna*.

²⁸⁶ A. Frąckiewicz-Wronka: *Podstawowe elementy procesu zarządzania w nowym modelu pomocy społecznej* [w:] *Nowoczesny model pomocy społecznej...*, jw., s. 96.

²⁸⁷ S. Golinowska: *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji...*, jw., s. 34.

²⁸⁸ H. Szurgacz: *Wstęp do prawa pomocy społecznej...*, jw., s. 5.

²⁸⁹ M. Książkowski: *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku - szanse i zagrożenia dla polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna w kryzysie...*, jw., s. 37.

Warto zasygnalizować, że współczesne państwo bywa nazywane m.in.: „nowoczesnym”, „ponowoczesnym”, „post suwerennym”, ulega procesowi osłabienia na rzecz podmiotów międzynarodowych. Osłabienie państwa na rzecz podmiotów międzynarodowych może prowadzić do osłabienia możliwości fiskalnych państwa, a w konsekwencji, do ograniczenia możliwości finansowania zadań państwa, w tym tych o charakterze opiekuńczym.

Ad. 3. (*Czym dla opieki społecznej jest koncepcja państwa opiekuńczego oraz jakim ocenom jest poddawana ta koncepcja?*)

We współczesnej nauce (zarówno w prawie, ekonomii, socjologii, politologii) dominują krytyczne poglądy wobec doktryny państwa opiekuńczego (*welfare state*), u której podstaw leżą argumenty w szczególności natury finansowej (deficyt środków) jak i aksjologicznej (nadmierna opiekuńczość demoralizuje)²⁹⁰. Opieka społeczna jako nieodłączny element państwa opiekuńczego została znacząco rozbudowana w latach świetności państwa dobrobytu (druga połowa XX w.). Można stwierdzić, że to państwo opiekuńcze wykreowało znaną współcześnie, rozbudowaną opiekę społeczną.

²⁹⁰ Z. Bauman: *Życie na przemiast...*, jw., s. 25 i 26. Autor pisze, że „Bardzo często, a właściwie z reguły, problem ludzi „zbędnych” rozpatruje się w kategoriach czysto finansowych. Trzeba ich „utrzymywać” – a więc nakarmić, obuć i zapewnić dach nad głową (...) Odpowiedź na wyzwanie, jakie ci ludzie stanowią, ma również czysto finansowy wyraz: przybiera postać dostarczanych przez państwo, gwarantowanych przez państwo i promowanych lub forsowanych przez państwo zapomóg, uzależnionych od wysokości dochodu (zwanym rozmaicie, choć zawsze eufemistycznie: pomocą społeczną, zwolnieniami podatkowymi, ulgami, dotacjami, dopłatami lub dodatkami)”.

Rozdział II

Modele i typologie opieki społecznej

1. Wprowadzenie

Główne problemy badawcze, którymi zajmuję się w tym rozdziale, koncentrują się wokół modeli opieki społecznej. Chodzi w głównej mierze o dwa zagadnienia: kształtowania się opieki społecznej w demokratycznym państwie prawnym oraz zaprezentowania jaki może być przyszły stan tej opieki¹. Zaproponowane ujęcie modelowe w odniesieniu do opieki społecznej zostało zrealizowane dychotomicznie: poprzez prezentację modeli rekonstrukcyjnych opieki społecznej oraz modeli optymalizacyjnych. W drugiej grupie, rozważając niejako przyszłość polityki i opieki społecznej, przyjąłem kontekst biegunowy². Niezbędne jest w tym miejscu zastrzeżenie, że badając i opisując opiekę społeczną w ujęciu modelowym nie sposób oddzielić jej od szerszego treściowo zagadnienia jakim jest polityka społeczna. W pierwszym rozdziale studium wyjaśniałem zależność jednego i drugiego problemu dochodząc do przekonania, że opieka społeczna jest pojęciem węższym i zawierającym się w polityce społecznej; jest swego rodzaju „systemem narzędzi” służących jej realizacji. Stąd też, przedstawienie modeli opieki społecznej, zarówno w aspekcie rekonstrukcyjnym, jak i optymalizacyjnym, jest w istocie przedstawieniem modeli polityki społecznej. W piśmiennictwie socjologicznym, dominującym przedmiotem badań o charakterze komparatystycznym jest właśnie polityka społeczna, nie zaś opieka. Uważam przy tym, że skoro można porównywać politykę społeczną w ujęciu modelowym, to takiego samego zabiegu można dokonać w odniesieniu do opieki społecznej. Mirosław Książpolski zauważa, że „o modelach polityki społecznej można mówić w dwojakim sensie: po pierwsze, mogą one odnosić się do rzeczywistej polityki prowadzonej w różnych krajach, po drugie, mogą one powstawać w oderwaniu od praktyki stanowiąc pewne konstrukcje logiczne pożądaných czy też możliwych do realizacji strategii polityki społecznej”³. Taki kontekst towarzyszy niniejszej części studium.

¹ Piotr Sztompka zauważa, że „u podstaw każdej teorii leży określony model: ogólna wizja najważniejszych właściwości wyjaśnianego zjawiska czy „mechanizmów” wyjaśnianego procesu”; P. Sztompka: *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 545.

² Tamże, s. 579. Autor wskazuje, że: „Modele biegunowe (inaczej – dychotomiczne): charakterystyka przeciwstawnych stanów społeczeństwa ujmowanych jako przejaskrawione, skrajne typy idealne, różniące się radykalnie według kilku cząstkowych kryteriów”.

³ M. Książpolski: *Bezradność i zaradność w różnych modelach polityki społecznej* [w:] *O roztropną politykę społeczną...*, jw., s. 78.

Dodatkowo, istotne są problemy związane z koncepcjami: prywatyzacji zadań i zarządzania państwem, przy czym istotny jest tu paradygmat zmian zachodzących we współczesnym państwie. Problemem badawczym jest także charakter opieki społecznej determinowany przez dylemat: lokalny czy międzynarodowy? Innymi słowy chodzi o wyjaśnienie czy opieka społeczna realizowana przez państwo jest kształtowana przez inne czynniki aniżeli tylko te o charakterze lokalnym (państwowym)?

Szczegółowe pytania badawcze są więc następujące:

1. Jakie można zaprezentować modele rekonstrukcyjne opieki społecznej i jakie są ich cechy?
2. Jakie można zaprezentować modele optymalizacyjne opieki społecznej i jakie są ich cechy?
3. Jakie są typologie opieki społecznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa?
4. Jakie czynniki sprzyjają realizowaniu przez demokratyczne państwo prawa określonego modelu opieki społecznej?
5. Jaki wpływ może mieć prywatyzacja zadań państwa i prywatyzacja wykonywania zadań państwa na sprawowanie opieki społecznej przez współczesne demokratyczne państwo prawa?
6. Czy opieka społeczna realizowana przez współczesne demokratyczne państwo prawne jest także przedmiotem zainteresowania przez organizacje ponadpaństwowe i czy istnieje wpływ tych organizacji na tą opiekę?
7. Jaki wpływ mogą mieć nowoczesne koncepcje zarządzania państwem na sprawowanie opieki społecznej przez współczesne demokratyczne państwo prawa?

Nakreślone problemy i szczegółowe pytania badawcze prowadzą do ogólnego pytania badawczego stawianego w niniejszym rozdziale, tj. czym uwarunkowana jest opieka społeczna realizowana przez państwo, jaki wpływ mają owe czynniki oraz jak przedstawiają się warianty transformacji państwa realizującego opiekę społeczną (platforma: modele rekonstrukcyjne - modele optymalizacyjne)?

2. Modele rekonstrukcyjne opieki społecznej

Modelowo, demokratyczne państwa prawa, w których realizowana jest opieka społeczna *sensu largo*, cechują się swego rodzaju „socjalną państwowością”⁴. Jako elementy charakterystyczne owej „socjalnej państwowości” wskazuje się: oparcie systemu państwa na demokratycznych podstawach, oparcie systemu gospodarki na wolnym rynku i prywatnej własności środków produkcji, funkcjonowanie systemu prawnego gwarantującego obywatelom prawa socjalne a w konsekwencji zapewnienie obywatelom systemowych rozwiązań z zakresu opieki społecznej⁵. Innymi słowy, „socjalna pań-

⁴ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce. Zarys problematyki*, Wrocław 2001, s.83.

⁵ Tamże.

stwowość” to zespół cech wspólnych, które można przypisać poszczególnym modelom rekonstrukcyjnym.

Na tym kończy się wspólny mianownik dla systemów prawnych z zakresu opieki społecznej w omawianych państwach. Pojawia się zatem pytanie: dlaczego tak się dzieje? Skąd biorą się różnice w realizowaniu zadań z zakresu opieki społecznej pomiędzy państwami? Przyczyn takiego stanu rzeczy, jak się wydaje, należy doszukiwać się w „przesłankach historycznych, kulturowych, politycznych i gospodarczych, decydujących o kierunkach i charakterze rozwoju systemu ochrony socjalnej (...) Różna intensywność procesów industrializacji, urbanizacji i związanej z nimi mobilności zawodowej i społecznej ludności, a także społeczne i polityczne przewroty i rewolucje (...) spowodowały zróżnicowanie warunków powstawania instytucji i praw socjalnych. Różne są więc „warunki wyjściowe” tworzenia państwa socjalnego, różne są także „ścieżki dojścia i typy tego państwa”⁶.

Podkreślić przy tym należy, że opieki społecznej nie da się badać w odseparowaniu od innych dziedzin funkcjonowania państwa (jego gospodarka, społeczeństwo, system prawny itd.), innymi słowy – z istoty opieki społecznej wynika celowość jej badania w szerokim kontekście. Jak zauważa Jerzy Oniszczyk; „wolności i prawa socjalne nie są odizolowane od innych grup wolności i praw jednostki, tzn. ekonomicznych, kulturalnych i polityczno-obywatelskich. Wprost przeciwnie, ważne jest dostrzeżenie wyraźnych zależności między nimi, a nawet istnienia pewnej dynamicznej całości”⁷.

W piśmiennictwie podkreśla się także kłopotliwość, jaką cechuje się komparatystyka modeli polityki społecznej; „porównywanie rozwiązań politycznych w obszarze opieki społecznej jest kłopotliwe (...) Po pierwsze, na opiekę społeczną składają się na działania podejmowane przez instytucje publiczne, rynkowe a także poszczególne społeczności i rodziny. Po drugie pozostaje ona w silnym związku z innymi obszarami polityki społecznej, zwłaszcza polityką zdrowotną, edukacyjną i zabezpieczenia dochodu”⁸. Podejmuję jednak próbę.

2.1 Koncepcja Richarda Titmussa

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że sam „pomysł wyodrębnienia typów systemów polityki społecznej pochodzi z pracy Titmussa sugerującej istnienie trzech modeli”⁹. Katarzyna Głąbicka proponuje następujące nazwy dla poszczególnych modeli R. Titmussa:

1. marginalny;
2. motywacyjny;
3. instytucjonalno-redystrybucyjny”¹⁰.

⁶ Tamże, s. 84 i 85.

⁷ J. Oniszczyk: *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 7.

⁸ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 166.

⁹ Tamże, s. 39.

¹⁰ K. Głąbicka: *Europejska przestrzeń socjalna - zarys problematyki*, Warszawa 2002, s. 181, przywołując: R. Titmuss, *Social Policy*, London 1974.

Z kolei M. Hill używa nazw: „model redystrybucji instytucjonalnej” dla określenia koncepcji „dostarczania usług poza rynkiem w oparciu o zasadę zaspokajania potrzeb”, „model merytokracji przemysłowej (*industrial achievement*)” zakładający, że „potrzeby społeczne należy zaspokajać w oparciu o osiągnięcia, wyniki pracy i produktywność” oraz „model rezydualny”, wskazujący „rynek i rodzinę jako główne źródła dobrobytu z państwem jako aktorem wkraczającym tylko tymczasowo w sytuacji gdy obie instytucje zawiodą”¹¹.

Pomimo rozbieżności w nazewnictwie, przyjmuje się, że model marginalny (rezydualny) jest w istocie modelem o charakterze minimalnym, zakładającym incydentalne uczestnictwo polityki i opieki społecznej w życiu obywateli. Opieka społeczna w ramach takiego modelu, występuje w sytuacji, gdy zawiodą podstawowe źródła jej dostarczania, jak np. własna praca czy rodzina. Opieka społeczna ma więc charakter doraźny, subsydiarny w stosunku do generalnej idei „samo zapewniania” środków.

W modelu motywacyjnym (merytokracji przemysłowej, *industrial achievement*) polityka i opieka społeczna są ukierunkowane na wsparcie obywateli, przy czym wsparcie to ma charakter dodatkowy, akcesoryjny do działań podejmowanych przez jednostkę. Opieka ma więc szerszy zakres, aniżeli w poprzednim modelu o charakterze minimalnym, niemniej, to na jednostce ciąży ciężar zapewnienia sobie środków w korelacji z pewnym zobowiązaniem do pomocy przez państwo, w tym zakresie.

Model instytucjonalno-redystrybucyjny (redystrybucji instytucjonalnej) nosi znamiona modelu maksymalnego, w którym polityka i opieka społeczna cechują się swoistą powszechnością. Redystrybucja dóbr niezbędnych do zaspokojenia potrzeb obywateli następuje wykorzystaniem instytucji państwa¹².

2.2 Koncepcja Harolda Wilenskyego i Charlesa Lebeaux

H. Wilensky i Ch. Lebeaux wyodrębnili natomiast dwa modele opieki społecznej:

1. model rezydualny;
2. model instytucjonalny.

W literaturze nauk społecznych wskazuje się, że „model rezydualny charakteryzuje się tym, że potrzeby postrzegane są jako coś abnormalnego; sytuacje problemowe to sytuacje krytyczne; pomoc społeczna wkracza wówczas, gdy podstawowe mechanizmy dystrybucji dóbr i usług, tj. rynek i rodzina, nie spełniają swoich zadań, a indywidualne zasoby uległy wyczerpaniu (...)Pomoc ma charakter doraźny, i wycofywana jest tak szybko, jak to możliwe; nacisk kładzie się na ratownictwo; świadczenia dystrybuowane są selektywnie, generalnie zakłada się odpowiedzialność jednostki za swój los”¹³.

¹¹ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 39.

¹² Zob. R. Titmuss: *The Philosophy of Welfare*, London-Sydney 1987, *passim*.

¹³ T. Kaźmierczak: *Hasło „Pomoc społeczna”* [w:] *Encyklopedia socjologii*, T. 3, red. Z. Bokszański *et. al.*, Warszawa 2000, s. 145-149.

Natomiast „model instytucjonalny charakteryzuje się tym, że potrzeby są traktowane jako naturalny efekt industrializacji (...) pomoc jest udzielana zanim nastąpi kryzys; pomoc społeczna jest zinstytucjonalizowanym kanałem redystrybucji (...) pomoc może być permanentna; nacisk kładzie się na zapobieganie i rehabilitację; świadczenia dystrybuowane są wszystkim potrzebującym; generalnie zakłada się odpowiedzialność społeczeństwa za los jednostki”¹⁴.

Lilianna Jodkowska, nawiązując do powyższego, biegunowego podziału, stwierdza, że „H. Wilensky i Ch. Lebeaux rozróżniają dwa typy państwa opiekuńczego: rezydualne i instytucjonalne. Pierwsze opiera się na poglądzie, że potrzeby jednostkowe są zaspokajane przez rodzinę i rynek, a ingerencja państwa poprzez pomoc socjalną traktowana jest jako zakłócenie normalnego porządku. Rola państwa powinna zatem polegać na przywracaniu naturalnej równowagi w gospodarce rynkowej”¹⁵. Autorzy zrezygnowali zatem z wyodrębnienia „modelu pośredniego”, pomiędzy modelami o charakterze minimalnym i maksymalnym.

2.3 Koncepcja Gøsty Espinga-Andersena

Podział zaproponowany przez G. Espinga-Andersena jest bodajże najczęściej komentowanym w literaturze przedmiotu. Autor dochodzi do przekonania że „przegląd różnic dzielących poszczególne kraje pod względem charakterystycznych dla nich układów praw socjalnych i systemów nierówności społecznych wytwarzanych przez instytucje państwa opiekuńczego prowadzi do wyodrębnienia odmiennych rozwiązań dotyczących struktury powiązań pomiędzy państwem, rynkiem i rodziną. Oznacza to, że rozmaite wersje państwa opiekuńczego nie są linearnie uporządkowane na jednej skali, lecz skupiają się w charakterystyczne porządki”¹⁶. Autor wyodrębnia trzy porządki, zwane także niekiedy reżimami:

1. liberalny;
2. konserwatywno-korporacyjny;
3. socjaldemokratyczny.

Taki podział przyjmują np. K. Głąbicka i L. Jodkowska, przy czym druga z autorek dokonuje dodatkowego przyporządkowania konkretnych państw do poszczególnych reżimów¹⁷. Jako państwa realizujące reżim liberalny wskazuje: USA, Kanadę i Australię, reżim konserwatywno-korporacyjny: Niemcy, Francję i Austrię, reżim socjaldemokratyczny: kraje skandynawskie.

M. Hill omawiając model liberalny Espinga-Andersena, wskazuje że dominuje w nim „pomoc oparta na kryterium dochodowym, umiarkowane transfery uniwersalne i umiar-

¹⁴ Tamże. Zob. H. Wilensky, Ch. N. Lebeaux: *Industrial Society and Social Welfare*, New York 1965, passim; H. Wilensky: *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley 1975, passim.

¹⁵ L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 31.

¹⁶ G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu...*, jw., s. 44 i n.

¹⁷ K. Głąbicka: *Europejska przestrzeń socjalna...*, jw., s. 181; L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 32.

kowe programy ubezpieczeń społecznych”, dodając, że do tej kategorii można zaliczyć „Australię, Stany Zjednoczone, Nową Zelandię, Kanadę, Irlandię i Wielką Brytanię”¹⁸. Sam twórca koncepcji wskazuje zaś, że „pierwszy z tych porządków to „liberalne” państwo opiekuńcze z charakterystycznymi dlań, skromnymi, testowanymi dochodowo, uniwersalistycznymi systemami transferów socjalnych lub skromnymi systemami zabezpieczenia socjalnego. Świadczenia są przeznaczone dla ludzi o skromnych dochodach, zwykle robotników, których położenie w strukturze społecznej jest uzależnione od państwa”¹⁹.

Z kolei w modelu konserwatywnym „ewolucja instytucji polityki społecznej dokonywała się w dużym stopniu pod wpływem państwa (...); silne państwo dokonało inkorporacji grup interesu celem zapewnienia ich poparcia dla panującego reżimu. Efektem są systemy polityki społecznej, w których „zachowanie zróżnicowania statusu” jest ważniejsze zarówno od „liberalnej obsesji na punkcie efektywności”, jak i od „uznawania praw socjalnych”²⁰. Dodaje się, że reżim konserwatywny obejmuje takie państwa jak: Włochy, Japonię, Francję, Niemcy, Finlandię, Szwajcarię, Austrię, Belgię i Holandię²¹. G. Esping-Andersen wskazuje, że „w tych krajach dziedzictwo korporatywnego wspieranego przez państwo zostało udoskonalone tak, aby sprostać warunkom wyznaczanym przez nową, „poprzemysłową” strukturę społeczną. Liberalne obsesje rynkowej efektywności i naciski na utowarowienie ludzkiej pracy nigdy nie były w nich szczególnie silne, silne natomiast były tendencje do konserwatywnego korporatywnego, zaś poszerzanie zakresu praw socjalnych nigdy nie budziło sprzeciwu. Nacisk kładło się na utrzymanie zastanej struktury społecznej i różnic statusowych, prawa socjalne były zatem związane z położeniem klasowym i statusem”²².

Trzeci model nazywany socjaldemokratycznym, obejmuje „kraje, w których „zasada uniwersalizmu i odtowarowienia praw socjalnych została rozszerzona również na klasę średnią”; gdzie „socjaldemokraci dążyli do państwa dobrobytu mogącego zapewnić równy dostęp do usług na najwyższym poziomie”. W tym przypadku wprost zakłada wolę działania poza rynkiem”, tj. Danię, Norwegię i Szwecję²³. G. Esping-Andersen wyraźnie podkreśla, że jest to najmniejsza grupa krajów. Poszukując genezy reżimu, wskazuje, że „powstał on w krajach, w których partie socjaldemokratyczne stanowiły podstawową siłę uruchamiającą procesy reform społecznych. Socjaldemokraci - odrzucając dualizm rynku i państwa, nie tolerując strukturalnego podziału między klasą robotniczą i klasą średnią - szukali takich rozwiązań, które mogłyby zapewnić równość świadczeń o wysokim standardzie, nie zaś równość w dostępie do świadczeń minimalnych”²⁴.

2.4 Inne koncepcje

Na uwagę zasługują także cztery inne koncepcje: Franceski Bettio i Janneke Plantenga, Normana Furnissa i Timothyego Tiltona, Tadeusza Szumlicza oraz Mirosława Książopolskiego.

¹⁸ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 39 i n.

¹⁹ G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu...*, jw., s. 44.

²⁰ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 39 i n.

²¹ Tamże.

²² G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu...*, jw., s. 45.

²³ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 39 i n.

²⁴ G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu...*, jw., s. 45.

Porównanie zaproponowane przez F. Bettio i J. Plantenga „wykorzystuje mieszankę wskaźników i strategii opiekuńczych proponując bardziej złożoną kategoryzację niż typologia Esping-Andersena”²⁵. Autorki proponują następującą typologię:

1. „Kraje delegujące zarządzanie opieką na rodzinę” (Włochy, Grecja i Hiszpania) z dwoma przypadkami „granicznymi”: Portugalią z dużym udziałem kobiet w rynku pracy i Irlandią znajdującą się pomiędzy tą a następną kategorią.
2. „Kraje w dużym stopniu opierające się na pomocy nieformalnej, choć w większym stopniu w przypadku opieki nad dziećmi niż ludźmi starymi” (Wielka Brytania i Holandia).
3. „Kraje udzielające publicznego wsparcia opiece prywatnej” (Austria i Niemcy).
4. „Kraje oferujące strategię opieki formalnej na przyzwoitym poziomie” (Belgia i Francja).
5. „Kraje oferujące opiekę formalną na poziomie od średniego do wysokiego” (Dania, Finlandia, Szwecja)²⁶.

Konstrukcja typologii zakłada zatem gradację: od krajów stosujących model o charakterze minimalnym, do krajów stosujących model maksymalny.

Koncepcja Normana Furnissa i Timothyego Tiltona oparta jest wzorem poprzednich (R. Titmuss i G. Esping-Andersen) na trychotomii²⁷. Autorzy proponują przyjęcie następujących modeli:

1. państwa pozytywnego;
2. państwa bezpieczeństwa socjalnego i
3. państwa dobrobytu społecznego²⁸.

W modelu państwa pozytywnego, „polityka społeczna ma chronić właściciela kapitału przed trudnościami związanymi z grą sił rynkowych i przed żądaniami redystrybucji dochodów”²⁹.

W państwie bezpieczeństwa socjalnego „celem polityki społecznej jest zagwarantowanie minimalnego dochodu wszystkim obywatelom”, zaś w państwie dobrobytu społecznego „wyrównanie warunków życiowych wszystkich obywateli”³⁰.

Mirosław Książkowski stoi na stanowisku, iż „można wyróżnić trzy główne modele polityki społecznej, charakterystyczne dla wysoko rozwiniętych państw gospodarki rynkowej:

1. model marginalny/liberalny;
2. wydajnościowy/konserwatywno-korporacyjny i
3. instytucjonalno-redystrybucyjny/socjaldemokratyczny³¹.

²⁵ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 170.

²⁶ Tamże. Zob. F. Bettio i J. Plantenga: *Comparing care regimes in Europe*, „Feminist economics”, nr 10/1/2004, s. 85-113.

²⁷ K. Głębicka: *Europejska przestrzeń socjalna...*, jw., s. 181.

²⁸ N. Furniss, D. Tilton: *The Case for the Welfare State*, Bloomington 1977, *passim*.

²⁹ E. Karpowicz: *Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce*, „Informacja BSIE”, nr 1249/2006, s. 4 i 5.

³⁰ Tamże.

³¹ M. Książkowski: *Wspólnie czy osobno...*, jw., s. 56 i n.

Autor tworzy także termin, określający polski model polityki społecznej. Wskazuje, że „model polityki społecznej kształtujący się obecnie w Polsce określa się jako 4. paternalistyczno-rynkową hybrydę. Model ten jest bowiem bardzo niejednorodny. Z jednej strony, mamy do czynienia z wyraźnym powiązaniem procesów zaspokajania ważnych potrzeb ludności z mechanizmami rynkowym. Z drugiej strony zaś, władze publiczne wciąż w znacznym zakresie ingerują w procesy zaspokajania potrzeb”³².

Tadeusz Szumlicz z kolei, konstruuje trzy modele polityki społecznej: 1. interwencji społecznej, 2. antycypacji społecznej, 3. dystrybucji społecznej i integracji społecznej³³.

Przyjmując założenie, iż kluczową kwestią dla poszczególnych modeli opieki społecznej jest ich finansowanie, Piotr Sałustowicz wskazuje na trzy podstawowe modele:

1. finansowanie wyłącznie z budżetu państwa (Wielka Brytania, Australia, Holandia);
2. finansowanie wyłącznie z budżetów gminnych albo regionalnych, przy czym w tym przypadku wyróżnić należy dwie podgrupy:
 - 2.1 centralne ustalanie norm przydzielania pomocy społecznej oraz jej zakresu (Niemcy, Finlandia, Szwecja);
 - 2.2 lokalne ustalanie norm przydzielania pomocy oraz jej zakresu (Szwajcaria, Austria, Francja, Włochy, Hiszpania);
3. finansowanie mieszane: budżety centralne i lokalne (Polska, Belgia)³⁴.

2.5 Porównanie modeli i typologii

Dokonując syntezy zaprezentowanych wcześniej modeli polityki i opieki społecznej, w pierwszej kolejności należy podnieść, że we wszystkich wyraźnie zarysowany jest podział biegunowy: od modelu (typologii) o charakterze minimalnym, gdzie opieka społeczna w znacznej części pozostawiona jest w sferze dobroczynności, do modelu (typologii) o charakterze maksymalnym, gdzie państwo jest organizatorem życia społecznego i za pomocą swoich instytucji dokonuje redystrybucji dóbr celem spełnienia potrzeb obywateli.

³² Tamże, s. 75.

³³ T. Szumlicz: *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994, s. 89-91.

³⁴ P. Sałustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 41-45. Pobocznie, przy okazji analizowania modeli z zakresu polityki i opieki społecznej, warto nawiązać do koncepcji modelowania w nauce administracyjnego prawa procesowego. *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Zbigniew Kmiecik, Kraków 2005, s. 10 i 11. „Wyróżnia się tu „cztery podstawowe warianty (modele) rozwiązań procesowych. Pierwszy z nich (wypadałoby go nazwać modelem „rozwinętej kodyfikacji” albo tradycyjnym) zakłada istnienie odpowiednio rozbudowanej, szczegółowej i spójnej merytorycznie, a przy tym wolnej od luk i szerszych odesłań, kodyfikacji postępowania administracyjnego (...) [Austria, Niemcy]. Przejawem realizacji innego typu koncepcji jest model związanej regulacji ramowej, obwarowanej odpowiednimi zastrzeżeniami i wyłączeniami, urzeczywistniony np. w ustawach szwedzkich z 1971 i 1986 r., we włoskiej ustawie z 1990 r. oraz w greckim kodeksie postępowania administracyjnego z 1999 r. Są one nie tyle aktami reglamentacji procesowej, ile raczej zespołem zasad, których stosowanie pozwala na oczekiwaną przez projektodawców elastyczność działań administracji (...) Można także wyróżnić model próbujący powiązać w jednej ustawie odmienne rodzajowo unormowania procesowe, a nawet zespolić je z regulacjami prawa ustrojowego i materialnego (wariant regulacji złożonej). Doskonałymi przykładami takiej konstrukcji są hiszpańska ustawa z 1992 r. o reżimie prawnym administracji publicznej i postępowaniu administracyjnym powszechnym oraz obowiązująca w znacznej części od 1 stycznia 1994 r. holenderska ustawa — Ogólne prawo administracyjne (...) Istotą czwartego, właściwego dla francuskiego systemu prawa modelu jest wielowarstwowość, rozproszenie i zróżnicowanie charakteru reguł procedury administracyjnej. Tylko część z nich wyprowadzana jest z postanowień aktów rangi ustawowej”.

Po stronie modeli o charakterze minimalnym stawia się modele o nazwach nawiązujących do „liberalności” czy „elementarności”. Model liberalny bywa nazywany także modelem „rezydujalnym” albo „marginalnym”³⁵. Józef Zarzeczny wskazuje, że cechą charakterystyczną jest tu „ograniczenie roli i odpowiedzialności państwa za opiekę społeczną i bezpieczeństwo socjalne obywateli do najbardziej podstawowych świadczeń w tym zakresie”³⁶. Model liberalny zakłada cechy państwa minimalnego, nastawionego na samodzielne zaspokajanie potrzeb z zakresu opieki społecznej przez obywateli³⁷. W modelu elementarnym głównym podmiotem opieki społecznej jest rodzina, a nie państwo. Problemy społeczne rozwiązywane są na najniższym szczeblu, zaś pomoc społeczna opiera się na dobroczynności. Model elementarny można przyrównać do pierwotnej opieki społecznej, sięgającej zasad dobroczynności prywatnej.

Model „środkowy” bywa nazywany m. in. „korporacyjnym”, „konserwatywnym, motywacyjnym”³⁸. Inne określenie to model „kontynentalnoeuropejski”³⁹. Można uznać go za model klasyczny, historycznie najstarszy model opieki społecznej w Europie – związany z prawodawstwem socjalnym Bismarcka. Jako podstawową cechę takiego modelu należy wskazać wytworzenie wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego odpowiedzialnego za funkcjonowanie opieki społecznej a uczestnictwo w systemie świadczeń socjalnych obowiązkowe. A zatem z jednej strony, widoczne są elementy paternalizmu polegającego na zorganizowaniu opieki społecznej przez państwo. Z drugiej zaś, zaspokajanie potrzeb ludzkich następuje wg kryterium stażu pracy, zasług i wydajności.

Na drugim biegunie są modele maksymalizujące, nazywane „opiekuńczymi”, „socjaldemokratycznymi” czy „skandynawskimi”. Model tej grupy cechuje się dużym stopniem paternalizmu państwa i ingerencji w sferę socjalną. Polega na dążeniu do zapewnienia przez państwo zatrudnienia oraz wysokiego poziomu usług socjalnych. Służby socjalne są rozbudowane i wyspecjalizowane. Fundamentami modelu są zasady kolektywizmu, uniwersalizmu i redystrybucji dochodów, a polityka społeczna obejmuje wszystkich obywateli od narodzin do śmierci. Przy okazji tego modelu niekiedy podnosi się, że „dzisiejsza Szwecja należy do najbogatszych krajów świata, ale wciąż jest państwem opiekuńczym. Reformy, których celem było przywrócenie racjonalnych relacji pomiędzy systemem rynkowym a społecznym pozwoliły na poprawę konkurencyjności gospodarki, pomimo wysokiego poziomu fiskalizmu”⁴⁰.

³⁵ B. Janik: *Kapitalizm w ujęciu dynamicznym...*, jw. s. 39.

³⁶ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania...*, jw. s. 85.

³⁷ Zob. P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 54. Zob. także na temat opieki społecznej w USA: K. Frysztacki: *Socjalna Ameryka: o obszarze pomocy społecznej i pracy socjalnej w Stanach Zjednoczonych*, Kraków 2005, *passim*.

³⁸ B. Janik: *Kapitalizm w ujęciu dynamicznym...*, jw. s. 39.

³⁹ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania...*, jw. s. 85.

⁴⁰ A. Niewiadomska: *Rola państwa wobec wyzwań związanych z przemianami demograficznymi i globalizacją* [w:] *Globalizacja przyczyną ubożenia podatkowego państwa?*, red. W. Caban, Kalisz 2008, s. 60.

Ryc. 3.

Modele i typologie opieki społecznej – synteza głównych koncepcji, opracowanie własne

Charakter Twórcy	Minimalny	Pośredni	Maksymalny
R. Titmuss	Marginalny/ Rezydualny	Motywacyjny/Merytokracji przemysłowej	Instytucjonalno-redystrybucyjny
H. Wilensky i Ch. Lebeaux	Rezydualny	-	Instytucjonalny
G. Esping-Andersen	Liberalny	Konserwatywno-korporacyjny	Socjaldemokratyczny
F. Bettio i J. Plantenga	Delegujący zarządzanie opieką na rodzinę	Udzielający publicznego wsparcia opiece prywatnej	Oferujący opiekę formalną na poziomie od średniego do wysokiego
N. Furniss i T. Tilton	Pozytywny	Bezpieczeństwa socjalnego	Dobrobytu społecznego
M. Książkowski	Marginalny/ Liberalny	Wydatnościowy/ Konserwatywno-korporacyjny	Instytucjonalno-redystrybucyjny/ socjaldemokratyczny
T. Szumlicz	Interwencji społecznej	Antycypacji społecznej	Dystrybucji społecznej i integracji społecznej

3. Modele optymalizacyjne opieki społecznej

Modele optymalizacyjne opieki społecznej, są determinowane przez cele stawiane państwu.

Przyjmuję za W. Szostakiem, że „cel państwa jest przyszłym, wyobrażonym stanem państwa, uważanym za pożądany”, zaś „zadaniem państwa jest zespół działań, przypisanych państwu aktami prawnymi”, przy czym zadanie to „środek prowadzący do określonego celu”⁴¹. Nadto „z rozważań nad istotą państwa można wyprowadzić pewne cele i zadania, które określić można minimalnymi lub też immanentnymi (wewnętrznymi i zewnętrznymi), a których istotą jest ochrona nieprzerwanego bytu państwa oraz utrzymanie rządności (sterowności), to jest warunków do sprawowania władzy, a więc elementarnego porządku, aby państwo jako organizacja, trwało”⁴².

Przyjmuję także, za Piotrem Winczorkiem, że „państwo nie ma własnego, przyrodzonego, stałego celu. Głosi, a czasami realizuje cele wybrane przez siebie już w trakcie swego istnienia (...) Cele wyznaczone w państwie są z natury zmienne w czasie”⁴³. A zatem – w kontekście budowania modeli optymalizacyjnych – można wywieść, że demokratyczne państwo prawne może w różnym stopniu realizować cele opiekuńcze.

Zagadnienie opieki społecznej *ex nunc*, ma szczególne znaczenie w obliczu m. in. procesów globalizacji, słabnięcia państw jak i obecnego kryzysu finansowego. Zachodzi więc uzasadniona potrzeba dyskusji nad możliwymi transformacjami obecnie funkcjonujących modeli opieki społecznej oraz prawa w tym zakresie, w zależności od wariantów rozwoju państw.

⁴¹ W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa”...*, jw., s. 128-130.

⁴² Tamże, s. 153.

⁴³ P. Winczorek: *O państwie, prawie i polityce...*, jw., s. 74 i 75.

Mirosław Książkowski zauważa przy tym, że „kryzys gospodarczy może zmniejszyć poparcie dla całej polityki społecznej. Przyczyni się on bowiem do dalszego obniżenia poziomu zaspokojenia potrzeb gwarantowanego przez państwo. Spowoduje to zwiększenie liczby osób, którym władze publiczne nie będą w stanie zapewnić odpowiedniego standardu życia, a tym samym systemy świadczeń i usług socjalnych będą coraz mniej potrzebne osobom lepiej sytuowanym”⁴⁴.

Poziom i sposób realizacji praw socjalnych ma podstawowe znaczenie dla dobrze sprawowanej demokracji, unikającej zasadniczych zagrożeń dla jej trwałości. W tym procesie nie sprawdziła się arbitralna rola państwa sprowadzona do wielkiego „dystrybutora”, który jednym zabiera (biurokratyczny fiskus), a innym rozdaje (biurokratyczny „opiekun”). Natomiast rozsądniejsza wydaje się interwencyjna rola państwa, uruchamiająca mechanizmy rynkowe (biurokratyczny „ograniczony organizator”)⁴⁵. Generalizując, dyskusję nad modelami optymalizacyjnymi opieki społecznej sprowadzić można do zagadnienia: „czy istnieje jakaś wyraźna różnica między zadaniami, które z istoty należą do zadań państwa, a takimi, które do zadań państwa nie należą?”⁴⁶.

Możliwe jest więc zbudowanie trzech modeli optymalizacyjnych opieki społecznej w demokratycznym państwie prawnym:

1. modelu państwa skrajnie ograniczającego sprawowanie opieki społecznej (model ekstraliberalny);
2. modelu państwa sprawującego opiekę społeczną we współpracy z sektorem prywatnym (model mieszany) i
3. modelu państwa głęboko ingerującego w opiekę społeczną i sprawującego ją w sposób wysoce paternalistyczny (model paternalistycznej opieki społecznej).

Warto przy tym zasygnalizować podział zaproponowany przez M. Hilla, w zakresie „organizowania działań opiekuńczo-pielęgnacyjnych”⁴⁷. Autor podkreśla, że „każdy w inny sposób określa rolę rodziny, rynku i państwa oraz wpływa na stosowane reguły obliczania kosztów tych działań”, a w konsekwencji takiego założenia wyróżnia: model nr 1, w którym wszystkie działania mogą być podejmowane w ramach rodziny: w tym przypadku koszty nie pojawiają się w publicznych rachunkach, ludzie zamiast podejmować aktywność zawodową wykonują „pracę” nieopłacaną, rzadko znajdującą swoją rekompensatę w „transferach” wewnątrz rodzinnych; model nr 2, w którym usługi opiekuńcze mogą być przedmiotem

⁴⁴ M. Książkowski: *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku - szanse i zagrożenia dla polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna w kryzysie...*, jw., s. 25. Dodaje: „Jeżeli za podstawę przyszłej strategii rozwoju uzna się założenie, że wzrost gospodarczy w krajach wysoko rozwiniętych - a bardziej realistycznie: zachowanie dotychczasowego poziomu dobrobytu tych krajów - wymaga zwiększenia roli mechanizmów rynkowych, znaczna część polityki społecznej, pewnie z wyjątkiem sfery edukacji, będzie uważana za utrudniającą osiągnięcie tegoż wzrostu”, tamże, s. 27.

⁴⁵ W. Szostak: *Problem „ciążaru państwa”...*, jw., s. 9.

⁴⁶ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce...*, jw., s. 55. Wskazano tam także, że „obserwacja codziennej praktyki politycznej i społeczno-ekonomicznej pozwala stwierdzić, że (...) spieramy się o rozwiązania optymalne, gdy w rzeczywistości nie został osiągnięty konsens w sprawie rozwiązań dopuszczalnych. Innymi słowy, nie można osiągnąć aprobaty dla rozwiązań szczególnych, gdy nie zostaną ustalone pryncypia”, s. 168.

⁴⁷ M. Hill: *Polityka społeczna we współczesnym świecie...*, jw., s. 288.

normalnych transakcji rynkowych, w takiej sytuacji nabywanie opieki generuje zatrudnienie i jest rejestrowane przez konwencjonalny system obliczeniowy jako część gospodarki, model nr 3, w którym działania mogą być podejmowane przez państwo. To rozwiązanie także generuje miejsca pracy, jednak system obliczeniowy jest skłonny traktować je, jako koszt obciążający prywatną działalność gospodarczą⁴⁸.

Warto przywołać także stanowisko Juliana Auleytnera, który prezentuje następujące scenariusze odnoszące się do polskiej opieki społecznej:

1. liberalny („oparty na założeniu, że polskiej gospodarki nie stać na głębsze programy i reformy socjalne”);
2. liberalizmu socjalnego („aktywne angażowanie się państwa na wszystkich szczeblach jego struktury organizacyjnej w tworzenie równych szans i warunków dla aktywności obywatelskiej”);
3. neosolidarności społecznej (oparty na „uniwersalnym aksjomacie z encykliki *Laborem exercens* – praca jest kluczem do rozwiązania kwestii społecznej”)⁴⁹.

W piśmiennictwie socjologicznym brak jest przy tym jednolitego stanowiska co do kształtu opieki społecznej. Oś sporu przebiega od argumentów „za ograniczeniem” struktur państwa opiekuńczego, do argumentów „za”.

M. Książopolski zauważa, że „zwolennicy teorii neoliberalnych opowiadają się za daleko idącą reprivatyzacją publicznych świadczeń i usług socjalnych. Innymi słowy, chodzi o ograniczenie odpowiedzialności państwa za zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli i zwiększenie aktywności jednostek, które powinny w tym celu swobodnie korzystać z możliwości oferowanych przez instytucje rynkowe (...) Wysuwanych jest bardzo wiele różnych propozycji rozwiązań, które łączy postulat stopniowego przechodzenia przez państwo od roli „protektora” do roli „promotora” lub „katalizatora” niezajmującego się bezpośrednio zaspokajaniem potrzeb, lecz tworzącego warunki, w których ludzie sami lub z pomocą rodziny, znajomych, wspólnot lokalnych będą mogli przynajmniej częściowo przejąć odpowiedzialność za swój własny dobrobyt i bezpieczeństwo”⁵⁰.

Stanisława Golinowska podnosi, że „konsekwencje zbyt dużej skali redystrybucji dochodu mają ekonomicznie podwójnie negatywny skutek. Po pierwsze – przejawia się on w tendencji do nierównowagi gospodarczej, której wyrazem jest także wysoki deficyt budżetowy (...) Po drugie – drogie państwo opiekuńcze kreuje antybodźce na szczeblu mikroekonomicznym”⁵¹. W podobnym tonie zdaje się wypowiadać Grzegorz Węgrzyn twierdząc, że „zbyt wielka ingerencja państwa we wszelkie dziedziny społeczne, a szczególnie socjalne, nie tylko nie przynosi zamierzonych efektów, lecz wprost przeciwnie osłabia inicjatywę społeczną i zdolność przewi-

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ J. Auleytner: *Scenariusze polityki społecznej w okresie kryzysu* [w:] *Polityka społeczna w kryzysie...*, jw., s. 57-68; J. Auleytner: *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 483 i n.

⁵⁰ M. Książopolski: *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku - szanse i zagrożenia dla polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna w kryzysie...*, jw., s. 31.

⁵¹ S. Golinowska: *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)* [w:] *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji...*, jw., s. 19.

dywania i zabezpieczenia się jednostek przed trudnymi sytuacjami”⁵². Z kolei Jolanta Blicharz wskazuje na konieczność funkcjonowania mechanizmów interwencji w sferę socjalną przez państwo; „dziś bowiem bardziej niż kiedykolwiek wolność człowieka może (musi!) być chroniona nie tylko w wymiarze czysto hedonistyczno-konsumenckim, ale również w sferze kształtowania wrażliwości na uniwersalne wartości moralne. W mechanizmie tym aktywność państwa winna wyrażać się nie tylko w łagodzeniu niepowodzeń rynku, lecz także w zapewnieniu sprawiedliwości społecznej”⁵³. Odnaleźć można także stanowiska sprowadzające się do niewiary w radykalne ograniczenie funkcjonującej opieki społecznej. Np. Małgorzata Baron-Wiaterk wyraża pogląd, że „samoograniczenie kompetencji państwa w dziedzinie spraw socjalnych (...) mimo ogólnych założeń wynikających z niektórych doktryn, nie jest realne, nawet kiedy akceptuje się liberalny model gospodarki i „państwo minimalistyczne”. Nie da się bowiem w rzeczywistości, zawsze i w każdych warunkach negocjować i ograniczyć aktywności państwa, która, niezależnie od tych czy innych poglądów, jest konieczna wobec np. występowania bezrobocia strukturalnego, chronicznego i innych niekorzystnych zjawisk społecznych”⁵⁴.

Jak wskazuje Beata Janik, „problemem świata staje się pogodzenie polityki społecznej oraz związanego z nią bezpieczeństwa socjalnego z twardymi, bezwzględными prawami wyznawanej ekonomii (...) Rosnąca współzależność państw i organizacji gospodarczych powoduje, że niewiele zostało miejsca dla polityki społecznej popartej działaniami ze strony państwa. Należy się więc zastanowić, co stanie się z polityką społeczną i kto przejmie od państwa jego zadania w dziedzinie socjalnej”⁵⁵.

Zaprezentowane poglądy wpisują się w nurt obawy, co czeka demokratyczne państwo prawne ze wszystkimi jego elementami, w przyszłości. Robert Dahl pyta: „Co leży przed nami? (...) Chociaż możemy się pocieszać nadzieją na to, że XXI wiek będzie równie łaskawy dla demokracji jak XX, to doświadczenie historyczne wskazuje iż demokracja istniała nieczęsto. Czy ma ją po raz kolejny zastąpić system niedemokratyczny, być może pod postacią jakiejś XXI-wiecznej wersji nadzoru przez elity polityczne i biurokratyczne? Czy może jej globalna ekspansja będzie trwała dalej? Czy też nastąpi jeszcze inna zmiana i to co określamy mianem „demokracji”, uzyska szerszy zasięg, ale stanie się znacznie płytsze, będzie obejmowało coraz więcej krajów, ale jakość demokracji będzie znacznie słabsza?”⁵⁶. Te generalne pytania oddają troskę o przyszłość państwa, o model funkcjonowania; jego transformację, wreszcie o prozaiczną pewność jutra milionów obywateli.

3.1 Model ekstraliberalny

Andrzej Sepkowski (historyk, dr hab., specjalność historia myśli politycznej) rozważając możliwości transformacji państwa wskazuje, że „może więc tradycyjne państwo zastąpią konwentykle finansistów i szefów wielkich korporacji mających na swoje usługi albo całe

⁵² G. Węgrzyn: *Krytyka wybranych elementów polityki społecznej i socjalnej państwa opiekuńczego* [w:] *Nowoczesny model pomocy społecznej...*, jw., s. 20.

⁵³ J. Blicharz: *Sytuacja prawna osób wykluczonych...*, jw., s. 111.

⁵⁴ *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej...*, jw., s. 29.

⁵⁵ B. Janik: *Kapitalizm w ujęciu dynamicznym...*, jw., s. 11.

⁵⁶ R. Dahl: *O demokracji*, Kraków 2000, s. 166.

aparaty państwowe, albo syndykaty gangsterskie? Współpraca między międzynarodówkami pieniądza, interesu i mafiami czy grupami terrorystycznymi staje się zasadnym podejrzeniem, ale może mieć tylko charakter doraźny⁵⁷. Jednocześnie twierdzi, że „jeśli państwa narodowe dalej będą erodować w takim stopniu, trzeba będzie zapomnieć o imponderabiliach, bo polityczne i ekonomiczne karły w zglobalizowanym świecie będą tylko przedmiotami na aukcji i tego nie odwrócimy przy pomocy działań magicznych. Podmiotowość, jaką jeszcze dysponujemy trzeba umiejętnie wykorzystywać w procesie wmontowywania się w struktury trans i subnarodowe myśląc przede wszystkim o interesie społeczności, choć wydaje się to pobożnym życzeniem zważywszy na stopień altruizmu elit⁵⁸”.

Z kolei Jules Gazon prognozuje, że być może „powstanie hierarchia wstępująca: tyrania rynku, w której porządek ekonomiczny będzie dominował nad porządkiem prawnopolitycznym, wyprowadzając na manowce porządek moralny i etyczny nie tylko z punktu widzenia zasady równości, lecz także poszanowania fundamentalnych wolności osobistych⁵⁹”. W dalszej kolejności stawia pytanie: „czy Europa (...) może dalej tolerować bezrobocie o takiej sile i z takimi konsekwencjami dla 10 % (średnio) populacji w wieku produkcyjnym? Czy może po prostu zalić się nad losem bezczynnych, bezrobotnych młodych ludzi, marginalizowanych, wykluczonych ze świata pracy, bez perspektyw na przyszłość, pozbawionych zdolności do zaplanowania swojego życia? Czy jest gotowa na dalsze erupcje niezadowolenia społecznego, bo jakże może być inaczej, skoro bezrobocie endemiczne utrzymuje się wśród ludzi w pełni sił? Czy klimat zamieszek na przedmieściach francuskich miast nie jest tego swoistym zwiastunem?⁶⁰”.

Perspektywa zmian opisywanych wyżej, przejawiająca się m. in. w dominującej roli sektora prywatnego, reprezentowanego zwłaszcza przez korporacje, leży u podstaw modelu państwa ograniczającego sprawowanie opieki społecznej (modelu ekstraliberalnego).

Celem, a więc wyobrażonym i pożądanym stanem, będzie państwo niemalże całkowicie rezygnujące ze sprawowania opieki społecznej. Konsekwentnie, zakres zadań państwa z zakresu opieki społecznej jak i jego aktywność, będą minimalne. Opieka społeczna powróci do swojego pierwotnego charakteru i realizowana będzie dominująco przez sektor prywatny. Szczególnej roli w zakresie opieki społecznej można upatrywać wśród rzeczonych korporacji (opieka społeczna może być tutaj narzędziem realizującym partykularne cele dobroczyńcy, popularny CSR: *Corporate Social Responsibility*) jak i w oddolnych inicjatywach obywatelskich. Co więcej, skoro państwo ulega erozji, to mogą występować problemy w sprawowaniu – i tak ograniczonych, funkcji opiekuńczych. Takimi wybiórczymi funkcjami opiekuńczymi może być niecykliczne rozdawnictwo dóbr rzeczowych (jak miało to już miejsce w przeszłości) dla uspokojenia nastrojów społecznych. Państwo może gwarantować także minimalne świadczenia pomocowe (np. pieniężne), które jednak będą rozwiązaniem fasadowym.

Jak się wydaje, model ekstraliberalny zdolny jest do funkcjonowania w obrębie liberalnych doktryn politycznych (liberalizm, pluralizm, państwo minimalne).

⁵⁷ A. Sepkowski: *Państwo a globalizacja...*, jw., s. 248 i 249.

⁵⁸ Tamże, s. 253.

⁵⁹ J. Gazon: *Ani bezrobocie, ani opieka społeczna: od wyboru etycznego do ekonomicznej realizacji*, Warszawa 2008, s. 102 i 103.

⁶⁰ Tamże, s. 104.

Model ekstraliberalny może funkcjonować w sytuacji postępującego kryzysu i bankructwa państw. Innymi słowy, jeżeli państwo nie będzie w stanie zapewnić środków na sfinansowanie opieki społecznej, to naturalną tego konsekwencją będzie ograniczenie czy wręcz zrezygnowanie z niej. Administracja publiczna uprzednio świadcząca opiekę społeczną okaże się zbędna. Głosy naukowców o „niemożności” likwidacji opieki społecznej, okażą się w takim scenariuszu chybione.

Dokonując oceny amerykańskiego systemu opieki społecznej, Milton Friedman pisał: „Listy pobierających zapomogi rosła, mimo rosnącej zamożności społeczeństwa. Olbrzymia biurokracja zajmuje się głównie przekładaniem papierów, a nie służeniem ludziom. Tych, którzy raz wzięli zapomogę, trudno jej potem pozbawić. Kraj dzieli się coraz bardziej na dwie klasy obywateli: tych, którzy otrzymują zapomogi, i tych, którzy na nie płacą”⁶¹. Chciałoby się dodać: przy czym ci, którzy rzeczywiście płacą, w znacznej mierze mogą okazać się niewiele zamożniejsi od tych, którzy je otrzymują. Najbogatszych najwyczejniej stać na niedokładanie się do wspólnego kotła.

Jak się wydaje, rosnące obciążenie fiskalne społeczeństw i formalny rozwój funkcji opiekuńczych państwa, może być przyczynkiem do kształtowania się omawianego modelu ekstraliberalnego, a w konsekwencji do upadku państwa opiekuńczego.

Piotr Ptak (ekonomista, dr, specjalność historia myśli ekonomicznej) omawiając koncepcje Milтона Friedmana wskazywał, że był on zdania, „że rząd, tworząc nowy program, kieruje się zawsze szlachetnymi pobudkami i szczytnymi celami, jednakże efekty końcowe są zwykle rozczarowujące. Głównego źródła fiaska upatrywał (...) w użyciu przez rząd złych środków do osiągnięcia słusznych celów. Duże zagrożenie widział również w tym, iż mimo powszechnych niepowodzeń poszczególnych programów wzrasta nacisk na ich rozszerzanie. Winą obarczana jest najczęściej władza ustawodawcza, za oszczędność czy nawet skąpstwo w przyznawaniu środków finansowych na te programy. Poszczególne grupy interesów, korzystające z danych programów, wywierają niemałą presję na ich dalszą rozbudowę. Żądają coraz większych pieniędzy z budżetu dla swojej grupy społecznej, ponieważ korzyści z tego płynące są silnie skoncentrowane, koszty zaś rozkładają się na całe społeczeństwo”⁶².

Powyższe może potwierdzać tezę o możliwej transformacji państwa opiekuńczego w państwo o ekstraliberalnym modelu opieki społecznej – właśnie z uwagi na brak środków na sfinansowanie opieki. Jako element uniknięcia takiego scenariusza i utrzymanie *status quo*, M. Friedman twierdził, że programy opiekuńcze „zamiast służyć osobom o najniższych dochodach, przynoszą korzyści głównie obywatelom o dochodach średnich i wysokich. (...) biedni obywatele nie mają zazwyczaj odpowiedniej siły przebicia, aby skutecznie brać udział w walce politycznej o fundusze. Dlatego najefektywniejszym środkiem pomocy najbiedniejszym był, jest i będzie wolny rynek”⁶³.

Jako ryzyko funkcjonowania modelu ekstraliberalnego, w szerszej perspektywie czasowej, należy wskazać możliwość wzrostu negatywnych nastrojów społecznych, zwłaszcza u najbiedniejszej części społeczeństwa, pozbawionej wsparcia ze strony państwa.

⁶¹ M. i R. Friedman: *Wolny wybór*, Sosnowiec 1996, s. 117.

⁶² P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 62.

⁶³ Tamże, s. 63.

Max Weber przestrzega, że „„Masy” jako takie (bez względu na to, jakie to warstwy społeczne tworzą je w konkretnym przypadku) „myślą jedynie do pojutra”. Gdyż jak poucza wszelkie doświadczenie, stale ulegają aktualnym, czysto emocjonalnym i irracjonalnym wpływom”⁶⁴. Nie są to zresztą scenariusze science-fiction. Opisując rzeczywistość XVIII-wiecznej Europy, Hagen Schulze wskazuje, że „powszechny niedostatek doprowadził do najgłębszych społecznych wstrząsów, jakie znała dotąd Europa. Na porządku dziennym były powstania w miastach, rewolty chłopów na wsi, bandy zdeklasowanych szlachciców, które żyły z rozbojów, i płądrowanie przez rozpuszczonych żołnierzy”⁶⁵. Czy zatem pozbawienie przywilejów opiekuńczych, przysługujących przez ostatnie dekady, może doprowadzić do analogicznego scenariusza? P. Sałustowicz ponadto wskazuje, że „pomoc oparta na zasadzie charytatywności ma często charakter partykularny, wyłączający pewne grupy czy kategorie ludności (...) Istnieje [także] niebezpieczeństwo paternalistycznych zachowań ze strony wielkich sponsorów roszczących sobie prawa decydowania, np. komu i na jakich warunkach ma być udzielana pomoc (...) Współpraca pomiędzy państwem a sektorem *non profit* kryje w sobie realne niebezpieczeństwo dla tego sektora w postaci uzależnienia się od państwowych subwencji, dopasowywania swoich programów do wymagań polityki”⁶⁶.

Podsumowując, należy wskazać na następujące cechy, szanse i zagrożenia związane z ekstraliberalnym modelem opieki społecznej:

Ryc. 4.

Model ekstraliberalny: cechy, szanse i zagrożenia, opracowanie własne

Opis \ Model	Ekstraliberalny
Cechy	Opieka społeczna oparta na dobroczynności prywatnej z dominującą rolą sektora prywatnego. Ograniczona jest administracja opiekuńcza. Ciężar opieki w pierwszej kolejności spoczywa na rodzinie. W systemie zadań państwa nie są przewidywane działania o charakterze opiekuńczym. Model wymaga ograniczonych nakładów finansowych.
Szanse	Ograniczenie deficytu finansowego, odciążenie budżetu państwa. Wzrost zamożności części społeczeństwa w przypadku braku konieczności finansowania zadań opiekuńczych. Wzrost znaczenia III sektora jako potencjalnego realizatora zadań opiekuńczych, zleczanych przez sektor prywatny, czy też samoorganizatora tych zadań.
Zagrożenia	Wzrost bezrobocia (zwłaszcza w następstwie likwidacji kadr administracji opiekuńczej). Wybuch niepokojów społecznych, zamieszki. Wzrost ubóstwa, zwłaszcza wśród osób utrzymujących się uprzednio z opieki społecznej. Wybiórczy charakter opieki społecznej, zgodnie z przekonaniem darczyńców, postępująca ekskluzja niektórych obywateli.

3.2 Model mieszany

Zdaniem J. Zarzecznego „zachodni model społeczno-gospodarczy, zbudowany dużym wysiłkiem po II wojnie światowej, osiągnął kres utrzymania standardów socjalnych. Obecnie poszukuje się możliwości stworzenia modelu aktywnego społeczeństwa, z nowym rozdzia-

⁶⁴ M. Weber: *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 1078.

⁶⁵ H. Schulze: *Państwo i naród w dziejach Europy...*, jw., s. 40.

⁶⁶ P. Sałustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 48 i 49.

łem dochodów”⁶⁷. Teza o przemianach *welfare state* czy wręcz jego pierwotnym nieistnieniu (N. Luhmann), może być przyczynkiem do poszukiwania modelu następczego.

Proponowanym przeze mnie modelem, zakorzenionym w demokratycznym państwie prawnym, świadczącym funkcje opiekuńcze, jest „model mieszany”, jako model państwa sprawującego opiekę społeczną we współpracy z sektorem prywatnym. Wskazać przy tym należy, iż termin ten funkcjonuje już w literaturze przedmiotu. Przykładowo w „Encyklopedii socjologii” czytamy, że „model mieszany (*welfare mix*) zasadniczo polega na połączeniu wysiłków obu sektorów przy jednoczesnym zróżnicowaniu ról: państwo, pozostając w dalszym ciągu odpowiedzialne za pomaganie swym obywatelom, wycofuje się z bezpośredniego udzielania pomocy, natomiast zapewnia realizację uprawnień w tym zakresie za pośrednictwem sektora prywatnego, który staje się głównym dostawcą usług”⁶⁸.

Celem państwa stosującego model mieszany będzie zapewnienie obywatelom opieki społecznej w oparciu o hybrydę: państwo-sektor prywatny. Model mieszany opieki społecznej może oznaczać realizowanie zadań opiekuńczych zastrzeżonych dla państwa z wykorzystaniem sektora prywatnego. Konsekwentnie zakres zadań państwa w zakresie opieki społecznej będzie umiarkowany, zaś jego aktywność (w zależności od przyjętej formy realizowania zakresu zadań: poprzez aparat administracji publicznej albo sektor prywatny) umiarkowana lub niska. Istotny jest tu postulat, aby „udzielając gwarancji, państwo powinno móc wpływać na decyzje o sposobach efektywnego wypełniania tego zadania. Nie musi, a nawet nie powinno przyjmować na siebie zadań związanych z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb, głównie dlatego, że metody jego działania nie zawsze są adekwatne do potrzeb tego procesu. Państwo i jego agendy właśnie z uwagi na wymogi skuteczności działań muszą dzielić się odpowiedzialnością z innymi, niepaństwowymi strukturami. Skuteczność działania wymaga dobrego rozeznania całego obszaru, którego dotyczą decyzje oraz możliwości przewidywania skutków decyzji”⁶⁹.

W dyskusji nad tym modelem opieki społecznej warto nawiązać do odległej historii. Dokonując analizy gospodarki Mezopotamii w okresie od 3 do 1 tysiąclecia przed Chrystusem, natrafiłem na interesujące – także z punktu widzenia rozwiązań systemowych z zakresu opieki społecznej – praktykowane ówczesnie rozwiązanie⁷⁰. Istota rozwiązania sprowadza się do tego, że „przedsiębiorca pojawiał się w gospodarce instytucjonalnej tam, gdzie administratorzy stykali się z taką sytuacją i obrotem spraw, których nie dawało się łatwo nadzorować (...) Kiedy pojawiała się konieczność prognozowania przyszłego rozwoju wydarzeń (...) administratorzy woleli przenieść ryzyko na innych, zadowolając się wcześniej określonym dochodem. Zaleta tego systemu polegała na tym, że wynik był ustalony i tym samym przewidywalny, nawet jeśli dochód był niższy, niż możliwy do osiągnięcia maksymalny zysk (...) Należy tu wspomnieć także dzierżawę podatków”⁷¹.

⁶⁷ J. Zarzeczny: *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce...*, jw., s. 88.

⁶⁸ T. Kaźmierczak: *Hasto „Pomoc społeczna”* [w:] *Encyklopedia socjologii*, T. 3, red. Z. Bokszański *et. al.*, Warszawa 2000, s.147-148.

⁶⁹ L. Dziewięcka-Bokun: *O roli i miejscu polityki społecznej w nowoczesnych systemach politycznych* [w:] *O roztropną politykę społeczną...*, jw., s. 89.

⁷⁰ M. Jursa: *Prywatyzacja i zysk?: Przedsiębiorcy a gospodarka instytucjonalna w Mezopotamii od 3 do 1 tysiąclecia przed Chr.*, Poznań 2002.

⁷¹ Tamże, s. 58 i 59.

Model mieszany opieki społecznej będzie wykorzystywał rozwiązania zbliżone do opisanych na przykładzie Mezopotamii, cedując część ciężaru opieki społecznej, na sektor prywatny.

Okolicznościami warunkującymi ukształtowanie się modelu mieszanego może być, podobnie jak w przypadku modelu ekstraliberalnego, kryzys finansowy, a w konsekwencji brak środków na sfinansowanie zadań z zakresu opieki społecznej. W obliczu deficytu środków, jedynym rozwiązaniem może okazać się zrezygnowanie z części zadań z zakresu opieki społecznej świadczonych obecnie. W konsekwencji, obszar który znajdzie się poza dominium państwa (a więc także jego finansowaniem) będzie zależał od dobroczynności sektora prywatnego. Opieka społeczna zyska zatem w wymiarze ogólnym charakter mieszany, swoisty „*welfare mix*”.

W literaturze przedmiotu wskazuje się niekiedy, że „obok ideologicznie uzasadnianych postulatów na rzecz intensyfikacji kooperacji pomiędzy sferą publiczną (państwem i samorządem), a sektorem *non profit*, za tą kooperacją przemawiają także następujące czysto pragmatyczne argumenty: organizacje sektora *non profit* są bardziej otwarte i łatwiej dostępne dla szukających pomocy, lepiej uwzględniają indywidualne potrzeby i lokalne warunki, zapobiegają rozrostowi biurokracji publicznej, przez wprowadzenie elementu konkurencji oraz rachunku ekonomicznego, są „tańsze” od analogicznych usług ze strony państwa”⁷².

Mirosław Książopolski wyraża pogląd, że najkorzystniejszy „scenariusz doprowadzi do sytuacji, w której systemy publiczne i prywatne będą wzajemnie się uzupełniały, a nie zastępowały. Tak będzie wtedy, gdy w ramach polityki społecznej uda się zagwarantować normalny - odpowiadający większości obywateli standard życia, a osoby chcące zapewnić sobie wyższe poziomy zaspokojenia wybranych potrzeb będą mogły to robić korzystając z oferty rynkowej”⁷³. W opinii autora, model mieszany stanowi więc optymalne rozwiązanie problemów opiekuńczości państwa.

Warto także zwrócić uwagę na okoliczność, iż w dychotomii opiekuńczości: publicznej i niepublicznej, realizowanej w ramach modelu o charakterze mieszanym, determinantem sukcesu może okazać się element konkurencji. Jeżeli część opiekuńczości udałoby się zorganizować z wykorzystaniem tego pierwiastka, to być może usługi opiekuńcze na najwyższym poziomie mogliby świadczyć najlepsi i najtańsi przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe⁷⁴. Należy przy tym wnioskować, że, *panaceum* na problemy sektora opieki społecznej, nie będzie systemowe zakorzenienie go w idei charytatywności i oparcie wyłącznie na sektorze prywatnym.

Zakładana harmonia w kwestiach socjalnych, może jednak okazać się iluzją. Przestrzegaj przednią prekursor niemieckiego systemu – O. Bismarck, wskazując, że „wiera w harmonię interesów – jak pokazała historia – zbankrutowała. Na pewno jednostka może uczynić wiele dobrego, ale kwestie społeczne może rozwiązać tylko państwo”⁷⁵.

⁷² P. Salustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 47.

⁷³ M. Książopolski: *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku - szanse i zagrożenia dla polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna w kryzysie...*, jw., s. 37.

⁷⁴ Por. F. Hayek: *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Kraków 1998, s. 120. Autor wskazuje, że „konkurencja jest w swojej istocie procesem kształtowania opinii: poprzez rozprzestrzenianie informacji prowadzi ona do takiej jedności i spójności systemu ekonomicznego, jaką zakładamy z góry, gdy wyobrażamy sobie ten system jako jeden rynek”.

⁷⁵ F. Tennstedt: *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen 1981, s. 142, cyt. za: P. Salustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 113.

W modelu mieszanym opieki społecznej niezbędne będzie zachowanie administracji publicznej, dla sprawowania zadań własnych z zakresu opieki jak i nadzoru nad zadaniami zleconymi do sektora prywatnego. Jak się wydaje, dla ciągłości stosowania modelu mieszanego niezbędne będzie stabilne finansowanie go przez państwo. Model mieszany bywa niekiedy wskazywany jako docelowy kształt „Europejskiego Modelu Społecznego”, wespół z przekonaniem o możliwości transformacji *welfare state*.

Anthony Giddens stawia siedem celów dla osiągnięcia celu. Po pierwsze, skuteczny model socjalny musi w pierwszym rzędzie stawiać na rozwój i nowe miejsca pracy. Po drugie, uczestnicy prawej strony sceny politycznej są zdania, że w świecie coraz bardziej nasilonej konkurencji sukces mogą odnieść tylko gospodarki o niskim poziomie opodatkowania. Jednak bezsprzeczne są dowody potwierdzające pogląd wręcz odwrotny. Po trzecie, elastyczność rynku pracy jest podstawowym elementem polityki prowadzonej przez kraje osiągające największe sukcesy. Po czwarte, popularny slogan „gospodarki opartej na wiedzy” nie jest pustym hasłem, wymyślonym na potrzeby Agendy Lizbońskiej. Straciło jednak na znaczeniu po tym, jak pękła bańka internetowa. Bardziej precyzyjnie powinno się mówić o gospodarce opartej na wiedzy i usługach, ponieważ nie jest tak, że świadczenie wszystkich usług wymaga wysokiego stopnia wyszkolenia. Po piąte, inwestycje w edukację, rozwój uczelni i promowanie ICT mają kluczowe znaczenie dla modernizacji ESM. Po szóste (...) reformują ESM (...) należy promować równość i inkluzywność. Po siódme, niezbędne są reformy systemów emerytalnych⁷⁶.

Podsumowując, należy wskazać na następujące cechy, szanse i zagrożenia związane z mieszanym modelem opieki społecznej:

Ryc. 5.

Model mieszański: cechy, szanse i zagrożenia, opracowanie własne

Opis \ Model	Mieszany
Cechy	Opieka społeczna oparta na dwóch filarach: publicznym i prywatnym, przy czym sektor publiczny przekazuje do wykonania szereg zadań sektorowi prywatnemu, zachowując przy tym odpowiedzialność za ich realizację. Administracja opiekuńcza podlega ograniczeniu. Ciężar opieki jest rozproszony i spoczywa zarówno na rodzinie jak i na państwie. Państwo realizuje działania o charakterze opiekuńczym, jednakże w sposób ograniczony. Model wymaga umiarkowanych nakładów finansowych.
Szansy	Ograniczenie deficytu finansowego, odciążenie budżetu państwa, poprzez rezygnację z niektórych zadań opiekuńczych i prywatyzację wykonywania innych. Wzrost zamożności części społeczeństwa w przypadku zmniejszenia konieczności finansowania zadań opiekuńczych. Wzrost znaczenia III sektora jako potencjalnego realizatora zadań opiekuńczych, zleczonych zarówno przez sektor prywatny jak i państwo, czy też samoorganizatora tych zadań. Uniknięcie niepokojów społecznych, zamieszek wskutek nagłego odebrania przywilejów. Wzrost zatrudnienia w sektorze realizującym opiekę społeczną.
Zagrożenia	Wzrost bezrobocia w następstwie ograniczenia kadr administracji opiekuńczej. Wybuch niepokojów społecznych, zamieszki, jednakże mniej prawdopodobny niż w przypadku modelu ekstraliberalnego. Wzrost ubóstwa, zwłaszcza wśród osób utrzymujących się uprzednio z opieki społecznej. Nieprawidłowości przy realizowaniu zadań opiekuńczych zleczonych przez państwo, przez podmioty sektora prywatnego. Ekskluzja społeczna wybranych kategorii obywateli.

⁷⁶ A. Giddens: *Europa w epoce globalnej*, Warszawa 2009, s. 15 i n.

3.3 Model paternalistycznej opieki społecznej

U podstaw modelu państwa głęboko ingerującego w opiekę społeczną i sprawującego ją w sposób wysoce paternalistyczny leży „kilkadzieściąt lat interwencjonizmu państwowego [które] wykształciło potrzeby i oczekiwania ludzkie, które należy zaspokoić”⁷⁷. Państwo paternalistycznej opieki społecznej jest niejako zradykalizowanym zstępnym koncepcji państwa opiekuńczego w wydaniu nordyckim.

W. Szostak zauważa, że „bez względu na prezentowane doktryny polityczne – zalecające zwiększenie lub ograniczenie zadań państwa (władzy państwowej) oraz odpowiadające im programy polityczne (wyborcze) – współczesne państwa nieustannie zwiększają z roku na rok swoje zadania”⁷⁸.

A zatem, może okazać się, że państwa bardziej lub mniej świadomie, dążą do modelu rozbudowanej ingerencji.

Dla wykształcenia się modelu paternalistycznej opieki społecznej niezbędne jest zapewnienie stabilnego i wysokiego finansowania opieki przez państwo. Bez znacznych zasobów finansowych totalna ingerencja państwa w opiekę społeczną nie będzie możliwa.

Zakres zadań państwa jak i jego aktywność w ich realizowaniu będą stały na wysokim poziomie. System pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, zasiłków, dodatków itd. będzie rozbudowany. Dla jego realizowania zbudowana zostanie rozbudowana struktura administracji publicznej. Nie ma miejsca dla III sektora dla realizowania zadań o charakterze opiekuńczym, prywatyzacja wykonywania zadań jest wykluczona.

Jak się wydaje, system daleko posuniętej opieki społecznej finansowanej z kasy państwa, może być bardzo dobrze odbierany przez część obywateli; zwłaszcza tych przekonanych o potrzebie takiej ingerencji jak i czerpiących z niej zyski.

System taki, może jednak okazać się w perspektywie czasu mało stabilny, z uwagi na swoistą asymetrię. „Nadmiar żądań w stosunku do poparcia ze strony obywateli (asymetria świadczeń), może stać się przyczyną niesprawności działania całego systemu społecznego, jakim jest państwo (...), przyjęcie przez aparat państwa funkcji wielkiego dystrybutora dóbr społecznie pożądanых, przenosi w następstwie konflikty pomiędzy grupami społecznymi, wzbogacanymi lub zubożanymi przez redystrybucję, na stosunki pomiędzy władzą a społeczeństwem, zmusza do rozbudowy funkcji pierwotnych. Nadmierne rozszerzanie funkcji społecznych (socjalnych) państwa odbywa się więc zwykle kosztem funkcji politycznych, w tym rozjemczych w konfliktach społecznych”⁷⁹.

Niekiedy wskazuje się „znacznymi beneficjentami [rozbudowanych programów opieki społecznej] są przede wszystkim biurokraci administrujący programami, albowiem wydają oni nie swoje pieniądze nie na siebie samych, ale korzystają przy tym obficie”⁸⁰. Wyeliminowanie takiej tezy z omawianego modelu, przy zapewnieniu stabilnego i długotrwałego finansowania (pytanie z jakiego źródła: surowce, podboje militarne, handel deficytowym towarem?) mogłoby przesądzać o sukcesie modelu paternalistycznej opieki społecznej.

⁷⁷ P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 55.

⁷⁸ W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa”...*, jw. s. 195.

⁷⁹ Tamże, s. 232.

⁸⁰ P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 63.

Model paternalistycznej ingerencji oprócz pozytywnych aspektów takich jak np. spełnianie potrzeb opiekuńczych wielu obywateli na wysokim poziomie i wynikająca z tego satysfakcja społeczna, może być uznany za ingerujący zbyt głęboko w osobistą sferę obywatela. Z drugiej strony, w modelach totalnych, nie ma miejsca na taką sferę.

Konstatacją niech będą retoryczne pytania F. Hayeka: „choć w sensie formalnym istniejące systemy opieki społecznej powstały na mocy demokratycznych decyzji, wątpliwe, czy większość ich beneficjentów rzeczywiście by je zaakceptowała, gdyby w pełni zdawali oni sobie sprawę, co za sobą pociągają. Brzemie, jakie akceptują, gdy pozwalają państwu odciągać część swoich dochodów na cele przez nie wybrane, jest szczególnie ciężkie w relatywnie biednych krajach, gdzie pilnie potrzebny jest wzrost materialnej wydajności (...) Czy więc ktoś uwierzy, że gdyby (...) robotnik rozumiał sytuację i miał wybór między nią a niemal podwojonym dochodem do dyspozycji bez wpłaty na opiekę społeczną, to wybrałby to pierwsze?”⁸¹.

Nie bez znaczenia jest także kontekst historyczny. Model państwa (początkowo) opiekuńczego, przegradzającego się w policyjne, zakorzeniany jest przez niektórych autorów m. in. w koncepcjach użyteczności i szczęścia Jeremiego Benthama. Ten angielski teoretyk prawa państwowego dowodził, że „przez zasadę użyteczności rozumie się zasadę, która aprobuje lub gani wszelką działalność zależnie od tego, czy wykazuje ona tendencję do powiększenia czy zmniejszenia szczęścia obchodzącej nas strony; lub, co na jedno wychodzi, tendencję do popierania tego szczęścia lub przeszkadzania mu (...) Można zatem powiedzieć, że jakies działanie jest zgodne z zasadą użyteczności lub krócej: z użytecznością (w odniesieniu do społeczeństwa w szerokim znaczeniu tego słowa), gdy jego tendencja do pomnożenia szczęścia społeczeństwa jest większa od ewentualnej tendencji do zmniejszenia go (...) Szczęście jednostek, z których składa się społeczeństwo, tzn. ich przyjemności i bezpieczeństwo, jest celem i to jedynym celem, który prawodawca winien mieć na widoku, że jest jedynym prawidłem, według którego każdą jednostkę powinno się, o ile to zależy od prawodawcy, skłonić do kształtowania jej postępowania. Cokolwiek jednak byłoby do spełnienia, tylko przykrość lub przyjemność mogą skłonić człowieka do czynu”⁸².

Hagen Schulze nawiązując do powyższych poglądów Benthama pisze: „że państwo jest po to, by sprzyjać prywatnemu szczęściu każdego - to było banałem epoki (...) Bentham uznał za cel państwa wprost urzeczywistnianie możliwie największego szczęścia możliwie największej liczby osób, dlatego konieczne są konstytucje i kodyfikacje praw, które dawałyby obywatelom *pleasure*. „Cały świat nosił się z planami kodyfikacji” (H. Hattenhauer) od Florencji do Sankt Petersburga. Niemal żaden z tych planów nie został ostatecznie urzeczywistniony, ale cel był wszędzie ten sam: absolutystyczne państwo przeobrażało się w oświecone państwo dobrobytu i państwo opiekuńcze - wszystko dla ludu, nic za sprawą ludu. Georg Friedrich Lamprecht, profesor w Halle, podkreślał w 1784 roku w swej *Versuch eines vollständigen Systems der Staatslehre* „Pierwszą zasadą wszelkich czynności rządowych jest wspieranie szczęścia obywateli”, by następnie zarysować model wszechobecnego państwa policyjnego, które jeśli jest to konieczne, zmusza obywatela przemocą do szczęścia i dobrostanu; po prostu każde poruszenie

⁸¹ F. Hayek: *Konstytucja wolności...*, jw., s. 289.

⁸² J. Bentham: *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, Warszawa 1958, s. 18, 20 i 46.

poddane powinno podlegać policyjnemu nadzorowi, od ograniczenia konsumpcji herbaty, czekolady i kawy, bo wpływa to źle na trawienie, aż do zakazu malowania jajek wielkanocnych, bo to szkodzi zdrowiu”⁸³. A zatem można postawić tezę, że nadmierna opiekuńczość ze strony państwa może prowadzić do totalitaryzmu. Nawiązując do ostrzeżenia formułowanego przez Alexisa de Tocqueville’a: „jeśli państwo dobrobytu się rozrasta, to zaczyna traktować obywateli jak klientów opieki dobroczynnej. Ludzie karleją, państwo rośnie. Niepostrzeżenie państwo opiekuńcze zamienia się w państwo autorytarne”⁸⁴.

Model paternalistycznej opieki społecznej nawiązuje do komunitaryzmu. Eskalowanie paternalizmu w opiece społecznej, jako element komunitaryzmu, może doprowadzić do niepożądanych przekształceń państwa w kierunku doktryn totalitarnych (choć wtedy państwo przestanie być demokratycznym państwem prawa). Jak zauważa L. Morawski „komunitaryzm realizowany za pomocą środków przymusu, może stać się doktryną totalitarną (...) komunitaryzm represyjny jest jedynie odmianą intelektualnego totalitaryzmu i nie może stanowić żadnej alternatywy dla wolnych społeczeństw”⁸⁵. Takie działania mogą zaś budzić zdecydowany sprzeciw części społeczeństwa. Jak pisze Gunter Teubner „nie przypadkiem słynna – osławiona Deklaracja Cyberprzestrzeni imituje konstytucyjny patos ojców-założycieli, stwierdzając: „Rządy Świata Przemysłowego, wy przemijające kolosy z ciała i stali, ja pochodzę z Cyberprzestrzeni, nowej siedziby Umysłu [...], tworzona przez nas światowa przestrzeń społeczna ma być w naturalny sposób wolna od tyranii, jaką chcecie nam narzucić. Nie macie żadnego moralnego prawa, by nami rządzić i brak wam środków represji, których rzeczywiście moglibyśmy się lękać”⁸⁶.

Podsumowując, należy wskazać na następujące cechy, szanse i zagrożenia związane z modelem paternalistycznej opieki społecznej:

Ryc. 6.

Model paternalistycznej opieki społecznej: cechy, szanse i zagrożenia, opracowanie własne.

Opis \ Model	Paternalistycznej opieki społecznej
Cechy	Opieka społeczna oparta wyłącznie na sektorze publicznym. Administracja opiekuńcza jest rozbudowana. Ciężar opieki spoczywa na państwie. Państwo samodzielnie realizuje działania o charakterze opiekuńczym. Model wymaga dużych nakładów finansowych.
Szanse	Wzrost zamożności części społeczeństwa korzystającej najwięcej z opieki państwa. Wzrost znaczenia administracji opiekuńczej. Wzrost zatrudnienia w administracji realizującej opiekę społeczną - spadek bezrobocia. Wzrost zadowolenia części społeczeństwa. Spełnianie potrzeb opiekuńczych na wysokim poziomie. Inkluzja społeczna wybranych kategorii obywateli.
Zagrożenia	Kryzys finansowy wywołany nadmiernym obciążeniem zadaniami opiekuńczymi. Drenaż finansów publicznych. Wykształcenie się postaw totalitarnych – ingerencja w wolność jednostki. Asymetria żądań („jest dużo, więc potrzeba więcej”). Kryzys gospodarczy związany ze wzrostem obciążeń fiskalnych. Nieprawidłowości przy realizowaniu zadań opiekuńczych przez administrację.

⁸³ H. Schulze: *Państwo i naród w dziejach Europy...*, jw., s. 86.

⁸⁴ A. Leszczyński: *Socjalizmu nie da się naprawić*, jw., s. 32.

⁸⁵ L. Morawski: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa...*, jw., s. 140 i 146.

⁸⁶ G. Teubner: *Konstytucjonalizm społeczny: alternatywy dla teorii konstytucyjnej nakierowanej na państwo*, Warszawa 2004, s. 8 i 9.

4. Prywatyzacja zadań państwa - konsekwencje dla porządku prawnego

Prywatyzacja zadań państwa z zakresu opieki społecznej, może stanowić jeden z kierunków zmian w funkcjonowaniu państwa. Prywatyzacja owych zadań jest etapem koniecznym przy kształtowaniu modelu ekstraliberalnego, o którym była mowa wcześniej. Nie jest także wykluczone, iż okaże się być działaniem niezbędnym dla chociażby częściowego utrzymania instytucji państwa opiekuńczego.

Teza o dopuszczalności prywatyzacji zadań państwa (w szczególności zaś z zakresu opieki społecznej) jest kontrowersyjna⁸⁷. Kontrowersje skupione są wokół zagadnień dopuszczalności prywatyzacji, jej formy czy odpowiedzialności za sprywatyzowane działania.

Adam Błaś twierdzi, że „globalizacja prowadzona pod hasłami liberalizacji, prywatyzacji i deregulacji dotyka w sposób zasadniczy wszystkich podstawowych założeń administracji publicznej”, jednakże „w demokratycznym państwie prawa zadań publicznych administracji nie da się (...) zredukować ani do świadczenia usług publicznych, ani do celów, które na bieżąco kreuje rząd. Nie da się także zredukować ustroju administracji publicznej do struktury organizacyjnej jakiegoś uniwersalnego przedsiębiorstwa świadczącego usługi publiczne”⁸⁸. Ten sam autor pyta także: „czy zatem zadania publiczne, których wykonanie stanowi obowiązek prawny jednostki samorządu terytorialnego, wolno powierzyć i to na dodatek jedynie w drodze umowy cywilnoprawnej, podmiotom prywatnym które przecież nie są prawnie powołane do wykonywania zadań publicznych?”⁸⁹. Podkreśla nadto, że „z pewnością kwestia uwalniania się przez państwo i samorząd terytorialny od wykonywania zadań publicznych, należy do tych materii, które powinna przesądzać Konstytucja. Uwalnianie się przez państwo i samorząd terytorialny od wykonywania zadań publicznych to materia tak doniosła, że wymaga regulacji konstytucyjnej”⁹⁰.

Lidia Zacharko i Stanisław Nitecki twierdzą zaś, że „prywatyzacja zadań publicznych, która oznacza stopniowe odchodzenie od prawa administracyjnego i zastępowanie go prawem cywilnym, niesie za sobą pewne zagrożenia w stosunkach indywidualnych. Zastąpienie stosunku administracyjnoprawnego stosunkiem prawa prywatnego powoduje nieskuteczność kontroli administracyjnej i zastąpienie jej kontrolą sądową o charakterze prywatnoprawnym, opartą na innych zasadach i realizująca inne cele. Administracja wszakże działa zawsze w interesie publicznym, natomiast prywatny przedsiębiorca działa ze względu na własny zysk”⁹¹. O ile można zgodzić się z sformułowanymi na wstępie poglądami, to teza o tym jakoby „administracja działała zawsze w interesie publicznym” nie zasługuje na aprobatę, chyba, że zostałaby sformułowana na gruncie utopijnym.

⁸⁷ Por. E. Dunn: *Prywatyzując Polskę: o bobofrutach, wielkim biznesie i restrukturyzacji pracy*, Warszawa 2008, *passim*.

⁸⁸ A. Błaś: *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej* [w:] A. Błaś, K. Nowacki: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego...*, jw., s. 74 i 75 oraz 78.

⁸⁹ A. Błaś: *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, T. Bąkowski *et al.*, Łódź 2000, s. 27 i 28.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ L. Zacharko, S. Nitecki: *Umowa – jako forma prywatyzacji zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej* [w:] *Umowy w administracji...*, jw., s. 452 i 453.

Jolanta Blicharz zarysowuje nadto problem delegacji kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych. Twierdzi „iż poglądy na temat możliwości przekazywania organizacjom pozarządowym uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych na mocy zawieranych porozumień w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej były zróżnicowane. W literaturze (A. Szpor, C. Martysz, S. Nitecki) przyjmowano stanowisko, zgodne z którym w drodze danego porozumienia nie można przekazywać organizacjom pozarządowym uprawnień do wydawania decyzji”⁹².

W dyskusji nad prywatyzacją zadań publicznym, a zwłaszcza zadań związanych z sektorem administracji publicznej, czy też przyjmując wężziej: związanych z opieką społeczną pojawia się problem, czy delegowanie zadań opieki społecznej poza obszar prawa publicznego, nie będzie prowadziło do naruszenia praw obywateli, zwłaszcza, że w chwili obecnej prawa do opieki społecznej są silnie zakorzenione, tak w świadomości obywatelskiej, jak i w doktrynie. Idąc dalej, czy taka delegacja może prowadzić do naruszenia chociażby „prawa do dobrej administracji” będącego w obszarze zainteresowań wielu podmiotów międzynarodowych, m.in. UE czy Rady Europy? Czy wyłączenie „przed nawias” spraw z zakresu opieki społecznej (choćby spraw z zakresu świadczeń rodzinnych czy dodatków mieszkaniowych) z procedury administracyjnej, z pełnymi konsekwencjami takiego wyłączenia (brak procedury odwoławczej, brak prawa do sądu) będą naruszeniem praw obywatela czy nie? A jeżeli tak, to czy nie należałoby przewidzieć alternatywnych sposobów rozstrzygnięcia powstałych na gruncie opieki społecznej, sporów⁹³? Nie oznacza to jednak, że należy wykluczać koncepcję prywatyzacji sektora opieki społecznej jako jednej z propozycji zmian w tym obszarze.

Omawiając prywatyzację zadań państwa istotne jest zastrzeżenie terminologiczne, a mianowicie to, że w literaturze przedmiotu zamiennie używa się pojęć „prywatyzacja zadań państwa” i „prywatyzacja zadań publicznych”, zaś pojęcia te są w istocie synonimami⁹⁴. Konsekwentnie, w dalszych częściach pracy będę używał ich zamiennie, traktując jako określenia tego samego zjawiska.

Na prywatyzację zadań publicznych używa się także innych określeń, np.: „odpaństwowienie”, „odbiurokratyzowanie” czy „deregulacja” – chodzi tu o „wycofywanie się państwa z udziału w życiu gospodarczym i społecznym, a także o powstawanie alternatywnych sposobów zaspokajanie potrzeb społecznych”⁹⁵. Innymi słowy, przez prywatyzację zadań publicznych można rozumieć „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”⁹⁶.

⁹² J. Blicharz: *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym* [w:] A. Błaś, K. Nowacki: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego...*, jw., s. 68.

⁹³ Zob. *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2007, *passim*.

⁹⁴ Zob. S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Warszawa ; Kraków 1994, s. 12-15.

⁹⁵ Tamże, s. 7.

⁹⁶ Tamże, s. 25.

4.1 Pojęcie i istota prywatyzacji zadań państwa

L. Zacharko, wskazuje, że „prywatyzacja oznacza twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie, a prowadzące je w interesie wyższym, „ogólnym”, nie zaś w interesie jednostkowym (...) Jest to w zasadzie efektywniejszy sposób realizacji zadań, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i społecznego”⁹⁷. Odnosząc się natomiast do zadań publicznych gminy, autorka wskazuje, że „prywatyzacja zadań publicznych gminy stanowi alternatywny sposób zaspokajania potrzeb społecznych, a zarazem skłania do poszukiwania nowej koncepcji administracji publicznej”⁹⁸. Skoro zatem zadania z zakresu opieki społecznej stanowią w pewnej części zadania własne gminy, to powstaje pytanie, czy rozważanie koncepcji ich prywatyzacji może doprowadzić do znalezienia alternatywnego, lepszego sposobu zaspokajania potrzeb obywateli w tym zakresie?

Z kolei A. Błaś definiuje prywatyzację jako „redukcję zadań publicznych wykonywanych przez organy administracyjne oraz stopniowe przenoszenie ciężaru wykonywania zadań publicznych na podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe (...) Rezultatem takiego mechanizmu rynkowego powinny być usługi publiczne jak najtańsze i jak najlepszej jakości”⁹⁹.

Tomasz Bąkowski zwraca natomiast uwagę, że „właściwym znaczeniem terminu „prywatyzacja zadań publicznych” dla rozważań dotyczących urzeczywistniania zasady pomocniczości przy rozmieszczaniu i realizowaniu zadań publicznych, jest znaczenie (...) z którego wynika, że prywatyzacja ta polega na przejęciu przez podmioty spoza systemu administracji publicznej wykonania zadań, które nie tracą z tego powodu statusu zadań publicznych”¹⁰⁰.

Istota prywatyzacji zadań publicznych polega na „zmianie cech podmiotu wykonującego zadanie – miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje więc podmiot prawa prywatnego” i „na zmianie form wykonywania zadań z form prawa publicznego (administracyjnego) na formy prawa prywatnego oraz zmianie charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami”¹⁰¹.

W doktrynie prawniczej wskazuje się na dodatkowe elementy procesu prywatyzacji zadań państwa. Elementami takiego procesu będą: „likwidacja zbędnych zadań, sensowne uporządkowanie zadań pozostałych, przekazanie części zadań na niższe szczeble administracji. Dopiero etap końcowy stanowi możliwość przekazania części zadań podmiotom niepublicznym”¹⁰². Jest to istotny głos, zwłaszcza w kontekście racjonalnej analizy potrzeby prywatyzacji w sektorze opieki społecznej. Każdorazowo powstanie więc pytanie, czy analiza *de lege lata* ukierunkowana na wspomniane zlikwidowanie zbędnych zadań państwa oraz ich ponowne uporządkowanie, nie będzie stanowiła zjawiska wyłączonego koniecznością prywatyzacji właściwej, tzn. polegającej na delegowaniu zadań uprzednio przypisanych pań-

⁹⁷ Tamże, s. 32.

⁹⁸ Tamże, s. 33.

⁹⁹ A. Błaś: *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej* [w:] A. Błaś, K. Nowacki: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego...*, jw., s. 75.

¹⁰⁰ T. Bąkowski: *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 186.

¹⁰¹ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 26.

¹⁰² L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, jw., s. 19.

stwu, do sfery niepublicznej¹⁰³. Innymi słowy, czy działania likwidujące i porządkujące mogą stanowić należyty instrument naprawy istniejącego porządku prawnego, m. in. w zakresie opieki społecznej?

Istotą prywatyzacji zadań publicznych jest także to, że łączy w sobie element deetatyzacji, czyli odpaństwowienia i dekomunalizacji, wiąże się z powstaniem nowych powiązań ekonomicznych, jak i wiąże się z powiększeniem zakresu podmiotów realizujących zadania¹⁰⁴.

W pojęciu prywatyzacji zadań państwa mieści się także z całą pewnością „zmiana statusu prawnego podmiotów państwowych lub komunalnych wykonujących takie zadania albo zmiany sposobów zarządzania tymi podmiotami (...) Zmianę form organizacyjnych wykonywania zadań z form publicznoprawnych na prywatnoprawne nazywa się w literaturze niemieckiej prywatyzacją organizacyjną lub prywatyzacją formalną. W Polsce używa się określenia „komercjalizacja”¹⁰⁵. Komercjalizacja jako *de facto* jedna z metod prywatyzacji jest zagadnieniem szeroko omawianym w literaturze przedmiotu¹⁰⁶.

Z istotą prywatyzacji zadań publicznych jest nierozzerwalnie związana kwestia odpowiedzialności państwa za wykonywanie zadań, które zostały delegowane poza sektor publiczny. Powstaje pytanie, czy państwo w takim przypadku zwolnione jest z takiej odpowiedzialności czy też nie? Wydaje się, że o takim zwolnieniu nie może być jednak mowy. W tym zakresie, prywatyzacja prowadzi do odmiennego ukształtowania organizacyjnego, realizacji określonych zadań, przy czym ciężar odpowiedzialności jak i głównego animowania tych działań (w tym kluczowe jest zapewnienie finansowania) ciąży na państwie. W doktrynie wskazuje się, że „odpowiedzialność państwa za wykonanie zadań pozostaje aktualna także w przypadkach upoważnienia do wykonywania tych zadań przez podmioty niepubliczne (...) Same zadania publiczne nie ulegają zmianie. Zmienia się natomiast sposób wykonywania zadań przez państwo: z bezpośredniego na pośredni. W miejsce dawnych czynności polegających na organizowaniu wykonywania zadań przez organy, zakłady administracyjne lub przedsiębiorstwa publiczne wchodzi czynności polegające na inspirowaniu, kontroli, nadzorowaniu oraz wspieraniu podmiotów niepublicznych”¹⁰⁷. Podobne stanowisko można znaleźć w niemieckiej literaturze przedmiotu: „w sytuacji realizacji zadań przez podmioty niepubliczne odpowiedzialność państwa czy samorządu terytorialnego pozostaje aktualna”¹⁰⁸. Kontynuowanie odpowiedzialności za wykonywanie zadań zleconych przez państwo podmiotom niepublicznym ma wiodące znaczenie przy kształtowaniu opinii obywateli na temat samej prywatyzacji. Przekonanie o pewnej „stabilności” polegającej na gwarantowa-

¹⁰³ Istotne jest tutaj także odniesienie się do „zadań państwa”. Dla wyjaśnienia istoty tego pojęcia przyjmuję za S. Biernat, że „administracja państwowa sensu stricto (rządowa) i administracja samorządowa składają się w sumie na pojęcie administracji publicznej”, co w konsekwencji uzasadnia „łączone traktowanie administracji rządowej i samorządowej” w kontekście rozważań o prywatyzacji zadań państwa”, S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 14.

¹⁰⁴ L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, jw., s. 27. Zob. także: *Prywatyzacja w Polsce: szanse i zagrożenia*, red. J. Bossak, Warszawa 1994, *passim*; *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, red. T. Aziewicz, Gdańsk-Lublin 1994, *passim*.

¹⁰⁵ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 69.

¹⁰⁶ Zob. W. Katner: *Komercjalizacja i prywatyzacja: komentarz*, Warszawa 2003, *passim*.

¹⁰⁷ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 29. Autor wskazuje przy tym, że pogląd taki jest silnie akcentowany zwłaszcza w doktrynie niemieckiej.

¹⁰⁸ W. R. Kutz: *Ansätze zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, S. Augustin 1976, s. 1-3, cyt. za: L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, jw., s. 18.

niu określonych świadczeń realizowanych przez podmiot prywatny, a „zamawianych” przez państwo może być istotnym czynnikiem gwarantującym potencjalne powodzenie reformy w tym zakresie.

W piśmiennictwie zwraca się także uwagę na to, że delegowanie zadań jest istotnym elementem sprawowania władzy *sensu largo*. Wysuwany jest postulat, że „współczesna administracja powinna umiejętnie łączyć zalety centralizacji i decentralizacji, uwzględniając tendencje społeczne takie jak nowoczesne środki komunikacji czy konieczność i szybkość zmian”¹⁰⁹.

4.2 Przyczyny prywatyzacji zadań państwa

Dlaczego jednak prywatyzacja zadań publicznych stała się ostatnimi czasy zagadnieniem tak istotnym? A. Błaś wyjaśnia, że „uzasadnienia dla (...) prywatyzacji płyną z różnych założeń. I tak na przykład w doktrynie amerykańskiej wskazuje się, że prywatyzacja to efekt kryzysu współczesnego państwa i kryzysu lokalnych wspólnot samorządowych. Jest to kryzys polegający na utracie przez państwo i samorząd terytorialny, możliwości prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Państwo i samorząd terytorialny przyjęły w przeszłości na siebie zbyt wiele zadań publicznych. W konfrontacji z szybko zmieniającą się rzeczywistością społeczną, nie są w stanie wszystkich, przyjętych na siebie zadań publicznych wykonać. Rozwiązaniem zatem optymalnym jest uwolnienie się od wykonywania tych zadań”¹¹⁰. A zatem zdaniem autora genezy prywatyzacji zadań publicznych należy upatrywać w kryzysie współczesnego państwa, którego konsekwencją jest niemoc w prawidłowym realizowaniu przyjętych na siebie zadań.

Ernest Knosala zauważa, że „problem zadań publicznych stał się dzisiaj tak doniosły, ponieważ administracja dysponuje ograniczonymi środkami, które uniemożliwiają jej podejmowanie dalszych nowych zadań. Dzisiaj problem nie polega na tym, czy przejmować nowe zadania, ale na tym, czy istniejące już zadania w dalszym ciągu realizować”¹¹¹. Autor zwraca też uwagę, że najbardziej pożądanym celem prywatyzacji zadań państwa „jest odciążenie budżetu. Stan budżetu często wymusza na administracji przekazywanie swoich zadań. Jest to często jedyna droga, by zapewnić społeczeństwu zachowanie określonych świadczeń”¹¹². Dodaje, że „celem prywatyzacji może także być rozszerzenie i wzmocnienie pozycji obywateli w mechanizmach decyzyjnych. W obszarach sprywatyzowanych często beneficjenci usług administracyjnych mają istotny wpływ na podejmowane decyzje. A więc prywatyzacja sprzyja partycypacji”¹¹³. E. Knosala zwraca więc szczególną uwagę na problem deficytu środków - w głównej mierze finansowych, który uniemożliwia realizację zadań publicznych.

¹⁰⁹ J. Kulawiak: *Samorząd terytorialny w świetle teorii organizacji* [w:] *Współczesne problemy społeczności lokalnych i administracji samorządowej*, red. A. Turska, E. Łojko, Warszawa 2008, s. 106 i 107.

¹¹⁰ A. Błaś: *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia...*, jw., s. 23.

¹¹¹ *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej...*, jw., s. 32.

¹¹² E. Knosala: *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 78.

¹¹³ Tamże, s. 79.

L. Jodkowska stwierdza, że „wszystkie państwa opiekuńcze podejmują próby redukcji standardów opiekuńczych, aby zapobiec katastrofie finansów publicznych. Proces ten, aczkolwiek konieczny, jest nieprzyjazny dla społeczeństwa i nie znajduje zrozumienia oraz szeregowego poparcia. Długookresowo proces ten doprowadzi do wycofania się państwa z pewnych form opiekuńczości i przekazania odpowiedzialności za ryzyko obywatelom”¹¹⁴.

Nieco odmienny pogląd formułuje J. Blicharz. Autorka twierdzi, że „przekazywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym, wiązane obecnie z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych, ma uzasadnienie w zwiększeniu i zróżnicowaniu zadań administracji publicznej. Wykorzystywanie organizacji pozarządowych do prywatyzacji zadań publicznych wiąże się z tym, że podmioty te potencjalnie mogą odgrywać znaczącą rolę w odciążaniu lub uzupełnianiu działalności organów administracji publicznej. Zjawisko przekazywania niektórych zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które w swojej działalności nie są nastawione na osiąganie zysku, można uzasadnić dążeniem do uwzględniania przy wykonywaniu zadań publicznych szerszym zakresie kryteriów efektywności ekonomicznej”¹¹⁵. Prywatyzacja zadań publicznych jej zdaniem, nie jest koniecznością wynikłą z kryzysu państwa o podłożu politycznym, organizacyjnym czy finansowym, lecz metodą, koncepcją usprawnienia jego działania.

Stanisław Biernat wskazuje z kolei, iż „wykonywanie zadań przez państwo w obecnym rozmiarze, różnorodności i w dotychczasowych formach organizacyjnych staje się trudniejsze, a niekiedy – wręcz niemożliwe. Wynika to, z jednej strony, z ograniczonych możliwości materialnych, kadrowych, poziomu wymaganych kwalifikacji i wyposażenia administracji publicznej, a z drugiej strony, z rosnących wymagań obywateli”¹¹⁶. Autor dodaje, że „badania przeprowadzone w różnych krajach wykazują, że działalność podmiotów prywatnych jest bardziej efektywna niż analogiczna działalność podmiotów publicznych”, przy czym zastrzega, że wyników takich w żadnej mierze nie należy absolutyzować¹¹⁷. Podkreśla, że „efektywność należy ujmować nie tylko w kategoriach czysto ekonomicznych ale także z uwzględnieniem szeroko rozumianej jakości świadczeń”¹¹⁸. Takie rozumienie efektywności będzie w mojej ocenie miało kluczowe znaczenia przy rozważaniach dotyczących możliwości prywatyzacji zadań państwa z zakresu opieki społecznej.

A zatem pytanie o przyczynę prywatyzacji zadań publicznych można także sprowadzić do pytania: „kto mógłby lepiej realizować określone zadania: podmiot publiczny czy podmiot prywatny; a może we współpracy oba te podmioty?”¹¹⁹.

W doktrynie wskazuje się także, że „rezygnacja z wykonywania zadań publicznych przez państwo w tradycyjnych formach przyczynia się do poprawy stanu finansów publicznych oraz do lepszego zaspokojenia potrzeb”¹²⁰. A zatem prywatyzacja niektórych zadań publicz-

¹¹⁴ L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 108.

¹¹⁵ J. Blicharz: *Prawna możliwość powierzenia wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym* [w:] A. Błaś, K. Nowacki: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego...*, jw., s. 63.

¹¹⁶ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 8.

¹¹⁷ Tamże.

¹¹⁸ Tamże.

¹¹⁹ L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, jw., s. 18.

¹²⁰ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 9.

nych może okazać się panaceum na deficyt budżetowy jak i środkiem podniesienia jakości świadczonych usług.

Uważam przy tym, że przyczyn prywatyzacji zadań zastrzeżonych dla państwa można upatrywać także w interesie osób mogących czerpać zyski z wykonywania tych zadań w przypadku ich delegowania do sektora prywatnego. Instytucje zaopatrzone w zaplecze środków finansowych i szereg innych środków nacisku na państwo, mogą być żywotnie zainteresowane przejęciem określonych obszarów działalności – dotychczas niedostępnych z uwagi na monopol państwa w tym zakresie. Nie należy bowiem zapominać o aktorach spoza środowisk politycznych czy naukowych, wyposażonych w środki nacisku o charakterze finansowym czy nacechowanych przemocą. W tym kontekście, w literaturze przedmiotu można odnaleźć stanowiska, że „sama idea prywatyzacji nie jest oczywiście nacechowana przemocą i często bywa rzeczywiście panaceum na źle zarządzane publiczne firmy oraz źle realizowane zadania publiczne. Niestety (...) przemoc pojawia się czasem jako nieprzewidziana konsekwencja, czasem jako systemowy element całości”¹²¹.

4.3 Zakres prywatyzacji zadań państwa i jej konsekwencje

Problemem jest zakres prywatyzacji zadań publicznych. Można zapytać: czy zasadne są pewne ograniczenia w tym zakresie¹²²? Czy istnieją jakieś dziedziny działalności państwa, które powinny podlegać wyłączeniu od prywatyzacji czy też takich dziedzin nie ma?

L. Zacharko w tym temacie przyjmuje twierdzenia B. Thiemana, że „procesem prywatyzacji oraz reprivatyzacji można objąć szeroki zakres usług, np.: służby transportowe, pocztę, energetykę, gazownictwo, kanalizację, oczyszczanie miast, opiekę społeczną, oświatę i wychowanie, łącznie z zadaniami administracji specjalnej (np. z zakresu nadzoru budowlanego)”; innymi słowy „procesem prywatyzacji można objąć każdy typ usługi komunalnej, którą świadczy administracja publiczna (w tym w szczególności organy samorządu terytorialnego), ale teoretyczne rozwiązania mogą się rozminąć z „ekonomiczną” opłacalnością”¹²³.

Czy zatem – w kontekście niniejszej pracy – przyjmując ogólny, szeroki punkt widzenia, zadania z zakresu opieki społecznej mieszczą się w zakresie zadań możliwych do sprywatyzowania czy też nie? Jeżeli tak, to w jakim zakresie i pod jakimi warunkami? Wskazać przy tym należy, iż zadania z zakresu opieki społecznej w pewnym zakresie są już faktycznie realizowane przez podmioty niepubliczne¹²⁴.

W potencjalnej prywatyzacji sektora opieki społecznej można wykorzystać doświadczenia wynikające z prywatyzacji sektora opieki zdrowotnej; „oparcie relacji między podmiotami gospodarki narodowej na mechanizmie konkurencji i minimalizacja udziału państwa

¹²¹ J. Szalacha: *Globalizacja współpracy czy globalizacja przemocy? Działalność poza-państwowych aktorów i zjawisko rozwoju przez przemoc* [w:] *Transformacja podszyta przemocą*, red. R. Sojak, A. Zybortowicz, Toruń 2008, s. 125.

¹²² Odpowiedź na to pytanie ma znaczenia zwłaszcza w kontekście prywatyzacji zadań państwa w zakresie ochrony budynków rządowych, jaka dokonana się z początkiem 2013 r., poprzez zlecenie takiej ochrony przedsiębiorstwu: Agencja Ochrony Osób i Mienia Basma Security Adam Miancki i Marek Wyszkowski spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Zob. *BOR wraca na etaty*, „Nasz Dziennik” nr 195 (4734).

¹²³ B. Thieman: *Verfassungsrechtliche und Finanzwirtschaftliche Aspekte der Entstaatlichung öffentlicher Leistungen*, „Der Staat” 1977, nr 2, s. 175 i n., cyt. za: L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, jw., s. 20.

¹²⁴ Jest to widoczne w sektorze zakładów opieki społecznej takich jak np. domy pomocy społecznej.

sprzyja uzyskaniu lepszych efektów gospodarowania w porównaniu z tradycyjnym modelem administracji publicznej. Wprowadzenie mechanizmów rynkowych w sferę zdominowaną dotychczas przez państwo ma służyć poprawie alokacji rzadkich zasobów i zwiększaniu skuteczności i efektywności gospodarowania [nadto] (...) wysokie koszty transakcji związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych przemawiają za zmniejszeniem udziału państwa w gospodarce i przejściem jego zadań przez podmioty sektora prywatnego¹²⁵.

Omawiając pojęcie prywatyzacji zadań publicznych, zwłaszcza w kontekście prywatyzacji zadań z zakresu opieki społecznej, należy zwrócić szczególną uwagę na sposób faktycznej realizacji zadań państwa w następstwie takiej prywatyzacji. „Podkreślić trzeba, że wykonywanie zadań przez podmioty niepubliczne zasadniczo nie odbywa się zamiast, ale oprócz i obok działalności organów¹²⁶. Oznacza to, że prywatyzacja zadań publicznych, co do zasady nie przesądza o całkowitym zanegowaniu modelu wykonywania zadań przez państwo, lecz o zmianie organizacyjnej. W następstwie prywatyzacji zadań publicznych znajduje się zatem możliwość „równoległego wykonywania zadań publicznych (...), „zjawiska współdomeny organów państwowych lub samorządu terytorialnego i podmiotów niepublicznych (...) Obszary takiej równoległej działalności są traktowane jako wspólny obszar zainteresowania państwa lub samorządu terytorialnego z jednej strony, a kościołów, organizacji społecznych, podmiotów gospodarczych lub poszczególnych obywateli z drugiej strony¹²⁷.

Dobór podmiotów niepublicznych, aby spełniał pokładane w nim cele, musi odbywać się w sposób sformalizowany i rygorystyczny. Chodzi tutaj zwłaszcza o zapewnienie wiarygodności i rękojmi należytego standardu świadczonych usług przez podmiot niepubliczny. Z drugiej zaś strony chodzi o mechanizmy, które nie wykluczałyby podmiotów niepublicznych, które proponują rozwiązania innowacyjne i interesujące, a jednak nie legitymują się np. wieloletnim stażem działalności na rynku usługodawców¹²⁸. S. Biernat omawiając szczególną rolę państwa, w przypadkach gdy jego określone zadania zostały delegowane do sektora niepublicznego, wskazuje na możliwości koncesjonowania lub zezwalania na prowadzenie takiej działalności, kontrolę i nadzór jak i inspirowanie i wspieranie działalności sektora niepublicznego. Jako najczęściej spotykaną formę wsparcia wskazuje zaś dotacje¹²⁹.

Badając wpływ prywatyzacji zadań publicznych na sytuację obywateli, w doktrynie wskazuje się na trzy grupy sytuacji obywateli: korzystających z wykonywania zadań publicznych, przejmujących wykonywanie zadań publicznych i korzystających z wykonywania

¹²⁵ I. Rudawska: *Neoliberalne podejście do funkcjonowania sektora publicznego - próby adaptacji w opiece zdrowotnej* [w:] *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna? Koncepcje, regulacje, zarządzanie*, red. K. Ryc, A. Sobczak, Warszawa 2010, s. 18.

¹²⁶ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 56.

¹²⁷ Tamże, s. 55. Zob. także: J. Auleytner: *Polska polityka społeczna: ciągłość i zmiany*, Warszawa 2004, s. 241-245. Fragment *Niepubliczne podmioty polityki społecznej*; D. Woźniewska-Żol: *Ewolucja modelu współpracy administracji publicznej z sektorem obywatelskim w prawie pomocy społecznej* [w:] *Z aktualnych problemów prawa pracy i prawa socjalnego*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2009, s. 244-249.

¹²⁸ Istotną jest w tym zakresie obserwowana przeze mnie praktyka podziału środków finansowych pomiędzy wnioskodawców w rozmaitych projektach współfinansowanych ze środków UE. W niektórych tego typu konkursach faworyzowane są wyłącznie organizacje o ugruntowanej pozycji i wieloletnim stażu działalności, co z jednej strony może wskazywać na pewną ich wiarygodność, z drugiej zaś uniemożliwia wykazanie się przez organizacje mniejsze, młodsze, ale za to działające innowacyjnie.

¹²⁹ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 61.

zadań publicznych po prywatyzacji¹³⁰. Jest to podział naturalny i nawiązujący do podziału: terażniejszość – przyszłość. Pierwszą grupę podmiotów stanowią obywatele aktualnie korzystający ze świadczeń realizowanych przez podmioty publiczne, drugą zaś, ci sami obywatele korzystający ze świadczeń jak i ci, którzy wykonują zadania zlecone przez państwo (w różnych formach organizacyjnych).

Warto podkreślić, że „obywatele są często żywotnie zainteresowani wykonywaniem zadań publicznych oraz należytym ich poziomem. Jednakże z reguły nie przysługują im prawa podmiotowe w postaci roszczeń o wykonywanie przez państwo, pewnych zadań, a tym bardziej domagania się konkretnych świadczeń ze strony państwa (...) Obywatele zasadniczo nie mogą się przeciwstawiać ogólnym rozstrzygnięciom dotyczącym prywatyzacji”¹³¹.

Co do zasady prywatyzacja zadań państwa może okazać się dla obywateli: korzystna, niekorzystna albo niepowodująca istotnych zmian. „Ocena ta może być w bardziej złożonych sytuacjach niejednolita i wewnętrznie zróżnicowana, np. gdy prywatyzacja poprawi dostępność i jakość świadczeń, ale równocześnie zwiększy koszty otrzymania świadczeń jakiego musi ponieść obywatel”¹³². Rodzi się pytanie o ocenę sytuacji, w której jakość obsługi z zakresu opieki społecznej znacząco wzrasta, niemniej dostępność poprzez ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych znacznie maleje? Jaka mogłaby być ocena prywatyzacji zadań publicznych w takiej formie?

Należy także zwrócić szczególną uwagę na zagrożenia i negatywne konsekwencje związane z prywatyzacją zadań państwa. Wśród negatywnych skutków procesu prywatyzacji wyróżnia się niekiedy m. in.: „osłabienie poszanowania interesu ogólnego kosztem osiągniętych zysków, narastanie konfliktów, powstawanie barier pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym”¹³³.

Istotne są także zagrożenia leżące po stronie podmiotów przejmujących wykonywanie zadań publicznych. „W sytuacji kiedy wykonywanie zadań publicznych odbywa się na zasadach umownych, należy zwrócić uwagę na realne niebezpieczeństwo wykorzystywania przez podmiot wykonujący zadania swojej silniejszej pozycji w stosunkach z obywatelami – odbiorcami świadczeń (...); podmiot wykonujący zadania jest często monopolistą”¹³⁴. Prywatyzacja zadań państwa to nie tylko konsekwencje pozytywne: przykładowo zmniejszenie kosztów finansowania i zwiększenie jakości obsługi, to także ryzyko nadużyć, wyzysku i fasadowego realizowania powierzonych zadań. Stąd też ważne jest stworzenie mechanizmów skutecznej kontroli podczas każdorazowego procesu prywatyzacji danej dziedziny. „Okoliczności te przemawiają za objęciem omawianych stosunków umownych kontrolą i reglamentacją ze strony państwa. Zasady wykonywania zadań, przejmowanych przez podmioty niepubliczne, powinny być ustalone już w momencie powierzania tym podmiotom wykonywania zadań, a później powinny być poddawane kontroli i nadzorowi”¹³⁵.

¹³⁰ Tamże, s. 95-104.

¹³¹ Tamże, s. 96.

¹³² Tamże, s. 97.

¹³³ L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, jw., s. 21.

¹³⁴ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 102.

¹³⁵ Tamże.

4.4 Przeszkody w prywatyzacji zadań publicznych

Schematyczne przedstawienie przeszkód w prywatyzacji zadań publicznych ilustruje poniższa rycina:

Ryc. 7.

Przeszkody w prywatyzacji zadań publicznych, opracowanie własne na podstawie: S. Biernat: Prywatyzacja zadań publicznych..., jw., s. 136 – 145.

Przeszkody w prywatyzacji zadań publicznych		
ze strony organów administracji publicznej	ze strony podmiotów publicznych poddawanych prywatyzacji	ze strony podmiotów niepublicznych, przejmujących zadania
<ul style="list-style-type: none"> - konserwyzm administracji i jej niechęć do zmian form wykonywania zadań publicznych, a zwłaszcza do powierzania tych zadań podmiotom niepublicznym - brak wsparcia dla idei prywatyzacji zadań publicznych w organach przedstawicielskich - brak nacisku społecznego - niechęć i obawy społeczne przed prywatyzacją zadań publicznych - obawa o utratę wpływów przez administrację - egoizm administracji publicznej - brak środków finansowych i materialnych na wsparcie działalności podmiotów niepublicznych 	<ul style="list-style-type: none"> - wykorzystanie swojej silnej pozycji dla ochrony przed konkurencją ze strony podmiotów niepublicznych - lobbiny na swoją rzecz - opory przeciwko przekształceniom organizacyjnym - strach przed zmianami - niepewność sytuacji po prywatyzacji 	<ul style="list-style-type: none"> - brak takich podmiotów na danych obszarach - brak odpowiedniego zaplecza technicznego i kadrowego* - zagrożenie naruszenia równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesem podmiotu wykonującego zadania publiczne przez nadmierne komercyjne podejście podmiotów niepublicznych do prowadzonej działalności - nieuczciwa konkurencja pomiędzy podmiotami realizującymi równolegle zadania

* Pojawia się w tym miejscu naturalnie pytanie o możliwość migracji zawodowej obecnych pracowników sektora socjalnego, którzy oceniają się jako bardzo wykwalifikowani, do sektora prywatnego, świadczącego tożsame usługi społeczne na rzecz społeczeństwa, niemniej w innych ramach organizacyjnych.

4.5 Kierunki prywatyzacji zadań państwa

Niespełna dwie dekady temu S. Biernat wskazywał, że „nie ulega wątpliwości, że obecny zakres zadań należących w świetle prawa do państwa i samorządu terytorialnego jest zbyt szeroki i na dłuższą metę trudny do utrzymania”¹³⁶. W 2000 r. L. Zacharko wskazywała zaś, że „prywatyzacja zadań publicznych gminy jest koniecznością i ma zapewnić określone warunki do poprawy efektywności realizacji zadań publicznych”¹³⁷.

Obecnie doszło do prywatyzacji w wielu dziedzinach, ówczesznie zastrzeżonych dla *dominium* państwa¹³⁸. Pozostaje jednak aktualne pytanie o dalsze stosowanie prywatyzacji zadań publicznych, ewentualnie zanegowanie potrzeby jej stosowania. Takie zanegowanie jest jednak mało prawdopodobne. Jak zauważył S. Biernat, „wbrew zgłaszanym postulatam

¹³⁶ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 145.

¹³⁷ L. Zacharko: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, jw., s. 9.

¹³⁸ Przykładowo wskazać tu można prywatyzację w sektorze opieki zdrowotnej, ubezpieczeń społecznych, szeregu usług komunalnych.

i programom ugrupowań liberalnych nie należy chyba oczekiwać radykalnego ograniczenia zadań publicznych, polegającego na zupełnej rezygnacji państwa z zajmowania się całymi dziedzinami życia publicznego. Ograniczenia obszaru zainteresowania państwa będą raczej wymuszone przez skromne możliwości finansowe państwa, a nie wskutek świadomego, programowego zamysłu¹³⁹. Z takimi „skromnymi możliwościami finansowymi państwa” mamy do czynienia aktualnie, a zatem prywatyzacja niektórych zadań państwa – w tym zadań z zakresu opieki społecznej, może okazać się koniecznością.

Przewidując rozwój prywatyzacji zadań publicznych w Polsce, S. Biernat pisał, że „można natomiast przewidywać wycofywanie się państwa z bezpośredniego wykonywania zadań, jednakże przy zachowaniu roli inicjatora i wspieraniu działań podmiotów niepublicznych oraz sprawowaniu nad nimi nadzoru (...) Wydaje się, że największą przyszłość ma samodzielne podejmowanie przez różnorakie podmioty niepubliczne działalności pokrywającej się z aktywnością państwa lub gmin i wprowadzania w ten sposób konkurencyjnych, równoległych sposobów wykonywania zadań publicznych”¹⁴⁰. Bardzo ważne i aktualne jest przy tym zastrzeżenie, że „nadużywanie pozycji monopolistycznej przez podmioty niepubliczne nie jest w żadnym razie lepsze od analogicznego postępowania podmiotów publicznych”¹⁴¹. A zatem prywatyzacja dla prywatyzacji; nieprzemyślana i chaotyczna może okazać się gorszym rozwiązaniem aniżeli funkcjonujące aktualnie¹⁴².

T. Bąkowski omawiając zasadę pomocniczości państwa postuluje „pozostawienie maksymalnie szerokiego obszaru życia jednostki poza sferą normatywną i to zarówno poza zakazami i nakazami, jak również poza prawną konstrukcją uprawnień”¹⁴³. Dodaje, że „ta swoista wstrzeźliwość prawotwórcza w zakresie prawa administracyjnego [w tym prawa „opieki społecznej”, przypis własny], winna być uzupełniana działaniami zmierzającymi ku deregulacji tych obszarów życia, których prawne unormowania pozostają w sprzeczności z zasadą pomocniczości, a równocześnie nie znajdują uzasadnienia w wartościach, których realizacja lub ochrona wymagałaby stosownej jurydyzacji”¹⁴⁴. Tymczasem, zwraca autor uwagę, że „na podstawie danych z ostatnich lat, dotyczących ciągłego wzrostu prawotwórczej aktywności władzy ustawodawczej i wykonawczej, można by nawet odnieść wrażenie, iż zasada pomocniczości ustępuje rozprzestrzeniającemu się zjawisku zwanemu jurydyzacją życia”¹⁴⁵.

Tak więc, dalsza prywatyzacja zadań publicznych, w tym zadań z opieki społecznej jest celowa. Należy przy tym mieć na uwadze postulat walki z postępującą jurydyzacją prawa, która stoi w przeciwności do ideałów wolności jednostki. Przekonany jestem przy tym, że celowa jest zarówno prywatyzacja zadań publicznych z zakresu opieki społecznej (a więc niejako wyzbycie się ich poza sektor publiczny) jak i prywatyzacja wykonywania zadań publicz-

¹³⁹ S. Biernat: *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 146.

¹⁴⁰ Tamże.

¹⁴¹ Tamże, s. 145.

¹⁴² Zob. J. Posłuszny: *Ewolucja administracji świadczącej: studium administracyjnoprawne: (na przykładzie szkolnictwa wyższego)*, Rzeszów ; Przemysł 2004, passim.

¹⁴³ T. Bąkowski: *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki...*, jw., s. 102. Autor wskazuje, że zasada pomocniczości, szczególnie w swoim negatywnym aspekcie - wyraża się w powstrzymywaniu się podmiotów „wyższych” od ingerencji w sfery egzystencji jednostki.

¹⁴⁴ Tamże.

¹⁴⁵ Tamże, s. 103.

nych z zakresu opieki społecznej. Należy przy tym odróżniać te dwa terminy: prywatyzacji zadań oraz prywatyzacji wykonywania zadań.

Poszukując odpowiedzi na szczegółowe pytanie badawcze postawione we wprowadzeniu do rozdziału, o to jaki wpływ może mieć prywatyzacja zadań państwa i prywatyzacja wykonywania zadań państwa na sprawowanie opieki społecznej przez współczesne demokratyczne państwo prawa, wyróżnić można biegunowo odległe, dwie płaszczyzny wpływu: pozytywnego (szanse) i negatywnego (zagrożenia).

Zarówno prywatyzacja zadań z zakresu opieki społecznej jak i prywatyzacja wykonywania zadań opieki społecznej mogą być szansą dla opieki społecznej, z uwagi na m. in.: zmniejszenie kosztów funkcjonowania systemu opiekuńczości, poprawienie dostępności do świadczeń, poprawieniu jakości świadczeń, stworzenia nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym świadczącym opiekę społeczną. Warto przy tym dodać, że omawiana prywatyzacja zadań wpisuje się w ramy optymalizacyjnych modeli opieki społecznej: mieszanego i ekstraliberalnego. Z kolei na płaszczyźnie wpływu negatywnego (zagrożenia) należy wymienić m. in.: ograniczenie dostępności do świadczeń na niektórych obszarach, fasadowość świadczenia świadczeń przy jednoczesnym pobieraniu wynagrodzenia, wykluczenie określonych grup społecznych z systemu opieki, zwiększenie bezrobocia z uwagi na likwidację aparatu państwa uprzednio realizującego opiekuńczość.

5. Międzynarodowe podmioty opieki społecznej

Opieka społeczna, zwłaszcza w kontekście praw człowieka, polityki społecznej i zabezpieczenia socjalnego jest także przedmiotem zainteresowania podmiotów o charakterze międzynarodowym¹⁴⁶.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „prawa społeczne, szczególnie po zakończeniu II wojny światowej, wpisane zostały do dokumentów zarówno o charakterze międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym”¹⁴⁷. Wskazuje się przy tym na następujące organizacje i ich dokumenty:

1. Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ): Karta Narodów Zjednoczonych, Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych;
2. Radę Europy (RE): Europejska karta społeczna,
3. Unię Europejską (UE): Wspólnotowa karta podstawowych praw społecznych pracowników, Karta Praw Podstawowych,
4. Międzynarodową Organizację Pracy (MOP): Konwencja 102¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Zob. F. Sudre: *Konwencja europejska o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 1993, *passim*; L. Leszczyński: *Normatywny system praw człowieka* [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek: *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2009, s. 238-257. K. Łasak: *Normatywna konstrukcja skarg międzypaństwowych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 1997, *passim*.

¹⁴⁷ K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej...*, jw., s. 117-129 i s. 151.

¹⁴⁸ Tamże. Por. K. Głębicka: *Europejska przestrzeń socjalna...*, jw., s.210-224; D. Rosati: *Europejski model społeczny: doświadczenia i przyszłość*, Warszawa 2009, *passim*.

Niekiedy wyrażany jest pogląd, że „obecnie największe znaczenie ma Europejska karta społeczna z 1961 r., wyrażająca europejskie standardy w dziedzinie praw społecznych”¹⁴⁹.

Nie sposób pominąć też Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawartej pomiędzy członkami Rady Europy, na mocy której powołany został do życia Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)¹⁵⁰.

Gertruda Uścińska zauważa, że „standardy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, przyjęte przez Radę Europy, były kształtowane pod dużym wpływem działalności normotwórczej Międzynarodowej Organizacji Pracy. Dziedzina zabezpieczenia społecznego stanowi stały przedmiot zainteresowania MOP od pierwszych lat jej aktywności”¹⁵¹. Jedy- nym krajem europejskim nie będącym członkiem organizacji jest Białoruś. Białoruś złożyła wniosek o członkostwo w Radzie Europy 12 marca 1993 r. Od września 1992 r. do stycznia 1997 r. miała status specjalnego gościa Rady Europy. Utraciła go jednak wskutek nie speł- niającego norm demokratycznych referendum konstytucyjnego z 1996 r. oraz ograniczania swobód obywatelskich przez organy władzy państwowej¹⁵².

Do ważniejszych aktów normatywnych, przyjętych przez Radę Europy, należą: Euro- pejska Karta Społeczna przyjęta w 1961 r. oraz Protokół Dodatkowy do Karty przyjęty w 1988 r.; Zrewidowana Europejska Karta Społeczna - przyjęta 3 maja 1996 r.; Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego oraz Protokół do Kodeksu przyjęte w 1964 r.; Zrewido- wany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego, przyjęty w 1990 r.¹⁵³.

MOP jest specjalizowaną agendą ONZ¹⁵⁴. Jest jedną z najdłużej działających organizacji międzyrządowych zajmującą się sprawami społecznymi. Powstała w 1919 r. w wyniku ros- nącej troski o reformy społeczne po I Wojnie Światowej. Wśród członków - założycieli znalazły się: Belgia, Kuba, Czechosłowacja, Francja, Japonia, USA, Wielka Brytania oraz Polska¹⁵⁵.

¹⁴⁹ T. Szumlicz: *O systemie zabezpieczenia społecznego – podobnie i inaczej* [w:] *O roztropną politykę społeczną...*, jw., s. 121 i 122. Autor dodaje, że „karta zawiera dziewiętnaście praw socjalnych i szczegółowo określonych zasad ich realizacji, które są wiążące dla stron-sygnatariuszy w taki sposób, że nie mogą one wydać przepisów ani podjąć jakichkolwiek działań administracyjnych sprzecznych z tymi zasadami. Wśród kilku praw o podstawowym znaczeniu (tzw. hard core) wymieniane jest m.in. prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 12 Karty), a zasady realizacji tego prawa stanowią m.in., że „układające się Strony zobowiązują się: utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu do ratyfikowania Konwencji MOP nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego” oraz „zabiegać o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego”.

¹⁵⁰ Opubl. Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284. Szerzej: K. Łasak: *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013. Autorka wskazuje m. in. na decyzję ETPC o dopuszczalności skargi *Simon Croitoru przeciwko Rumunii* z 14.09.2010 r., 3205/03, gdzie wskazano że „zarządzanie systemem zabezpieczenia społecznego należy do władzy dyskrecjonalnej państwa. Takie zarządzanie obejmuje wdrożenie środków zapewniających faktyczną wypłatę świadczenia emerytalnego (...) Wskazany warunek jest powszechnie znany i uznawany, służąc kontroli wypłat świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Ustawodawstwo krajowe, wprowadzając go, nie ogranicza praw ustanowionych Konwencją”, tamże, s. 31.

¹⁵¹ G. Uścińska: *Prawo zabezpieczenia społecznego Rady Europy a ustawodawstwo polskie* [w:] T. Bińczycka-Majewska et. al.: *Prawo zabezpieczenia społecznego w Europie i w Polsce*, jw., s. 89.

¹⁵² Informacja ze strony: <http://www.msz.gov.pl/pl/>, odczyt z dnia 15 grudnia 2013 r.

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ Zob. L. Kasprzyk: *Rozwój ekonomiczny – nadzieją na wyrównanie szans* [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych: bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006, s. 245-261; D. Heidrich-Hamera, A. Jarczewska-Romaniuk: *ONZ wobec ekonomicznych i społecznych wyzwań globalizacji*, tamże, s. 523-531.

¹⁵⁵ Zob. informację MPiPS na stronie: <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/miedzynarodowa-organizacja-pracy-mop/>, odczyt z 15 grudnia 2013 r.

Należy zwrócić szczególną uwagę na „Konwencję Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego”¹⁵⁶. Zawiera ona bowiem szereg zobowiązań państw-sygnatariuszy w zakresie opieki społecznej (ale nie tylko). Konwencja 102. MOP przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa osobom chronionym: udzielania zasiłków chorobowych (art. 13), udzielania świadczeń w razie bezrobocia (art. 19), udzielania świadczeń na starość (art. 25), udzielania świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych (art. 31), udzielania świadczeń rodzinnych (art. 39), udzielania świadczeń w razie macierzyństwa (art. 46), udzielania świadczeń w razie inwalidztwa (art. 53), udzielania świadczeń w razie śmierci żywiciela rodziny (art. 59).

5.1 Unia Europejska

Przyjmując wąski kontekst, ograniczony wyłącznie do opieki społecznej, można stwierdzić, że do połowy lat 80-tych XX w., kwestie związane z opieką społeczną nie były przedmiotem legislacji we Wspólnocie Europejskiej¹⁵⁷. Regulacje takie, co prawda po raz pierwszy pojawiły się już w Traktacie Rzymskim z 1957 r.¹⁵⁸, aby poprzez stagnację następnych dekad, zaistnieć dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. Kolejną regulacją był traktat z Maastricht (1992 r.). Na uwagę zasługują także takie dokumenty jak „Zielona Księga” z 1994 r. i „Biała Księga” z 1995 r. „W pierwszym z tych dokumentów (...) wyrażono przekonanie o potrzebie dalszej poprawy warunków pracy i życia społeczeństw UE (...) [co stało się] podstawą do opublikowania 27 lipca 1995 r. Białej Księgi dotyczącej wspólnotowej polityki społecznej. Zawierała ona dziesięć priorytetów programowych, spośród których głównym była walka z bezrobociem i wzrost zatrudnienia”¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Opubl. Dz. U z 2005 Nr 93 poz. 775.

¹⁵⁷ W piśmiennictwie wskazuje się, że wśród wspólnotowych podmiotów polityki społecznej, ze względu na ich funkcje wyróżnić można podmioty o charakterze ustawodawczym: Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska, wykonawczym: Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, doradczy: Komitet Społeczno-Ekonomiczny, Komitet Regionów, kontrolnym: Rzecznik Praw Obywatelskich i sądowniczym: Trybunał Sprawiedliwości; K. Głąbicka: *Europejska przestrzeń socjalna...*, jw., s.43. Zob. także: K. Głąbicka: *Polityka społeczna wspólnot europejskich*, Warszawa 1998, s. 61-81. Fragment *Podmioty polityki społecznej w Unii Europejskiej*. Wyróżnia się także „zdecentralizowane agendy z obszaru polityki społecznej” UE, takie jak: Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Europejska Fundacja Szkoleniowa, Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Zdrowia w miejscu Pracy czy Europejski Ośrodek Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii; tamże, s. 55-57. Autorka wskazuje dodatkowo na „pozapaństwowe podmioty polityki społecznej” w UE; Europejska Sieć na rzecz Dzieci, Kobiety w Rozwoju, Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców, Europejska Akcja Niepełnosprawnych, Europejska Sieć Przeciwko Ubóstwu, Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących z Bezdomnymi, tamże, s. 59 i 60. Należy dodatkowo zauważyć, że „w wymiarze ogólnym podstawowe prawa społeczne Unii Europejskiej zostały ujęte w dwóch dokumentach. Pierwszy to Wspólnotowa karta podstawowych praw społecznych pracowników z 1989 roku. Drugim ważnym źródłem wiedzy na temat wymiaru społecznego UE miała stać się Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2000), pierwotnie pomyślana jako część druga Konstytucji dla Europy”; K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej...*, jw., s. 129 i n.

¹⁵⁸ W art. 117 Traktatu, który stanowił, że „Państwa członkowskie zgadzają się z koniecznością przyczynienia się do polepszenia warunków życia i pracy pracowników, i do ujednoczenia ich poprzez stały postęp. Uważają one, że taki stały rozwój nastąpi nie tylko w wyniku funkcjonowania wspólnego rynku, który będzie sprzyjał ujednoczeniu systemów społecznych, lecz że będzie on także wynikał z procedur określonych przez niniejszy Traktat i ze zbliżenia przepisów prawnych i administracyjnych”, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1994, s. 70 i 71.

¹⁵⁹ K. Głąbicka: *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 4/1997, s. 50.

Wartym zasygnalizowania etapem jest także przyjęcie Traktatu Amsterdamskiego w 1997 r. oraz nowelizacja Europejskiej Karty Społecznej. „Traktat Amsterdamski w artykule 137 dał Unii Europejskiej prawne i polityczne kompetencje w zakresie służb społecznych (...) Przyjęto zasadę subsydiarności, zgodnie z którą kraje członkowskie pozostają głównymi aktorami w sferze pomocy społecznej, ale podporządkowują się prawu i nadzorowi Unii Europejskiej”¹⁶⁰. Z kolei „Europejska Karta Społeczna w art. 14 ust. 1 zobowiązuje kraje członkowskie do stworzenia sieci służb opieki społecznej do pomocy w rozwiązywaniu problemów społecznych związanych z dostosowaniem się do środowiska społecznego”¹⁶¹. Bez większego znaczenia w kontekście opieki społecznej jest także traktat lizboński z 2007 r.¹⁶².

Pomimo tego, powoli narastające zainteresowanie UE opieką społeczną może być „rozwijający się międzynarodowy handel usługami socjalnymi i związana z nim konkurencja wymagająca regulacji unijnych. Rosnąca mobilność obywateli UE (pracowników, emerytów itp.) wywołuje problem popytu na transgraniczną pomoc społeczną i związane z nią kwestie administracyjne uprawnień do świadczeń i ich finansowania przez państwa członkowskie”¹⁶³.

Podsumowując, wyrażane są poglądy, że w chwili obecnej nie istnieje jednolity, europejski model państwa dobrobytu jaki i sprawowanej w ramach takiego państwa - model opieki społecznej¹⁶⁴. W literaturze wskazuje się niekiedy, że: „nie istnieje dziś wspólne europejskie państwo socjalne ani europejska unia socjalna. Obu nie należy też oczekiwać w najbliższej przyszłości”¹⁶⁵. Odmienny pogląd formułuje Anthony Giddens. Autor wskazuje, że „europejski system opieki socjalnej uważa się często za jedno z największych osiągnięć zjednoczonego kontynentu; osiągnięcie nadające społeczeństwu Europy ich wyjątkową jakość. W maju 2003 r. dwaj spośród najwybitniejszych europejskich myślicieli - Jürgen Habermas i Jacques Derrida - wystosowali list otwarty dotyczący przyszłości europejskiej tożsamości po wojnie w Iraku. Oferowane przez państwo opiekuńcze „gwarancje bezpieczeństwa socjalnego” oraz „ufna wiara Europejczyków w cywilizującą siłę państwa” byty powszechne”¹⁶⁶. Dodaje przy tym, że zauważalny jest kryzys w owym systemie; „wszyscy - zarówno entuzjaści, jak i przeciwnicy ESM - zgadzają się co do tego, że obecnie znajduje się on w stanie poważnego obciążenia lub nawet przestaje funkcjonować. Państwo opiekuńcze trapią pro-

¹⁶⁰ J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 17.

¹⁶¹ Tamże.

¹⁶² Por. J. Węc: *Traktat Lizboński: polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011 oraz J. Staniszkis: *Antropologia władzy: między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009, *passim*. Zob. także: N. MacCormick: *Nowa konstytucja europejska w ujęciu filozoficzno-prawnym*, Warszawa 2003, *passim*.

¹⁶³ J. Krzyszkowski: *Pomoc społeczna...*, jw., s. 18. Por. W. Hoff: *Wspólnotowe prawo konkurencji* [w:] W. Hoff, J. Planavová-Latanowicz, M. Marcinišzyn, K. Walczak, P. Saganek: *Europejskie prawo gospodarcze*, s. 104. Autor wskazuje, że „jako wyjątek od ogólnego zakazu pomocy istnieją też formy pomocy dozwolone z mocy prawa oraz pomoc, którą można dopuścić za zgodą Komisji. W tej pierwszej grupie, obejmującej pomoc dozwoloną *ex lege*, znajdują się trzy kategorie wymienione w art. 87 TWE. Są to: pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towaru. Socjalny charakter takiej pomocy oznacza, że powinna ona być przeznaczona dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji, np. osób o niskich dochodach”.

¹⁶⁴ Zob. *Prywatyzacja w Polsce a kształtowanie europejskiego ładu społecznego*, red. J. Tomidajewicz, Poznań 2009, *passim*.

¹⁶⁵ B. Schulte: *Integracja europejska a ochrona socjalna* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 394.

¹⁶⁶ A. Giddens: *Europa w epoce globalnej...*, jw., s. 15.

blemy. Nie jest już w stanie zaferować stabilności i bezpieczeństwa, które zapewniało przed trzydziestu laty¹⁶⁷. A zatem nie ma zgody, co do istnienia europejskiego modelu socjalnego. Bardziej przekonująca zdaje się być jednak teza o jego nieistnieniu. Wszak na terytorium UE funkcjonuje wiele rozbieżnych rozwiązań w zakresie opieki społecznej, o czym była już mowa chociażby przy okazji omawiania modeli rekonstrukcyjnych. Można nadto postawić jeszcze dalej idące pytanie: czy w obliczu niejednorodności Europejczyków, dążenia do uniwersalizmu opiekuńczego są w ogóle celowe?

5.1.1 Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Państwa członkowskie UE mają swobodę w decydowaniu o wyborze modelu sprawowania opieki społecznej. Jednakże w kontekście mobilności ich obywateli oraz funkcjonującego w jej następstwie europejskiego rynku opieki społecznej, należy odnotować instytucję koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁶⁸. Idea koordynacji, jak się wydaje, oparta jest na przekonaniu, że skoro państwa członkowskie samodzielnie decydują o kształcie opieki społecznej, a obywatele mogą wybrać, w którym państwie chcą mieszkać, to zasadne jest utworzenie systemu koordynującego, który wśród swoich rozmaitych funkcji m. in. uniemożliwiałby wielokrotne korzystanie ze świadczeń opiekuńczych (np. w kraju pochodzenia i kraju zamieszkania). Rynek opieki społecznej może powodować migrację obywateli zainteresowanych w głównej mierze korzystaniem z beneficjów opieki społecznej, z krajów „biedniejszych” do „bogatszych”¹⁶⁹.

Aktami prawnymi regulującymi materię koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego są rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE): nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁷⁰, nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁷¹, nr 988/2009 z dnia z dnia 16 września 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określające treść załączników¹⁷². Najnowsze rozporządzenia zmieniające to: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady

¹⁶⁷ Tamże, s. 17. Por. M. Księżopolski: *Europejski model socjalny. Perspektywy europejskiego modelu socjalnego* [w:] *Polityka społeczna: podręcznik akademicki...*, jw., s. 427-429.

¹⁶⁸ Zob. K. Ślebzak: *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2012, *passim* i T. Bińczycka-Majewska: *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999, *passim*; T. Bińczycka-Majewska: *Reguły koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w świetle rozporządzenia Rady Wspólnoty nr 1408/71* [w:] T. Bińczycka-Majewska, P. Kubalczak, H. Markowska, H. Szurgacz, G. Uścińska: *Prawo zabezpieczenia społecznego w Europie i w Polsce: Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1997, s. 9-50

¹⁶⁹ Ten temat jest szczególnie popularny w internetowym obiegu informacji i stanowi podstawę do niezliczonej liczby artykułów, zestawień i komentarzy. Przykładowo na portalu Wirtualna Polska (www.wp.pl odczyt z dnia 21 maja 2013 r.) opublikowany został artykuł pt. „Gdzie najczęściej płacą na dziecko?”. Wskazano w nim m. in.: „Zasiłki na dziecko w Niemczech wynoszą od 769 zł do 899 zł (po przeliczeniu), w Holandii można liczyć nawet na 1145,22 zł. Nic dziwnego, że Polacy pracujący za granicą na potęgę wysyłają wnioski o potwierdzenie uprawnień do otrzymywania świadczeń rodzinnych w innych państwach Unii Europejskiej”.

¹⁷⁰ Opubl. w Dz. U. UE L 200 z 7 czerwca 2004 r.

¹⁷¹ Opubl. w Dz. U. UE L 284/1 z 30 października 2010 r.

¹⁷² Opubl. w Dz. U. UE L 284/43 z 30 października 2010 r.

(WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004¹⁷³ i Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1224/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004¹⁷⁴.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego sprowadza się do następujących głównych zasad:

1. Masz takie same prawa i obowiązki jak obywatele kraju, którego przepisom podlegasz.
2. Decyzję o tym, które ustawodawstwo ma zastosowanie w Twoim przypadku, podejmują instytucje zabezpieczenia społecznego. Ty sam o tym nie decydujesz.
3. Masz takie same prawa i obowiązki jak obywatele kraju, którego przepisom podlegasz. Jest to zasada równego traktowania lub niedyskryminacji.
4. Gdy ubiegasz się o przyznanie świadczenia w danym kraju, w razie potrzeby uwzględnia się Twoje poprzednie okresy ubezpieczenia, pracy lub pobytu w innych krajach.
5. Jeśli przysługują Ci świadczenia pieniężne w danym kraju, zasadniczo możesz je otrzymać, nawet jeśli mieszkasz w innym kraju. Jest to tzw. zasada transferu świadczeń¹⁷⁵.

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego została implementowana do polskiego systemu socjalnego. Zadania w tym zakresie ciążą na marszałkach województw, którzy w praktyce realizują je przez wyspecjalizowane jednostki: regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS). Stosownie do art. 21 ust. 1 uśr, samorząd województwa realizuje zadania w zakresie świadczeń rodzinnych jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Do zadań tych należy: pełnienie funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i wydawanie decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Szczegółowe przepisy dotyczące zasad postępowania w sprawach gdzie zastosowanie mają przepisy o koordynacji, regulują dalsze art. uśr, w szczególności zaś art. 23 a uśr.

Z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego na gruncie polskim, wiąże się szereg kontrowersji, przy czym zasygnalizuję jedną, moim zdaniem – najważniejszą. Jest to kwestia związana z wydawaniem przez organy gminne w głównej mierze decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych (sprawy z zakresu ups są wyłączone z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego), które następnie podlegają stwierdzeniu nieważności z zastosowaniem trybu przewidzianego w art. 156 § 1 pkt 1 kpa¹⁷⁶. Stwierdzenie nieważ-

¹⁷³ Opubl. w Dz. U. UE L 338 z 22 grudnia 2010 r.

¹⁷⁴ Opubl. w Dz. U. UE L 349 z 19 grudnia 2012 r.

¹⁷⁵ Na podstawie informatora dostępnego na stronie Komisji Europejskiej: www.ec.europa.eu, odczyt z dnia 28 sierpnia 2013 r.

¹⁷⁶ Zob. B. Adamiak: *Koncepcja nieważności w prawie administracyjnym* [w:] A. Błaś, K. Nowacki: *Współczesne europejskie*

ności następuje przez właściwe samorządowe kolegium odwoławcze (SKO), z uwagi na wcześniejsze ustalenia ROPS, że w danej sprawie zaistniała koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego (członek rodziny wyjechał za granicę w celach zarobkowych), a zatem organem właściwym do załatwienia tego typu sprawy jest Marszałek Województwa nie zaś wójt, burmistrz czy prezydent. W praktyce, sprawy z omawianego zakresu są czasowo- i kosztochłonne i zajmują sporą część orzecznictwa SKO, jak i organów I instancji oraz ROPS¹⁷⁷.

Należy wskazać, że koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego nie jest pojęciem tożsamym z samym tylko wyjazdem, przebywaniem, prowadzeniem działalności gospodarczej czy zatrudnieniem na terenie państwa członkowskiego UE, EOG czy Szwajcarii. Dopiero taki wyjazd czy zatrudnienie, mogą rodzić koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. Organy administracji stosują natomiast niekiedy swoisty „automatyzm” w tym zakresie, tzn., niekiedy przyjmują, że w przypadku wyjazdu członka rodziny poza granice Polski, samoistnie następuje koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego.

Negatywna ocena „automatyzmu” jest utrwalona w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. I OSK 771/210 wskazał, że „Sąd pierwszej instancji zasadnie zwraca uwagę na niedopuszczalność automatycznego stosowania tych przepisów. Przewidziane w tych przepisach decyzje muszą być wydane tylko w przypadku ustalenia w konkretnym przypadku daty, od której dana osoba podlegała systemowi świadczeń w innym kraju „w zakresie świadczeń rodzinnych” – jak stanowią omawiane przepisy. Oznacza to, że konieczne jest ustalenie od kiedy zatrudniony w innym państwie nabył uprawnienia i pobierał świadczenia rodzinne oraz w jakiej wysokości”. Rozwijając pojęcie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 września 2011 r., sygn. IV SA/Po 554/2011, wskazał m. in., że „w każdej sprawie, która została przekazana marszałkowi województwa z uwagi na zamieszkiwanie członka rodziny wnioskodawcy za granicą, to marszałek województwa w uprawniony jest samodzielnie ustalić, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i w zależności od dokonanej oceny dokonać merytorycznego rozstrzygnięcia lub zwrotu wniosku organowi, który sprawę przekazał”. Konkretyzując pojęcie „koordynacji” Sąd wskazał, że zastosowanie w konkretnej sprawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy rozumieć jako sytuację, w której pracownik zatrudniony w państwie członkowskim jest uprawniony do świadczeń rodzinnych w odniesieniu do członków swojej rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie. A zatem koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego jest dopiero potencjalnym wynikiem zatrudnienia w państwie członkowskim przez członka rodziny, przy spełnieniu założenia, że w ślad za tym zatrudnieniem, pracownik (członek rodziny) zatrudniony w państwie członkowskim

problemy prawa administracyjnego..., jw., s. 39-48.

¹⁷⁷ Z moich obserwacji wynika, że w zależności od SKO, sprawy z omawianego zakresu stanowią od 1/4 do 1/3 rocznej liczby załatwionych spraw. Typowa sprawa wymaga postępowania pomiędzy ROPS a instytucją łącznikową w UE, postępowania pomiędzy ROPS a GOPS, kolejno pomiędzy ROPS lub GOPS a SKO, które wydaje decyzję w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji organu gminnego z uwagi na naruszenie przepisów o właściwości. Wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy i skargi do WSA, należą tutaj do rzadkości. Efektem takiego postępowania jest wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji organu gminnego (często sprzed wielu lat) i przekazanie sprawy do załatwienia przez ROPS.

jest uprawniony do świadczeń rodzinnych w odniesieniu do członków swojej rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie.

W wyroku z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. I OSK 556/2010, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „nie można inaczej rozumieć „ustalenia podlegania ustawodawstwu” (a więc podlegania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego), jak tylko jako wymóg: a) wskazania na przepis, który wyraźnie predestynuje pracownika przybywającego z innego Państwa Członkowskiego jako świadczeniobiorcę, albo b) wskazania aktu (rozstrzygnięcia, czynności) organu lub instytucji państwa obcego, która przyznała świadczenie zagraniczne wskutek skonkretyzowania takiego właśnie przepisu.

Formuła realizowania systemu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego powinna zatem być przedmiotem analiz; zarówno *de lege lata* jak i *de lege ferenda*, ukierunkowanych na jej usprawnienie.

6. Zarys nowoczesnych koncepcji zarządzania państwem

Ernest Knosala pisze że „administracja publiczna stanowi makrosystem organizacyjny złożony z subsystemów. Warunkiem efektywnego wykonywania zadań zewnętrznych administracji (zaspokajania potrzeb publicznych) jest harmonijne współdziałanie poszczególnych jej ogniw (subsystemów) zwłaszcza wówczas, gdy poszczególne subsystemy (administracja rządowa i samorządowa) jakościowo się między sobą różnią. Funkcjonowanie współczesnej administracji można przyrównać bowiem do systemu naczyń połączonych¹⁷⁸. Autor rozważa także pojęcie „sterowania”, czyli „zależności między przynajmniej dwoma dowolnymi obiektami (...) która polega na tym, że żądane zmiany w jednym z tych obiektów (sterowanym) wywoływane są oddziaływaniem drugiego (sterującego) w kontekście administracji publicznej¹⁷⁹. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na rozmaite koncepcje, mające w opinii ich referentów czy twórców, usprawnić funkcjonowanie państwa; jako całości oraz w poszczególnych jego elementach (np. administracja, czy instytucje opiekuńcze)¹⁸⁰. Szczególnie widoczny jest w nich koncept odejścia od dawnej, „biurokratyzowanej” formy sterowania państwem. M. Kulesza i D. Sześciło zauważają, że „biurokracja jest pojęciem, które w debacie publicznej pojawia się z reguły w pejoratywnym kontekście (...) Wbrew tym opiniom, biurokracja - historycznie - była przejawem pozytywnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej¹⁸¹. Istotnie, biurokracja wprowadziła pewien element uporządkowania, sformalizowania, z całym dobrodziejstwem inwentarza. Wobec przesytu administracją opartą na modelu biurokratycznym, akcentuje się konieczność stosowania nowych koncepcji, wskazując przy tym na trójstopniowy model ewolucji: od „klasycznej administracji (biurokracja Weberowska), menedżerskiego zarządzania publicznego (*New Public Management*) i nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (*New Public Governance*)¹⁸².

Istotę owego procesu transformacji można scharakteryzować jednym słowem: „*Governance*”.

¹⁷⁸ E. Knosala: *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 11.

¹⁷⁹ Tamże, przywołując: M. Mazur: *Jakościowa teoria informacji*, Warszawa 1970 s. 28.

¹⁸⁰ Por. *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*, red. J. Gołuchowski, A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2012, *passim*.

¹⁸¹ M. Kulesza, D. Sześciło: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 47.

¹⁸² Tamże, s. 124-128.

Aldona Frączkiewicz-Wronka wskazuje, że „w przeciągu ostatnich dwóch dekad obserwujemy zmiany w zarządzaniu sprawami publicznymi. Istotą tych zmian jest przechodzenie od stylu rządzenia charakterystycznego dla szczebla narodowego, regionalnego, lokalnego, politycznego, hierarchicznego i biurokratycznego (*government*) do partnerskiego (*governance*), opartego na współpracy między różnymi podmiotami”¹⁸³. Autorka dodaje, że trwa „przebudowa sektora publicznego w kierunku zwiększenia skuteczności i efektywności jego funkcjonowania poprzez transponowanie do niego szeroko rozumianych narzędzi zarządzania (...) Uświęcony model zarządzania, który dominował w administracji publicznej przez większość XX wieku, wyraźnie przeobraża się od połowy lat 80. w kierunku elastycznej, opartej na rynku formy zarządzania publicznego”¹⁸⁴.

Hubert Izdebski wyjaśnia, że „coraz szersze stosowanie terminu *governance* jest również efektem tego, że dotychczasowe funkcje państwa – przede wszystkim ekonomiczne, społeczne, kulturalne - przypadają coraz częściej innym podmiotom, przede wszystkim podmiotom niepublicznym i samym obywatelom, czyniąc ich znacznie bardziej niż dotychczas - co wyraża zasada pomocniczości - odpowiedzialnymi za własny los. Władza polityczna przestaje czerpać swe siły i poszukiwać ich w idei jednolitego narodu-substratu państwa”¹⁸⁵.

W tak zarysowanym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na dwie grupy zagadnień: teorię wyboru publicznego i społecznego oraz koncepcję *multi level governance* (MLG) i *new public management* (NPM).

Jerzy Wilkin pisze, że „teoria wyboru publicznego bada przede wszystkim proces kształtowania instytucji w sferze polityki. To właśnie jakość instytucji decyduje o sprawności i efektywności funkcjonowania sfery politycznej, podobnie jak i sfery ekonomicznej”¹⁸⁶. Dodaje, że „oprócz teorii wyboru publicznego (*public choice theory*), w naukach społecznych rozwijany jest też nurt zwany teorią wyboru społecznego (*social choice theory*) [przy czym] (...) celem tego typu teorii nie jest opis rzeczywistości, lecz analiza modeli idealizacyjnych. Przyjmuje się w nich założenia, których spełnienie uznaje się jedynie za pożądane. Zadaniem tych teorii jest bowiem ustalenie rozwiązań normatywnych: optymalnych, spełniających postulowane warunki itp.”¹⁸⁷. Maciej Jakubowski rozwija, że „podstawową kwestią, jaką zajmuje się teoria wyboru społecznego jest określenie warunków, jakie spełniają, lub też jakich nie spełniają, różne metody podejmowania decyzji zbiorowych (...) można [więc] przyjąć, że teoria wyboru społecznego ma określać ogólne cechy różnych metod podejmowania decyzji, podczas gdy teoria wyboru publicznego zajmuje się analizą funkcjonowania tychże metod w praktyce. Inaczej mówiąc, teoria wyboru społecznego jest teorią normatywną, a teoria wyboru publicznego teorią pozytywną”¹⁸⁸.

¹⁸³ *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, red. Aldona Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2010, s. 9.

¹⁸⁴ A. Frączkiewicz-Wronka: *Nowe zarządzanie publiczne jako praktyczne i teoretyczne ramy odniesienia dla lokalnej polityki społecznej* [w:] *Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych*, jw., s. 13 i 34.

¹⁸⁵ H. Izdebski: *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 68 i 69.

¹⁸⁶ J. Wilkin: *Teoria wyboru publicznego - homo oeconomicus w sferze polityki* [w:] *Teoria wyboru publicznego: wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Warszawa 2005, s. 11.

¹⁸⁷ Tamże, s. 12. Zob. H. Borowska: *Administracja samorządowa i organizacje pozarządowe w kontekście teorii zarządzania* [w:] *Współczesne problemy społeczności lokalnych...*, jw., s. 9-48.

¹⁸⁸ M. Jakubowski: *Teoria wyboru społecznego* [w:] *Teoria wyboru publicznego...*, jw., s. 46 i 47. Zob. także: P. Tłaczała: *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji*, tamże, s.143-158.

Powyższe teorie stanowią zatem narzędzie optymalizacji państwa. I jakkolwiek nie mają rodowodu prawniczego, z pewnością mogą okazać się pomocne i na tym gruncie, zwłaszcza w kontekście analizy funkcjonujących rozwiązań, ukierunkowanych na stworzenie lepszych rozwiązań. W obrębie teorii stworzone zostały koncepcje MLG i NPM.

Marcin Janik twierdzi wręcz, że pojęcie *new public management* jest „synonimem zmian prowadzących do modernizacji współczesnej administracji”¹⁸⁹. Dodaje, że „z wizją urynkowanej administracji publicznej wiąże się przekonanie, że administracja powinna, stosując nomenklaturę D. Osborne’a i T. Gaeblera, „sterować a nie wioskować”. Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi będą dostępne, ale niekoniecznie musi sama je oferować. Tak więc organy administracyjne mogą realizować swoje funkcje, korzystając z podmiotów prywatnych bądź organizacji pozarządowych”¹⁹⁰. Omawiana koncepcja wpisuje się zarówno w krytykę państwa opiekuńczego z jego przerośniętą administracją opiekuńczą oraz zaleca jego redukcję polegającą na ogólnym postulacie liberalizacji. Wskazuje się, że wśród działań będących przejawem wykorzystania koncepcji nowego zarządzania publicznego poprzez urynkowanie świadczenia usług publicznych można wymienić takie wymierne działania jak: kontraktowanie wykonywania zadań administracji publicznej (outsourcing), partnerstwo publiczno-prywatne, czy vouchery¹⁹¹.

H. Izdebski stwierdza, że „w ramach partnerstwa wieloszczeblowego musi występować wieloszczeblowe partnerstwo w obrębie władz publicznych, ujmowanych w takim przypadku jako zbiór współwystępujących i współpracujących ze sobą organów i jednostek organizacyjnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych, Wspólnot Europejskich, administracji państwowej, w szczególności administracji rządowej, i samorządu terytorialnego. Istotne znaczenie ma to, że granice państwa nie stanowią już przeszkody dla rozwoju partnerstwa (...) Konstrukcja *multi level governance* wprowadza w ten sposób nowe elementy do rozważań zarówno nad stosunkami międzynarodowymi, jak i nad stosunkiem między państwem i samorządem oraz między poszczególnymi ogniwami systemu administracji państwowej i systemu samorządu terytorialnego”¹⁹².

Zatem kwintesencją MLG jest wielopłaszczyznowość w miejscu niedysyjszej polaryzacji. Koncepcja może zyskać praktyczny wymiar w sektorze opiekuńczym, gdy w trakcie delegacji zadań poza sektor państwowy, zajdzie konieczność skonstruowania rozwiązań systemowych. Kluczowe będzie w szczególności podzielenie zasad funkcjonowania i odpowiedzialności, np. za zapewnienie opieki na danym obszarze. Jak zauważa H. Izdebski „ponieważ podstawą konstrukcji wieloszczeblowego partnerstwa jest *governance* tj. proces

¹⁸⁹ M. Janik: *Biurokracja a nowe formy działania administracji* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej...*, jw. s. 120. Zob. także: T. Biernat: *Wspólnota prawa: o osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002, s. 138-164. Fragment *Specyfika struktury instytucjonalnej. Rola administracji-biurokracji*.

¹⁹⁰ Tamże. Autor odsyła m. in. do: Z. Brzeziński: *Demokracja wobec globalizacji*, „Przegląd Polityczny”, nr 40-41/1999, s. 65-66; E. Knosala: *Rozważania z teorii nauki administracji. Prace naukowe i konferencyjne*, Tychy 2004, s. 125; Z. Kmiciać: *Mediacja i konicylacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 55; H. Fayol: *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 25.

¹⁹¹ M. Kulesza, D. Sześciło: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne...*, jw., s. 94-110.

¹⁹² H. Izdebski: *Fundamenty współczesnych państw...*, jw., s. 190 i 191. Zob. także: S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun: *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności: Ekspertyza naukowa wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach umowy: DHS/ DEF-VIII/POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03*, Warszawa 2009, dostępna w materiałach własnych.

dochodzenia do optymalnych rozstrzygnięć publicznych, w którym mogą brać udział wszyscy interesariusze (...) bezpośrednio lub przez przedstawicieli, istotny aspekt *multi level governance* stanowi stworzenie i zapewnienie funkcjonowania proceduralnych, a gdy zachodzi taka potrzeba — także instytucjonalnych mechanizmów współpracy podmiotów decydujących, podmiotów formalnie uczestniczących w procesach podejmowania decyzji i mających również prawo do udziału tych procesach interesariuszy. Stworzenie i zapewnienie funkcjonowania takich mechanizmów, bez wykroczenia poza „granice prawa” i w rezultacie przeregulowania, należy nawet uznać za obowiązek współczesnego ustawodawcy. Obok mechanizmów formalnych występować muszą, czasem odgrywając większą rolę, mechanizmy nieformalne. Organy jednostek samorządu terytorialnego — tak zresztą jak organy administracji państwowej — mogą występować w procesach decyzyjnych w różnych rolach: decydentów, współdecydentów, interesariuszy”. *Multi level governance* może być także skutecznym narzędziem de-jurydyzacji życia społecznego, prowadząc do rozwiązań o charakterze niewładczym a konsensualnym¹⁹³.

Warto także zaznaczyć obecność innych koncepcji związanych z zarządzaniem państwem, a odnoszących się już *stricto* do sektora opieki społecznej.

Iwona Sierpowska zwraca uwagę na „administrację świadcząca”. Definiuje ją jako „działalność realizującą zadania społecznie użyteczne, której celem jest bezpośrednio i pośrednio zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych (materialnych i niematerialnych) potrzeb jednostki, skoncentrowaną na utrzymaniu lub poprawie warunków bytowych przez dostarczenie (organizację dostarczania) świadczeń”¹⁹⁴. Dodaje, że „fundamentem koncepcji administracji świadczącej jest człowiek i jego potrzeby”¹⁹⁵.

Ta sama autorka wskazuje także na pojęcie *flexicurity*. Wyjaśnia, że „koncepcja *flexicurity* (połączenie *flexibility* i *security*) oparta jest na elastycznej polityce zatrudnienia i godziwej ochronie socjalnej. Krajem podawanym, jako wzorzec wprowadzania przedmiotowej koncepcji jest Dania. Duński model elastycznego bezpieczeństwa socjalnego określany jest mianem „złotego trójkąta”, którego wierzchołki tworzą: silny i elastyczny rynek pracy, hojny system socjalny i aktywne instrumenty rynku pracy”¹⁹⁶. Ryszard Szarfenberg zwraca nadto uwagę na koncepcję aktywnej polityki społecznej¹⁹⁷.

7. Podsumowanie

Odpowiadając na szczegółowe pytania badawcze postawione we wprowadzeniu do niniejszego rozdziału należy wskazać, że:

¹⁹³ Por. A. Kubiak: *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Umowy w administracji...*, jw., s. 87. Autorka wskazuje m. in., że „próba opracowania przepisów regulujących formy konsensualne w działalności administracji zasługuje na pełną aprobatę (...) Obserwacja praktyki administracyjnej pozwala przypuszczać, że umowy mogłyby spełnić swoją rolę zwłaszcza w sprawach o zawitym stanie faktycznym i prawnym”, dodając, że umowy (kontrakty) administracyjne znane są m. in. ustawodawstwom Niemiec (*Verwaltungsvertrag*), Austrii, Szwajcarii, Francji (*contrat administratif*) czy Hiszpanii.

¹⁹⁴ I. Sierpowska: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca...*, jw., s. 117.

¹⁹⁵ Tamże, s. 354.

¹⁹⁶ I. Sierpowska: *Zasada bezpieczeństwa socjalnego w świetle zjawiska ekсклюzji społecznej w Europie* [w:] *Wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa europejskiego*, red. Z. Pulka, Legnica 2009, s. 132 i 133.

¹⁹⁷ R. Szarfenberg: *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej* [w:] *Polityka społeczna: podręcznik akademicki*, jw., s. 401-414.

Ad. 1 i 3 (*Jakie można zaprezentować modele rekonstrukcyjne opieki społecznej i jakie są ich cechy? Jakie są typologie opieki społecznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa?*)

W modelach rekonstrukcyjnych i typologiach opieki społecznej zarysowany jest podział biegunowy: od modelu (typologii) o charakterze minimalnym, gdzie opieka społeczna w znacznej części pozostawiona jest w sferze dobroczynności, do modelu (typologii) o charakterze maksymalnym, gdzie państwo jest organizatorem życia społecznego i za pomocą swoich instytucji dokonuje redystrybucji dóbr celem spełnienia potrzeb obywateli.

Po stronie modeli o charakterze minimalnym buduje się modele o nazwach nawiązujących do „liberalności” czy „elementarności”. Model liberalny bywa nazywany także modelem „rezydującym” albo „marginalnym”. W modelu elementarnym głównym podmiotem opieki społecznej jest rodzina, a nie państwo. Problemy społeczne rozwiązywane są na najniższym szczeblu, zaś pomoc społeczna opiera się na dobroczynności. Model elementarny można przyrównać do pierwotnej opieki społecznej, sięgającej zasad dobroczynności prywatnej.

Model „środka” bywa nazywany m. in. „korporacyjnym”, „konserwatywnym, motywacyjnym”. Jako podstawową cechę takiego modelu należy wskazać wytworzenie wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego odpowiedzialnego za funkcjonowanie opieki społecznej a uczestnictwo w systemie świadczeń socjalnych obowiązkowe. A zatem z jednej strony, widoczne są elementy paternalizmu polegającego na zorganizowaniu opieki społecznej przez państwo. Z drugiej zaś, zaspakajanie potrzeb ludzkich następuje wg kryterium stażu pracy, zasług i wydajności.

Na drugim biegunie są modele maksymalizujące, nazywane „opiekuńczymi”, „socjaldemokratycznymi” czy „skandynawskimi”. Model tej grupy cechuje się dużym stopniem paternalizmu państwa i ingerencji w sferę socjalną. Polega na dążeniu do zapewnienia przez państwo zatrudnienia oraz wysokiego poziomu usług socjalnych. Służby socjalne są rozbudowane i wyspecjalizowane. Fundamentami modelu są zasady kolektywizmu, uniwersalizmu i redystrybucji dochodów, a polityka społeczna obejmuje wszystkich obywateli od narodzin do śmierci.

Ad. 2. (*Jakie można zaprezentować modele optymalizacyjne opieki społecznej i jakie są ich cechy?*)

Można przykładowo zbudować trzy modele optymalizacyjne opieki społecznej w demokratycznym państwie prawnym:

1. Model państwa skrajnie ograniczającego sprawowanie opieki społecznej (model ekstraliberalny). Cechy modelu są następujące: Opieka społeczna oparta na dobroczynności prywatnej z dominującą rolą sektora prywatnego, ograniczona jest administracja opiekuńcza. Ciężar opieki w pierwszej kolejności spoczywa na rodzinie. W systemie zadań państwa nie są przewidywane działania o charakterze opiekuńczym. Model wymaga ograniczonych nakładów finansowych.
2. Model państwa sprawującego opiekę społeczną we współpracy z sektorem prywatnym (model mieszany). Cechy modelu są następujące: opieka społeczna oparta na dwóch fi-

larach: publicznym i prywatnym, przy czym sektor publiczny przekazuje do wykonania szereg zadań sektorowi prywatnemu, zachowując przy tym odpowiedzialność za ich realizację. Administracja opiekuńcza podlega ograniczeniu. Ciężar opieki jest rozproszony i spoczywa zarówno na rodzinie jak i na państwie. Państwo realizuje działania o charakterze opiekuńczym, jednakże w sposób ograniczony. Model wymaga umiarkowanych nakładów finansowych.

3. Model państwa głęboko ingerującego w opiekę społeczną i sprawującego ją w sposób wysoce paternalistyczny (model paternalistycznej opieki społecznej). Cechy modelu są następujące: opieka społeczna oparta wyłącznie na sektorze publicznym, administracja opiekuńcza jest rozbudowana, a w konsekwencji ciężar opieki spoczywa na państwie. Państwo samodzielnie realizuje działania o charakterze opiekuńczym. Model wymaga dużych nakładów finansowych.

Ad. 4. *(Jakie czynniki sprzyjają realizowaniu przez demokratyczne państwo prawa określonego modelu opieki społecznej?)*

Czynników sprzyjających realizowaniu przez demokratyczne państwo prawa określonego modelu opieki społecznej jest wiele, przy czym można wyróżnić przykładowo czynniki: geopolityczny, historyczny, ekonomiczny, normatywny, religijny¹⁹⁸. Nie sposób, nawet dokonując znacznego uproszczenia wskazać, jaki czynnik, wywiera jaki wpływ na dane państwo a w konsekwencji determinuje sprawowany przezeń model opieki społecznej. W doktrynie nauk społecznych próbuje się budować rozmaite typologie opieki społecznej (zaprezentowane w tej części studium), z których możemy czerpać częściowe, ale nie systemowe informacje w omawianym zakresie¹⁹⁹. Podział na paternalistyczną północ (np. państwa skandynawskie) i elementarne południe (np. Grecja, Włochy) i mieszane centrum (np. Niemcy) jest nieuzasadniony. Podsumowując, dla udzielenia prawdziwej odpowiedzi na to pytanie, należy analizować konkretny przypadek.

Ad. 5. *(Jaki wpływ może mieć prywatyzacja zadań państwa i prywatyzacja wykonywania zadań państwa na sprawowanie opieki społecznej przez współczesne demokratyczne państwo prawa?)*

Prywatyzacja zadań państwa, jako kluczowa w kontekście transformacji współczesnego państwa wywoływanej m. in. globalizacją ma dwojaki charakter. Chodzi mianowicie o różniczenie „prywatyzacji zadań publicznych”, oznaczającej delegowanie zadań uprzednio wykonywanych przez państwo do sektora niepublicznego - przy jednoczesnym zrzeczeniu się odpowiedzialności za te zadania przez państwo, od „prywatyzacji wykonywania zadań państwa”, oznaczającej delegowanie wykonywania zadań uprzednio wykonywanych przez państwo do sektora niepublicznego przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za te zadania przez państwo.

W badanym kontekście można wyróżnić przykładowo dwie płaszczyzny wpływu: pozytywnego (szanse) i negatywnego (zagrożenia).

Zarówno prywatyzacja zadań z zakresu opieki społecznej jak i prywatyzacja wyko-

¹⁹⁸ Por. N. Luhmann: *Funkcja religii*, Kraków 1998, a zwłaszcza fragment *Spoleczna funkcja religii*, s. 11 i n.

¹⁹⁹ W tym kontekście należy odnieść się do teorii systemów społecznych N. Luhmanna. Zob. N. Luhmann: *Systemy społeczne...*, jw., *passim*.

nywania zadań opieki społecznej mogą być szansą dla opieki społecznej, z uwagi na m. in.: zmniejszenie kosztów funkcjonowania systemu opiekuńczości, poprawienie dostępności do świadczeń, poprawieniu jakości świadczeń, stworzenia nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym świadczącym opiekę społeczną. Warto przy tym dodać, że omawiana prywatyzacja zadań wpisuje się w ramy optymalizacyjnych modeli opieki społecznej: mieszanego i ekstraliberalnego.

Z kolei na płaszczyźnie wpływu negatywnego (zagrożenia) należy wymienić m. in.: ograniczenie dostępności do świadczeń na niektórych obszarach, fasadowość świadczenia świadczeń przy jednoczesnym pobieraniu wynagrodzenia, wykluczenie określonych grup społecznych z systemu opieki, zwiększenie bezrobocia z uwagi na likwidację aparatu państwa uprzednio realizującego opiekuńczość.

Ad. 6. (Czy opieka społeczna realizowana przez współczesne demokratyczne państwo prawne jest także przedmiotem zainteresowania przez organizacje ponadpaństwowe i czy istnieje wpływ tych organizacji na tą opiekę?)

Opieka społeczna realizowana przez współczesne demokratyczne państwo prawne jest także przedmiotem zainteresowania przez organizacje ponadpaństwowe. Jako przykładowe organizacje można wymienić: Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ), Radę Europy (RE), Unię Europejską (UE) czy Międzynarodową Organizację Pracy (MOP). Mają one wpływ na opiekę sprawowaną przez państwo, o ile państwo to jest zdeterminowane do realizowania postanowień podjętych na szczeblu ponadpaństwowym.

Ad. 7. (Jaki wpływ mogą mieć nowoczesne koncepcje zarządzania państwem na sprawowanie opieki społecznej przez współczesne demokratyczne państwo prawa?)

Podobnie jak w przypadku prywatyzacji zadań publicznych w kontekście jej wpływu na opiekę społeczną, wyróżnić można przykładowo dwie płaszczyzny wpływu: pozytywnego (szanse) i negatywnego (zagrożenia).

Na płaszczyźnie wpływu pozytywnego (szanse) należy wymienić m. in.: ograniczenie kosztów funkcjonowania państwa, zwiększenie sprawności funkcjonowania jego instytucji, zwiększenie partycypacji społecznej w procesie rządzenia państwem, ograniczenie administracji, de-jurydyzację życia społecznego.

Z kolei na płaszczyźnie wpływu negatywnego (zagrożenia) należy wymienić m. in.: fasadowość współudziału obywateli w rządzeniu państwem, pogłębienie juredyzacji życia społecznego z uwagi na konieczność dostosowania systemu normatywnego do nowych koncepcji zarządzania państwem, zwiększenie administracji (np. kontrolującej procesy zarządzania państwem w dotychczas nie stosowanych zakresach), zwiększenie kosztów funkcjonowania państwa. Na szczególną uwagę zasługuje na tej płaszczyźnie potencjalna fasadowość koncepcji opartych na ogólnej idei *governance*, sprowadzającej się do podejmowania działań mających na celu zwiększone uczestnictwo obywateli w procesie zarządzania państwem przy jednoczesnym, ścisłym wyznaczeniu tych granic przez aparat biurokracji. Innymi słowy, może okazać się, że ich realizacja służy wyłącznie fasadowej zmianie schematu funkcjonowania aparatu państwa; obywatele uczestniczący w procesie zarządzania nie mają realnego wpływu na ten proces i są wyłącznie wykonawcami wykreowanej uprzednio przez aparat decydencki, roli.

Rozdział III

Polski system opieki społecznej

– aspekt normatywny

1. Wprowadzenie

Sformułowane wcześniej modele i typologie opieki społecznej, osadzone w doktrynach i koncepcjach państwa, skonfrontuję teraz z opisem polskiego systemu opieki społecznej. Celem takiego działania jest sprawdzenie jaki model jest realizowany w Polsce oraz w jakim kierunku zmierza opieka społeczna. Będzie to ilustracja teoretycznoprawnych, ogólnych schematów funkcjonowania opieki społecznej, a z drugiej strony próba sprawdzenia wniosków ogólnoteoretycznych, wyprowadzonych w poprzednich częściach studium.

Rozdział poświęcony jest aspektowi normatywnemu opieki społecznej w Polsce, kolejny zaś dotyczy aspektu realnego.

Można więc postawić następujące szczegółowe pytania badawcze:

1. Jaki model opieki społecznej jest realizowany w Polsce?
2. W jakim kierunku zmierza polska opieka społeczna?

Ogólne pytanie badawcze dla rozdziałów trzeciego i czwartego brzmi: czy polski system opieki społecznej ma cechy któregoś z modeli oraz w jaki sposób realizowana jest w nim opiekuńczość z prakseologicznego punktu widzenia?

2. Opieka społeczna w Polsce – aspekt historycznoprawny

Rozwój opieki społecznej w Polsce można podzielić na trzy etapy¹. „Tradycyjnie dzieje pomocy społecznej w Polsce ujmuje się w trzech fazach rozwojowych: dobroczynności, w ramach której wyodrębnia się dobroczynność prywatną i publiczną, opieki społecznej i pomocy społecznej”, przy czym „nie dokonano wyraźnej cezury wyszczególnionych faz”².

„Pod pojęciem dobroczynności prywatnej rozumie się pomoc niesioną potrzebującym dobrowolnie przez duchowieństwo, osoby fizyczne i prawne. Dobroczynność publiczna sta-

¹ Zob. B. Geremek: *Litość i szubienica : dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989, *passim*.

² K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 34 i 35. Zob. także: H. Szurgacz: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1993, *passim*.

nowi okres, w którym państwo za pośrednictwem swoich instrumentów zaczyna wkraczać w sferę działalności dobroczynnej podmiotów prywatnych, próbuje przejąć zarząd nad społecznymi formami działań dobroczynnych, powołuje administrację zajmującą się opieką nad ubogimi oraz określa zasady jej funkcjonowania”, przy czym etap dobroczynności prywatnej na ziemiach polskich przypada na okres od końca X w. do końca XV w.³

Z powyższej, umownej cezurę czasowej wynika, że początki polskiej opieki społecznej (opartej na dobroczynności prywatnej, a więc zupełnie odmiennej od współczesnej) sięgają początków polskiej państwowości; „kluczowy jest tu rok 966, w którym chrzest przyjęty od Czech wprowadził nasz kraj do grupy państw chrześcijańskich, co w konsekwencji miało wpływ na zapoczątkowanie w formującym się państwie polskim, sfery pomocy społecznej”⁴.

W literaturze prawniczej wskazuje się również, że początkowo pomoc skierowana była niemal wyłącznie do „osób wyobcowanych ze społeczeństwa, żyjących w skrajnej nędzy i realizowana była w głównej mierze przez Kościół katolicki, w szczególności za pośrednictwem zakonów i bractw, ale także „podmioty prywatne” takie jak towarzystwa dobroczynne, organizacje kupców czy rzemieślników”⁵. „Dlatego też, pierwotny „sektor pomocy społecznej”, który u swoich podstaw miał ideę dobroczynności, określa się czasem mianem „prywatnego”, należy jednak mieć na uwadze, że wszystkie wymienione podmioty wypełniały w swisty sposób zadania państwa z tamtej epoki”⁶.

Ówczesnie, podstawową formą udzielania pomocy był szpital. Szpitale pełniły niemalże wszelkie możliwe funkcje (zajazdu, gospody, noclegowni, jadłodajni), chociaż z wyłączeniem funkcji w obecnym rozumieniu tego pojęcia⁷. „Szpital dawny był przytułkiem, do którego garnęła się nędza pod wszystkimi postaciami i posiadał obok sal dla chorych, sale dla starców i biedaków”⁸. Pierwszy taki szpital powstał przy zakonie benedyktynów na Monte Cassino w 529 r., który to zakon na ziemię polskie, został sprowadzony już za czasów Bolesława Chrobrego w X wieku⁹.

Zakon duchaków prowadził szpital w Sandomierzu, zaś zakon joanitów dodatkowo przytułki. W klasztorach benedyktyńskich w Tyńcu i Sieciechowie, w określone dni, przy furcie, rozdawano żywność ubogim. Tę samą formę pomocy społecznej sprawowały opactwa w Lubiążu, Kamieńcu, Wrocławiu, Nowogrodzie i Żaganiu.

Charakteryzując dobroczynność prywatną należy zaakcentować jej filantropijny, oddolny charakter, oparcie instytucjonalne w znacznej części w strukturach Kościoła Katolickiego jak i niepieniężny charakter (co do zasady, ale jałmużna mogła być wydawana w pieniądzu). Herbert Szurgacz podkreśla, że „pomijając wcześniejsze okresy w Polsce w okresie średniowiecza, wymieniony rodzaj działalności, określanej jako dobroczynność, należał do osób

³ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw. s. 35.

⁴ H. Markiewiczowa: *Rozwój społecznej działalności...*, jw., s. 275 i n. Autorka stwierdza, że to kościół instytucjonalny zapoczątkował w Polsce akcję charytatywną.

⁵ I. Sierpowska: *Prawo pomocy...*, jw., s. 13.

⁶ W. Muszalski: *Prawo socjalne...*, jw., s. 155.

⁷ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1997: podstawowy zakład opieki leczniczej przeznaczony dla ciężko (lub zakaźnie) chorych, wyposażony w urządzenia potrzebne do rozpoznawania i leczenia choroby.

⁸ Z. Grotowski: *Rozwój instytucji dobroczynnych w Warszawie*, Warszawa 1910, s. 14.

⁹ Zob. benedyktyni.pl/historia.htm - strona internetowa zakonu, odczyt z 15 grudnia 2013 r.

prywatnych, kościołów i klasztorów. Państwo występowało wówczas głównie jako władza policyjna, reglamentująca np. zakres i sposób uprawiania żebractwa jako sposobu zdobywania środków utrzymania”¹⁰.

Etap dobroczynności publicznej przypada z kolei na okres od końca XV w. do początku XX w. W ramach tego okresu można zarysować trzy podokresy: represji wobec ubogich, przejmowania kontroli przez państwo nad działalnością dobroczynną i umacniania roli państwa w zakresie dobroczynności¹¹.

Nieco inaczej formułuje ramy czasowe etapu dobroczynności publicznej W. Muszalski. Proponuje, aby „za początki dobroczynności publicznej (należy) uznać regulacje prawne wydane u schyłku Rzeczypospolitej, w końcu XVIII w. Następnie w Królestwie Kongresowym, już w 1817 r. wydano ustawę dotyczącą opieki nad ubogimi, a w 1842 r. – szersze przepisy o organizacji opieki i zakładów dobroczynnych”¹².

Pierwszy z etapów dobroczynności publicznej, nazywany „etapem represji wobec ubogich” jest jaskrawym przykładem wykorzystania narzędzia jakim jest opieka społeczna do realizacji celów założonych przez władzę (w dzisiejszych czasach powiedzielibyśmy: rząd). Intensyfikacja produkcji rolnej przez szlachtę i przejęcie przez Polskę funkcji „spichlerza Europy” prowadziła wprost do przejmowania przez szlachtę gruntów chłopskich, co doprowadziło do jej zubożenia. Konsekwencją takiego zubożenia było - z potrzeby zapewnienia sobie warunków egzystencji - powstanie grupy ludności „wolnej”, wędrującej po całym kraju. Zbigniew Góralski pisze, że „grupa ta w poszukiwaniu pracy wędrowała po całym kraju, mając się różnych przygodnych i dorywczych zajęć, lub wybierając łatwe źródło utrzymania, żebrząc bądź kradnąc”¹³. Efektem legislacji w tym zakresie były „Statuty Jana Olbrachta” z 1496 r., zwane też „Konstytucjami Piotrkowskimi”. Król, „uznając żebractwo za skażenie ducha chrześcijańskiego” polecił przeprowadzenie dokładnej kontroli i oceny zdolności do pracy ludzi luźnych. Ci, którzy byli zdrowi i silni, mieli być pozbawieni jałmużny i przymusowo zatrudnieni”¹⁴. „Ubodzy niezdolni do pracy mieli otrzymywać świadectwo uprawniające do zbierania jałmużny i korzystania ze szpitali. Zbieranie jałmużny bez świadectwa było zagrożone surową karą oddaniem do robót ciężkich w sypaniu wałów przeciw Turkom, robót przy budowie zamków królewskich”¹⁵. Co interesujące, „społeczność miejska, upatrując w żebrakach i włóczęgach rezerwy siły roboczej, akcje przeciwko nim podejmowała, w zasadzie wyłącznie, w czasie epidemii i niepokojów społecznych”¹⁶.

Przykładowo „w Gdańsku w 1525 roku, w okresie dokonującego się w mieście przewrotu społeczno-religijnego, wydana została ordynacja dla ubogich. Postanawiała ona, że żebracy mają podlegać przeglądowi, ci, którzy okażą się zdolni do pracy na roli, muszą mia-

¹⁰ H. Szurgacz: *Zagadnienia przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym* [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 125.

¹¹ Zob. K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw. s. 35-39.

¹² W. Muszalski: *Prawo socjalne...*, jw., s. 156.

¹³ Z. Góralski: *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej*, Kraków 1973, s. 4, cyt. za: K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 40.

¹⁴ Tamże, s. 16.

¹⁵ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 40, cytując: J. Łopato: *Miłosierdzie i dobroczynność w Polsce*, „Polityka Społeczna”, nr 5/1982, s. 24.

¹⁶ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 40.

sto opuścić, a w razie powrotu grozi im napiętnowanie na ucho, w wypadku zaś recydywy dożywotnie osadzenie w więzieniu z obowiązkiem pracy na swe utrzymanie. Tylko istotnie słabi i chorzy mieli otrzymać miejsce w gdańskich szpitalach”¹⁷.

Konstatując, „państwo nie dążyło zatem do rozwiązania problemu nędzy, ale ograniczenia zasięgu jego występowania dla obrony porządku publicznego”¹⁸.

W połowie XVI wieku coraz częściej działalność filantropijną ujmowały w swoje ręce bractwa, których podstawy materialne stanowiły datki i wpisowe członków; w głównej mierze rzemieślników lub kupców, a ponadto oddzielne ofiary i darowizny. „Najstarszym było Bractwo Św. Łazarza założone w 1448 r., natomiast jednym z największych było, założone w 1584 r. przez Piotra Skargę w Krakowie, Bractwo Miłosierdzia”¹⁹.

Poza opisanymi wyżej formami wsparcia, które można przyrównać do współczesnych zasiłków celowych czy też umieszczenia w domu opieki, funkcjonowały instytucje, które w swojej istocie miały na celu incydentalne wsparcie potrzebujących poprzez pomoc finansową. Na szczególne wyróżnienie zasługuje instytucja „banku pobożnego” - *mons pietatis*, oraz „skrzynki św. Mikołaja”²⁰.

Mons pietatis jak i historia tej instytucji, u progu XX wieku została opisana w następujący sposób: „*mons Christi, depositum Apostolorum*, po polsku: góra pobożna, bank pobożny, komora potrzebnych, lombard dobroczynny, dający ubogim pożyczkę pieniężną na zastawione fanty za drobną opłatą, pokrywającą tylko koszta utrzymania instytucji. Pierwszą myśl do tego na Zachodzie miał podać żyjący w XV w. błóg. Barnaba, bernardyn z Perugii. Ks. Piotr Skarga, powracając z Rzymu do Polski, postanowił podobne bractwa i banki zaszczyć na ziemi ojczyznej. Najprzód tedy celem wspierania wdów, sierot i t. p. zawiązał podobne stowarzyszenie w Wilnie r. 1579. Składki członków były tygodniowe i roczne: Lew Sapieha, podkanclerzy litewski, dawał po złotych ówczesnych 100 co tydzień; Paweł Brzostowski po złotych 40, co w owe czasy stanowiło bardzo znaczną ofiarę. Na wzór Krakowa powstawały *montes pietatis* w Warszawie, Pułtusku, Radomiu i miastach innych. W czasie wojen szwedzkich większa część *montes pietatis* w kraju albo upadła, albo część funduszków swoich utraciła. Bank warszawski wznosił Michał Wyszyński, łowczy sanocki, około r. 1743, ofiarując na ten cel złp. 5,000 „bractwu miłosierdzia“ przy kościele ks. misjonarzy. Gdy w pierwszej połowie XVII w. podczas grasującego powietrza modlono się gorąco do św. Benona, patrona od zarazy morowej, zawiązało się w Warszawie bractwo pod wezwaniem tego świętego, a przy niem powstała nowa *mons pietatis*. Widocznie jednak sama dobroczynność na potrzeby ubogich nie wystarczała, bo nowemu zakładowi, na mocy bulli papieskiej, pozwolono pobierać 7 % od udzielonych pożyczek. Arcybiskup Jan Wężyk uczynił zapis testamentowy na bank łowicki, następcy zaś jego: Stanisław Szembek i Teodor Potocki, jako też i inni dobroczyńcy, kapitał zakładowy pomnożyli (ob. Gawareckiego „Pamiętki hist. Łowicza“, Warsz. 1844, str. 133). Gdy banki te nie wystarczały, lub nie dość pewną miały organizację, rząd pruski utworzył w Warszawie r. 1796 lombard, do naszych czasów przy magistracie istniejący”²¹.

¹⁷ Tamże, s. 40 i 41.

¹⁸ Tamże, s. 41.

¹⁹ H. Markiewiczowa: *Rozwój społecznej działalności...*, jw., s. 276.

²⁰ Szerzej na temat „opieki społecznej w Polsce do 1795 roku”, zob. A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna : doświadczenia historyczne*, Toruń 2006, s. 21-27.

²¹ Z. Głoger: *Encyklopedia Staropolska Ilustrowana. 3, [K-P]*, Warszawa 1996.

Skrzynka św. Mikołaja była zaś w istocie funduszem działającym przy krakowskim kościele św. Barbary, mającym na celu udzielanie pomocy finansowej na posagi dla niezamożnych panien wychodzących za mąż lub też wstępujących do klasztoru. Sama skrzynka, co ciekawe, funkcjonowała począwszy od 1558 r. aż do 1960 r., kiedy to została zlikwidowana decyzją Rady Narodowej Miasta Krakowa²².

Należy także odnotować działalność warszawskiego Bractwa św. Benona, założonego w 1629 r., które działało poprzez hospicjum, lombard i przytułek dla dzieci. Kluczową postacią jest także ks. Gabriel Boduen, który w ciągu pięćdziesięcioletniej działalności w Warszawie zdołał doprowadzić do zebrania składek i zakupu kamienicy, tworząc tam odpowiednik dzisiejszego domu dziecka (nazywany „domem podrzutków”), co dało faktyczne podstawy do zaistnienia w późniejszych czasach Szpitala Dzieciątka Jezus. Znane są także instytucje domu poprawy, tzw. „*cuchthaus*”, w którym, przy zachowaniu więziennej dyscypliny, pracowali aresztanci.

Eksperyment społeczny jakim było oddanie przez Stanisława Staszica swoich gruntów chłopom, doprowadził do utworzenia instytucji o charakterze wspierającym potrzebujących - Towarzystwa Hrubieszowskiego. W kontrakcie hrubieszowskim przewidziano opiekę „nad wiekiem nieporadności, nad sierotami i dziećmi opuszczonymi, inwalidami, starcami na wsi, nad chorymi, zaś pomoc udzielana była poszkodowanym przez żywioły takie jak powódź czy pożar”²³. S. Staszic pisał: „Istnieją przeciwieństwa losu, którym zapobiec nie zdoła ani wola, ani możność ludzka. Są nimi: sieroctwo dziecka, klęski wojny, kalectwo odniesione w obronie ojczyzny. W tych i podobnych nieszczęściach cierpiącej ludzkości mogą przychodzić z pomocą albo publiczne instytucje krajowe, albo poszczególne stowarzyszenia przez władze popierane”²⁴.

Nie można przy tym zapominać o inicjatywach podejmowanych lokalnie przez instytucje inne aniżeli związane z Kościołem katolickim. Wskazać należy chociażby na wolnomularskie Towarzystwo Dobroczynności czy też działania pomocowe realizowane w gminach żydowskich (kahalach).

Drugi z etapów dobroczynności publicznej: „etap przejmowania kontroli przez państwo” nad działalnością dobroczynną przypada na drugą połowę XVIII w. i zbiegł się z panowaniem króla Stanisława Augusta Poniatowskiego jak i tzw. „przewrotem umysłowym” w Polsce. „Pierwowzorem wprowadzonych w Polsce w okresie panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, jak również w latach późniejszych, rozwiązań w zakresie działalności dobroczynnej było angielskie ustawodawstwo dla ubogich – *An act for the Relief of the Poore* (powszechnie określane mianem *Poor Law*), w tym przede wszystkim ustawa z 1601 roku”²⁵.

Reskryptami królewskimi z 1768 (1765) roku powołano w Polsce Komisje Dobroczynnego Porządku (*boni ordinis*), które w katalogu swych zadań miały m. in. opracowanie przepisów dla instytucji dobroczynnych, które regulowałyby zasady ich działalności. „W 1775 roku Sejm Czteroletni ustanowił centralny organ dla zarządzania dobroczynno-

²² Zob. J. Tazbir: *Piotr Skarga, szermierz kontrreformacji*, Warszawa 1983, *passim*.

²³ H. Markiewiczowa: *Rozwój społecznej działalności...*, jw., s. 279.

²⁴ H. Radlińska: *Z dziejów pracy społecznej i oświatowej*, Wrocław 1964, s. 246.

²⁵ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 40.

ścią publiczną pod nazwą Komisji nad Szpitalami. Program działania Komisji Szpitalnej zawarty w uniwersale ogłoszonym 25 maja 1776 r., nawiązując w swych postanowieniach do statutów Jana Olbrachta z 1496 roku oraz wychodząc z założenia, że nadmierna ilość żebraków zdolnych do pracy odbiera jałmużnę naprawdę jej potrzebującym, zakazał, jej udzielania osobom, które nie mają do tego uprawnień, tj. nie posiadają pozwolenia na uprawianie żebraniny wydanego przez działające w miastach magistraty (wyjątkowo tam, gdzie nie było magistratu, przez proboszcza, dziedzica wsi, ekonoma, jeżeli znali żebraka) po uprzednim komisyjnym stwierdzeniu z udziałem lekarza lub cyrulika niezdolności do pracy (...) Tylko ubogich, starych i chorych miano umieszczać w szpitalach, tych natomiast, którzy wywodzili się ze szlachty należało kierować do rodziny, której obowiązkiem było dać krewnemu zaopatrzenie i mieszkanie²⁶. „Z końcem 1789 roku komisje zostały zastąpione powołanymi przez Sejm Czteroletni stałymi organami administracji lokalnej, tj. komisjami porządkowymi cywilno-wojskowymi. Innym urzędem doby stanisławowskiej powołanym do walki z biedą i ubóstwem była ustanowiona (...) w 1791 r. Komisja Policji²⁷”.

W trakcie kształtowania się omawianej dobroczynności publicznej nie można zapominać o ciągle funkcjonującym i odgrywającym istotną rolę – prywatnym sektorze opiekuńczym. Podobnie jak w okresie od X do XV w., „podkreślenia wymaga, że w okresie stanisławowskim w dziedzinie opieki społecznej instytucje państwowe współdziałały także z organizacjami społecznymi, wśród których należy wymienić ruch wolnomularski, Wielką Lożę Dobroczynności, Lożę Cnotliwego Sarmaty. Wsparcia udzielały również osoby fizyczne, np. Paweł Ksawery Brzostowski, księżna Anna Jabłonowska²⁸”.

Przyjmuje się, że trzeci etap dobroczynności publicznej – „umacniania roli państwa”, rozpoczął się z początkiem XIX w. „Państwo rozpoczęło aktywny proces pomocy jednostce nie tylko w walce o jej byt, ale i zapobieganiu źródłom ludzkiego niedostatku²⁹”. Należy przy tym odnotować, że po 1795 r. podział terytorium Polski w następstwie polityki zaborców wpłynął na trychotomiczny rozwój opieki społecznej. Miało to swoje wymierne skutki także po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w 1918 r. Chodzi tu o „kształtowanie się struktur i stosunków społecznych, które jeszcze przez wiele lat po odzyskaniu przez Polskę niepodległości określały granice i możliwości państwa socjalnego bądź wręcz zadecydowały o opóźnieniu tego procesu³⁰”. Brak jednolitego, polskiego organizmu państwowego miał doniosłe i niestety negatywne znaczenie dla gospodarki państwa. Wymienić tu można chociażby zastane w 1918 r. trzy różne infrastruktury komunikacyjne, brak jednolitej waluty, czy regionalne rozbieżności społeczne.

W czasach Królestwa Polskiego powstał szereg aktów prawnych z zakresu opieki społecznej: ustawa dotycząca opieki na ubogimi z 2 grudnia 1817 r., Prawo o włóczęgach, tułaczach i żebrakach z 23 czerwca 1830 r., ukaz carski z 2 marca 1842 r. oraz ustawa z 2 marca 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich. Nie wchodząc w szczegóły powyższych aktów

²⁶ Tamże, s. 44.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże, s. 45.

²⁹ Tamże, s. 45 i 46.

³⁰ K. Piątek: *Państwo socjalne w Polsce: od rozbiorów poprzez rządy socjalizmu do aktualnego procesu transformacji* [w:] *Państwo socjalne w Europie...*, jw., s. 281 i 282.

prawnych, potwierdzono w nich ogólną zasadę prawa do opieki społecznej, z tym że prawo to, realizowane przez gminy przysługiwało wyłącznie osobom niezdolnym do samodzielnego utrzymania, tzn. takim które własnymi siłami nie były w stanie zaspokoić swoich potrzeb życiowych. Była to jednak ostateczność; władze lokalne były odpowiedzialne za potrzebującego tylko w sytuacji, gdy nie dało się uzyskać wsparcia od członków rodziny. Konstatując, dopiero w przypadku niemożności utrzymania się własnymi siłami jak i w przypadku braku krewnych, „państwo” przejmowało opiekę nad potrzebującym³¹.

Interesujące są także działania na polu walki z nadużywaniem alkoholu w XIX wieku. Szczególną rolę odgrywały w tym zakresie „bractwa trzeźwości”. Hanna Markiewiczowa wskazuje, że „ruch bractw trzeźwości był wymierzony przeciw pladze pijaństwa; taniosc wódki, łatwa dostępność, obfitosc, duża liczba wyszynków powodowały, że pili wszyscy”, co jest z całą pewnością nieuzasadnionym uogólnieniem³². Markiewiczowa wskazuje, że w połowie lat czterdziestych XIX w. na Górnym Śląsku jeden szynk przypadał na 300 mieszkańców.

Rodzi to pytanie jak nasze obecne czasy zostaną ocenione przez potomnych? Skoro w piśmiennictwie wskazuje się, że 1 szynk, a zatem punkt gdzie można było zakupić, spożywać alkohol, przypadał na 300 mieszkańców, oznacza pewną patologię, pragnę wskazać na następujące liczby. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy ustalono na terenie miasta liczbę 3100 punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5 % alkoholu, z wyjątkiem piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży oraz liczbę 2440 punktów, w których alkohol można spożyć w miejscu zakupu³³. Daje to razem łączną liczbę 5540 punktów, co w odniesieniu do liczby ludności Warszawy – 1 720 398 osób zameldowanych, daje wynik 1 „szynku” na 319 osób³⁴. Dla porównania, w podobny sposób ustalono łączną liczbę 2500 punktów dla miasta Krakowa³⁵. Wobec 756 183 osób zameldowanych w Krakowie, daje to wynik 302 osób na jeden „szynk”.

Wskazać należy także, iż „równoległe z opieką gmin na terenach zaborczych rozwijane były różne formy opieki sprawowanej przez instytucje charytatywne. Na ziemiach zaboru rosyjskiego pomoc na rzecz potrzebujących świadczyły przede wszystkim instytucje kościelne w formie zakładów dobroczynnych dla starców, kalek i dzieci. Na ziemiach zaboru pruskiego i austriackiego poza instytucjami charytatywnymi działały również związki opiekuńcze, kasy zapomogowe, towarzystwa kredytowe oraz stowarzyszenia o charakterze opiekuńczym kulturowym i naukowym³⁶. Opieka społeczna o charakterze prywatnym ciągle stanowiła istotny element systemu³⁷.

³¹ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 46-50.

³² H. Markiewiczowa: *Rozwój społecznej działalności...*, jw., s. 281 i 282.

³³ Uchwała z dnia 31 marca 2011 r., nr XIII/219/2011, opubl. m. in. w BIP m. st. Warszawy.

³⁴ *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII 2010 r.*, opubl. m. in. na stronie GUS, www.stat.gov.pl.

³⁵ Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2009 r., nr LXXXVIII/1174/09, opubl. m. in. w BIP m. Krakowa.

³⁶ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 50.

³⁷ Szerzej na temat „pomocy społecznej w okresie zaborów i I wojny światowej”, zob. A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna...*, jw., s. 28-35.

Sytuacja „zastana” przez pierwszy okres funkcjonowania II Rzeczypospolitej, nacechowana była antagonizmami wynikającymi z wieloletniej obecności trzech zaborców. Julian Auleytner omawiając sytuację w zakresie ustawodawstwa socjalnego wskazuje, że „na terenie trzech zaborów różniło się między sobą. Dotyczyło to sposobu zawierania umowy o pracę, pomocy społecznej, długości czasu pracy, ubezpieczeń społecznych czy działań inspekcji pracy. Przez wiele powojennych lat państwo będzie ujednolicać prawo dla terenów trzech zaborów, a mimo to w świadomości wielu Polaków będzie funkcjonować np. nazwa Kongresówki, jako innej, dawnej części Polski”³⁸. J. Auleytner wskazuje także na znaczący problem niedożywienia w tamtym okresie. Twierdzi, że „jednym z głównych problemów socjalnych okresu I wojny oraz tuż po było niedożywienie polskiej ludności, w tym dzieci. Zanim polskie władze poradziły sobie z tym problemem z pomocą przyszła (dziś już kompletnie zapomniana) inicjatywa Herberta Hoovera, późniejszego Prezydenta USA. Kierowana przez niego American Relief Administration (ARA) już w lutym 1919 r. przesała przez Gdańsk pierwsze trzy statki z pomocą żywnościową dla dzieci”³⁹.

Pierwszą kompleksową regulacją II Rzeczypospolitej z zakresu pomocy społecznej - jak się okazało, niezwykle trwałą, była ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (uops). Niezbyt rozbudowana w swojej treści - liczyła bowiem 26 artykułów - ustalała istotę i cel opieki społecznej w nowej Polsce, wyznaczała zadania organów administracji publicznej, regulowała zasady przyznawania i finansowania form wsparcia⁴⁰. Opieka społeczna została zdefiniowana jako „zaspakajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu powyżej określonego”⁴¹.

Zakres podmiotowy uops odnosił się zaś do „niemowląt, dzieci i młodzieży, zwłaszcza sierot, półsierot, dzieci zaniedbanych, opuszczonych, przestępczych i zagrożonych przez wpływy złego otoczenia, matek, starców, inwalidów, kalek, nieuleczalnie chorych, upośledzonych umysłowo i niezdolnych do pracy, bezdomnych ofiar wojny i szczególnie ciężko poszkodowanych, więźniów po odbyciu kary”. Opiekę ukierunkowano także na „walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem jak i pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z nimi”⁴².

Ustawa przewidywała następujące realizacji opieki: „dostarczenie koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia, odpowiedniego pomieszczenia z opałem i światłem, pomocy w nabyciu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, pomocy w dziedzinie higieniczno-sanitarnej, pomocy w przywróceniu utraconej, lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy, starania o religijno-moralne, umysłowe i fizyczne wychowanie dzieci, zaś u młodocianych - pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej”. Opieka społeczna obejmowała także obowiązek sprawienia pogrzebu⁴³. Wykonywaniem omawianej

³⁸ J. Auleytner: *Polityka społeczna w Polsce i na świecie*, Warszawa 2012, s. 31.

³⁹ Tamże, s. 32 i n.

⁴⁰ Zob. I. Sierpowska: *Prawo pomocy...*, jw., s. 17 i nn.

⁴¹ Art. 1 uops.

⁴² Por. z art. 2 lit. a) do g) uops.

⁴³ Art. 3 uops.

opieki zajęły się związki komunalne: gminne, powiatowe, miasta i wojewódzkie związki komunalne.

W omawianym okresie przywiązywano dużą wagę do ochrony macierzyństwa, wspierając matki m. in. przez sieć żłobków utrzymywanych przez instytucje dobroczynne, pracodawców i państwo, jak i chociażby obowiązek tworzenia specjalnych izb przystosowanych do karmienia niemowląt, w zakładach pracy zatrudniających ponad 100 kobiet⁴⁴.

Podkreślić należy także obecność opieki społecznej na gruncie ustawy zasadniczej z marca 1921 r. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „wyrazem przejęcia przez państwo odpowiedzialności za los obywateli były przepisy Konstytucji Marcowej z 17 marca 1921 r. W akcie tym po raz pierwszy w historii Polski państwo przyznało każdemu obywatelowi prawo do opieki nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa – do ubezpieczenia społecznego”⁴⁵. Czasy II wojny światowej to hekatomba narodu polskiego, zatem nie sposób omawiać funkcjonowania opieki społecznej⁴⁶.

Po II wojnie światowej powrócono częściowo do regulacji z 1923 r. w zakresie pomocy społecznej⁴⁷. „Jednakże nadzieje na rozwój tej dziedziny okazały się daremne, a w Polsce Ludowej nie poświęcano jej większej uwagi. Ostatecznie jednak w okresie powojennym nastąpiła dezorganizacja pomocy społecznej połączona z ideologicznym napiętnowaniem”⁴⁸. Opieka społeczna w kształcie zaproponowanym przez II Rzeczpospolitą traktowana była jako „instytucja państwa burżuazyjnego i wyrażała podział społeczeństwa na bogatych i biednych”, z czym państwo socjalistyczne nie mogło się zgodzić⁴⁹.

W literaturze prawniczej wskazuje się ponadto, że „z początkiem lat 50. XX wieku zgłoszono tezę o przejściowej roli opieki społecznej w państwie o ustroju socjalistycznym. Likwidacja bezrobocia, w którym upatrywano głównej przyczyny nędzy, poprzez pełne zatrudnienie, rozwój socjalistycznych ubezpieczeń społecznych, publiczna gospodarka mieszkaniowa łącznie z akcją socjalną zakładów pracy miały uczynić bezprzedmiotowym działanie opieki społecznej”⁵⁰.

Pomimo takiego stanowiska, aż do 1990 r. obowiązywała uops, wespół z licznymi aktami o randze pozaustawowej: okólnikami, instrukcjami, pismami, co powodowało chaos organizacyjny.

I. Sierpowska podkreśla, że „w państwie socjalistycznym nie poświęcano szerokiej uwagi pomocy społecznej. Podkreślano konieczność likwidacji nędzy i związanych z nią patologii społecznych, propagowano obowiązek pracy, z niechęcią podchodzono do osób, które nie mogły same się utrzymać. Przyznawanie świadczeń tym, którzy nie wnosili wkładu w budowę państwa socjalistycznego było postrzegane jako wyłudzenie pieniędzy”⁵¹. Z kolei

⁴⁴ K. Koralewski: *Opieka społeczna (dobroczynność publiczna)*, Warszawa 1918, s. 141.

⁴⁵ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 51.

⁴⁶ Zob. J. Auleytner: *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego...*, jw., s. 92-98. Fragment *Polityka społeczna w programach lat okupacji (1939-1944)*.

⁴⁷ W drodze dekretu z dnia 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej, opubl. w Dz. U. z 1947 r., Nr 65, poz. 389, ze zm.

⁴⁸ I. Sierpowska: *Prawo pomocy...*, jw., s. 19.

⁴⁹ J. Staręga-Piasek: *Pomoc społeczna wczoraj, dziś, jutro*, „Pomoc społeczna” nr 9/1993, s. 1.

⁵⁰ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 55.

⁵¹ I. Sierpowska: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca...*, jw., s. 47.

A. Mielczarek konstatuje: „Jak rozumiano wówczas cele i zakres pomocy społecznej, świadczy najlepiej artykuł ówczesnego ministra pracy i opieki społecznej: „ustrój socjalistyczny, likwidując kryzys i bezrobocie jako źródła nędzy społecznej, stawia dwie zasady: a) każdy ma prawo do pracy b) kto nic pracuje, ten nie je”⁵².

Podkreślić przy tym należy, że do 1989 r. sankcjonowany był pewien pluralizm w zakresie realizowaniu zadań pomocy społecznej⁵³. W PRL dopuszczono bowiem udział organizacji społecznych w sektorze pomocy społecznej; do najważniejszych organizacji należały: Polski Czerwony Krzyż, Caritas, czy też, na specjalnych prawach, Polski Komitet Pomocy Społecznej⁵⁴.

Po 1989 r. doszło po raz kolejny do ustawowego uregulowania kwestii pomocy społecznej - w drodze ustawy o pomocy społecznej⁵⁵. W piśmiennictwie wskazuje się, że „przyjęta w 1990 r. ustawa o pomocy społecznej, obowiązująca przez kilkanaście lat, była odzwierciedleniem tendencji charakteryzujących współczesne ustawodawstwo w zakresie pomocy społecznej, kreujące pomoc społeczną jako system świadczeń, zmiennych w czasie i zróżnicowanych, finansowanych ze źródeł państwa, przez organy pomocy społecznej, na zasadzie subsydiarności i indywidualizacji”⁵⁶.

Podsumowując, polski sektor opieki społecznej ma bogate korzenie oraz obfituje w instytucje, które zachowują swoją aktualność także w czasach obecnych. Znamienna jest transformacja jaką przeszedł - od funkcjonowania opieki społecznej w sektorze prywatnym - przy aprobacie państwa, poprzez pewne zinstytucjonalizowanie zadań pomocy i przekazanie ich, *sensu largo* organom państwa przy założeniu pierwszeństwa zaspakajania potrzeb przez osoby do tego zobowiązane i instytucje dobroczynne, kolejno przez całkowite zanegowanie potrzeby istnienia, aż do obecnego systemu o którym mowa będzie w niniejszej pracy. Aspekt historyczny, ewolucja polskiego systemu opieki społecznej ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia zalet i wad obecnego systemu, jak i dla ewentualnego wypracowania, lepszych rozwiązań dla właściwej realizacji celów i wyzwań, jakie stawia przed państwem współczesne społeczeństwo. Pokazuje także zakorzenienie opieki społecznej w systemie zadań państwa jak i organizowanie opieki z wykorzystaniem sektora niepublicznego.

K. Stopka twierdzi, że „rys historyczny pomocy społecznej wskazuje, że instytucja ta ma charakter trwały, a nie przejściowy (...) Działalność dobroczynna na ziemiach polskich, począwszy do X wieku do schyłku XVIII wieku, będąc przejawem inicjatywy oddolnej wynikającej z norm obyczajowych oraz norm moralnych, miała w zasadzie charakter zwyczajowy (...) Regulacje prawne kompleksowo określające zasady pomocy pojawiły się dopiero z początkiem XIX stulecia (...) Pomimo odmiennych motywów i warunków udzielania pomocy, jej zakresu, form i organizacji działalność opiekuńcza w Polsce, począwszy od X wieku

⁵² A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna...*, jw., s. 53, powołując się na: K. Rusinek: *Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności rad narodowych*, „Praca i Opieka Społeczna”, nr 1/2/1950, s. 15.

⁵³ J. Auleyner: *Polska polityka społeczna : ciągłość i zmiany...*, jw., s. 151.

⁵⁴ Por. ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, opubl. w Dz. U. z 1964 r., Nr 41, poz. 276 ze zm. i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1968 r., opubl. w Dz. U. z 1968 r., nr 43, poz. 310.

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, opubl. w Dz. U. z 1990 r., Nr 64, poz. 414, ze zm.

⁵⁶ *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej...*, jw., s. 125. Szerzej na temat ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., zob. J. Jończyk: *Prawo zabezpieczenia społecznego...*, jw., s. 390-430.

do XX wieku, miała na celu: objęcie pomocą osób prawdziwie jej potrzebujących, w tym przede wszystkim tych, którzy pracą własnych rąk nie były w stanie zaspokoić niezbędnych potrzeb życiowych, stworzenie warunków ułatwiających, sprzyjających jednostce przetrwanie w trudnych sytuacjach życiowych, pobudzenie aktywności jednostki w działaniach podejmowanych na rzecz poprawy jej sytuacji bytowej. Pomoc (...) wymagała zaangażowania jednostki, dania czegoś od siebie. Zasadniczy jej ciężar spoczywał na członkach rodziny potrzebującego oraz wspólnocie lokalnej, do której przynależała⁵⁷. Z kolei H. Szurgacz „chcąc podsumować ten rozległy w czasie etap kształtowania się zabezpieczenia społecznego” stwierdza, że „rozwój ten cechował się przejściem od form prywatnych poprzez mieszane formy publiczne i prywatne aż do przeważającego, a w Polsce dominującego udziału państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego”⁵⁸. Zauważa też, że „współcześnie natomiast daje się zauważyć, że widoczna ekspansja państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego jakby osiągnęła swoje apogeum, swoją wyłączną zdolność jego realizacji”⁵⁹. Końcowo zaś, uważam za celowe nawiązanie do Samuela Huntingtona. Wydaje mi się bowiem, że w obliczu zmiennych etapów opieki społecznej, można przyjąć, że opieka społeczna jako zadanie państwa zmieniała się na zasadzie Huntingtonowskich „fal i odwrotów”⁶⁰. Powstaje pytanie: co przyniesie nam kolejna fala? Czy też może nastąpi odpyływ?

2.1 Opieka społeczna w Polsce – ramy porządku prawnego

W art. 67 Konstytucji RP została wyrażona zasada uprawnienia do zabezpieczenia społecznego. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. A zatem konstytucja jako akt prawny o znaczeniu podstawowym, nie odnosi się wprost do opieki społecznej, przyjmując szersze od opieki pojęcie zabezpieczenia społecznego.

Z kolei w art. 71 ust. 1 Konstytucji zawarta została ponadto reguła uwzględniania dobra rodziny; państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Wtórnie, należałoby zwrócić uwagę na art. 77-81 Konstytucji dotyczące materii „Środków ochrony wolności i praw”. Na szczególną uwagę zasługuje – zwłaszcza w kontekście umiejscowienia opieki społecznej w systemie prawa administracyjnego, tak materialnego jak i procesowego – art. 78 Konstytucji. Stanowi on, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania

⁵⁷ K. Stopka: *Zasada subsydiarności...*, jw., s. 58 i 59.

⁵⁸ H. Szurgacz: *Zagadnienia przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym [w:] Konstytucyjne problemy prawa pracy...*, jw., s. 131 i 132.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ S. Huntington: *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 41 i n. Autor omawia „fale demokracji i odwrotów od demokracji”.

określa ustawa. W obecnym stanie prawnym, w art. 78 Konstytucji znajduje swoje oparcie instytucjonalne rozwiązanie z zakresu opieki społecznej. Orzeczenia pierwszoinstancyjne są w większości wydawane przez organy gminy⁶¹. W drugiej instancji orzekają zaś Samorządowe Kolegia Odwoławcze (SKO). Na SKO kończy się administracyjny tok instancji. Nie oznacza to jednak pozbawienia stron możliwości weryfikacji takich orzeczeń. Od ostatecznego orzeczenia SKO przysługuje bowiem, co do zasady, skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA), zaś od wyroku WSA, skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Przyjmując taki tok sprawy, może ona zostać rozpoznana (nie uwzględniając potencjalnych rozstrzygnięć kasatoryjnych, zwracających sprawę do ponownego rozpoznania przez organ albo sąd) czterokrotnie: w I i II instancji administracyjnej oraz w I i II instancji sądownoadministracyjnej⁶².

Przechodząc do aktów normatywnych niższego rzędu, przyjmuję, że na polski system opieki społecznej składają się normy zawarte w: ustawie o świadczeniach rodzinnych (uśr), ustawie o dodatkach mieszkaniowych (udm), ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (upoua) i ustawie o pomocy społecznej (ups)⁶³. A zatem można przezeń rozumieć zbiór norm dotyczących w szczególności świadczeń rodzinnych, dodatków mieszkaniowych, pomocy osobom uprawnionym do alimentów i pomocy społecznej.

Prawo do korzystania ze świadczeń opieki społecznej w Polsce jest nierozzerwalnie związane z procedurą administracyjną, z zachowaniem której, przewidziano ich realizację. W literaturze przedmiotu jasno zarysowany jest pogląd, że „podstawową formą przyznawania świadczeń z pomocy społecznej jest decyzja administracyjna, jako naturalna forma działania administracji i zarazem narzędzie kształtujące sytuację prawną jej adresatów”⁶⁴. Polski system opieki społecznej funkcjonujący na podstawie wielu aktów prawnych regulujących jedną materię (wsparcia potrzebujących) zakłada zatem realizację świadczeń z wykorzystaniem procesowego prawa administracyjnego w drodze decyzji wydawanych przez organy administracji⁶⁵. Wojciech Maciejko wskazuje, że „sprawy świadczeń z zabezpieczenia społecznego podlegają załatwieniu, przynajmniej co do zasady, w formie decyzji administracyjnej. Decyzje takie kształtują status bytowy znacznej części społeczeństwa w Polsce”⁶⁶.

Niezbędne jest więc postawienie pytania o zasadność takiego rozwiązania. Czy celo-

⁶¹ Por. E. Lipowicz: *Funkcje i zadania ośrodków pomocy społecznej* [w:] *Institucje pomocy w służbie ludziom*, red. Z. Wołk, Zielona Góra 2003, s. 25. Autorka pisze: „ośrodki pomocy społecznej są podstawowym i najważniejszym ogniwem publicznej pomocy społecznej. Zatrudniają większość jej kadry. Tutaj też łączą się dwa strumienie środków przeznaczonych na pomoc społeczną – płynący z budżetu państwa i pochodzący ze środków samorządów lokalnych”.

⁶² Na ten temat zob. m. in.: E. Łętowska: *W administracji zawsze dwie instancje* [w:] *Czy Państwo wie dzą... : o prawach człowieka : informacja Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dla prasy*, red. E. Łętowska, Warszawa 1995, s. 33-35; R. Kędzióra: *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, *passim*; B. Adamiak, J. Borkowski: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2005, *passim*.

⁶³ Katalog można by rozszerzyć o inne akty normatywne dotyczące szeroko rozumianego wsparcia osobom potrzebującym, np.: ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 135, ze zm., ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 674, ze zm.

⁶⁴ S. Nitecki: *Pomoc społeczna. Procedury...*, jw., s. 19.

⁶⁵ Zob. E. Knosala: *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, *passim* oraz E. Knosala: *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej : studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003, s. 17, gdzie autor wskazuje, że „poprzez decyzję rozumiemy formę działania administracji prywatnej, jak również publicznej”. Por. też: W. Maciejko: *Decyzje w sprawach świadczeń z pomocy społecznej*, Warszawa 2011, *passim*.

⁶⁶ W. Maciejko: *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 21.

wym jest, aby podstawową formą realizacji świadczeń opiekuńczych była decyzja administracyjna? Czy ustalanie prawa do świadczeń i ich realizacja w demokratycznym państwie prawnym, może następować w innej formie - być może niezakładającej wykorzystywania jakiegokolwiek aktu administracyjnego?

Pojawiają się kolejne pytania, m. in. o sprawność prowadzonych postępowań, kosztochłonność, orzecznictwo sądowe czy satysfakcję adresatów rozstrzygnięć. Czy obywatele mają poczucie sprawiedliwości doświadczając funkcjonowania systemu opieki społecznej, jeżeli nie osobiście, to jako obserwatorzy? Czy obecna instytucjonalizacja pomocy społecznej w kształcie: samorządowe organy I instancji (w większości przypadków wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), SKO, WSA oraz NSA, pozwala na skuteczną realizację polityki społecznej, czy nie? Podobne pytania - zwłaszcza w obliczu dynamicznych zmian w społeczeństwie, a co za tym idzie, zmian w potrzebach społeczeństwa - formułowane są niekiedy w piśmiennictwie⁶⁷.

Spotkać można na nie odpowiedzi krytyczne. Przykładowo Stanisław Nitecki wskazuje, że „obecny sposób regulacji pozornie daje poczucie, że unormowania procesowe są całościowe i pozwalają w sposób prawidłowy przyznawać świadczenia; w praktyce okazuje się jednak, że przyjęta metoda jest zawodna, ponieważ nie uwzględnia w dostatecznym stopniu specyfiki tych postępowań i nadmiernie wprowadza elementy o charakterze biurokratycznym w tych sytuacjach, w których należałoby z nich zrezygnować, względnie ograniczyć do niezbędnego minimum”⁶⁸. Konsekwentnie, proponowany jest model „przygotowania aktu o charakterze proceduralnym, który uwzględniłby specyfikę pomocy społecznej”⁶⁹.

Powyższa teza - o zasadności tworzenia „kpa dla pomocy społecznej” rodzi kolejne pytanie o jej ocenę oraz o ewentualne alternatywy? Być może należy rozważyć gruntowną przebudowę całego sektora pomocy społecznej i nie jest zasadne tworzenie jakiegokolwiek nowego aktu zawierającego unormowania z zakresu procesowego prawa pomocy społecznej?

3. System świadczeń rodzinnych

Głównym źródłem prawa w zakresie świadczeń rodzinnych w Polsce jest ustawa o świadczeniach rodzinnych (uśr). Na gruncie tej ustawy wyodrębniono cztery główne rodzaje świadczeń rodzinnych: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego z następujących tytułów: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania; świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne; zapomoga wypłacana przez gminy oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, znana także jako tzw. „becikowe”.

⁶⁷ Zob. I. Sierpowska: *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 26.

⁶⁸ S. Nitecki: *Pomoc społeczna. Procedury...*, jw., s. 21.

⁶⁹ Tamże, s. 22.

Podsumowując, w polskim systemie świadczeń rodzinnych występuje trzynaście rodzajów świadczeń, przy czym są one ze sobą powiązane.

Podkreślić jednocześnie należy, że stosownie do przepisu art. 12 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw⁷⁰ w polskim ustawodawstwie socjalnym zostało przewidziane jeszcze jedno świadczenie – dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego. Ma on jednak charakter tymczasowy, stąd też nie uważam za zasadne włączenia go w system świadczeń rodzinnych i poddawanie analizie⁷¹.

Nie sposób także pominąć stosunkowo nowego tworu polskiego ustawodawcy jakim jest zasiłek dla opiekuna⁷². Świadczenie to jest skierowane do osób, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 r. w związku z wygaśnięciem z mocy prawa decyzji przyznającej prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Akt normatywny wprowadzający do polskiego systemu opieki społecznej zasiłek dla opiekuna jest jaskrawym przykładem „ustawy – widowiska”, będącym odpowiedzią na protesty społeczne. Temu zagadnieniu poświęcam więcej uwagi w dalszej części studium.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „regulacje uśr stanowią kompleksowe unormowanie problematyki związanej z pomocą rodzinie w związku z jej niekorzystną sytuacją”, ukierunkowaną na „jak najlepszą realizację podstawowych funkcji rodziny: wychowania, nauki i kształcenia dzieci, opieki nad niepełnosprawnymi i niedołączonymi z powodu wieku członkami rodziny, w tym również w tych sytuacjach, gdy rodzina nie jest w stanie wypełniać samodzielnie swoich zadań z powodu braku niezbędnej troski ze strony jej członków”⁷³.

⁷⁰ Opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 1548.

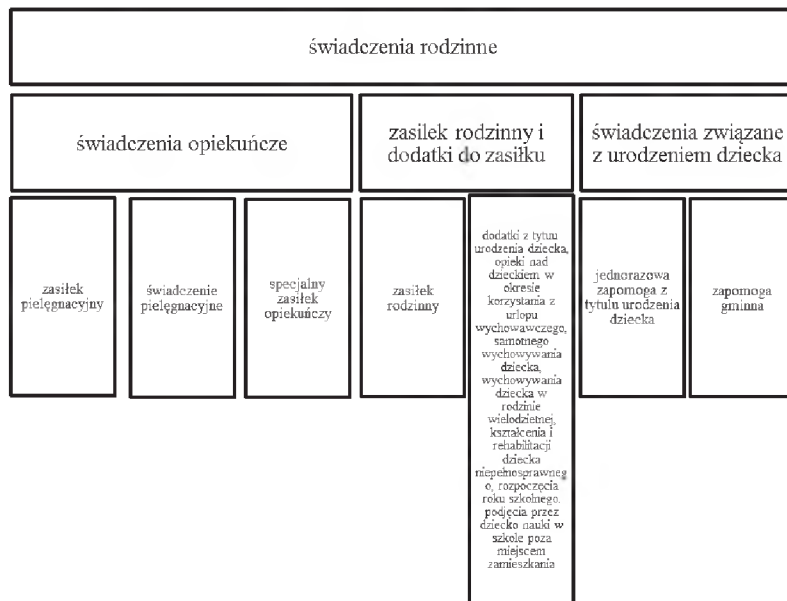
⁷¹ „Ustanawia się dodatek dla grupy osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, które odpowiadają grupie podmiotów uprawnionych do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego na nowych zasadach w wysokości 100 zł miesięcznie. Dodatek przysługuje za każdy miesiąc - w okresie od dnia wejścia w życie ustawy, czyli od dnia 1 stycznia 2013 r. do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa 6-miesięczny termin od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do dnia 30 czerwca 2013 r. - w którym ww. osobom przysługiwało prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Konieczność wprowadzenia dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego związana jest z potrzebą kontynuacji dodatkowej pomocy, przyznawanej w ramach rządowego programu, w wysokości 100 zł miesięcznie. Zasadne jest przyznanie tej dodatkowej pomocy wyłącznie dla określonej grupy osób ponieważ są to osoby wymagające największego wsparcia z uwagi na konieczność rezygnacji z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem” - uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 724), opubl. na stronie www.sejm.gov.pl.

⁷² Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, opubl. w Dz. U. z 2014 r., poz. 567.

⁷³ A. Korcz-Maciejko [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko: *Świadczenia rodzinne : komentarz*, Warszawa 2008, s. 45.

Ryc. 8.

Schematyczne przedstawienie polskiego systemu świadczeń rodzinnych, opracowanie własne na podstawie uśr



Postępowanie w sprawach o świadczenia rodzinne prowadzi tzw. organ właściwy, co oznacza wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. Realizacja zadań związanych ze świadczeniami rodzinnymi jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Wyjątek od powyższej zasady występuje w sytuacjach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; wtedy zadania realizowane są przez marszałka województwa. „Świadczenia rodzinne objęte są koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że cudzoziemiec (...) który wykonuje pracę w Polsce, może ubiegać się o świadczenia rodzinne”⁷⁴. W praktyce, organy właściwe oraz marszałkowie działają przez pracowników wyspecjalizowanych jednostek administracyjnych, takich jak Gminne, Miejskie, Miejsko-Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej, czy Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej. Obecny kształt systemu pomocy społecznej w kontekście zakreślonym przez uśr, jest następstwem reformy ukierunkowanej na „stopniowe przenoszenie realizacji świadczeń rodzinnych do organów administracji publicznej i wyznaczenie docelowo jednego podmiotu realizującego świadczenia, tj. gminę”⁷⁵.

W piśmiennictwie zwraca się też uwagę na szereg praktycznych problemów jak i mankamenty uśr; „nie jest wolna od licznych merytorycznych niedociągnięć, niektóre jej postanowienia są niejasne bądź nieprecyzyjne. Skutkuje to niejednołitą wykładnią praktyczną dotyczącą zasad ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych i wielokrotną nowelizacją ww. aktu prawnego”⁷⁶.

⁷⁴ G. Niegowska: *Świadczenia rodzinne*, Warszawa 2005, s. 13.

⁷⁵ A. Kwapisz: *Świadczenia rodzinne w pytaniach i odpowiedziach*, Wrocław 2010, s. 31.

⁷⁶ Tamże.

3.1 Zakres podmiotowy i przedmiotowy

Świadczenia rodzinne przysługują co do zasady, dwóm grupom podmiotów: obywatelom polskim i cudzoziemcom. Co istotne, prawo do świadczeń rodzinnych związane jest z zamieszkiwaniem na terytorium RP. Podmiotom uprawnionym do świadczeń rodzinnych przysługuje pomoc w formie świadczeń rodzinnych, jeżeli zamieszkują na RP przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Warunek „zamieszkiwania na terytorium RP”, w szczególności przez okres zasiłkowy, w którym beneficjenci otrzymują świadczenia rodzinne, będący *conditiosine qua non* prawa do świadczeń rodzinnych, bywa w praktyce organów orzeczniczych warunkiem kontrolersyjnym. Wynika to z dwóch kwestii: po pierwsze braku uregulowania w uśr pojęcia zamieszkiwania na terytorium RP przez co niezbędne jest nawiązanie do przepisów kc oraz temporalne umieszczenie owego przebywania na terytorium RP w „okresie zasiłkowym, w którym otrzymują świadczenia”, podczas gdy niektóre świadczenia, jak np. jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka nie mają charakteru okresowego i nie są przyznawane na okres zasiłkowy⁷⁷.

W literaturze przedmiotu wskazuje się także na to, „że podmioty ubiegające się o świadczenia rodzinne można omawiać w ramach zakresu pozytywnego i negatywnego. W zakresie pozytywnym mieszczą się te podmioty, które w sposób prawnie skuteczny mogą ubiegać się o świadczenie rodzinne, natomiast w negatywnym te, które nie mają takiego prawa”⁷⁸.

Zakres przedmiotowy uśr został sformułowany dychotomicznie: dotyczy sfery praw i obowiązku strony i organu administracji publicznej⁷⁹. Anna Korcz-Maciejko pisze, że „pierwsza część zakresu przedmiotowego odnosi się do skutków prawnych jakie powstają po stronie osoby uprawnionej do świadczenia, natomiast trzy pozostałe są częściami dotyczącymi kompetencji właściwych w sprawach świadczeń rodzinnych organów administracji publicznej”⁸⁰.

3.2 Zasiłek rodzinny

Zasiłek rodzinny ukierunkowany został na wsparcie rodziny, w szczególności w zakresie utrzymania dzieci. Cel ten wynika wprost z brzmienia art. 4 ust. 1 uśr, który stanowi, że zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Prawo do zasiłku rodzinnego i akcesoryjnie – prawo do dodatków, przysługuje rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie uczącej się. Jak wynika z celu świadczenia jak i jego zakresu podmiotowego oraz z samej nazwy, zasiłek jest nie-

⁷⁷ Zob. art. 25 kc.

⁷⁸ S. Nitecki: *Świadczenia rodzinne : procedura i tryb przyznawania*, Wrocław 2009, s. 56 i 57.

⁷⁹ Art. 1 ust. 1 uśr: Ustawa określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń.

⁸⁰ A. Korcz-Maciejko [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko: *Świadczenia rodzinne...*, jw., s. 48.

rozerwalnie związany z rodziną. Pojęcie „rodziny” zostało zdefiniowane na gruncie uśr i oznacza następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25 rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością rodzinie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko⁸¹.

W praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej zdarzają się problemy z prawidłowym ustaleniem stanu rodziny. Wynika to często z sytuacji życiowych, wśród których przykładowo wymienić można takie, w których jeden ze współmałżonków jest w separacji faktycznej z drugim, a w skrajnym przypadku, porzuca rodzinę. Częstokroć, w przekonaniu osoby, która opiekuje się dziećmi, drugiego małżonka, który faktycznie nie przebywa z rodziną i nie partycypuje w kosztach jej funkcjonowania, nie sposób do niej zaliczać. Tymczasem w praktyce orzeczniczej dominuje pogląd o uwzględnianiu stanu prawnego a nie faktycznego na dzień wydawania rozstrzygnięcia w sprawie, chociaż nie jest to pogląd jednolity. Problemu jednoznacznie nie rozwiązuje orzecznictwo sądowno-administracyjne w tej materii, wyraźnie zarysowując dwa, przeciwstawne poglądy na ocenianie stanu rodziny. Przykładowo w jednym z wyroków NSA wskazał, że „ustawodawca zarówno określając pojęcie rodziny, jak i osobę samotnie wychowującą dziecko uwzględnia status prawny, nie zaś stan faktyczny lub przesłankę wspólnego gospodarowania⁸². *A contrario*, ten sam sąd w innym z wyroków wskazał, że „rodzice dzieci i pozostające na ich utrzymaniu dzieci stanowią rodzinę bez względu na to czy rodzice są małżeństwem lub czy uzyskali rozwód, albo czy orzeczona została wobec nich separacja”⁸³.

Zasiłek rodzinny jest świadczeniem związanym z dochodami rodziny. Oznacza to, że wsparciem tym świadczeniem objęte są wyłącznie rodziny osiągający dochód niższy aniżeli tzw. „kryterium dochodowe”. *Ratio legis* takiego rozwiązania wynika, jak się wydaje, z przekonania o konieczności objęcia wsparciem, wyłącznie najbiedniejszych rodzin.

W uśr zostały skonstruowane dwa progi kryterium dochodowego rodziny, których nieprzekroczenie warunkuje możliwość ustalenia prawa do świadczeń przez organ administracji na jej rzecz. Konsekwentnie, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 574 zł) od 1 listopada 2014 r.; uprzednio było to 539 zł). W przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 664 zł⁸⁴.

⁸¹ Art. 3 pkt 16 uśr.

⁸² Wyrok NSA z 23 września 2005 r., I OSK 150/2005, opubl. w CBOSA.

⁸³ Wyrok NSA z 24 listopada 2010 r., I OSK 1427/2010, opubl. w CBOSA.

⁸⁴ Art. 5 ust. 1 i 2 uśr w zw. z rozporządzeniem rady ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, opubl. Dz. U. z 2012 r., poz. 959.

Od powyższego, rygorystycznego rozwiązania, w przepisach uśr został ustanowiony jeden wyjątek, oparty na zasadzie podwyższonego kryterium dochodowego, zwanej także w literaturze „zasadą równoważnika zasiłkowego”⁸⁵. Zasada wyrażona w art. 5 ust. 3 uśr dopuszcza możliwość ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych pomimo przekroczenia kryterium dochodowego, w sytuacji gdy przekroczenie następuje o kwotę niższą lub równą kwocie odpowiadającej najniższemu zasiłkowi rodzinnemu przysługującemu w okresie, na który jest ustalany. Niezbędne jest przy tym spełnienie przesłanki wyrażonej w sformułowaniu tego przepisu: „zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli przysługiwał w poprzednim okresie zasiłkowym. W przypadku przekroczenia dochodu w kolejnym roku kalendarzowym zasiłek rodzinny nie przysługuje”. To nieco kazuistyczne rozwiązanie, stanowi niekiedy problem dla działalności organów administracji. Problem zaś sprowadza się do pojęcia „przysługiwanie”, w opozycji do pojęcia „pobierania”, przy czym pojęcie „przysługiwanie” jest szersze aniżeli przyjmowane częstokroć przez organy pojęcie „pobierania”. Przysługiwanie ma bowiem charakter hipotetyczny, co oznacza, że pomimo braku złożonego wniosku i wydania decyzji w zakresie świadczeń rodzinnych za poprzedni (w stosunku do tego, którego dotyczy rozstrzygnięcie) okres zasiłkowy, na skutek spełnienia szeregu przesłanek ustawowych (w szczególności zaś przesłanki dochodu na osobę w rodzinie) stronie mogło przysługiwać prawo do świadczeń rodzinnych. A zatem przysługiwanie może istnieć pomimo braku wydania decyzji w konkretnej sprawie, co w konsekwencji może uprawniać strony do ustalenia na ich rzecz prawa do świadczeń rodzinnych.

Oprócz niespełniania kryterium odpowiednio niskiego dochodu, w uśr przewidziane zostały inne przesłanki, których spełnienie uniemożliwia ustalenie prawa do świadczeń. Są one generalnie związane z konkretnymi sytuacjami jakie mają miejsce w rodzinach⁸⁶.

Kwestie związane z dochodem rodziny, w szczególności zaś z ustalaniem jego poszczególnych komponentów są przedmiotem szczegółowej regulacji na gruncie uśr. Dochód w rozumieniu tej ustawy oznacza następujące dochody i przychody, z zastrzeżeniem odliczenia od nich kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób: po pierwsze, przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w updog pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne, po drugie, deklarowany w oświadczeniu dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów uzpd pomniejszony o należny zryczałtowany podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne i po trzecie, inne dochody niepodlegające

⁸⁵ Zob. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko: *Świadczenia rodzinne...*, jw., s. 177 i 178.

⁸⁶ W myśl art. art. 7 uśr: są to sytuacje w których: dziecko lub osoba ucząca się pozostają w związku małżeńskim; dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej; osoba ucząca się została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie; pełnoletnie dziecko lub osoba ucząca się jest uprawniona do zasiłku rodzinnego na własne dziecko; osobie samotnie wychowującej dziecko nie zostało zasządzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od jego rodzica, chyba że: rodzice lub jedno z rodziców dziecka nie żyje, ojciec dziecka jest nieznan, powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone, sąd zobowiązał jednego z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka; członkowi rodziny przysługuje na dziecko zasiłek rodzinny za granicą, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

opodatkowaniu na podstawie przepisów upfod, przy czym katalog „innych dochodów” jest bardzo rozległy⁸⁷.

Słowniczek ustawowy w uśr zawiera także trzy pojęcia związane z dochodem; są to: „dochód rodziny”, „dochód członka rodziny” i „dochód osoby uczącej się albo dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego”⁸⁸. Definiuje się je odpowiednio jako: sumę dochodów członków rodziny; przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4 - 4b uśr i przeciętny miesięczny dochód uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4 - 4b uśr. Jak wynika z powyższego, w uśr nie brakuje zastrzeżeń i odesłań, które mogą być problematyczne podczas codziennego ich stosowania.

W powiązaniu z pojęciem „okresu zasiłkowego”, który oznacza okres od dnia 1 listopada do dnia 31 października następnego roku kalendarzowego, na jaki ustala się prawo do świadczeń rodzinnych, stworzona została - w moim przekonaniu kontrowersyjna i niesłuszna - generalna zasada obliczania dochodów rodziny w tzw. „roku bazowym”, a więc roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy⁸⁹. A zatem, w sytuacji gdy rodzina będzie ubiegała się o wsparcie w roku zasiłkowym 2012/2013, organy administracji będą badać dochody tej rodziny osiągnięte w 2011 r. W obecnych realiach gospodarczych, badanie pod koniec 2012 r. sytuacji dochodowej rodziny sprzed roku może okazać się nieaktualne i niecelowe. Co więcej, w części przypadków prowadzi do niezrozumienia i krytyki takiego działania przez strony, co uznaję za krytykę racjonalną.

Od takiej generalnej zasady - która jest moim zdaniem niesłuszna, aczkolwiek w tak przyjętym, jednolitym kształcie, prowadziłyby do pewnej oczywistości w ustalaniu dochodu rodzin na potrzeby świadczeń rodzinnych - ustawodawca wprowadził odstępstwa sprowadzające się do „utrąty dochodu” i „uzyskania dochodu”⁹⁰. Pojęcia to są skorelowane z dalszymi przepisami uśr, wskazującymi na sposoby obliczania dochodu rodziny, w przypadku ich wystąpienia⁹¹. I tak w przypadku utraty dochodu przez członka rodziny, osobę uczącą się

⁸⁷ W uśr przewidziano 28 różnych kategorii „innych dochodów”, tj. np. dodatki za tajne nauczanie czy ekwiwalenty z tytułu prawa do bezpłatnego węgla.

⁸⁸ Art. 3 pkt 2-3 uśr.

⁸⁹ Art. 3 pkt 10 uśr.

⁹⁰ Stosownie do art. art. 3 pkt 23 i 24 uśr, utrata dochodu - oznacza utratę dochodu spowodowaną: uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego, utratą prawa do zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych, utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło, utratą zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej, z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego, wyrejestrowaniem pozarolniczej działalności gospodarczej, utratą zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, utratą zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń. Uzyskanie dochodu - oznacza uzyskanie dochodu spowodowane: zakończeniem urlopu wychowawczego, uzyskaniem prawa do zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych, uzyskaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło, uzyskaniem zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej, z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego, rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej; uzyskaniem zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

⁹¹ Art. 5 ust. 4-4b uśr.

lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy lub po tym roku, ustalając ich dochód, nie uwzględnia się dochodu utraconego. Uzyskanie dochodu zostało zróżnicowane na uzyskanie dochodu w roku bazowym i po roku bazowym, a zatem w trakcie trwania okresu zasiłkowego. W przypadku uzyskania dochodu w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, ustalając dochód, uzyskany w tym roku dochód dzieli się przez liczbę miesięcy, w których dochód ten został osiągnięty, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych. W przypadku zaś uzyskania dochodu po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy dochód ich ustala się na podstawie dochodu powiększonego o kwotę uzyskanego dochodu z miesiąca następującego po miesiącu, w którym dochód został osiągnięty, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych.

Rozwiązanie takie funkcjonuje począwszy od roku zasiłkowego 2012/2013, ale także i poprzednio obowiązujące, zbliżone do obecnego, budziło problemy orzecznicze⁹². Szczegółowe zasady postępowania w sytuacjach omawianego uzyskania jak i utraty dochodu regulowało rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne⁹³. Zasady te, były przedmiotem krytyki orzeczniczej WSA i NSA, co prowadziło do swego rodzaju impasu: organy administracji wydające rozstrzygnięcia w sprawie świadczeń rodzinnych, działały na podstawie rozporządzenia, co w przypadku skarg do WSA, spotykało się z krytyką ze strony sądów⁹⁴.

Specyficznym rozwiązaniem w zakresie obliczania dochodu rodziny jest obliczanie dochodu z gospodarstwa rolnego. Stosownie do regulacji z art. 5 ust. 8 uśr, przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁹⁵.

W praktyce organów administracji pojawia się niekiedy problem pewnego oderwania od rzeczywistości obowiązującego rozwiązania w tym zakresie. Potwierdzają to zarzuty stron postępowań odwoławczych, które można sprowadzić do ogólnego sformułowania, o czysto teoretycznym charakterze obliczanego i uwzględnianego dochodu z gospodarstwa rolnego, podczas gdy rzeczywiste dochody są niższe albo nie są uzyskiwane wcale. Orzecznictwo sądownoadministracyjne jest jednak w tym zakresie jednolite, i sankcjonuje ryczałtowy sposób obliczania dochodu z gospodarstwa rolnego, na gruncie uśr⁹⁶. Możliwość wyłączenia

⁹² Zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, opubl. w Dz. U. z 2011 r., Nr 205, poz. 1212.

⁹³ Opubl. w Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 881 ze zm.

⁹⁴ Por. wyroki NSA z 22 października 2009 r. I OSK 351/09 i z 10 marca 2010 r. I OSK 1568/09, opubl. w CBOŚA.

⁹⁵ Na podstawie art. 18 upr, który stanowi, że „Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie danych statystycznych, ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „*Monitor Polski*”, nie później niż do dnia 23 września każdego roku, wysokość przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego”. Przykładowo, zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2012 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2011 r. (opubl. w M. P. z 2012 r., poz. 671), przeciętny dochód z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego wynosił w 2011 r. 2713 zł.

⁹⁶ Zob. wyrok NSA z 18 lutego 2010 r., I OSK 1425/1009, opubl. w CBOŚA, w którym sąd wskazał m. in., że „Przepis art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustanawia prawną zasadę ryczałtowego obliczania dochodu rolnika i należy wyklądać go w ten sposób, że określony w nim szacunkowy dochód z gospodarstwa rolnego uwzględnia się niezależnie od tego, czy gospodarstwo to jest faktycznie użytkowane”.

pewnych kategorii dochodu związanych z gospodarstwem rolnym z dochodu rodziny przewidują przepisy art. 8 a do c) uśr. i są one związane z dzierżawą gruntów.

Zasiłek rodzinny jest świadczeniem przyznawanym na dzieci, przy czym na gruncie uśr dochodzi do zróżnicowania wieku dzieci, tak w kontekście samego prawa do świadczeń jak i wysokości zasiłku. Zasiłek przysługuje do ukończenia przez dziecko 18 roku życia lub nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia, albo 24 roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Zasiłek rodzinny przysługuje osobie uczącej się w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia⁹⁷. Aktualnie, w zależności od wieku dziecka, zasiłek rodziny przysługuje w trzech różnych wysokościach: 77 zł miesięcznie - do ukończenia 5 roku życia, 106 zł miesięcznie - w wieku powyżej 5 roku życia do ukończenia 18 roku życia i 115 zł miesięcznie w wieku powyżej 18 roku życia do ukończenia 24 roku życia.

3.3 Dodatki do zasiłku rodzinnego

Na gruncie uśr istnieje siedem różnych dodatków do świadczenia rodzinnego. Ze względu na fakt, iż niezasadne jest szczegółowe opisywanie każdego z nich, bowiem prowadziłoby to do przepisania przepisów uśr, chcę zasygnalizować jedynie wybrane zagadnienia związane z nimi.

Po pierwsze, można dokonać podziału zasiłków na dwie grupy, przyjmując za kryterium podziału metodę ich wypłacania: dodatki jednorazowe i dodatki okresowe. Do pierwszej z nich należą dwa dodatki: z tytułu urodzenia dziecka i rozpoczęcia roku szkolnego, do drugiej zaś, pozostałe pięć: z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego i podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania⁹⁸. Dodatki należące do pierwszej z grup zostają ustalane jednorazowo. Dodatek z tytułu urodzenia dziecka, z uwagi na jego specyficzny charakter może zostać przyznany jedynie raz w wysokości 1000 zł i związany jest nierozdzielnie z narodzinami dziecka w rodzinie. Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przysługuje raz w roku, w związku z rozpoczęciem roku szkolnego albo rocznego przygotowania przedszkolnego, w wysokości 100 zł na dziecko. W praktyce, z uwagi na rozbieżności pomiędzy rocznym okresem zasiłkowym (1 listopada do 31 października następnego roku), a rokiem szkolnym (1 września – 31 sierpnia następnego roku) występują niekiedy problemy z ustaleniem prawa do tego dodatku⁹⁹. Przykładowo, w roku zasiłkowym 2012/2013, dodatki z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego mogą zostać przyznane niejako *ex post* na rok szkolny 2013/2014 (poprzedni rok szkolny 2012/2013 kończy się w dniu 31 sierpnia 2013 r., a prawo do świadczeń rodzinnych może zostać ustalone dopiero od 1 listopada 2013 r.). A zatem, przyznawania takiego dodatku w decyzjach na okres zasiłkowy 2012/2013 obarczone jest

⁹⁷ Art. 6 ust. 1-1a uśr.

⁹⁸ Por. art. 8-15 uśr.

⁹⁹ Zob. art. 63 uso.

ryzykiem uznania takiego rozstrzygnięcia za warunkowe, a co więcej, nie poparte należyty-
mi dowodami; jesienią 2012 r., kiedy prowadzone były postępowania w sprawach o ustale-
nie prawa do świadczeń na okres zasiłkowy 2012/2013 nie można stwierdzić jednoznacznie,
że w danej sytuacji, dziecko będzie rozpoczynać naukę w roku szkolnym 2013/2014. Ewen-
tualne odłożenie rozstrzygnięcia w tym zakresie na rok 2013 rodzi konieczność wydania
kolejnego rozstrzygnięcia, co związane jest z wymiernymi kosztami¹⁰⁰.

Kolejnym zagadnieniem związanym z charakterem dodatków do zasiłku rodzinnego jest
ich akcesoryjny charakter. W piśmiennictwie wskazuje się, że w uśr „dokonano sprzężenia oby-
dwu rodzajów świadczeń rodzinnych w taki sposób, że pobieranie zasiłku rodzinnego może
następować wraz z pobieraniem dodatku lub dodatków do tego zasiłku, natomiast pobieranie
dodatku lub dodatków do zasiłku rodzinnego może odbywać się wyłącznie równocześnie z po-
bieraniem zasiłku rodzinnego”¹⁰¹. Konkludując, z zasady „nierozłączności” wynika, iż „ten kto
nie będzie miał prawa do zasiłku rodzinnego, nie będzie miał prawa do dodatków”¹⁰². Pogląd
powyższy prezentowany jest w sposób jednolity także w judykaturze¹⁰³.

Warto także odnotować, że rada gminy w drodze uchwały może podnieść kwoty dodatków
do zasiłku rodzinnego, przy czym podwyższenie kwot dodatków finansowane jest ze środków
własnych gminy¹⁰⁴. Konstruuje to możliwość objęcia wyższym wsparciem rodzin tego potrze-
bującym, aniżeli ustawowym, w sytuacji, gdy konkretna gmina jest odpowiednio bogata.

3.4 Świadczenia związane z urodzeniem dziecka

Świadczenia rodzinne związane z urodzeniem dziecka są ukierunkowane na udzielenie wsparcia
rodzinom posiadającym potomstwo, a więc teoretycznie, mogą stanowić narzędzie kreowania
polityki rodzinnej państwa. Na gruncie uśr doszło do wyodrębnienia dwóch rodzajów świadczeń
z tego zakresu: zapomogi o charakterze niejako „państwowym” i „gminnym”. Taki dualizm stan-
nowi z jednej strony o obligatoryjnym objęciu wsparciem ze strony państwa (zapomoga w tym
zakresie jest pomocą państwa realizującego zadanie z zakresu opieki społecznej), z drugiej zaś
o fakultatywnej możliwości udzielenia takiego wsparcia przez władze samorządowe.

3.4.1 Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka

Począwszy od 9 lutego 2006 r. w polskim systemie świadczeń rodzinnych funkcjonuje
jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka¹⁰⁵. Nazywana bywa częstokroć „beciko-
wym”¹⁰⁶. To świadczenie rodzinne zostało uregulowane w dziale 2a uśr.

¹⁰⁰ W praktyce, kontrowersji nie rozwiązuje art. 24 uśr.

¹⁰¹ W. Maciejko [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko: *Świadczenia rodzinne...*[w:], s. 222.

¹⁰² A. Janczy: *Świadczenia rodzinne : zasady ustalania i wypłaty świadczeń, przykłady rozliczeń, dokumentacja*, Gdańsk 2006, s. 5.

¹⁰³ Por. wyroki: WSA w Białymstoku z 14 lutego 2008 r., II SA/Bk 882/2007, WSA w Rzeszowie z 4 września 2008 r., II SA/Rz 222/2008 i NSA z 3 czerwca 2008 r., I OSK 1261/2001, opubl. w CBOSA. Zob. L. Leszczyński: *Wykładnia prawa – model ogólny* [w:] A. Klisz, L. Leszczyński, B. Liżewski: *Wykładnia prawa : model ogólny a perspektywa europejskiej konwencji praw człowieka i prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 13-83.

¹⁰⁴ Zob. art. 15a uśr.

¹⁰⁵ Por. ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, opubl. w Dz. U. z 2006 r., Nr 12, poz. 67.

¹⁰⁶ Przykładowo wydania Dziennika Gazeta Prawna z 3, 7 i 16 stycznia 2013 r.

Jednorazowa zapomoga w wysokości 1 000 zł na jedno dziecko przysługuje z tytułu urodzenia się żywego dziecka. Wniosek o jej wypłatę składa się w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka, a w przypadku gdy wniosek dotyczy dziecka objętego opieką prawną, opieką faktyczną albo dziecka przysposobionego - w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia dziecka opieką albo przysposobienia nie później niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia z zastrzeżeniem, że wniosek złożony po terminie organ właściwy pozostawia bez rozpoznania¹⁰⁷.

Od początku 2013 r., „becikowe” jest świadczeniem związanym z dochodem rodziny, co jest rozwiązaniem odwrotnym do funkcjonującego uprzednio, rozdzielenia prawa do tego świadczenia od kwestii dochodów rodziny. W myśl art. 15b ust. 2 uśr, jednorazowa zapomoga przysługuje matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1922,00 zł. W praktyce doszło zatem do wyłączenia z kręgu uprawnionych, osób o stosunkowo wysokich (w stosunku do kryteriów dochodowych – np. 539 zł) dochodach.

Warunkiem *sine qua non* ustalenia prawa do jednorazowej zapomogi jest pozostawanie przez kobietę pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu. Pozostawanie pod opieką medyczną potwierdza się zaświadczeniem lekarskim lub zaświadczeniem wystawionym przez położną.

Powyższa kwestia, pomimo prostoty regulacji, prowadzi niekiedy do sporów pomiędzy stronami a organami administracji oraz orzecznictwa sądownoadministracyjnego, które może zostać uznane jako orzecznictwo *contra legem*. Strony wskazują niekiedy na instrukcyjny charakter terminu pozostawania pod opieką medyczną oraz niemożność „fizycznego” pozostawania pod opieką wskutek braku oznak fizjologicznych ciąży albo niewłaściwej organizacji służby zdrowia, uniemożliwiającej sprawne korzystanie z porad lekarza. Z drugiej zaś strony, organy administracji wskazują na zawity charakter omawianego terminu, a co za tym idzie, niemożność ustalenia prawa do jednorazowej zapomogi w sytuacji gdy kobieta pozostawała pod opieką później niż od 10 tygodnia ciąży albo wcale.

W dwóch wyrokach WSA wyraziły interesujący pogląd, który moim zdaniem stoi w sprzeczności z literalnym brzmieniem przepisów uśr, aczkolwiek jeżeli przyjąć wykładnię teleologiczną, jest słuszny¹⁰⁸. Zdaniem sądu organy powinny wyjaśnić, czy wpisany w zaświadczeniu termin jest terminem zgłoszenia (zarejestrowania się) na wizytę lekarską czy też terminem pierwszej wizyty. Wyjaśnienie tej okoliczności jest istotne, gdyż moment, od którego kobieta ciężarna jest pod opieką medyczną w rozumieniu art. 15b ust. 5 i 6 uśr. rozpoczyna się w chwili jej zgłoszenia się w ciąży do lekarza lub położnej, a więc od chwili rejestracji w właściwej placówce medycznej, a nie od chwili pierwszego badania lekarskiego. Z chwilą bowiem zgłoszenia się w stosownym zakładzie opieki zdrowotnej kobieta ciężarna winna się znaleźć pod opieką medyczną. Należy podkreślić, iż strona nie może ponosić negatywnych skutków związanych z terminami oczekiwania na wizytę lekarską w ramach

¹⁰⁷ W orzecznictwie sądownoadministracyjnym podkreśla się, że termin ten ma charakter terminu prawa materialnego i jako taki, jest terminem zawitym. Por. wyrok NSA z 17 stycznia 2008 r., I OSK 2006/2006, opubl. w CBOSA.

¹⁰⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 6 września 2012 r., II SA/Po 564/12 i wyrok WSA w Lublinie z 9 października 2012 r., II SA/Lu 675/12, opubl. w CBOSA.

bezpłatnej, publicznej opieki zdrowotnej. Zwłaszcza, iż przepis art. 68 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, iż władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej kobietom ciężarnym. Tym samym termin, od którego kobieta ciężarna znajduje się pod opieką medyczną winien być każdorazowo dokładnie ustalony, powinien być liczony od momentu zgłoszenia się kobiety w stosownej placówce medycznej (publicznej lub niepublicznej) niezależnie od rzeczywistego terminu pierwszego badania lekarskiego.

3.4.2 „Gminne” jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka

W uśr, obok jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka z działu 2 a) ustanowiona została instytucja „gminnego becikowego”¹⁰⁹. W myśl art. 22a uśr, rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka, przy czym wypłaty zapomóg finansowane są ze środków własnych gminy. Ustalenie szczegółowych zasad udzielania zapomogi zostało delegowane do kompetencji rady gminy i następuje w drodze uchwały, z jednym zastrzeżeniem, a mianowicie, że w związku z urodzeniem się jednego dziecka może być przyznana tylko jedna zapomoga¹¹⁰.

W judykaturze podkreśla się że instytucja zapomogi z art. 15b uśr jest inną instytucją niż instytucja zapomogi z art. 22a uśr. Podstawowe różnice wynikają z ich specyfiki; pierwsza ma charakter obligatoryjny, druga zaś jest realizowane w ramach fakultatywnego zadania własnego gminy¹¹¹.

Konkretny sposób finansowania zapomogi zależy od uchwały rady gminy w tym zakresie i zależy od stopnia zamożności gminy¹¹².

3.5 Świadczenia opiekuńcze

W uśr zostały przewidziane trzy świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne oraz swego rodzaju *novum* - specjalny zasiłek opiekuńczy¹¹³. Konotacja „świadczeń opiekuńczych” wskazuje na nieodzowny element „opieki” jaki winien zostać spełniony, celem uzyskania świadczenia. Tak też się dzieje na gruncie omawianej ustawy¹¹⁴.

3.5.1 Zasiłek pielęgnacyjny

Ten rodzaj świadczenia rodzinnego wynika z potrzeby wsparcia osób niepełnosprawnych lub w podeszłym wieku. Z literalnego brzmienia art. 16 ust. uśr wynika generalny cel tego

¹⁰⁹ Taka nazwa nie ma uzasadnienia w przepisach prawa i jest nazwą „medialną”. Zob. przykładowo wydanie Dziennika Gazeta Prawna z 30 listopada 2012 r.

¹¹⁰ Por. W. Maciejko: *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 206-209. Fragment *Przepisy prawa miejscowego podnoszące wysokość świadczeń*.

¹¹¹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2011 r., II SA/Po 515/2011, opubl. w CBOSA.

¹¹² K. Klukowska: *Pomoc dla dzieci i ich opiekunów*, „Gazeta Wyborcza” nr 6/2013, wskazuje np., że „zamożne gminy mogą wspierać rodziny z dziećmi dodatkowymi pieniędzmi. Np. w Specjalnej Strefie Demograficznej na Opolszczyźnie przez pierwsze dwa lata życia dziecka rodzice mają otrzymywać bon wychowawczy w wysokości 1600 zł miesięcznie oraz refundację kosztów szczepień”.

¹¹³ Począwszy od 1 stycznia 2013 r.

¹¹⁴ Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska: *Świadczenia opiekuńcze [w:] Z aktualnych problemów prawa pracy i prawa socjalnego...*, jw., s. 161-172.

zasiłku - częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Osobami uprawnionymi są: niepełnosprawne dzieci, osoby niepełnosprawne w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osoby, która ukończyły 75 lat.

Od powyższego, zamkniętego katalogu podmiotów uprawnionych, został ustanowiony jeden wyjątek. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje także osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia¹¹⁵.

W praktyce orzeczniczej organów administracji zdarzają się niekiedy wątpliwości co do prawidłowego stosowania powyższej regulacji, sprowadzające się do swobodnego interpretowania wieku, w którym niepełnosprawność powstała, a co za tym idzie – przyznania świadczenia albo jego odmowy. Jest to działanie błędne. Dokumentem na podstawie którego organ administracji właściwy w sprawach przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego ustala, czy niepełnosprawność osoby która ukończyła 16 lat powstała przed 21 rokiem życia, jest orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wydane przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności i co za tym idzie – organy nie mają swobody co do interpretacji orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności i w konsekwencji są związane ustaleniami w nich poczynionymi¹¹⁶. Nie ma zatem w tego typu sprawach, jakiegokolwiek pola do interpretacji; jeżeli strona spełnia przewidziane ustawą wymogi, a w szczególności posiada orzeczenie o stopniu niepełnosprawności ze wskazaniem, że niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21 roku życia oraz spełnia pozostałe przesłanki, należy ustalić prawo do świadczenia¹¹⁷.

Od 1 września 2006 r., zasiłek pielęgnacyjny przysługuje w wysokości 153 zł miesięcznie.

Z prawa do zasiłku pielęgnacyjnego zostały wyłączone m. in. osoby umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie oraz osoby uprawnione do dodatku pielęgnacyjnego.

Uprawnienie do dodatku pielęgnacyjnego okazuje się być niekiedy, paradoksalnie, problemem stron. Występują bowiem sytuacje, w których osoby starsze pobierają dodatek pielęgnacyjny z ZUS po czym - w moim przekonaniu nie w pełni świadomie - uzyskują prawo do zasiłku pielęgnacyjnego w związku z uśr, co prowadzi wprost do kolizji uprawnień. Pomimo tego, że świadczenia wypłacane są na podstawie odrębnych ustaw, to jest uśr i ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to jednak w ugruntowanym orzecznictwie sądownoadministracyjnym ukształtował się pogląd, iż charakter zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego jest porównywalny na gruncie wykładni celowościowej i funkcjonalnej - oba świadczenia przysługują osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji¹¹⁸. Oba wskazane świadczenia nie służą zatem „wzbo-

¹¹⁵ Art. 16 ust. 3 uśr.

¹¹⁶ Por. rozporządzenie Ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, opubl. w Dz. U. z 2003, Nr 139, poz. 1328, ze zm.

¹¹⁷ Zob. wyroki WSA w Krakowie: z 30 stycznia 2008 r., II SA/Kr 662/2007 i 10 marca 2009 r., III SA/Kr 810/2008, opubl. w CBOSA.

¹¹⁸ Opubl. w Dz. U. z 2009 r. Nr 153 poz. 1227 ze zm. W art. 75 ust. 1 tej ustawy wskazano, że dodatek pielęgnacyjny

gaceni się” osób do nich uprawnionych, lecz są przeznaczone na pokrywanie przez osoby otrzymujące te świadczenia wydatków wynikających z niepełnej sprawności fizycznej lub intelektualnej do samodzielnej egzystencji. Konsekwentnie w judykaturze przyjmuje się, że świadczenia te wykluczają się wzajemnie, aby zapobiec pobieraniu świadczenia o tym samym charakterze i spełniającym identyczną funkcję z dwóch źródeł. Ustawodawca nie tylko wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie przez osobę uprawnioną, ale ponadto wyłączył swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać i wprowadził regułę kolizyjną wyłączającą przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego¹¹⁹. Realną konsekwencją takiej kolizji jest zobowiązanie świadczeniobiorcy do zwrotu pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, jako nienależnego.

3.5.2 Świadczenie pielęgnacyjne

Instytucja świadczenia pielęgnacyjnego została wprowadzona do polskiego systemu świadczeń rodzinnych 1 maja 2004 r. Jej pierwotnym założeniem, które aczkolwiek wypaczone - zachowało swoje znaczenie do dnia dzisiejszego, było zapewnienie osobom, które dla sprawowania opieki nad niepełnosprawną osobą bliską, rezygnują z zatrudnienia bądź takiego zatrudnienia nie podejmują, rekompensaty finansowej. Zatem świadczenie pielęgnacyjne w swojej istocie nie jest nagrodą za sprawowanie opieki nad bliską osobą niepełnosprawną, lecz jest instytucją pomocy ze strony państwa w sytuacjach, w których choroba, a w konsekwencji niepełnosprawność osoby bliskiej, wymuszają rezygnację albo nie podejmowanie zatrudnienia¹²⁰. Innymi słowy, „świadczenie pielęgnacyjne ma na celu zrekompensowanie utraty dochodu (...) na skutek rezygnacji z aktywności zawodowej dla opieki nad dzieckiem”¹²¹.

Sama instytucja świadczenia pielęgnacyjnego, podobnie zresztą jak i uśr, była przedmiotem wielu działań nowelizacyjnych. Doprowadziło to do sytuacji, w której przepisy prawa dotyczące materii świadczenia pielęgnacyjnego są niespójne same ze sobą, jak i z orzecznictwem TK oraz sądów administracyjnych. Co więcej, nieprecyzyjne przepisy budzą wiele kontrowersji w organach administracji publicznej, które zajmują się w pierwszej kolejności sprawami o ustalenie prawa do takich świadczeń. Konsekwentnie, część spraw z pierwszej instancji, wskutek wniesionych odwołań przechodzi do rozpoznania przez SKO oraz w przypadku skarg na decyzje SKO; przez WSA lub NSA¹²². Kontrowersje orzecznicze koncentrują się w głównej mierze wokół możliwości ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na rzecz małżonka opiekującego się niepełnosprawnym mężem albo żoną.

Warto także wspomnieć, iż w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r. (K 27/13) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy

przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia.

¹¹⁹ Wyrok NSA z 20 marca 2012 r., I OSK 1919/2011, opubl. w CBOSA.

¹²⁰ Por. W. Maciejko [w:] A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko: *Świadczenia rodzinne...*, jw., s. 292-296.

¹²¹ G. Niegowska: *Świadczenia...*, jw., s. 48.

¹²² Zob. A. Kokoszkiwicz: *Świadczenie pielęgnacyjne – potrzeba zmian*, „Prawo i Więź”, nr 1/2012, s. 58-60.

o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 konstytucji. Z komunikatu prasowego Trybunału wynika, że „Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że w okolicznościach tej sprawy doszło do naruszenia praw słusznie nabytych oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w odniesieniu do tej grupy osób, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, które jednocześnie nie spełniły przesłanek nabycia świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (...) Trybunał podkreślił, że deklarowana przez ustawodawcę konieczność racjonalizowania systemu świadczeń opiekuńczych w celu wyeliminowania nadwyżek, sama w sobie nie uzasadnia znoszenia praw słusznie nabytych. Przedsięwzięcie racjonalizujące nie może bowiem abstrahować od zastanych stosunków prawnych, zwłaszcza gdy mają charakter chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych”¹²³.

Świadczenie pielęgnacyjne stało się, począwszy od około połowy 2010 r. celem znacznej ilości wniosków o udzielenie pomocy ze strony organów administracji. Wynikało to po części z wyroków TK, jak i stosunkowo wysokiej, jak na świadczenia rodzinne, kwoty comiesięcznego wsparcia, skorelowanego z opłacanym z budżetu państwa, składkami na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne¹²⁴. Duże zainteresowanie tym świadczeniem oraz nieprecyzyjne w tej materii przepisy uśr doprowadziły do sytuacji, w których część spraw o ustalenie prawa do świadczenia została rozpoznanych przez organy I instancji zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów prawa, co z kolei budziło sprzeciw tak wnioskodawców jak i samorządowych kolegiów odwoławczych oraz sądów administracyjnych. W rezultacie po dziś dzień prowadzonych jest tysiące postępowań administracyjnych w sprawach, w których mogłoby być to zbyteczne. Co więcej, następujące po sobie nowelizacje uśr wprowadzające zmiany w odniesieniu do świadczenia pielęgnacyjnego są w pewnej części sprzeczne z ugruntowanym już orzecnictwem tak SKO, WSA, NSA i TK. Prowadzi to do niepożądanego sytuacji, w której organy administracji publicznej związane przepisami powszechnie obowiązującego prawa orzekają zgodnie z literą prawa, zaś WSA częstokroć dokonują wykładni tych samych przepisów *contra legem*¹²⁵.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 uśr świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, innym osobom, na których zgodnie z przepisami krio ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Odnośnie „innych osób” skonstruowane zostały dodatkowe regulacje¹²⁶. Konsekwentnie, inne osoby, na których zgodnie z przepisami krio ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności - inne niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, będą uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego

¹²³ Komunikat ze strony: www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2013/rozprawy.htm, odczyt z 10 grudnia 2013 r.

¹²⁴ Wyroki TK z dnia 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07 i z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07.

¹²⁵ Por. wyrok WSA w Krakowie z 15 listopada 2012 r., III SA/Kr 83/12, opubl. w CBOŚA, aczkolwiek mój pogląd nie zyskał aprobaty NSA, zob. wyrok NSA z 4 lipca 2014 r., I OSK 825/13.

¹²⁶ Art. 17 ust. 1a) uśr.

w przypadku gdy spełnione są łącznie następujące warunki: po pierwsze, rodzice osoby wymagającej opieki nie żyją, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, są małoletni lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, po drugie nie ma innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, są małoletnie lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i po trzecie nie ma osób, opiekuna faktycznego dziecka lub osoby będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, lub osoby te legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Wobec podmiotów uprawnionych do omawianego świadczenia sformułowany został *conditio sine qua non* - jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Specyficznym zagadnieniem, które powoduje wątpliwości orzecznicze jest możliwość rezygnacji z zatrudnienia albo nie podejmowania zatrudnienia (co warunkuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego) przez rolnika. Budziło to rozbieżne opinie, niemniej w świetle aktualnego orzecznictwa można uznać je za rozwiązane. NSA podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów, wskazując, że „prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę przyznania tej osobie świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22” uśr¹²⁷.

Należy przy tym zaznaczyć, że począwszy od 15 maja 2014 r. na gruncie uśr funkcjonuje art. 17 b, który przyczynił się do jaśniejszego wyrażenia woli ustawodawcy w zakresie świadczeń opiekuńczych dla osób związanych z rolnictwem. Gdy o świadczenia ubiegają się rolnicy, małżonkowie rolników bądź domownicy, świadczenia te przysługują odpowiednio: rolnikom w przypadku zaprzestania prowadzenia przez nich gospodarstwa rolnego, małżonkom rolników lub domownikom w przypadku zaprzestania prowadzenia przez nich gospodarstwa rolnego albo wykonywania przez nich pracy w gospodarstwie rolnym. Ustawodawca wskazał przy tym w jaki sposób należy badać okoliczność zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego lub zaprzestanie wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. Dowodem na taką okoliczność jest oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Praktyka osądzi takie rozwiązanie legislacyjne, które w moim przekonaniu jest złe. Organy administracji mają bowiem (w omawianych kategoriach spraw związanych z rolnikami ubiegającymi się o świadczenia opiekuńcze) dwojaką możliwość działania: przyjęcia takiego oświadczenia w poczet materiału dowodowego co implikuje (co do zasady, po spełnieniu pozostałych przesłanek) na konieczność ustalenia prawa do wnioskowanego świadczenia. Jeżeli jednak oświadczenie złożone pod odpowiedzialnością karną budzi wątpliwości organu, to zobligowany jest on do zawiadomienia organów ścigania o tym fakcie. Praktyka orzecznicza powinna w takim przypadku polegać na zawieszeniu postępowania do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd powszechny (karny) okoliczności prawdziwości złożonego oświadczenia. Jeżeli okaże się ono prawdziwe, świadczenie należy

¹²⁷ Uchwała NSA z 11 grudnia 2012 r., I OPS 5/12, opubl. w CBOSA.

przyznać. Do tego czasu przedmiotem działań aparatu państwa będzie jednak postępowanie organów ścigania w sprawie oświadczenia. Być może powstaną na ten temat opracowania naukowe – jak badać prawdziwość oświadczenia o zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego; w chwili obecnej nie wiem jak takie postępowanie organów ścigania powinno być przeprowadzane.

Dodatkowe wymagania warunkujące ustalenie prawa do świadczenia, dotyczą w pierwszej kolejności osoby wymagającej opieki i są związane z jej niepełnosprawnością. Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18-tego roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25-tego roku życia¹²⁸.

Przesłanki uniemożliwiające ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego można pogrupować według następującego schematu: związane z osobą sprawującą opiekę i związane z osobą wymagającą opieki.

W związku z pierwszą grupą przesłanek, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje jeżeli osoba sprawująca opiekę: ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego lub ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego. Dodatkowo, świadczenie nie przysługuje jeżeli członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnegoz tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego.

Stosownie zaś do drugiej grupy przesłanek świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje jeżeli osoba wymagająca opieki: pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej, rodzinnym domu dziecka albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu. Kluczowe w tej grupie jest pozostawienie czy wręcz artykułowanie poprzez nowelizację uśr przez ustawodawcę, spornego sformułowania o pozostawaniu w związku małżeńskim¹²⁹. Jak już była o tym mowa, taka przesłanka została podana pod krytykę przez WSA i TK¹³⁰. Świadczenie nie przysługuje

¹²⁸ Art. 17 ust. 1b) uśr.

¹²⁹ Por. P. Daniel: *Przyznawanie świadczeń pielęgnacyjnych osobom pozostającym w związku małżeńskim*, „Casus” nr 1/2013, gdzie autor wskazuje m. in., że „choć nowelizacja uśr nie usunęła wątpliwości dotyczących możliwości przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych na rzecz osób pozostających w związku małżeńskim, to jednak orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, iż w obecnym stanie prawnym brakuje podstaw do odmowy przyznania świadczenia w sytuacji, w której osobą wnioskującą o przyznanie pomocy jest małżonek niepełnosprawnego nieposiadający orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności”.

¹³⁰ Por. A. Kokoszkiwicz: *Polemika z artykułem p. Michaliny Topolewskiej - „Kto i w jaki sposób może się ubiegać o świadczenie pielęgnacyjne”* - Dziennik Gazeta Prawna z 16 maja 2011 r., nr 93, opubl. na: http://www.efp.org.pl/images/stories/polemika_z_artykuem_GP.pdf - odczyt z dnia 22 stycznia 2013 r.

także w sytuacji, gdy na osobę wymagającą opieki inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, lub na osobę wymagającą opieki inna osoba jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką.

Świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało w wysokości 520 zł miesięcznie – do końca czerwca 2013. Natomiast od 1 lipca 2013 r. miesięczna wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosiła 620 zł. Zasadnicza zmiana nastąpiła po energicznych protestach rodziców niepełnosprawnych dzieci na początku 2014 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych¹³¹. W jej art. 2 wskazano, że świadczenie pielęgnacyjne od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. wyniesie 800 zł miesięcznie, zaś oddnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. 1200 zł miesięcznie.

W art. 17 ust. 4 uśr sformułowana została nadto zasada dotycząca wypłaty świadczenia za niepełne miesiące kalendarzowe: „świadczenie pielęgnacyjne przysługujące za niepełne miesiące kalendarzowe wypłaca się w wysokości 1/30 świadczenia pielęgnacyjnego za każdy dzień. Należną kwotę świadczenia zaokrągla się do 10 groszy w górę”. Przepis budzi niekiedy problemy w kontekście daty początkowej, od której ustalone było prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Według jednej koncepcji, art. 17 ust. 4 stanowi *lex specialis*, w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w przepisach art. 24 i 24a uśr, co w konsekwencji prowadziło do przekonania, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ustala się od dnia złożenia wniosku o ustalenie tego prawa. Przyjmując taki tok rozumowania, ustalając prawo należy kwotę świadczenia pielęgnacyjnego przysługującą za niepełne miesiące kalendarzowe ustalić w wysokości 1/30 świadczenia pielęgnacyjnego za każdy dzień. Druga z koncepcji, opiera się na odrzuceniu omawianego przepisu jako *lex specialis* i na przyjęciu, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego ma swoją datę początkową w pierwszym dniu miesiąca, w którym wpłynął wniosek o ustalenie tego prawa.

3.5.3 Specjalny zasiłek opiekuńczy

Specjalny zasiłek opiekuńczy jest nowym świadczeniem rodzinnym, które na gruncie uśr pojawiło się począwszy od 1 stycznia 2013 r. Jego byt jest związany z omawianym powyżej świadczeniem pielęgnacyjnym. Nowelizacja uśr z 7 grudnia 2012 r. stwarzająca podwaliny pod funkcjonowanie specjalnego zasiłku opiekuńczego, w opinii autora uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej „zmierza do racjonalizacji zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego poprzez dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa”¹³². Jako uzasadnienie dla utworzenia nowej instytucji świadczeń rodzinnych dokonującej *de facto* podziału dotychczas funkcjonującego świadczenia pielęgnacyjnego na świadczenie o tej samej nazwie i specjalny zasiłek opiekuńczy, wskazano m. in., że „od 1 stycznia 2010 r. liczba osób ubie-

¹³¹ Opubl. w Dz. U. z 2014, poz. 559.

¹³² Druk sejmowy nr 724, opubl. na stronie www.sejm.gov.pl.

gających się o świadczenie pielęgnacyjne gwałtownie rośnie, z uwagi na zniesienie kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (w 2011 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o 100 %). Wśród grupy świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, w połączeniu ze zniesieniem kryterium dochodowego, o którym mowa powyżej, aż 83 % stanowią osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych pobierający świadczenie pielęgnacyjne. W tym znaczną część stanowią osoby nadużywające pomocy finansowej ze strony państwa. Zauważalna jest również postępująca tendencja do wyszukiwania przez osoby nieaktywne zawodowo osób niepełnosprawnych w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, bez faktycznego sprawowania opieki nad taką osobą. Konieczne jest więc inne określenie warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby środki z budżetu państwa były kierowane do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia”, w związku z czym celowy jest „podział osób otrzymujących dotychczas świadczenie pielęgnacyjne na dwie grupy podmiotów: osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne na podstawie nowych przepisów i osób otrzymujących specjalny zasiłek opiekuńczy”¹³³.

W myśl art. 16a ust. 1 uśr, specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami krio ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Począwszy od 1 stycznia 2015 r. zakres podmiotowy osób uprawnionych do tego świadczenia został znacząco poszerzony – o osoby nie podejmujące zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

W odróżnieniu od świadczenia pielęgnacyjnego, specjalny zasiłek opiekuńczy jest związany z dochodem rodziny. Przewidziano także instytucję podwyższonego kryterium dochodowego, opierając ją na zasadach tożsamyh z omawianym już art. 5 ust. 3 uśr. Niemniej, art. 16a) ust. 4 i 5 przewidziano odrębne od ogólnych, kazuistyczne sposoby kategoryzowania dochodów na potrzeby ustalenia prawa do tego świadczenia.

Wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego jest ustalona na poziomie 520 zł miesięcznie, z zastrzeżeniem, że zasiłek przysługujący za niepełne miesiące kalendarzowe wypłaca się w wysokości 1/30 specjalnego zasiłku opiekuńczego za każdy dzień, zaś należną kwotę zasiłku zaokrągla się do 10 groszy w górę. Może to rodzić wątpliwości analogiczne do uprzednio opisywanych, w tej samej materii.

Analogicznie jak w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego, przesłanki uniemożliwiające ustalenie prawa do specjalnego zasiłku pielęgnacyjnego można pogrupować według schematu: związane z osobą sprawującą opiekę i związane z osobą wymagającą opieki.

¹³³ Tamże.

Specjalny zasiłek opiekuńczy nie przysługuje co do zasady, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz gdy członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego. Zasiłek nie przysługuje także, gdy osoba wymagająca opieki została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej, w rodzinnym domu dziecka albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, z wyjątkiem podmiotu wykonującego działalność leczniczą, i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, na osobę wymagającą opieki inna osoba ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub prawo do świadczenia pielęgnacyjnego oraz gdy na osobę wymagającą opieki inna osoba jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką.

Ponad rok temu (w 2014 r.) wyrażałem przekonanie, że ze specjalnym zasiłkiem opiekuńczym związane są olbrzymie kontrowersje, zwłaszcza ze strony potencjalnych świadczeniobiorców. Wynikać miałyby to z faktu, iż omawiany zasiłek wespół ze świadczeniem pielęgnacyjnym z art. 17 uśr (przy czym świadczenia te są instytucjami opieki społecznej o charakterze następczym w stosunku do świadczenia pielęgnacyjnego sprzed nowelizacji uśr) są narzędziami znacznie ograniczającymi zakres opieki społecznej. Oznacza to, zgodnie z duchem nowelizacji ograniczenie kręgu osób korzystających ze wsparcia państwa, uprzednio realizowanego poprzez świadczenie pielęgnacyjne. Wśród elementów o charakterze ograniczającym należy podkreślić chociażby wprowadzenie kryterium dochodowego przy świadczeniu pielęgnacyjnym czy warunek rezygnacji z zatrudnienia w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego. Wyrażałem przekonanie, że ów wprowadzony warunek rezygnacji z zatrudnienia będzie w moim przekonaniu czynnikiem powodującym spory pomiędzy stronami a organami administracji, a w następstwie tych sporów będzie stanowił przyczynek do skarg do WSA. Upraszczając, w przypadku osób które pobierały świadczenie pielęgnacyjne (a więc rezygnowały albo nie podejmowały zatrudnienia), w obecnym stanie prawnym ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego (a więc świadczenia zastępczego) będzie bardzo utrudnione. Osoby takie – skoro nie pracowały bo świadczyły opiekę – nie mogą rezygnować z pracy, a jest to warunek konieczny aby otrzymać zasiłek. Prowadzi to do sytuacji, w której ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego będzie niemożliwe. Na ten problem zwraca uwagę WSA w Bydgoszczy: „W ocenie Sądu nie jest przeszkodą do uznania rezygnacji z zatrudnienia to, że

skarżąca nie podjęła próby rejestracji jako osoba bezrobotna. W ocenie Sądu nie ma potrzeby tworzenia fikcji, działań pozornych w sprawach wykazania rezygnacji z zatrudnienia. Wydaje się, że pomimo odmiennej regulacji prawnej w celu zrozumienia istoty instytucji rezygnacji z zatrudnienia aktualne pozostaje orzecznictwo, które zostało ugruntowane na tle art. 17 ustawy w wersji obowiązującej przed dniem 1 stycznia 2013r. W wyroku NSA z dnia 21 września 2012 r. wyrażony został pogląd: „Musi więc istnieć wyraźny i bezpośredni związek (czasowy i co do motywów) między rezygnacją z zatrudnienia a podjęciem opieki nad wskazaną w ustawie osobą”¹³⁴. Pomimo, że wyrok uważałem za wadliwy i wydany w duchu *contra legem*, podzielałem tezę Sądu o „działaniach pozornych”. Jak się wydaje, w obecnej sytuacji prawnej, aby uzyskać specjalny zasiłek opiekuńczy, część osób powinna celowo podjąć zatrudnienie, przykładowo na dzień lub dwa, a następnie z niego zrezygnować i przedstawić ten fakt organowi administracji, powołując się przy tym na rezygnację z zatrudnienia dla celów sprawowania opieki i otrzymania świadczenia w formie zasiłku.

Począwszy od 2015 r. ustawodawca porzucił ścieżkę ograniczania dostępu do świadczeń rodzinnych, wybierając rozwiązanie przeciwne – szerokiego doń dostępu. funkcjonują zatem obecnie trzy świadczenia o charakterze *stricte* opiekuńczym: świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna (pomijam zasiłek pielęgnacyjny). Świadczeniobiorcy (wyborcy) z pewnością będą przez pewien czas z takich rozwiązań normatywnych zadowoleni, co przyczyni się do stabilizacji tymczasowej sytuacji politycznej. Pozostanie jednak czekać na możliwość oceny skutków takiej legislacji przyjmując metodę ekonomicznej analizy prawa. Jestem przekonany, że koszty szerokiego dostępu do świadczeń znacznie przekroczą koszty uprzednio funkcjonującego rozwiązania z jednym tylko świadczeniem pielęgnacyjnym.

3.6 Formalizm procesowy w sprawach o świadczenia rodzinne

Postępowanie w sprawach o świadczenia rodzinne jest postępowaniem sformalizowanym, toczącym się według ściśle określonych reguł.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że jest postępowaniem wnioskowym – ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej, składany w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby¹³⁵. Wniosek składany jest na urzędowym formularzu wraz z załącznikami¹³⁶. W przypadku błędów wnioskodawców przejawiających się w złożeniu nieprawidłowo wypełnionych albo niepełnych wniosków, organy właściwe stosują wezwanie do uzupełnienia braków, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia¹³⁷.

Na gruncie uśr przewidziana została także instytucja nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, będąca swego rodzaju zabezpieczeniem w sytuacjach, gdy pomoc w formie świadczeń rodzinnych została skierowana niezgodnie z ogólnym założeniem uśr.

¹³⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 czerwca 2013 r., II SA/Bd 463/13, opubl. w CBOSA.

¹³⁵ Art. 23 ust. 1 i 2 uśr.

¹³⁶ Por. art. 23 ust. 3 -9 uśr.

¹³⁷ Art. 24 a) ust. 1 i 2 uśr.

Za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania; świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia; świadczenia rodzinne wypłacone za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne; świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego. Na osobie, która pobrała takie świadczenia, ciąży obowiązek ich zwrotu, przy czym podlegają one zwrotowi łącznie z ustawowymi odsetkami naliczanymi od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczeń rodzinnych do dnia spłaty.

W art. 30 ust. 9 uśr przewidziana została ponadto instytucja ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, opierająca się na uznaniu administracyjnym organu właściwego. W myśl przytoczonego przepisu, organ może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. W praktyce orzeczniczej przepis ten niekiedy prowadzi do rozbieżności w oczekiwaniach osób, które świadczenia nienależnie pobrały a pracowników administracji, którzy oceniają poszczególne sytuacje, przy czym pojęcie „uzasadnionych okoliczności” jest z reguły znacznie szerzej interpretowane przez tych pierwszych¹³⁸.

4. Dodatki mieszkaniowe

Poczawszy od 1 stycznia 2002 r., w Polsce funkcjonuje instytucja dodatku mieszkaniowego, znajdująca swoje umocowanie w udm. Pierwotnie, dodatki mieszkaniowe zostały wprowadzone ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych¹³⁹. Idea tego świadczenia pomocowego polega na pokryciu ze środków publicznych tej części wydatków mieszkaniowych, która przekracza określony poziom”. „Część wydatków na mieszkanie musi pokryć sam najemca i jest to część określona w procentach bieżących dochodów gospodarstwa domowego. Są to dopuszczalne obciążenia wydatkami na mieszkanie gospodarstw domowych o niskich dochodach”¹⁴⁰. Innymi słowy, „dodatek mieszkaniowy jest rodzajem publicznoprawnego świadczenia pieniężnego, przysługującego

¹³⁸ Por. wyrok NSA z 11 lutego 2010 r., I OSK 1269/2009, opubl. w CBOSA.

¹³⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, opubl. w Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.

¹⁴⁰ H. Kulesza [w:] T. Biliński, H. Kulesza: *Czynsze i dodatki mieszkaniowe: uwarunkowania, konsekwencje i porady praktyczne*, Warszawa ; Zielona Góra 1995, s. 45.

osobie, która spełnia warunki określone prawem. Jego celem jest pokrycie z funduszy publicznych części kosztów utrzymania, jakie obowiązana jest ponieść osoba uprawniona do otrzymania tego dodatku¹⁴¹. „Najprościej wyrażając jego istotę – jest to dopłata do wydatków na mieszkanie”¹⁴².

Zakres podmiotowy omawianego świadczenia wynika wprost z udm, i swoim zasięgiem obejmuje najemców oraz podnajemców lokali mieszkalnych, osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właściciele samodzielnych lokali mieszkalnych, inne osoby mające tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszące wydatki związane z jego zajmowaniem, osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekujące na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny. W udm zastrzeżono przy tym, że dodatek mieszkaniowy przysługuje na podstawie tylko jednego z tytułów wymienionych wyżej, co jak się wydaje, „ma zapobiegać pewnym nadużyciom ze strony świadczeniobiorców”¹⁴³.

Rozwiązania legislacyjne zastosowane na gruncie udm są niezwykle kazuistyczne, w szczególności zaś w odniesieniu do sposobów postępowania w sprawach ustalania rozmaitych wartości, niezbędnych dla ustalenia samego świadczenia jak i jego wypłaty¹⁴⁴.

Dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175 % kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125 % tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku¹⁴⁵.

Za dochód, na potrzeby dokonywania obliczeń, uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dodatków dla sierot zupełnych, jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku z tytułu urodzenia dziecka, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego oraz zapomogi pieniężnej, o której mowa w przepisach o zapomodze pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r. Dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego ustala się na podstawie powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego,

¹⁴¹ A. Gola [w:] L. Myczkowski, A. Gola: *Ochrona praw lokatorów, dodatki mieszkaniowe: komentarz*, Warszawa 2003, s. 194.

¹⁴² G. Manjura-Niškiewicz: *Dodatki mieszkaniowe: komentarz*, Warszawa 2010, s. 18.

¹⁴³ R. Dziczek: *Ochrona praw lokatorów, dodatki mieszkaniowe: komentarz, wzory pozwów*, Warszawa 2012, s. 256.

¹⁴⁴ Por. art. 3 do 6 udm.

¹⁴⁵ Przy wydawaniu decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego uwzględnia się kwotę najniższej emerytury obowiązującą w dniu złożenia wniosku, ogłaszaną przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „*Monitor Polski*”, na podstawie art. 94 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, opubl. w Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm. Kwota najniższej emerytury od 1 marca 2012 r. wynosi 799,18 zł.

ostatnio ogłaszanego przez Prezesa GUS, co stanowi rozwiązanie analogiczne do tego na gruncie uśr.

Przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby.

Interesującą jednostką występującą na gruncie udm, jest tzw. „normatywna powierzchnia użytkowa”, która *de facto* ustanawia maksymalną wielkość powierzchni pomieszczeń w jakich powinni zamieszkiwać beneficjenci dodatków mieszkaniowych¹⁴⁶. Przesądza to o skierowaniu pomocy w tej formie do osób mieszkających na odpowiednio niedużej powierzchni (analogia do uśr – tam pomoc skierowana jest do osób osiągających odpowiednio niskie dochody).

Powierzchnia normatywna w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać: 35 m² - dla 1 osoby, 40 m² - dla 2 osób, 45 m² - dla 3 osób, 55 m² - dla 4 osób, 65 m² - dla 5 osób, 70 m² - dla 6 osób, a w razie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym większej liczby osób dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normatywną powierzchnię tego lokalu o 5 m².

Normatywną powierzchnię powiększa się o 15 m², jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku lub osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju. O wymogu zamieszkiwania w oddzielnym pokoju orzekają powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności¹⁴⁷.

Wydatki na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego oblicza się, dzieląc wydatki za ten lokal przez jego powierzchnię użytkową i mnożąc uzyskany w ten sposób wskaźnik przez normatywną powierzchnię.

Konkludując, dodatek mieszkaniowy przysługuje, gdy powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego nie przekracza normatywnej powierzchni o więcej niż 30 % albo 50 % pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej tego lokalu nie przekracza 60 % . Konsekwentnie, wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, a kwotą stanowiącą wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości 15 % dochodów gospodarstwa domowego - w gospodarstwie jednoosobowym, 12 % dochodów gospodarstwa domowego - w gospodarstwie 2-4-osobowym, 10 % dochodów gospodarstwa domowego - w gospodarstwie 5-osobowym i większym.

Jeżeli średni miesięczny dochód jest równy lub wyższy od 150 % kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100 % tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, lecz nie przekracza odpowiednich wysokości średnich miesięcznych dochodów, wówczas dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego przyjmuje się wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości 20 % dochodów gospodarstwa domowego - w gospodarstwie jednooso-

¹⁴⁶ Zob. G. Manjura-Niškiewicz: *Dodatki...*, jw., s. 101.

¹⁴⁷ Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, opubl. w Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776, ze zm.

bowym, 15 % dochodów gospodarstwa domowego - w gospodarstwie 2-4-osobowym, 12 % dochodów gospodarstwa domowego - w gospodarstwie 5-osobowym i większym.

Wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego, takie jak czynsz, opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej, zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego, inne opłaty za używanie lokalu mieszkalnego, opłaty za energię cieplną, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych, wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczałtu na zakup opału. Nie stanowią wydatków, wydatki poniesione z tytułu ubezpieczeń, podatku od nieruchomości, opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, opłat za gaz przewodowy, energię elektryczną, dostarczane do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) na cele bytowe.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „rozważenia wymaga, czy nie byłoby bardziej celowe ujednoczenie przepisów dotyczących dochodu i prowadzenia gospodarstwa domowego (w ups i udm)”¹⁴⁸.

Jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest wyższy od określonego powyżej, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości dodatku mieszkaniowego, należny dodatek mieszkaniowy obniża się o tę kwotę. Jeżeli powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni, dodatek mieszkaniowy ustala się w wysokości różnicy między wydatkami ponoszonymi za ten lokal a odpowiednią kwotą. Wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem, nie może przekraczać 70 % wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 70 % faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni. Końcowo przyznano także kompetencje radzie gminy, do podwyższenia lub obniżenia, nie więcej niż o 20 punktów procentowych, wysokość wskaźników procentowych.

Kompetencje do decydowania w zakresie przyznania albo odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego mają organy wykonawcze gmin¹⁴⁹.

Oprócz zacytowanej i opisanej w ograniczonym zakresie udm, regulującej przedmiotową materię, dodatkowym aktem prawnym jest rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych¹⁵⁰. Rozporządzenie to, konsekwentnie do „ducha” udm, określa szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, sposób ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału, wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego¹⁵¹.

¹⁴⁸ G. Manjura-Niśkiewicz: *Dodatki...*, jw., s. 127.

¹⁴⁹ Art. 7 ust. 1 udm - Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. Do wniosku dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz inne niezbędne dokumenty.

¹⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych, opubl. w Dz. U. z 2001 r., Nr 156, poz. 1817, ze zm.

¹⁵¹ Por. „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych” NIK z marca 2010 r., dostępna na stronie internetowej NIK i w materiałach własnych.

5. Pomoc osobom uprawnionym do alimentów

Regulacje zawarte w upoua stanowią już trzecią, po ustawie z 1974 r. o funduszu alimentacyjnym¹⁵² i ustawie z 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej¹⁵³, „próbę usystematyzowania przez ustawodawcę zagadnień związanych z administracyjnoprawną reglamentacją sfery obowiązku administracyjnego”¹⁵⁴.

Przyczynkiem do aktualnej regulacji tej sfery sektora pomocy społecznej było, jak się wydaje, przekonanie, że skoro organy państwa nie są w stanie doprowadzić do realizowania przez obywateli prawomocnych orzeczeń sądów zasądzających alimenty, to osobom, które z powodu niemożności wyegzekwowania należnych im alimentów znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej należy pomóc. W przeszłości fundusz, który funkcjonował niespełna 30 lat; od 1975 do 2004, miał też cel dyscyplinujący – powołano go także po to, by wzmocnić odpowiedzialność osób zobowiązanych do alimentacji. Funkcją tej fundusz alimentacyjny nie realizował w stopniu zadowalającym; wszystkie nowelizacje ustawy o funduszu alimentacyjnym służyły rozszerzeniu funkcji socjalnej, rangę oddziaływania dyscyplinującego marginalizując. Doprowadziło to do sytuacji, w której odsetek kwot ściąganych od dłużników w porównaniu do kwoty wypłaconych świadczeń w ostatniej dekadzie wynosił około 13–14 %¹⁵⁵. Innymi słowy, „regulacja zawarta w upoua prowadzi do przekonania, że dotychczas wypracowane instrumenty dochodzenia należności alimentacyjnych zasądzonych przez sąd zbyt często zawodzą, zaś częstotliwość i skala unikania realizacji obowiązku alimentacyjnego przez osoby do tego zobligowane wymagają odrębnej interwencji państwa”¹⁵⁶. Powyższe wydaje się być poparte przekonaniem o istotnej potrzebie takiej regulacji, co znalazło swoje odzwierciedlenie w stworzeniu preambuły do upoua¹⁵⁷. Szczególne znaczenie upoua w systemie pomocy społecznej wyznacza także treść tej preambuły¹⁵⁸.

Stosunkowo nieobszerna¹⁵⁹ ustawa obejmuje swoim zakresem podmiotowym obywateli polskich oraz cudzoziemców, przy czym warunkiem *sine qua non* jest aby beneficjenci zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres świadczeniowy, w którym

¹⁵² Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, opubl. w Dz. U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200, ze zm.

¹⁵³ Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, opubl. w Dz. U. z 2005 r., Nr 86, poz. 732 ze zm.

¹⁵⁴ W. Maciejko [w:] A. Korcz-Maciejko: *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów : komentarz*, Warszawa 2010, s. 9.

¹⁵⁵ Zob. uzasadnienie obywatelskiego projektu ustawy fundusz alimentacyjny, druk sejmowy nr 176 z 22 grudnia 2005 r., opubl. na sejm.gov.pl.

¹⁵⁶ A. Korcz-Maciejko: *Ustawa o pomocy...*, jw., s. 9-10.

¹⁵⁷ Por. S. Lewandowski: *Kontrowersje wokół preambuły*, „*Studia Iuridica*” nr XXXI/1996, s. 87 - 95.

¹⁵⁸ Uważając, że dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem wskazanych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym członków ich rodziny, konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji, wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji, stanowi się co następuje.

¹⁵⁹ Upoua liczy 48 artykułów, w tym 12 jest pominiętych albo skreślonych, zaś 9 artykułów stanowią przepisy o charakterze intertemporalnym i derogacyjnym.

otrzymują świadczenia z funduszu alimentacyjnego, chyba że dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej¹⁶⁰.

W upoua wyraźnie zarysowuje się idea, aby pomocy udzielać niejako „dwuetapowo”. W pierwszej kolejności poprzez działania dyscyplinujące dłużników alimentacyjnych do regulowania swoich zobowiązań finansowych względem bliskich, w drugiej zaś, poprzez ustalanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego na rzecz osób uprawnionych, w przypadku gdy wspomniane działania dyscyplinujące nie przynoszą pożądanego efektu. Dwuetapowość znalazła swój wyraz w nazwach rozdziałów 2-go i 3-go upoua: „Zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego w przypadku bezskuteczności egzekucji oraz działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych” i „Warunki nabywania prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego”.

Kluczowym pojęciem na gruncie upoua jest „bezskuteczność egzekucji”, która *de facto* warunkuje możliwość objęcia pomocą. Oznacza to egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych. Za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika albo braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą¹⁶¹.

Postępowanie w sprawach normowanych upoua prowadzą tzw. „organy właściwe”, podzielone według kompetencji na organy właściwe wierzycieli i dłużników, przy czym kryterium podziału stanowi miejsce zamieszkania adresatów działalności organów¹⁶². Warto przy tym podkreślić, że upoua jako swoisty łącznik materii administracyjnej, karnej i cywilnej, wyposaża organy administracji publicznej w szczególne prerogatywy jak i zobowiązuje do podejmowania działań informujących. Wymienić tu należy obowiązek informacyjny względem sądu, o bezczynności lub wszelkich przejawach opieszałości komornika sądowego prowadzącego postępowanie egzekucyjne przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu¹⁶³. Nadto w sprawach o roszczenia alimentacyjne organ właściwy wierzyciela albo organ właściwy dłużnika mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli, działając z wykorzystaniem uprawnień prokuratora¹⁶⁴. Przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej finansowanym w formie dotacji celowej z budżetu państwa¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Zob. art. 1a upoua.

¹⁶¹ Art. 2 pkt 2 upoua.

¹⁶² Art. 2 pkt 9 i 10 upoua. Zob. także: E. Mazurczak-Jasińska: *Ustawa o pomocy uprawnionym do alimentów*[w:] *Z aktualnych problemów prawa pracy i prawa socjalnego...*, jw., s. 173-194.

¹⁶³ Art. 3 ust. 8 upoua

¹⁶⁴ Art. 7 ust. 1 i 2 upoua w zw. z art. 55-60 kpc.

¹⁶⁵ Art. 31 ust. 1 upoua.

5.1 Dyscyplinowanie dłużników alimentacyjnych

Do zainicjowania działań dyscyplinujących dłużnika alimentacyjnego uprawniony w pierwszej kolejności jest wierzyciel alimentacyjny, co wynika *explicite* z treści art. 3 ust. 1 upoua¹⁶⁶. W drugiej kolejności jest do tego uprawniony organ właściwy wierzyciela, z tym, że jego aktywność w tym zakresie uwarunkowana jest trzema rozłącznymi przesłankami; wierzyciel złożył wniosek o podjęcie działań do organu właściwego wierzyciela, osobie uprawnionej przyznano prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, umieszczono osobę uprawnioną w pieczy zastępczej. Z upoua wynika zatem niezbicie pomocniczy charakter organów administracji publicznej w sprawach o świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Organ jest *sui generis* dysponentem prerogatyw strony – wierzyciela alimentacyjnego, przez co w jego interesie podejmuje szereg działań zmierzających do poprawienia jego sytuacji¹⁶⁷.

Postępowanie dyscyplinujące jest postępowaniem sformalizowanym, w które zaangażowanych może zostać szereg instytucji, zwłaszcza zaś: organ właściwy wierzyciela, dłużnika, organ egzekucyjny, starosta, komornik i sąd. Szczegółowe zasady postępowania zostały uregulowane w przepisach art. 3 do 8d) upoua.

Kwestią kontrowersyjną na którą należy zwrócić uwagę jest dolegliwość jaka potencjalnie może dotyczyć dłużnika alimentacyjnego, tj. nadanie mu przymiotu „dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych”.

W przypadku gdy dłużnik uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego lub odmówił złożenia oświadczenia majątkowego, zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, bez uzasadnionej przyczyny, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych - organ właściwy dłużnika wszczyna postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych¹⁶⁸. Konsekwencją takiego postępowania może być wydanie decyzji o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, co – po uzyskaniu przez nią ostateczności - rodzi konsekwencje dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. Na podstawie wniosku, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Po drugie, składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 kk, tj. o przestępstwo nie alimentacji zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch¹⁶⁹.

¹⁶⁶ W przypadku bezskuteczności egzekucji osoba uprawniona może złożyć do organu właściwego wierzyciela wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego.

¹⁶⁷ Należy przy tym podkreślić, że nie przesądza to o nabyciu przymiotu strony przez organ w postępowaniu administracyjnym. W postanowieniu z 12 maja 2011 r., I OSK 991/2010, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał m. in., że wypełnienie przez organ ustawowego obowiązku nie czyni zeń strony w postępowaniu administracyjnym zainicjowanym takim wnioskiem.

¹⁶⁸ Art. 5 ust. 3 upoua.

¹⁶⁹ Zob. Z. Siwik: *Komentarz do art. 209 [w:] Kodeks karny : komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2010.

Wydanie decyzji zatrzymującej prawo jazdy dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych jest kontrowersyjne. Z jednej strony takie rozwiązanie sankcjonuje ingerencję organów państwa w sferę uprawnień dłużnika, która to ingerencja może mieć charakter dyscyplinujący, z drugiej zaś mogą stać w sprzeczności z ideą aktywizacji zarobkowej dłużnika, jak i założeniem, że to sam dłużnik alimentacyjny ma doprowadzić do spłaty swoich zobowiązań, tymczasowo kredytowanych przez organy państwa. W obecnych realiach gospodarczych, dokument prawa jazdy stanowi istotny walor pracownika na rynku pracy, a zatem pozbawienie go, może wpływać na osłabienie możliwości zarobkowania dłużnika, a co za tym idzie, regulowania swoich zobowiązań. Problem budzi także kontrowersje natury konstytucyjnej, wszak na gruncie uprzednio obowiązującej w tej sferze ustawy, wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że zatrzymanie prawa jazdy przewidziane w ustawie o dłużnikach alimentacyjnych winno służyć realizacji podstawowego celu tej ustawy, jakim jest zapewnienie skuteczności w egzekwowaniu należności alimentacyjnych. Takiego celu – zdaniem Trybunału – nie można osiągnąć przez zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, którego aktywność zawodowa (potencjalna bądź realna) łączy się z posiadaniem prawa jazdy, przy czym o ile bezspornym pozostaje stosowanie środków aktywizacji zawodowej wobec dłużników alimentacyjnych (np. przez kierowanie dłużnika alimentacyjnego do prac organizowanych na zasadach robót publicznych), o tyle zatrzymanie prawa jazdy w wielu sytuacjach nie służy podstawowemu celowi ocenianej regulacji ustawowej¹⁷⁰.

W podobnym tonie kształtuje się aktualne orzecznictwo NSA. W wyroku z 17 lutego 2012 r. sąd wskazał, że porównując rozwiązania zawarte w ustawie z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej i w obowiązującej upoua należy dojść do wniosku, że obecna regulacja w przepisach art. 5 ust. 5 i 6 mieści rozwiązania analogiczne do zawartych w zakwestionowanym przez TK art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej z 2005 r. W ocenie NSA oznacza to, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z tak zwaną wtórną niekonstytucyjnością, polegającą na powtórzeniu przez parlament rozwiązania prawnego, już uznanego przez TK za sprzeczny z aktem prawnym wyższego stopnia¹⁷¹.

W przypadku gdy ustanie przyczyna zatrzymania prawa jazdy oraz dłużnik alimentacyjny przez okres ostatnich 6 miesięcy wywiązał się w każdym miesiącu ze zobowiązań alimentacyjnych w kwocie nie niższej niż 50 % kwoty bieżąco ustalonych alimentów lub nastąpi utrata statusu dłużnika alimentacyjnego – dochodzi do uchylenia decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na wniosek organu właściwego dłużnika skierowanego do starosty. Innymi słowy, ustawodawca poprzez takie rozwiązanie założył, że w przypadku osiągnięcia celu dyscyplinującego, możliwe będzie ponowne przywrócenie uprawnień, a więc faktyczne cofnięcie nałożonej kary.

¹⁷⁰ Wyrok TK z 22 września 2009 r., P 46/07, opubl. na www.trybunal.gov.pl.

¹⁷¹ Wyrok NSA z 17 lutego 2012 r., I OSK 264/2011, opubl. w CBOSA.

5.2 Prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25 roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności - bezterminowo. A zatem wsparcie z funduszu alimentacyjnego ukierunkowane jest na dzieci. Prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, podobnie jak zasiłek rodzinny w uśr, zależy od odpowiednio niskiego dochodu na osobę w rodzinie, ustalonego na poziomie 725 zł. Szereg definicji jak i sposobów postępowania w sprawach o świadczenia jest zbliżony do omawianego na gruncie uśr¹⁷². Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie wyższej niż 500 zł. Konsekwentnie, w sytuacji gdy na rzecz dzieci zostały zasądzone alimenty wyższe aniżeli 500 zł miesięcznie, nie będzie możliwe ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego w takiej wysokości i zostaną one faktycznie obniżone do maksymalnej wartości.

Postępowanie w sprawach o świadczenia przewidziane w upoua jest, analogicznie jak w uśr, postępowanie sformalizowanym. Ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego, przy czym wniosek taki zawiera szereg elementów¹⁷³. Prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego ustala się na okres świadczeniowy począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek do organu właściwego wierzyciela, nie wcześniej niż od początku okresu świadczeniowego do końca tego okresu. Okres świadczeniowy trwa od dnia 1 października do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego.

Na gruncie upoua należy zwrócić uwagę na instytucję zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z funduszu. Z art. 23 upoua wynika *explicite*, że osoba, która pobrała nienależnie świadczenia, jest obowiązana do ich zwrotu wraz z ustawowymi odsetkami, przy czym odsetki są naliczane od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, do dnia spłaty. Nienależnie pobrane świadczenie to, zgodnie ze słowniczkiem ustawowym z art. 2 upoua, świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części, przyznane lub wypłacone w przypadku świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia, wypłacone bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, jeżeli stwierdzono nieważność decyzji przyznającej świadczenie albo w wyniku wznowienia postępowania uchylono decyzję przyznającą świadczenie i odmówiono prawa do świadczenia, wypłacone, w przypadku gdy osoba uprawniona w okresie ich pobierania otrzymała, niezgodnie z kolejnością określoną w **art. 28** upoua, zaległe lub bieżące alimenty, do wysokości otrzymanych w tym okresie alimentów¹⁷⁴. W praktyce organów administracji zdarzają się niekiedy problemy związane z oma-

¹⁷² Zob. art. 9 upoua.

¹⁷³ Art. 15 upoua.

¹⁷⁴ Stosownie do art. 28 ust. 1 upoua, w okresie, w którym osoba uprawniona otrzymuje świadczenia z funduszu alimen-

wianą materia, w szczególności w kontekście otrzymania w okresie pobierania świadczeń z funduszu zaległych lub bieżących alimentów. Powyższe wynika z dwóch kwestii: wadliwego działania organów egzekucyjnych lub komorników oraz celowego działania stron¹⁷⁵. Odnosnie działania organów i komorników, w praktyce orzeczniczej występują sytuacje, w których dochodzi do przekazywania jednostkowych kwot wyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych – na rzecz wierzycieli alimentacyjnych, co jest w sposób oczywisty sprzeczne z art. 28 ust. 1 upoua oraz z art. 27 ust. 9 upoua¹⁷⁶. Dochodzi zatem do sytuacji, w których strona otrzymuje zarówno świadczenia z funduszu alimentacyjnego jak i środki od organu egzekucyjnego. Prowadzi to wprost, do uznania tych pierwszych za świadczenia nienależnie pobrane, pomimo braku winy strony a błędu organu. W dalszej kolejności implikuje to na konieczność ich zwrotu. Celowe działanie stron polega na zatajaniu przed organem prowadzącym postępowanie informacji na temat otrzymywanego wsparcia od dłużnika alimentacyjnego, co jest działaniem krótkowzrocznym. Dłużnicy alimentacyjni, po otrzymaniu decyzji zobowiązujących do zwrotu świadczeń wypłaconych w ich zastępstwie z funduszu alimentacyjnego, częstokroć negują ich wysokość, wskazując właśnie, że część świadczeń była bieżąco przekazywana wierzycielowi.

W art. 23 ust. 8 upoua została jednak przewidziana możliwość udzielenia ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń. W myśl tego przepisu, organ właściwy wierzyciela oraz marszałek województwa mogą umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Konstrukcja ulgi, analogicznie jak w uśr została oparta na uznaniu administracyjnym.

Systemowe rozwiązania zastosowane w upoua nawiązuje do swego rodzaju przymusowego, krótkoterminowego kredytu, udzielanego przez państwo dłużnikowi alimentacyjnemu. Oznacza to, że fundusz alimentacyjny, w odróżnieniu od środków finansowych przeznaczonych na realizację świadczeń rodzinnych z uśr czy zasiłków z ups, nie ma charakteru bezzwrotnego, ukierunkowanego na udzielanie doraźnej pomocy. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego są jedynie substytutem właściwej alimentacji, a co więcej, organy administracji ponosząc związane z tym koszty, zobowiązane są do działania w kierunku ich wyrównania. Taka koncepcja została wyrażona wprost w art. 27 upoua. Dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świad-

tacyjnego, z kwoty uzyskanej z egzekucji od dłużnika alimentacyjnego organ prowadzący postępowanie egzekucyjne zaspokaja w następującej kolejności: 1) należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy - do ich całkowitego zaspokojenia, 2) należności powstałe z tytułu zaliczek alimentacyjnych wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej - do ich całkowitego zaspokojenia, 3) należności wierzyciela alimentacyjnego - do ich całkowitego zaspokojenia, 4) należności likwidatora funduszu alimentacyjnego.

¹⁷⁵ Z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o funduszu alimentacyjnym, druk sejmowy nr 1393, opubl. na sejm.gov.pl: także wiele innych szczegółowych rozwiązań projektu jest reakcją na złą dotychczas pracę komorników w sprawach alimentacyjnych. Instrumenty wymuszające rzetelne podejście do egzekucji alimentów otrzymały organy właściwe. Samorząd komorniczy ma je na podstawie art. 70 i następnych ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach i egzekucji, jednak z nich nie korzysta pomimo wysoce nagannej postawy członków tego samorządu w prowadzeniu spraw alimentacyjnych.

¹⁷⁶ W okresie, w którym osoba uprawniona otrzymuje świadczenia z funduszu alimentacyjnego komornik sądowy przekazuje wyegzekwowane od dłużnika kwoty zaliczone na poczet alimentów organowi właściwemu wierzyciela do wysokości wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego wraz z odsetkami.

czeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami, przy czym odsetki są naliczane od pierwszego dnia następującego po dniu wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, do dnia spłaty. Zobowiązanie do zwrotu przyjmuje formę decyzji administracyjnej, zaś należności podlegają ściągnięciu w trybie przepisów upea.

Specyficzną sytuacją, aczkolwiek mającą miejsce w praktyce orzeczniczej organów administracji, jest śmierć dłużnika alimentacyjnego. Taka sytuacja prowadzi niekiedy do wstrzymania wypłaty świadczeń co budzi zdecydowany sprzeciw i niezrozumienie wierzycieli alimentacyjnych, których egzystencja jest w pewnym stopniu powiązana z tymi świadczeniami. „Konstrukcja postępowania w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a więc w szczególności przyznawania jak i wypłaty świadczeń jest nierozzerwalnie związana z osobą dłużnika alimentacyjnego, będącego zobowiązanym do alimentacji na rzecz określonych osób, który jednak tego obowiązku nie realizuje. Świadczenia z funduszu wypłacane są niejako w zastępstwie osoby zobowiązanej do alimentacji, zatem słusznie w moim przekonaniu wywieziono, że w przypadku śmierci tej osoby, wygasa zobowiązanie do tej alimentacji, a zatem konsekwentnie wygasa także prawo do świadczeń z funduszu - jako substytutu właściwej alimentacji¹⁷⁷. Idąc dalej - wypłacanie takich świadczeń pomimo zaistnienia wydarzenia w postaci śmierci dłużnika alimentacyjnego prowadziłyby wprost do uznania tak wypłaconych świadczeń za świadczenia nienależnie pobrane¹⁷⁸.

Ciekawym rozwiązaniem w upoua, opartym na modelu „biznesowym”, jest partycypowanie w wyegzekwowanych należnościach przez organy właściwe, a więc de facto, budżety gmin. W myśl art. 27 ust. 4 upoua, 20 % kwot należności stanowi dochód własny gminy wierzyciela, 20 % kwoty stanowi dochód własny gminy dłużnika, a pozostałe 60 % tej kwoty oraz odsetki stanowią dochód budżetu państwa. Takie rozwiązanie może przesądzać o zwiększonej atrakcyjności podejmowania inicjatywy egzekucyjnej przez organy, z uwagi na generowanie dodatkowych środków finansowych.

Dłużnicy alimentacyjni mogą korzystać, podobnie jak wierzyciele w przypadku świadczeń nienależnie pobranych, z instytucji ulgi w spłacie swoich zobowiązań. Organ właściwy dłużnika może udzielić ulgi w formie umorzenia należności, w przypadku zaistnienia ściśle określonych przesłanek¹⁷⁹. Organ właściwy wierzyciela może natomiast na wniosek dłużnika alimentacyjnego zastosować ulgę w formie: umorzenia jego należności łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczenia terminu płatności albo rozłożenia na raty, uwzględniając sytuację dochodową i rodzinną. Rozstrzygnięcie w tym zakresie następuje w drodze decyzji administracyjnej i opiera się na uznaniu administracyjnym.

¹⁷⁷ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 8 września 2010 r., II SA/Rz 284/10, opubl. w CBOSA.

¹⁷⁸ A. Kokoszkiwicz: *Postępowanie w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego w przypadku śmierci dłużnika alimentacyjnego*, „Casus” nr 2/2011, s. 41 i 42.

¹⁷⁹ Art. 30 ust. 1 upoua: organ właściwy dłużnika może umorzyć należności w łącznej wysokości: 1) 30 % , jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 3 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów; 2) 50 % , jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 5 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów; 3) 100 % , jeżeli egzekucja wobec dłużnika alimentacyjnego jest skuteczna przez okres 7 lat w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów.

6. System pomocy społecznej

Polska pomoc społeczna na gruncie ups została zdefiniowana jako „instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc ta wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”¹⁸⁰.

Katalog podmiotów uprawnionych do wsparcia z wykorzystaniem instytucji przewidzianych w ups został sformułowany na podstawie kryterium obywatelstwa, miejsca zamieszkania i przebywania. Pomoc społeczna przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie albo cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP oraz mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin, posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium RP.

Zakres przedmiotowy ups został natomiast wyrażony w art. 1 i obejmuje: zadania w zakresie pomocy społecznej; rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania; organizację pomocy społecznej; zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej¹⁸¹. Są to odpowiednio:

1. zadania w zakresie pomocy społecznej:
 - a. przyznawanie (ustalanie prawa) i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń
 - b. praca socjalna
 - c. prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej
 - d. analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej
 - e. realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych
 - f. rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach potrzeb
2. świadczenia z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania”
 - a. zasiłki i usługi
 - b. domy pomocy społecznej
 - c. regulacja działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki opiekuńczej
 - d. pomoc dla osób usamodzielnianych
 - e. integracja cudzoziemców
3. organizacja pomocy społecznej:
 - a. struktura organizacyjna pomocy społecznej
 - b. pracownicy socjalni
 - c. Rada Pomocy Społecznej

¹⁸⁰ Art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 ups.

¹⁸¹ Zob. Z. Leoński: *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 228-246. Fragment *Pomoc społeczna jako forma administracji świadczącej*.

4. kompetencje w zakresie prowadzenia postępowania kontrolnego zostały przekazane wojewodom.

Jako ryzyka uzasadniające wsparcie świadczeniami pomocy społecznej w szczególności wskazane zostały: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudność w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudność w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna. Sformułowanie „w szczególności” użyte w art. 7 ups oznacza, że katalog ryzyka nie jest zamknięty, a zatem każde inne ryzyko, które zostanie uznane przez organy administracji za odpowiednio ważne, może stanowić podstawę do objęcia pomocą.

Świadczenia z pomocy społecznej są, które będą stanowić główny temat niniejszego podrozdziału zostały podzielone dychotomicznie: na świadczenia pieniężne i niepieniężne. W pierwszej grupie świadczeń znajdują się: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka 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 RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą i wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Świadczeniami niepieniężnymi są natomiast: praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, 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. Podsumowują, w polskim systemie pomocy społecznej – tylko w ups – przewidzianych zostało dwadzieścia sześć świadczeń o charakterze pieniężnym i niepieniężnym.

6.1 Zasiłki jako elementarna forma wsparcia w polskiej pomocy społecznej

Na potrzeby studium przyjmuję ograniczenie zakresu omawianych przeze mnie świadczeń do czterech, które w moim przekonaniu, stanowią o charakterze polskiej pomocy społecznej, udzielanej na gruncie ups (co później uzasadnię). Są to zasiłki: stały, okresowy, celowy oraz specjalny zasiłek celowy¹⁸².

¹⁸² Na temat zasiłków: stałego, okresowego, celowego i specjalnego zasiłku celowego zob. W. Maciejko: *Instytucje pomocy społecznej...*, jw., s. 274-304.

Zasiłek stały, podobnie jak okresowy i celowy, jest świadczeniem z pomocy społecznej, uzależnionym od sytuacji finansowej rodziny, a więc *de facto*, od odpowiednio niskiego dochodu. Dokonując zatem analizy podmiotowej, prawo do tych trzech zasiłków przysługuje po pierwsze osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 542 zł, po drugie osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 456 zł, zaś po trzecie rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 ups lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej. Za dochód, co do zasady, uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku, pomniejszoną o miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz ubezpieczenia społeczne i kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Do tak ustalonego dochodu nie wlicza się, niektórych świadczeń pomocowych¹⁸³. W przeciwieństwie do uregulowania w uśr, obliczanie dochodów na potrzeby świadczeń z ups jest bardziej dynamiczne i odpowiadające realnej sytuacji, w jakiej znajduje się osoba o taką pomoc wnioskująca.

Z zasiłkami w ups związane są pewne problemy semantyczne. W literaturze wskazuje się, że wątpliwość dotyczy relacji między pojęciami „zasiłek”, „prawo do zasiłku” oraz „prawo podmiotowe”. W. Maciejko twierdzi, że „zasiłek stały jest świadczeniem (...) zaś prawo do zasiłku stałego jest wynikającą z przepisu prawa możliwością żądania od właściwego organu uznania za osobę uprawnioną do zasiłku stałego, w tym także do żądania wypłaty kwot pieniężnych z tytułu tego zasiłku. Zasiłek stały jest więc nazwą określającą rodzaj świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej, prawo do zasiłku stałego jest natomiast nazwą prawa podmiotowego, którego treścią jest w szczególności pobieranie stosownego świadczenia (zasiłku stałego) (...) Tymczasem sformułowania użyte w ups, a sprowadzające się do zwrotów „zasiłek przysługuje”, czy „kwota zasiłku nie może być niższa” przywodzą na myśl codzienne słownictwo, a nie język prawny. (...) Te wzajemne relacje między wszystkimi tymi określeniami pozwalają stwierdzić, iż nie jest prawidłowe sformułowanie „zasiłek stały z pomocy społecznej”¹⁸⁴. Nie ma więc prawa do zasiłku stałego z pomocy społecznej, skoro jest prawo do zasiłku stałego, a więc prawo do jednego ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej”¹⁸⁵.

Kolejnym problemem semantycznym są sformułowania wykorzystywane przez organy administracji do konstruowania swoich rozstrzygnięć w decyzjach administracyjnych udzielających wsparcia w formie zasiłków¹⁸⁶. Często praktyką jest sformułowanie „przyznaję zasiłek”, podczas gdy może być to sformułowanie nieprawidłowe. Stoję na stanowisku, że należy tutaj przyjąć rozróżnienie dwójakiego rodzaju: na świadczenia do których prawo jest ustalane w drodze uznania administracyjnego i na świadczenie do których prawo nabywane jest z mocy prawa. O ile w tych pierwszych gotów jestem zgodzić się, że sformułowanie

¹⁸³ Zob. art. 8 ust. 4 ups. Szczegółowe zasady obliczania dochodów osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą czy osiągających dochody z gospodarstwa rolnego, zostały uregulowane w sposób kazuistyczny w dalszej części art. 8.

¹⁸⁴ Por. Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański: *Komentarz do nowej ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2006, s. 72.

¹⁸⁵ W. Maciejko, P. Zaborniak: *Ustawa o pomocy społecznej : komentarz*, Warszawa 2013, s. 160-166

¹⁸⁶ Por. Z. Pulka: *Podstawy prawa : podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2012, s. 21-25. Fragment *Role semiotyczne wypowiedzi – podział wypowiedzi językowych ze względu na spełnianie funkcje semiotyczne*.

„przyznaję” jest prawidłowe – zależy bowiem od woli organu administracji, o tyle w sytuacji świadczeń związanych, uważam sformułowanie „przyznaję” za wadliwe. Skoro prawo do określonego świadczenia (np. zasiłku stałego) przysługuje określonemu kręgowi osób przy spełnieniu wskazanych w ups przesłanek, należy je traktować jako świadczenie przysługujące z mocy prawa. Konsekwentnie decyzja organu administracji ma niejako charakter *quasi* deklaratoryjny i rozstrzyga o ustaleniu prawa do świadczenia w wyniku spełnienia przesłanek ustawowych, nie zaś, w wyniku spełnienia przesłanek i woli organu. Stąd też właściwym sformułowanie powinno być „ustalenie prawa do świadczenia”¹⁸⁷.

Interesującą kwestią jest w ups tzw. „dysproporcja między dochodem a sytuacją majątkową” osoby lub rodziny. Stosownie do art. 12 ups, w przypadku stwierdzonych przez pracownika socjalnego dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny, wskazującą, że osoba ta lub rodzina jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości, można odmówić przyznania świadczenia. Tymczasem w literaturze przedmiotu wskazuje się, że „własność nieruchomości nie jest w obecnych realiach społecznych nieodzownym warunkiem niezakłóconej, prawidłowej egzystencji osoby lub rodziny. Przeciwnie, można dojść do przekonania, że widmo niedostatku środków na bieżące utrzymanie rodziny będzie uzasadniało wyzbycie się własności nieruchomości, wyzbycie się planów nabycia własności nieruchomości lub odstąpienia od zamiaru nabycia własności nieruchomości, kosztem mniejszych wydatków na lokal mieszkalny. Osiągnięcie szybkiej samodzielności z punktu widzenia zapewnienia własnego mieszkania sobie lub swojej rodzinie nie jest usprawiedliwionym dobrem, korzystającym z pierwszeństwa przed bieżącymi podstawowymi potrzebami bytowymi, w tym także przed zabezpieczeniem środków na zwykłe przeciwności, jakie dosięgają osoby i rodziny”¹⁸⁸.

Omawiana dysproporcja może mieć wymierne, negatywne konsekwencje dla beneficjenta pomocy społecznej, i w niektórych sytuacjach może być wykorzystywana niezgodnie z *ratio legis* przepisu art. 12 ups. Co więcej, pozostawienie stwierdzenia dysproporcji uznaniu administracyjnemu może mieć szkodliwe konsekwencje. Twierdzenia o tym czy dana wartość materialna - np. dwudziestoletni samochód kupiony za pożyczkę od członka rodziny w wysokości 600 zł, przeznaczony do codziennego wożenia syna na oddział pulmonologiczny do oddalonego o kilkadziesiąt kilometrów miasta – mogą być skrajnie różne (a z takim kazusem miałem do czynienia).

¹⁸⁷ Podobne kontrowersje semantyczne występują chociażby w ustawach podatkowych. Zob. A. Kokoszkiwicz: *Kontrowersje w stosowaniu ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w świetle nowelizacji ustawy o podatku rolnym z 6 grudnia 2008 r.*, „Causus” nr 2/2010, gdzie wskazano m. in., że: „...Ciekawą kwestią, w moim przekonaniu, jest sformułowanie sentencji decyzji organu podatkowego, na podstawie której dochodzi do praktycznego korzystania z ulgi inwestycyjnej. W praktyce spotkałem się ze stosowaniem zwrotu „przyznaję ulgę inwestycyjną”, który to zwrot, w moim przekonaniu jest błędny. Skoro ulga inwestycyjna w podatku rolnym przysługuje określonemu kręgowi osób przy spełnieniu wskazanych w ustawie przesłanek, należy ją traktować jako ulgę przysługującą z mocy prawa. Zatem w moim przekonaniu, decyzja organu podatkowego ma charakter deklaratoryjny, stwierdzający zastosowanie a nie przyznanie przez ten organ ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym, gdyż ulga ta przysługuje podatnikowi z mocy samej ustawy podatkowej, nie zaś w następstwie uznania organu podatkowego. Prawidłowym zatem w mojej ocenie sformułowaniem jest sformułowanie „o zastosowaniu ulgi” nie zaś o jej przyznaniu”.

¹⁸⁸ W. Maciejko, P. Zaborniak: *Ustawa o pomocy...*, jw., s. 115-118

6.1.1 Zasiłek stały

Zasiłek stały jako forma wsparcia, został ukierunkowany na pełnoletnie osoby, niezdolne do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolne do pracy. Rozróżnienie ich sytuacji następuje przez pogrupowanie podmiotów według kryterium: osoby samotnie gospodarujące - osoby pozostające w rodzinie, co ma bezpośredni wpływ na stosowane kryteria dochodowe¹⁸⁹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się niekiedy, że umieszczenie tego świadczenia na pierwszym miejscu w ups, przesądza o jego kluczowym dla pomocy społecznej charakterze. „Takie umieszczenie prawa do zasiłku stałego powoduje, że można wyciągnąć pewne wnioski z prawnego charakteru tego świadczenia, (...) został potraktowany przez ustawodawcę jako podstawowe prawo podmiotowe z zakresu pomocy społecznej, jako podstawowa pieniężna postać pomocy niesionej przez organy pomocy społecznej osobom jej wymagającym z racji ubóstwa, które skumulowało się z rodzajami ryzyka pomocy społecznej stanowiącymi przyczynę ubóstwa”¹⁹⁰.

Zasiłek stały jest ustalany, co do zasady bezterminowo, w następującej wysokości: w przypadku osoby samotnie gospodarującej - różnicy między kryterium 542 zł a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 444 zł miesięcznie; w przypadku osoby w rodzinie - różnicy między kryterium 456 zł, a dochodem na osobę w rodzinie. Minimalna kwota zasiłku stałego, pomimo powyższych zasad obliczeń, nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie.

6.1.2 Zasiłek okresowy

Zasiłek okresowy – w odróżnieniu od zasiłku stałego na co wskazuje sama nazwa świadczenia, ma charakter czasowy. A zatem ogólną przesłanką warunkującą ustalenie prawa do tego świadczenia jest przekonanie o potrzebie czasowego wsparcia osoby lub rodziny, bowiem sytuacja w jakiej się znajdują może ulec poprawie. Okres, na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy, ustala ośrodek pomocy społecznej na podstawie okoliczności sprawy, a zatem ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące czasu na jaki zostanie udzielona pomoc, zależy od uznania administracyjnego. A zatem w tym świadczeniu (podobnie zresztą jak w zasiłku stałym) dochodzi do przemieszania związania administracyjnego z uznaniem administracyjnym. Z jednej strony, w przypadku spełnienia przesłanek warunkujących ustalenie prawa do świadczenia, organ administracji zobowiązany jest do jego przyznania, z drugiej zaś, o jego wysokości czy okresie na jaki zostanie przyznane (w zasiłku okresowym) decydują stosując reguły uznania administracyjnego.

Zasiłek ten przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego.

Jest świadczeniem związonym z dochodem i przysługuje po pierwsze osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie go-

¹⁸⁹ W przypadku osoby samotnie gospodarującej jest wyższe i wynosi 542 zł.

¹⁹⁰ W. Maciejko, P. Zaborniak: *Ustawa o pomocy...*, jw., s. 160-161.

spodarującej i po drugie, rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny.

Zasady ustalania wysokości zasiłku są w pewien sposób zbliżone do tych, jakie stosuje się w przypadku zasiłku stałego. W przypadku osoby samotnie gospodarującej zasiłek może zostać przyznany do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie. W przypadku rodziny - do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Na gruncie ups, sformułowane zostały jednak dwa dodatkowe zastrzeżenia dotyczące wymiaru tego zasiłku: jego kwota nie może być niższa niż 50 % różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby i kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Pomimo powyższego, ostateczna kwota zasiłku nie może być niższa niż 20 zł miesięcznie.

6.1.3 Zasiłek celowy

W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy. Jako „niezbędna potrzeba bytowa” zostało wskazane w szczególności pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opał, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu¹⁹¹.

Zasiłek celowy jest co do zasady świadczeniem o charakterze pieniężnym, aczkolwiek w art. 39 ust. 4 ups ustanowione zostały odstępstwo pozwalające na przyznanie wsparcia w formie niepieniężnej – biletu kredytowanego. Z uwagi na to, że zasiłek celowy nie został wymieniony w art. 8 ust. 1 ups, a więc w katalogu świadczeń wyłączonych z badania dochodów wnioskodawców, jest świadczeniem zależnym od dochodów. Dla jego nabycia muszą być one odpowiednio niskie; stosuje się tu ogólne zasady omówione uprzednio (kryteria dochodowe). I od powyższego rozwiązania na gruncie ups przewidziane zostały odstępstwa. Zasiłek celowy służący realizacji postanowień kontraktu socjalnego może być wypłacany niezależnie od dochodu, przez okres do 2 miesięcy od dnia, w którym osoba objęta kontraktem socjalnym, w trakcie jego realizacji, stała się osobą zatrudnioną. W dalszej kolejności zwracam uwagę na przepisy art. 40 ust. 1 i 2 ups, w których de facto ustanowione zostały zasiłki celowe dwóch odmiennych rodzajów; w myśl ust. 1, zasiłek celowy może być przyznany również osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, natomiast w myśl ust. 2, zasiłek celowy może być przyznany także osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. Różnice pomiędzy akapitami przepisu sprowadzają się do użycia słów „również” i „także” oraz sytuacji warunkujących wsparcie: poniesienie strat „w wyniku zdarzenia losowego” i „w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej”. Co istotne, zasiłek celowy z art. 40 ups, może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi. A zatem, wbrew uregulowaniu z art. 39, jest świadczeniem niezależnym od sytuacji dochodowej. Konsekwentnie, w trzech artykułach

¹⁹¹ Zob. L. Jodkowska: *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech...*, jw., s. 108. Autorka wskazuje na następujące zasiłki socjalne (zapomogi społeczne): w Austrii i w Niemczech *Sozialhilfe*, w Danii *Kontanthjælp*, we Francji *Revenu Minimum d'insertion* (RMI), w Szwecji *Ekonomiskt bistånd*, w Wielkiej Brytanii *Income support*, s. 39

ups dotyczących zasiłku celowego *sensu largo*, dochodzi do faktycznego wyodrębnienia sześciu rodzajów świadczeń.

Ryc. 9.

Rodzaje i cechy zasiłków celowych, opracowanie własne na podstawie ups

cechy rodzaj zasiłku	podstawa prawna (ups)	zależność od dochodu	charakter
celowy „standardowy”	art. 39 ust. 1 i 2	zależny	pieniężny
celowy dla osób bezdomnych	art. 39 ust. 3	niezależny	pieniężny
celowy – bilet kredytowany	art. 39 ust. 4	zależny	niepieniężny
celowy – kontraktowy	art. 39 a	niezależny	pieniężny
celowy – związany ze stratami poniesionymi w wyniku zdarzeń losowych	art. 40 ust. 1	niezależny	pieniężny
celowy – związany ze stratami poniesionymi w wyniku klęski	art. 40 ust. 2	niezależny	pieniężny

Zasiłek celowy jest często wykorzystywany jako instrument wsparcia, także na masową skalę, w przypadkach nadzwyczajnych, takich jak np. powódź. W zależności od koncepcji decydenta w zakresie udzielania takiego wsparcia, proces może odbywać się w oparciu bezpośrednio o przepis art. 40 ust. 1 ups, albo w oparciu o przepis art. 40 ust. 1 ups w związku z przepisami prawa wynikającymi z aktów niższego rzędu aniżeli ustawa¹⁹².

W 2010 r. i w latach następnych, instytucja zasiłku celowego z art. 40 ust. 1 ups posłużyła jako instrument wypłaty świadczeń osobom poszkodowanym w następstwie powodzi, która miała miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Kataklizm nie został uznany za klęskę żywiołową w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁹³. Konsekwentnie, przepisem prawa materialnego, który stanowił podstawę udzielania wsparcia był art. 40 ust. 1 ups w cytowanym już brzmieniu: „zasiłek celowy może być przyznany również osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego”. Z uwagi na to, że przepis ten ma charakter ogólny doszło do praktycznych problemów w jaki sposób – w szczególności w jakiej wysokości – udzielać wsparcia, do kogo powinno zostać skierowane. Odpowiedzią na potrzeby precyzyjnych wskazań co do sposobu postępowania były pisemne instrukcje wydawane przez Wojewodów, organom gminnym. Na podstawie takich instrukcji dokonano podziału poszkodowanych na grupy (co warunkowało udzielenie pomocy) jak i możliwość pomocy podzielono w ramach trzech tzw. „dotacji”¹⁹⁴. W dalszej kolejności, decyzje administracyjne rozstrzygające o udzieleniu pomocy w konkretnej wysokości albo o odmowie takiej pomocy były przedmiotem sporów pomiędzy stronami a organami administracji, przy czym tło takich sporów pozostawało niezmiennie i była nim wysokość udzielonego wsparcia. Rozstrzyganie z wykorzystaniem wspomnianych instrukcji

¹⁹² Przykładowo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r., opubl. w Dz. U. z 2010 r., Nr 132, poz. 889.

¹⁹³ Opubl. w Dz. U. z 2002 r. Nr. 62, poz. 558, ze zm. Na temat klęski żywiołowej w kontekście pomocy społecznej, zob. S. Nitecki: *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 174-176.

¹⁹⁴ Dotacje zostały podzielone m. in. z uwagi na ich maksymalną wysokość; do 6000 zł, 20 000 zł i 100 000 zł.

nie będących źródłem prawa w rozumieniu Konstytucji RP doprowadziło z kolei do szeregu kasatoryjnych wyroków przez WSA¹⁹⁵. Działania takie – z jednej strony przyznające wsparcie w zróżnicowanej wysokości przez organy gminne działające w trybie instrukcji udzielonych przez wojewodów, z drugiej strony zaś negowanie takiego sposobu prowadzenia spraw, z trzeciej zaś, publicznych zapewnień polityków o tym, że żaden z powodzian nie pozostanie bez wsparcia finansowego, doprowadziły do pewnego wypaczenia istoty pomocy społecznej.

W rozważanym kontekście, pomoc społeczna wbrew oczekiwaniom części społeczeństwa, nie nosi jakichkolwiek znamion odszkodowania za poniesione straty, bowiem temu służą inne instytucje i środki (np. z ubezpieczenia). Jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Ma ona zatem charakter incydentalny, pomocniczy do przezwyciężenia ciężkich sytuacji. To, że dana osoba poniosła straty wskutek powodzi, w żaden sposób nie przesądza o tym, że należne jest jej świadczenie z pomocy społecznej w wysokości odpowiadającej całości czy też większości poniesionej straty.

Takie działania, z jednej strony oparte na partykularnym rozdawnictwie środków finansowych opartym na wytycznych i okólnikach organów administracji publicznej, z drugiej zaś braku systemowych reguł postępowania (oparcie w przepisach ups o zasiłku celowym nie jest rozwiązaniem systemowym) wpisują się w szerszy problem, tzw. „zastępowania źródeł prawa”¹⁹⁶.

Z kolei Ewa Łętowska zauważa, że „w literaturze francuskiej spotkać można śliczne określenia *loi-spectacle* (ustawa-widowisko) lub też *loi-jetable* (prawo jednorazowego użytku), wskazujące na wynaturzenia, jakim jest poddawane prawo, gdy jest wykorzystywane jako narzędzie realizacji przedsięwzięć śpieszących się jego twórców”¹⁹⁷. Z ustawami „widowskimi” mamy do czynienia permanentnie w zakresie opieki społecznej.

6.1.4 Specjalny zasiłek celowy

W art. 41 ust. 1 ups ustanowiona została instytucja specjalnego zasiłku celowego. Świadczenie tego typu pozostawione zostało uznaniu administracyjnemu oraz, co do zasady, dochody potencjalnych beneficjentów na poziomie wyższym aniżeli kryteria ups, nie stanowią bezwzględnej przeszkody do jego otrzymania. Specjalny zasiłek celowy jest świadczeniem

¹⁹⁵ Zob. wyroki: WSA w Krakowie z 9 października 2012 r., III SA/Kr 649/12, WSA w Kielcach z 30 marca 2011 r., II SA/Ke 134/11, WSA w Kielcach z 15 grudnia 2010 r., II SA/Ke 712/10. Zob. także: A. Błaś: *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)* [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego...*, jw., s. 63-72.

¹⁹⁶ Por. J. Jabłońska-Bonca: *Prawo powielaczowe : studium z teorii państwa i prawa*, Gdańsk 1987 s. 111-135. Zob. J. Jabłońska-Bonca: *O prawie, prawdzie...*, jw., s. 27, gdzie wskazano, że „ten sposób treściowego zastępowania źródeł prawa przepisami wewnętrznymi jest także często pochodną przyjmowania przez zwierzchników założeń, że aparat podporządkowany ma dość niskie kwalifikacje oraz mało czasu i jest w stanie wykorzystać tylko tak uporządkowane przepisy, które regulują w danej instytucji sprawę w całości (...) Sięganie do dzienników publikacyjnych i kompletowanie regulacji (...) stawiałoby jakoby przed pracownikami zbyt skomplikowane zadania. (...) Tendencja do „pogłębiania” regulacji wieloma instrukcjami, okólnikami, wytycznymi odsuwa autentyczne teksty od adresatów norm”. Zob. także: E. Łętowska: *Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później: Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem*, Warszawa 2012, s. 350-363.

¹⁹⁷ E. Łętowska: *Po co ludziom konstytucja...*, jw., s. 126.

przysługującym „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Został ograniczony do wysokości kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny. Jest świadczeniem nie podlegającym zwrotowi.

Praktyka organów administracji publicznej sektora pomocy społecznej, zwłaszcza w kontekście orzecznictwa sądownoadministracyjnego, wskazuje na występowanie specjalnego zasiłku celowego, niejako w połączeniu, z zasiłkiem celowym. U podstaw jednego jak i drugiego świadczenia muszą każdorazowo leżeć specjalne okoliczności uzasadniające udzielenie wsparcia. Niemniej, konstrukcja zasiłku celowego z art. 39 ust. 1 i 2 uśr oparta jest na spełnianiu przez wnioskodawców kryterium dochodowego. A zatem mogłoby się wydawać, że w sytuacjach, gdy przesłanka kryterium dochodowego nie jest spełniona (dochód jest wyższy), to świadczenie w formie zasiłku celowego jest nienależne i prawidłowym rozstrzygnięciem byłaby decyzja odmawiająca zasiłku celowego. Z ukształtowanego już orzecznictwa sądowego wynika, że organy administracji winny rozważać każdorazowo możliwość wsparcia wnioskodawcy, uwzględniając możliwość przyznania specjalnego zasiłku celowego. Przykładowo, WSA w Bydgoszczy wskazuje, że „taka konstrukcja prawna wskazanych form zaspokajania niezbędnych potrzeb bytowych osób korzystających z pomocy społecznej uzasadnia konieczność rozpatrzenia zgłoszonego wniosku o zasiłek celowy pod kątem możliwości przyznania skarżącemu specjalnego zasiłku celowego”¹⁹⁸.

6.2 Pomoc państwa w zakresie dożywiania

Istotnym elementem polskiego systemu pomocy społecznej jest wsparcie potrzebujących w zakresie dożywiania. Chociaż w kontekście państwa dobrobytu, zapewnienie elementarnych potrzeb - w tym zapewnienia wyżywienia, może wydawać się czymś oczywistym, to w polskiej rzeczywistości niestety nie jest. „Problem niedożywienia dzieci i młodzieży jest jednym z poważniejszych problemów społecznych wymagających podjęcia działań mających na celu ograniczenie i likwidację tego zjawiska. Bardzo trudno jest określić dokładną liczbę niedożywionych dzieci, przede wszystkim z uwagi na ukrywanie przez część rodzin problemów związanych z ubóstwem. Można jednak przyjąć, że z uwagi na czas przebywania w szkole, czas dotarcia do szkoły i powrotu do domu w zasadzie każde dziecko powinno zjeść w tym czasie przynajmniej jeden posiłek”¹⁹⁹. Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” ustanowiony upw stanowi próbę przeciwdziałaniu niedożywieniu.

Program został ustanowiony na lata 2006-2013 (w dniu 10 grudnia 2013 r. została podjęta uchwała nr 221 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020, opubl. w M.P z 2013, poz. 1024) dla realizacji następujących celów: wsparcia gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewnienia posiłku osobom jego pozbawionym, ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich, długofalowego działania w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczenie

¹⁹⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 lipca 2009 r., II SA/Bd 218/2009, opubl. w CBOSA.

¹⁹⁹ Uzasadnienie rządowego projektu upw, druk sejmowy nr 94 z 6 grudnia 2005 r., opubl. na orka.sejm.gov.pl.

zjawiska niedożywienia, upowszechniania zdrowego stylu żywienia, poprawę poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach, rozwój w gminach bazy żywnościowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży. Wyrażam przy tym przekonanie, że analogiczny program zostanie ustanowiony na lata następujące po 2013 roku.

Upw zawiera interesujące rozwiązanie, a to, że udzielanie pomocy w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych może być zlecone podmiotom, o których mowa w art. 25 ups, w trybie określonym w tej ustawie²⁰⁰. Stosownie do przytoczonego przepisu ups, organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym oraz podmiotom prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej, przy czym zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. „Jak się wydaje, liczba zadań i znaczny stopień ich rozdrobnienia w obecnych realiach społeczno-gospodarczych sprawiły, że zadania z zakresu pomocy społecznej ulegają pewnej decentralizacji, a funkcje podmiotów zawiadujących zadaniami publicznymi w sferze pomocy społecznej przejmują podmioty niebędące organami administracji publicznej w sensie ustrojowym. Przekazywanie zadań pomocy społecznej podmiotom niepublicznym stanowi element procesu prywatyzacji administracji”²⁰¹.

W ramach Programu są realizowane działania dotyczące w szczególności zapewnienia pomocy w zakresie dożywiania dzieciom do 7 roku życia, uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, osobom i rodzinom znajdującym się w trudnych sytuacjach w szczególności osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym - w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Co się zaś tyczy zasad udzielania pomocy, może być przyznana nieodpłatnie osobom i rodzinom, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150 % kryterium dochodowego, o którym mowa odpowiednio w ups. Pomoc w formie posiłku może być przyznana odpłatnie osobom i rodzinom, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie przekracza kryterium, o którym mowa wyżej. A zatem objęcie wsparciem z tego programu uwarunkowane jest odpowiednio niskim dochodem rodziny.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko korzystające z zajęć w ramach rocznego przygotowania przedszkolnego w szkole lub przedszkolu wyraża chęć zjedzenia posiłku, dyrektor szkoły lub przedszkola udziela pomocy w formie posiłku, informując jednocześnie ośrodek pomocy społecznej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ucznia lub dziecka o udzieleniu pomocy. Taka szczególna, doraźna pomoc, nie wymaga ustalania sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania przez ośrodek pomocy społecznej decyzji administracyjnej, przy czym liczba dzieci i uczniów, którym udzielono takiej pomocy, nie może przekroczyć 20 % liczby uczniów i dzieci dożywianych ogółem w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w danym miesiącu na podstawie wydanych decyzji administracyjnych.

²⁰⁰ Art. 4 upw.

²⁰¹ W. Maciejko, P. Zaborniak: *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 675.

Faktyczne udzielenie pomocy jest uwarunkowane wydaniem decyzji administracyjnej, zaś postępowanie w sprawach z zakresu upw opiera się na przepisach upsob.²⁰².

7 . Podsumowanie

Udzielając odpowiedzi na postawione we wprowadzeniu szczegółowe pytania badawcze, można wskazać, że:

Ad. 1. (*Jaki model opieki społecznej jest realizowany w Polsce?*)

Realnym modelem opieki społecznej w aspekcie normatywnym we współczesnej Rzeczypospolitej Polskiej jest model pośredni pomiędzy modelem mieszanym, a modelem paternalistycznym. System normatywny polskiej opieki społecznej cechuje się wysokim stopniem sformalizowania, mnogością aktów normatywnych i świadczeń opiekuńczych. Jest realizowany przez zinstytucjonalizowany aparat administracyjny i osadzony w procedurze administracyjnej zakładającej wielostopniowe uczestnictwo organów państwa w procesie opiekuńczym. A zatem można w nim zaobserwować cechy typowe dla modelu paternalistycznego. Z drugiej strony, w ramach normatywnego systemu polskiej opieki społecznej przewidziano możliwość uczestnictwa w nim podmiotów sektora prywatnego (np. kościołów czy organizacji trzeciego sektora). Część instytucji opiekuńczych uzależniona jest od potencjalnego wsparcia osoby potrzebującej ze strony bliskich. Przesądza to o częściowo mieszanym charakterze realnego modelu polskiego. Konsekwentnie, polski model opieki społecznej zakładający z jednej strony paternalizm państwa w opiekuńczości, z drugiej zaś pewne formy prywatnej dobroczynności, należy uznać za model pośredni, paternalistyczno-mieszaną hybrydę.

Ad. 2. (*W jakim kierunku zmierza polska opieka społeczna?*)

Odpowiedź jest powiązana z wcześniejszym wnioskiem, z którego wynika, że w Polsce funkcjonuje model pośredni: pomiędzy paternalizmem państwa a modelem o charakterze mieszanym. Jest to punkt wyjścia, z którego można badać potencjalne kierunki zmian na przyszłość. W tak zarysowanych ramach wydaje mi się, że model realny polskiej opieki społecznej w aspekcie normatywnym dryfuje w kierunku modelu o charakterze paternalistycznym. Analiza legislacji z ostatnich lat w zakresie opiekuńczości prowadzi do wniosku, że polski ustawodawca dąży do powiększania zakresu jurysdykcji życia społecznego z zakresu opieki społecznej. Wprowadzane są nowe akty normatywne, stare są wielokrotnie nowelizowane. Prowadzi to w konsekwencji do przyrostu instytucji opieki społecznej (np. świadczeń opiekuńczych). Należy przy tym podkreślić, że pomimo częściowego oparcia na modelu mieszanym, polska opieka społeczna realizowana jest z wykorzystaniem procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Współ ze słabymi legislacyjnie aktami normatywnymi o charakterze materialnym, prowadzi to, do wielu kontrowersji orzeczniczych, na każdym szczeblu instytucjonalnym (zarówno administracyjnym jak i sądownoadministracyjnym).

W kontekście rozbieżności w orzecznictwie z zakresu opieki społecznej nie sposób nie nawiązać do teorii H. Harta oraz R. Dworkina. Skrajnie rozbieżne orzecznictwo sądowe,

²⁰² Zob. „Sprawozdanie z realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za rok 2011”, opubl. jako załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 117, M. P. z 19 lipca 2012 r., poz. 504.

z którym mamy do czynienia w polskiej opiece społecznej, jest zaprzeczeniem sprawiedliwości rozumianej przez H. Harta. Wyjaśnia on, że struktura idei sprawiedliwości składa się z dwóch części: „jednolitego czy też stałego rysu, podsumowanego w maksymie „traktuj podobne przypadki tak samo”, oraz zmieniającego się czy różnicującego kryterium używanego do określania, kiedy i z uwagi na jaki cel przypadki są podobne bądź różne”²⁰³. Tymczasem R. Dworkin „odrzuca przekonanie, że źródłem rozbieżności w orzeczeniach sędziowskich jest rzeczywisty brak jedynej słusznej odpowiedzi w trudnej sprawie. Uważa za równie uprawnioną tezę, że jedynie brak odpowiedniej metody jej odkrycia oraz wadliwość technik orzekania powodują niemożność osiągnięcia zgody wśród sędziów (...) w trudnych sprawach, gdy ważymy zasady, nie ma jednego właściwego rozstrzygnięcia”²⁰⁴. Przenosząc problem na szerszą platformę, wyraźnie widoczny jest tutaj spór na linii: pozytywizm prawniczy (Harta) a integralność prawa (Dworkina)²⁰⁵. A zatem, być może, że problemy normatywne polskiej opieki społecznej wynikają z doktrynalnego sporu? Niech to pytanie pozostanie jednak retorycznym.

W następstwie powyższych wniosków należy postawić tezę, że normatywny system polskiej opieki społecznej znajduje się w kryzysie.

Kryzys polskiego prawa opieki społecznej będący składową prawa administracyjnego, w pierwszej kolejności należy scharakteryzować przez rosnącą jurydyzację życia społecznego. W piśmiennictwie zauważa się, że „coraz większy zakres spraw społecznych usiłuje się uregulować za pomocą prawa”²⁰⁶. Stopniując, z nadmiernej jurydyzacji życia społecznego, będącej pojęciem ogólnym, wywieść można genezę kryzysu prawa jako takiego, w szczególności zaś prawa administracyjnego czy opieki społecznej. Jurydyzacja ma u swoich podstaw także naiwną wiarę polityków w moc sprawczą aktów normatywnych. Należy w tym kontekście zwrócić szczególną uwagę na twierdzenie Ewy Łętowskiej, że „samo wpisanie czegokolwiek gdziekolwiek, nawet najbardziej uroczyste, najpiękniej wyrażone, najstaranniej sformułowane – nie wystarczy, aby coś zmieniło się w rzeczywistości, aby zadeklarowane – stało się realne. Musi istnieć jeszcze mechanizm umożliwiający wyegzekwowanie praw podstawowych w wypadku ich naruszenia”²⁰⁷. Jak wskazuje Jan Zimmermann w rozważaniach na temat kryzysu prawa administracyjnego, podstawowy jego powód tkwi „w świadomości twórców prawa i wykonawców prawa administracyjnego, którzy nie zdają sobie sprawy z tego, jak bardzo przeinaczyły się ich poglądy na istotę i znaczenie prawa zdominowane przez jego instrumentalizację (...) W państwie praworządnym (...) prawo jest podstawą wszelkich działań administracji publicznej. Tworzy się je po to, by w oparciu o nie działałi wszyscy, a już na pewno, żeby zawsze w oparciu o nie działała administracja publiczna. Tymczasem podejście do prawa administracyjnego ulega ostatnio znamiennej odwróceniu. Prawo administra-

²⁰³ H. Hart: *Pojęcie prawa*, jw., s. 217 i n.

²⁰⁴ M. Zirk-Sadowski: *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 169. Autor odsyła do: R. Dworkin: *No Right Answer* [w:] *Law, Morality and Society – Essays in honour of H.L.A. Hart*, red. P. Hacker, J. Raz, Oxford 1977, s. 68.

²⁰⁵ M. Zirk-Sadowski: *Wprowadzenie do filozofii prawa...*, jw., s. 170 i n. Por. koncepcje sędziego Herberta (uosabiającego pozytywizm prawniczy) i sędziego Herkulesa (uosabiającego integracyjną wizję prawa). Na ten temat zob. także: J. Wróblewski: *Ronald Dworkin's Law's Empire*, „Państwo i Prawo” nr 3/1988, s. 125 oraz J. Stelmach, R. Sarkowicz: *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1999, s. 37-43 i 50-59.

²⁰⁶ R. Sarkowicz, J. Stelmach: *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 107.

²⁰⁷ E. Łętowska: *Po co ludziom konstytucja...*, jw., s. 28.

cyjne przestaje być bazą dla administrowania, staje się zaś instrumentem administrowania. Pojawia się więc praktyka stanowienia prawa na potrzeby chwili i zaczyna się traktowanie prawa jako formy przekazywania decyzji, a nie jako podstawy wszelkich działań. Prawo administracyjne zaczyna określać to, co administracja publiczna ma doraźnie robić, a rzadziej to, jakie cele ogólne uważa się za niezbędne do zrealizowania. Prawo administracyjne przestaje być podstawą działania administracji, staje się sposobem jej działania”²⁰⁸.

Wydaje się więc, że nadmierną jurydyzację życia społecznego – tak jak ma to miejsce w systemie normatywnym z zakresu polskiej opieki społecznej, należy uznać za sprzeczną z istotą samego prawa. Jak wskazuje Herbert Hart, „żadne społeczeństwo nie może utrzymywać dostatecznej liczby urzędników oficjalnie i oddzielnie informujących każdego obywatela o każdym czynie odeń wymaganym”²⁰⁹. Ścieżka powszechnej i postępującej jurydyzacji życia społecznego poprzez poddawanie wielopłaszczyznowej kontroli wszelkich jego obszarów, jest w istocie ścieżką prowadzącą do samozagłady.

Pochodną kryzysu prawa *in genere* jest także nadmierna biurokracja, będąca przejawem zbytnej instytucjonalizacji prawa. Feliks Koneczny wyjaśnia, że „biurokracja to jest system papierów kancelaryjnych, dla którego człowiek jest niczym. Nie dostrzega człowieka, a gdy przypadkowo dostrzeże, uważa go za coś bezwartościowego, gdyż dla biurokracji istnieją tylko papierki międzykancelaryjne. Ruch tych papierów nazywa się administracją, a z człowiekiem niech się dzieje co chce! Byłe „być w porządku” względem papierów, można ignorować całkowicie człowieka, którego one formalnie dotyczą”²¹⁰. Idąc dalej: „ileż razy spotyka się urzędnika tłumaczącego się, że przecież on sam nie jest pozbawiony rozsądku, ani człowiekiem złej woli, ale trudno, bo takie przepisy...”²¹¹.

²⁰⁸ J. Zimmermann: *O kryzysie prawa administracyjnego*, „Casus” nr 67/2013, s. 6.

²⁰⁹ H. Hart: *Pojęcie prawa*, jw., s. 38 i n.

²¹⁰ F. Koneczny: *Państwo i prawo...*, jw., s. 83.

²¹¹ Tamże, s. 84.

Rozdział IV

Polski system opieki społecznej – aspekt realny

1. Wprowadzenie

Podobnie jak w rozdziale poprzednim, sformułowane wcześniej modele i typologie opieki społecznej, osadzone w doktrynach i koncepcjach państwa, skonfrontuję teraz z opisem polskiego systemu opieki społecznej. Celem takiego działania jest sprawdzenie jaki model jest realizowany w Polsce oraz w jakim kierunku zmierza opieka społeczna. Będzie to ilustracja teoretycznoprawnych, ogólnych schematów funkcjonowania opieki społecznej, a z drugiej strony próba sprawdzenia wniosków ogólnoteoretycznych, wyprowadzonych w poprzednich częściach studium.

Rozdział poświęcony jest aspektowi realnemu polskiej opieki społecznej, wobec poprzednio badanego aspektu normatywnego. O ile jednak badany aspekt normatywny stanowił swego rodzaju monolit, w aspekcie realnym wyróżniam trzy płaszczyzny, które w konsekwencji są aspektami niższego rzędu od realnego. Są to trzy aspekty:

1. socjologiczny
2. ideologiczno-polityczny
3. ekonomicznej analizy prawa

Można więc postawić następujące szczegółowe pytania badawcze:

1. Jaki model opieki społecznej jest realizowany w Polsce w każdym z aspektów?
2. W jakim kierunku zmierza polska opieka społeczna?

Ogólne pytanie badawcze dla rozdziałów trzeciego i czwartego brzmi: czy polski system opieki społecznej ma cechy któregoś z modeli oraz w jaki sposób realizowana jest w nim opiekuńczość z prakseologicznego punktu widzenia?

2. Aspekt socjologiczny

W części studium poświęconej aspektowi socjologicznemu opieki społecznej, prezentuję wyniki badań własnych oraz analizuję wybrane raporty pochodzące od innych autorów. Są to: „Ocena zasobów pomocy społecznej województwa małopolskiego” autorstwa Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie¹ oraz raportu „Działania na rzecz młodzieży z perspektywy systemu pomocy społecznej i pracownika socjalnego”, autorstwa Magdaleny Dudkiewicz i Katarzyny Chwieduk². Drugi z raportów jest częścią składową „Raportu zbiorczego z badań jakościowych i ilościowych w projekcie „Pomosty. Budowanie kapitału społecznego młodzieży ze środowisk wiejskich Warmii i Mazur””, autorstwa B. Fatygi, M. Sińczucha, M. Dudkiewicz, R. Michalskiego, K. Chwieduk i M. Wankiewicz³. Raporty powyższe zawierają interesujące wyniki, komplementarne względem moich badań. Stąd też ich łączne potraktowanie i umiejscowienie⁴.

2.1 Badania własne

Badanie zostało przeprowadzone w formie ankiety z wykorzystaniem profesjonalnego portalu ankietowego⁵. W dniu 30 stycznia 2013 r. za pomocą poczty elektronicznej wysłałem prośbę o wypełnienie ankiety do 21. losowo wybranych ośrodków pomocy społecznej w województwie małopolskim. Były to ośrodki położone w miejscowościach: Czchów, Kraków, Łabowa, Łososina, Nowy Sącz, Oświęcim, Podegrodzie, Stary Sącz, Tarnów, Chrzanów, Libiąż, Zakopane, Krynica Zdrój, Gromnik, Nowy Targ, Szczucin, Ryglice, Gorlice, Limanowa, Łącko i Wadowice. Informacje o ośrodkach uzyskałem z powszechnie dostępnego BIP. Dodatkowo skierowałem prośby do 13. losowo wybranych organizacji sektora pozarządowego zajmujących się pomocą społeczną, mających swoją siedzibę w województwie małopolskim. Dane kontaktowe do organizacji jak i informację o ich profilu uzyskałem z ogólnopolskiego portalu organizacji pozarządowych bazy.ngo.pl.

Ankieta była aktywna (możliwa do wypełnienia „on-line” przez całą dobę) w dniach 30 stycznia – 22 lutego 2013 r.⁶ Ze względu na niski wskaźnik wypełnienia ankiety jej wy-

¹ Dostępny na stronie: www.politykaspoleczna.obserwatoria.malopolska.pl, odczyt z 18 marca 2013 r. i w materiałach własnych, dalej „Raport ROPS”.

² Dostępny na stronie: www.pomosty.org.pl, odczyt z dnia 14 marca 2013 r. oraz w materiałach własnych, dalej „Raport Pomosty”.

³ Tamże.

⁴ Warto przy tym zasygnalizować teoretycznoprawne zagadnienie „metody prawniczej”, jako zagadnienie towarzyszące m. in. przygotowywaniu i prowadzeniu badań oraz analizie ich wyników. Jerzy Stelmach i Bartosz Brożek wskazują, że „w dyskusji o metodzie stosowanej przez teoretyków prawa i prawników praktyków trudno o ostateczne rozstrzygnięcia (...) w dyskusji tej nie tylko trudno o ostateczne rozstrzygnięcia, ale zaobserwować można też duży bałagan terminologiczny, który utrudnia stawianie jakichkolwiek diagnoz”. W konsekwencji, można dojść do przekonania, że „nie ma jednej, powszechnie ważnej prawniczej metodologii ani nie ma żadnej szczególnej metody prawniczej. W tezie tej warto podkreślenia są zarówno heteronomiczność metod prawniczych, jak i ich pluralizm. Heteronomiczność – bo nie istnieje metoda specyficznie prawnicza. Pluralizm - bo nie istnieje jedna metoda prawnicza”, J. Stelmach, B. Brożek: *Metody prawnicze: logika, analiza, argumentacja, hermeneutyka*, Kraków 2006, s. 32-35.

⁵ Por. *Polityka społeczna w świadomości społecznej.: raport z badań sondażowych*, red. M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 1995, *passim*.

⁶ Wpłynęło 11. wypełnień ankiety oraz została wyświetlona 35. razy.

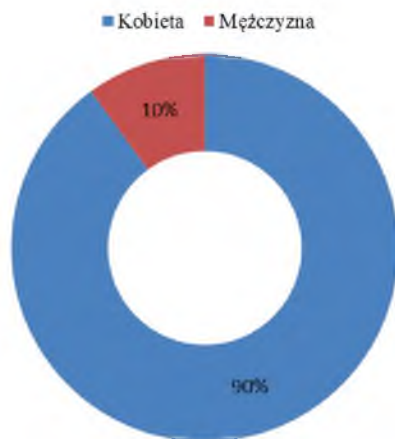
niki mogą nie być reprezentatywne. Badania ujawniły jednak rozmaite problemy. Z uwagi na ich charakter jakościowy jak i obserwacje, uznałem za zasadne włączenie ich do pracy i przedstawienie w tym miejscu.

Ankieta składała się z 14 pytań o zróżnicowanym charakterze (pytania jednokrotnego wyboru, pytania otwarte, pytanie macierzowe) oraz 6. pytań o charakterze metryki. Respondent nie miał możliwości opuszczenia odpowiedzi na postawione pytania, z wyjątkiem pytań postawionych w metryce ankiety. Badanie miało charakter ilościowy⁷.

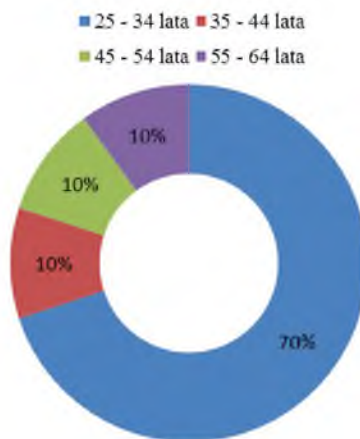
Głównym celem badania jest opis i analiza porównawcza opinii respondentów. Szczegółowe cele to poznanie opinii respondentów na tematy związane z funkcjonowaniem sektora pomocy społecznej, w szczególności zaś jego znajomość, ocena, kosztochłonność, sprawność, oczekiwania, dostrzeganie rozwiązań pozytywnych i negatywnych, propozycje zmian. Podsumowując, najważniejsze w badaniu są opinie respondentów, a konsekwentnie ich analiza w zakresie funkcjonowania sektora opieki społecznej.

2.1.1 Respondenci badań

Ryc. 10.
Respondenci wg płci



Ryc. 11.
Respondenci wg wieku



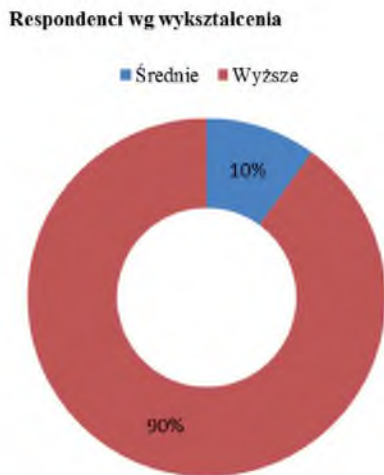
⁷ W badaniu ilościowym zastosowana została ankieta, jako najbardziej powszechna i najczęściej stosowana metoda gromadzenia informacji w badaniach społecznych. Stanowi zbiór standaryzowanych technik badawczych, za pomocą których badacz otrzymuje informacje w procesie wzajemnego komunikowania się z innymi osobami odpowiadającymi pisemnie na jego pytania. Techniki standaryzowane charakteryzują się przede wszystkim tym, iż wyniki zapisuje się na specjalnie przygotowanym kwestionariuszu, takim samym dla wszystkich respondentów. Zob. J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 1995, s. 16; J. Lutyński, *Ankieta i jej rodzaje na tle podziału technik otrzymywania materiałów* [w:] *Analizy i próby technik badawczych w socjologii*, red. Z. Gostkowski, J. Lutyński, Wrocław 1968, s. 29.

Większość respondentów – 90 % stanowiły kobiety w przedziale wiekowym 25 – 34 lata (70 %). Mniejszość – 10 % stanowili mężczyźni. Respondenci w wieku 35 – 34 lata, 45 – 54 lata i 55 – 64 lata stanowili 10 % grupy⁸.

Ryc. 12.

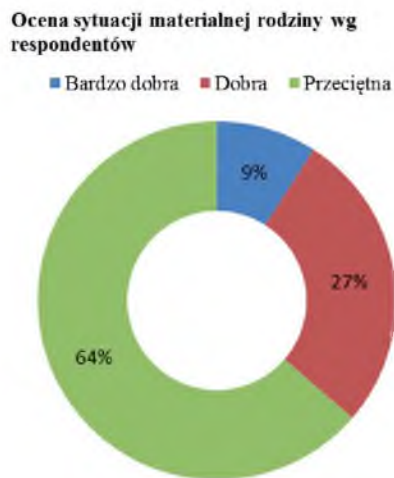


Ryc. 13.

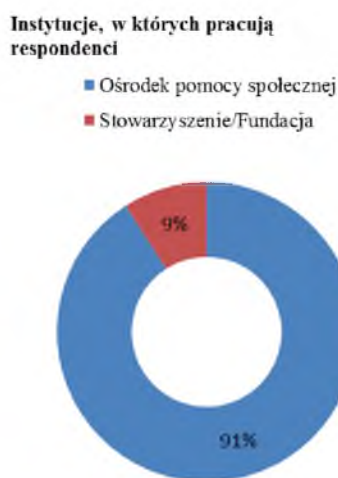


Największą grupę stanowili respondenci zamieszkali na wsi (40 %) a w dalszej kolejności, zamieszkali w mieście do 20 tys. mieszkańców (20 %) i mieście od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców (20 %). Dwie grupy z 10-cio procentowym udziałem w badanej populacji stanowili respondenci z miast od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców i powyżej 500 tys. mieszkańców. Zdecydowana większość respondentów deklaruje wyższe wykształcenie (90 %). 10 % z nich deklaruje wykształcenie średnie.

Ryc. 14.



Ryc. 15.



⁸ Ryciny przedstawione w tej części pracy („Badania własne”) są efektami moich badań. Dlatego też przy opisie rycin przyjmuję informację na temat ich źródła.

Na pytanie „jak Pan/Pani ocenia sytuację materialną swojej rodziny?” zdecydowana większość respondentów (64 %) odpowiedziała „przeciętna”, zaś 27 % respondentów określiło sytuację materialną rodziny jako dobrą. 9 % z nich uznało sytuację za bardzo dobrą. Żaden z respondentów nie ocenił sytuacji materialnej swojej rodziny jako złej albo bardzo złej.

Respondenci w zdecydowanej większości (91 %) stanowili pracowników ośrodka pomocy społecznej. Tylko 9 % stanowili pracownicy sektora pozarządowego: stowarzyszenia lub fundacji.

Podsumowując, uzyskane wyniki badania wskazują, że typowym respondentem była kobieta w wieku 25–34 lata, mająca miejsce zamieszkania na wsi, legitymująca się wyższym wykształceniem, oceniająca sytuację materialną swojej rodziny jako przeciętną, pracująca w ośrodku pomocy społecznej.

Zaskakującym wynikiem jest niski udział przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się opieką społeczną. Byłem przekonany, że udział w ankiecie pracowników tego sektora będzie większy.

Niski zwrot ankiet wynikać może z niechęci pracowników instytucji związanych z pomocą społeczną do zaangażowania swojego prywatnego czasu na pomoc innym. Niechęć może wynikać także z obaw o uzewnętrznianie problemów. W odpowiedzi na prośbę o udostępnienie ankiety pracownikom, od ośrodka pomocy społecznej z dużego miasta w województwa małopolskiego (powyżej 100 tys. mieszkańców), otrzymałem następującą odpowiedź: „prace badawcze mogą być realizowane w ośrodku pod warunkiem, że badacz dokonuje osobiście badań w projekcie, w który jest bezpośrednio zaangażowany. Projekt ten powinien także uwzględniać zapotrzebowanie ośrodka na badania, a tym samym być przydatnym przy ocenie realizacji jego zadań. Pracownicy ośrodka w czasie swojej pracy, nie odpowiadają napytania zadane przez ankieterów”. Takie stanowisko osoby związanej z codziennym udzielaniem pomocy społecznej innemu człowiekowi stawia pod znakiem zapytania efektywność, celowość jak i sens takiego działania⁹. Skoro prośba musi wpisywać się w założenia ośrodka, dawać określone profity, to co może dziać się w sytuacjach gdy potrzeba zwykłej, bezinteresownej pomocy? Spotkałem się także ze stanowiskiem całkowicie odmiennym. W następstwie mojej prośby o pomoc w udostępnieniu ankiety, dyrektor ośrodka pomocy społecznej z dużego miasta z województwa małopolskiego (powyżej 100 tys. mieszkańców) w rozmowie telefonicznej wyraził chęć takiej pomocy i zaangażowanie się w rozpowszechnienie informacji wśród pracowników¹⁰.

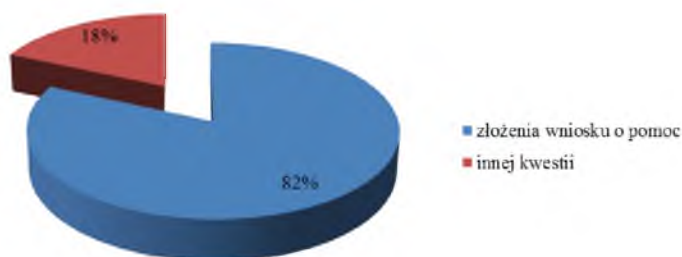
⁹ Zob. R. Tokarczyk: *Etyka prawnicza*, Warszawa 2011, s. 315-345; M. Kulesza, M. Niziołek: *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, *passim*.

¹⁰ Zob. *Pomoc społeczna i jej adresaci.: przegląd wybranych strategii pomocowych*, red. R. Wielgos-Struck, Rzeszów 2006, *passim*.

2.1.2 Synteza odpowiedzi udzielonych przez respondentów

Ryc. 16.

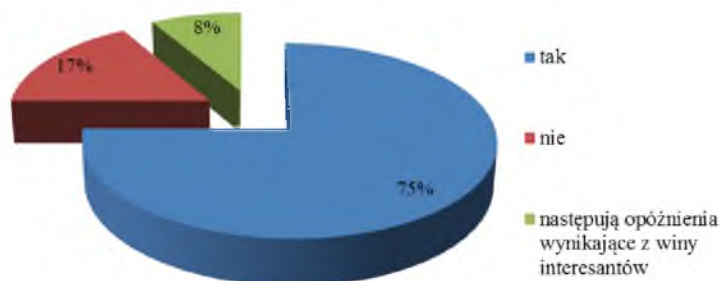
Najczęstsze cele wizyt interesantów



Na pierwsze pytanie, „**w jakim celu, najczęściej, zgłaszają się do Pana/Pani interesanci**”, 82 % respondentów odpowiedziało „złożenia wniosków o pomoc”, zaś 18 % wskazało na „inne kwestie”, którymi były: „udzielenie pomocy specjalistycznej” – 9 % i „na szkolenia, grupy wsparcia” 9 % . Nikt nie wskazał na inne możliwe odpowiedzi, tj.: uzyskania informacji, wydania zaświadczenia, złożenia odwołania lub skargi. Podkreślić należy, że po wskazaniu odpowiedzi „innej kwestii” pytanie nabierało charakteru opisowego i respondent sam wskazywał jakie są to konkretnie kwestie. Powyższe wyniki wskazują, że potencjalni beneficjenci pomocy społecznej zwracają się do instytucji pomocy o udzielenie pomocy, przy czym pomoc ta może mieć już na etapie wnioskowania określony przez beneficjenta charakter.

Ryc. 17.

Przekonanie o zadowalającym terminie załatwiania spraw

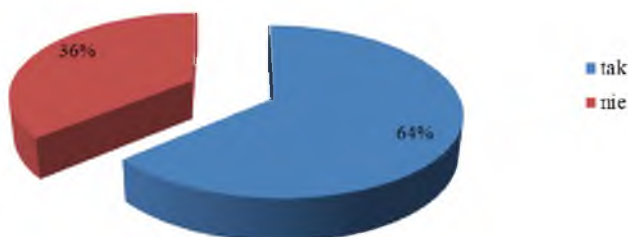


Na drugie pytanie, „**czy Pana/Pani zdaniem, sprawy interesantów załatwione są w terminie, który uznalby Pan/Pani za zadowalający?**”, większość (75 %) respondentów od-

powiedziała twierdząco. 17 % respondentów uznało przeciwnie, zaś 8 % wskazało, że następują opóźnienia wynikające z winy interesantów. Nikt nie wskazał odpowiedzi „następują opóźnienia wynikające z mojej winy albo winy innego pracownika” ani też nie wskazał innej odpowiedzi. Z powyższego wynika, że pracownicy sektora opieki społecznej są w większości przekonani o zadowalającym terminie załatwiania przez siebie spraw i oceniają siebie dobrze.

Ryc. 18.

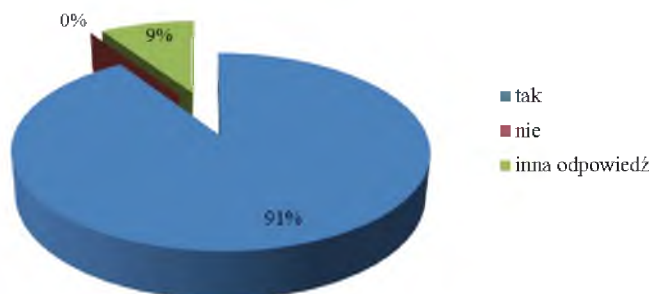
Trudności podczas załatwiania spraw interesantów



Zdecydowana większość respondentów wskazała na spotkane trudności podczas załatwiania spraw interesantów, odpowiadając twierdząco na pytanie „**czy w swojej pracy napotkał/a Pan/Pani na trudności podczas załatwiania spraw interesantów?**”. Nieco ponad 1/3 badanych odpowiedziała na to pytanie przecząco. W przypadku odpowiedzi „tak”, w ślad za pytaniem jednokrotnego wyboru pojawiało się pytanie „jakie to były trudności”. Były to: „zbyt dużo administracji”, „nie dostarczają dokumentów na czas co powoduje wydłużenie postępowania”, „roszczeniowość, wyzwiska, kłótniowość”, „rezygnacja samych interesantów”, „nieścisłości prawne”, „trudności w kontaktach z interesantami, brak kompletnej dokumentacji niezbędnej od interesantów do uzyskania pomocy, trudności w dotrzymanywaniu terminów przez w/w”, „brak zainteresowania ze strony organów państwowych, mops itp.”. Pomimo, że wskazane przez respondentów trudności są wielorakiego rodzaju, to w części wyraźnie zarysowuje się odwołanie do kwestii związanych z prawem, zwłaszcza w kontekście dostarczania wymaganych dokumentów, czy nieścisłości. Może to prowadzić do oceny, że przyczyną trudności w załatwianiu spraw interesantów opieki społecznej jest obecny system prawa funkcjonujący w tym zakresie.

Ryc. 19.

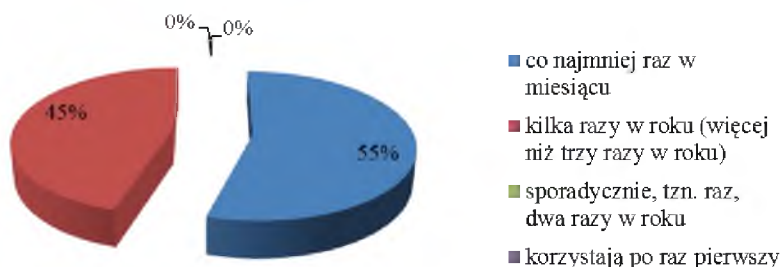
Przekonanie o zadowalającym sposobie sprawowania obsługi interesantów



Odpowiadając na czwarte pytanie „czy Pana/Pani zdaniem, sposób w jaki sprawuje Pan/Pani obsługę interesantów można uznać za zadowalający?” znakomita większość respondentów wybrała odpowiedź „tak” (91 %). Pracownicy opieki społecznej są zatem w decydującej większości przekonani o zadowalającym sposobie sprawowania przez siebie obsługi. Celowo na powyższym wykresie wskazuję na brak odpowiedzi negatywnych. 9 % ankietowanych wskazało na inną odpowiedź. Po wskazaniu odpowiedzi „inna odpowiedź” pytanie nabierało charakteru opisowego. Udzieloną odpowiedzią była: „ze względu na ograniczenia finansowe na pewno nie”. Jest to o tyle ciekawa odpowiedź, że w obliczu większości odpowiedzi do niej przeciwnych, może wskazywać na przekonanie o niedofinansowaniu instytucji pomocy społecznej, a co za tym idzie, niemożności zadowalającego sprawowania obsługi potrzebujących¹¹.

Ryc. 20.

Częstotliwość korzystania z pomocy społecznej



¹¹ Por. J. Korczak: *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, red. A. Błaś, Wrocław-Poznań 1999, s. 43-56.

Odpowiedzi na pytanie nr 5 „**jak często większość Pana/Pani interesantów korzysta z pomocy Pana/Pani instytucji ?**” ukształtowały się w interesujący sposób. Ponad połowa ankietowanych (55 %) odpowiedziała „co najmniej raz w miesiącu”, zaś 45 % ankietowanych odpowiedziało „kilka razy w roku (więcej niż trzy razy w roku)”. Co istotne nikt nie wskazał odpowiedzi „sporadycznie, tzn. raz, dwa razy w roku” i „korzystają po raz pierwszy”. Świadczy to o udzielaniu pomocy społecznej w całkowitym zaprzeczeniu do jej pierwotnych celów wyrażonych chociażby w ups. Pomoc społeczna jest pomocą permanentną, zorganizowaną i wyczekiwaną przez beneficjentów, nie ma zaś charakteru incydentalnego, sporadycznego, ukierunkowanego na jednorazowe przewyciężenie trudności w jakich znalazła się dana osoba lub jej rodzina.

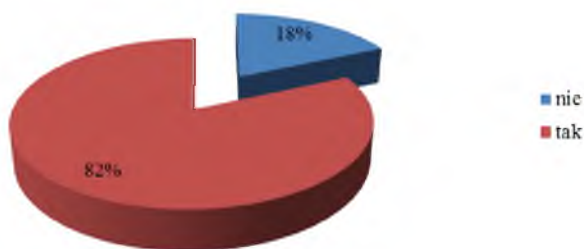
Ryc. 21.



Pytanie nr 6 „**jaka jest Pana/Pani zdaniem główna przyczyna korzystania z pomocy społecznej przez interesantów Pana/Pani instytucji ?**” było pytaniem opisowym. Każdy z respondentów mógł wpisać własną odpowiedź. Blisko połowa (46 %) wskazała na „bezrobocie”. 9 % odpowiadających wskazało na „bezrobocie i niepełnosprawność”. Istotne jest także to, że 27 % ankietowanych wskazało jako główną przyczynę korzystania z pomocy społecznej „wyuczoną bezradność”. 9 % wskazało na brak wsparcia i pomocy ze strony instytucji państwowych. A zatem w opinii większości, naczelną przyczyną korzystania z pomocy społecznej jest bezrobocie lub bezrobocie i niepełnosprawność. Istotny jest także głos o wyuczonej bezradności beneficjentów, którzy licząc na wsparcie organów pomocy, nie zapewniają jej sobie sami.

Ryc. 22.

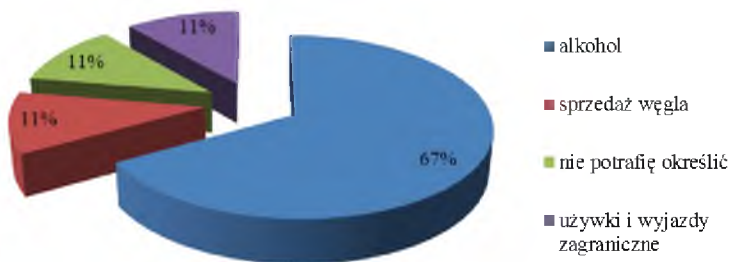
Przypadki wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków z pomocy społecznej



Na pytanie nr 7 „**czy spotkał/a się Pan/Pani z przypadkami wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków z pomocy społecznej przez osoby, które taką pomoc otrzymały ?**” dominująca większość (82 %) badanych odpowiedziała twierdząco. Tylko 18 % badanych nie spotkało się z takimi przypadkami. Co istotne, po zaznaczeniu odpowiedzi „tak”, pojawiało się dodatkowe pytanie, o charakterze opisowym, w którym respondent mógł opisać swoje doświadczenia.

Ryc. 23.

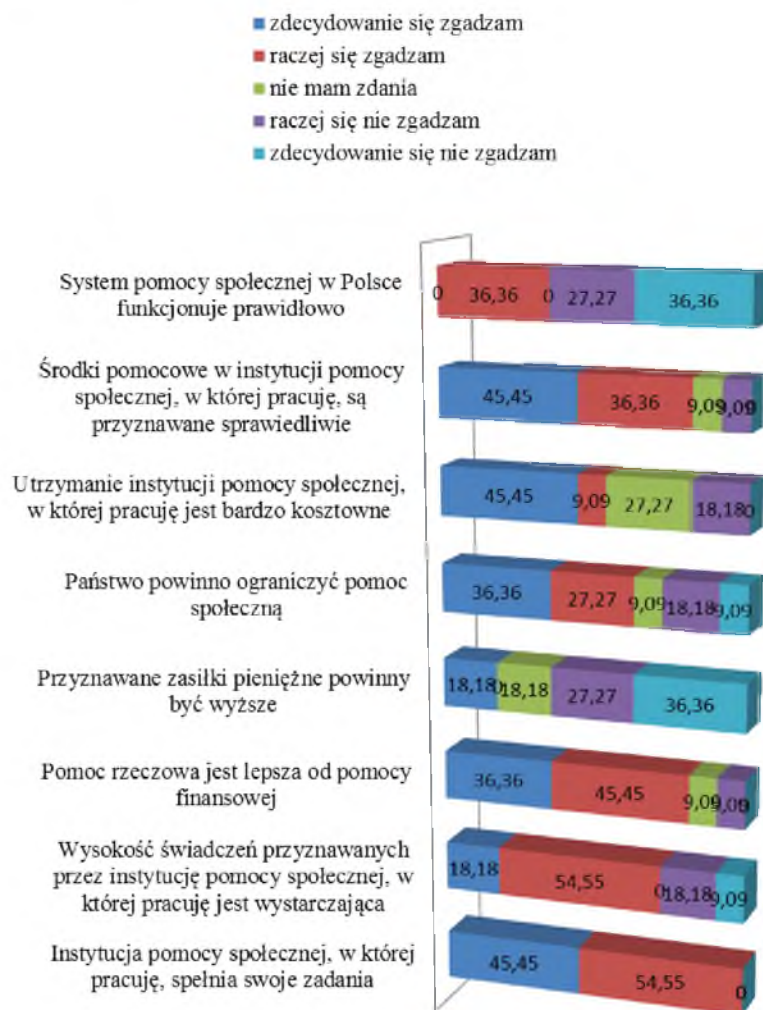
Sposoby wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków z pomocy społecznej



Zdecydowana większość badanych, bo aż 67 % wskazuje na alkohol jako sposób wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem uzyskanych przez beneficjenta środków z pomocy społecznej. 11 % wskazało na użytki i wyjazdy zagraniczne (odpowiedź może być w części pokrywająca się z odpowiedzią większościową), zaś po 11 % respondentów wskazało w odmienny sposób.

Podsumowując, większość pracowników instytucji pomocy społecznej ma styczność z wykorzystaniem przyznanej pomocy niezgodnie z przeznaczeniem, przy czym następuje to w większości przypadków z wykorzystaniem na alkohol. Taki wynik może wpływać na dyskusję o kształcie pomocy społecznej w kontekście „pomoc finansowa czy rzeczowa?”.

Opinie na temat funkcjonowania systemu pomocy społecznej



Kolejną częścią ankiety było pytanie macierzowe. Ankietowani zostali poproszeni, aby „do każdego z poniższych stwierdzeń proszę zaznaczyć jedno pole w skali najbardziej odpowiadającej Pana/Pani opinii”. Zostało sformułowanych osiem stwierdzeń, które dotyczyły funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Skala obejmowała zaś 5 możliwości wyboru; od „zdecydowanie się zgadzam” do „zdecydowanie się nie zgadzam”.

Nieco ponad 1/3 ankietowanych (36,36 %) raczej się zgodziła z twierdzeniem „system pomocy społecznej w Polsce funkcjonuje prawidłowo”. Tyle samo osób zdecydowanie się z nim nie zgodziło, zaś 27,27 % odpowiadających wskazało, że raczej się nie zgadza z tym twierdzeniem. A zatem, zdecydowana większość negatywnie oceniła funkcjonowanie systemu pomocy społecznej.

Pomimo negatywnej oceny systemu, dominująca większość ankietowanych uznała, że środki pomocowe w instytucjach w których pracują, są przyznawane sprawiedliwie (45,45 % odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i 36,36 % „raczej się zgadzam”). Zaledwie 9,09 % ankietowanych nie miało zdania i tyle samo uznało, że raczej się z twierdzeniem nie zgadza.

Zdaniem większości (45,45 % ankietowanych wskazało na odpowiedź „zdecydowanie się zgadzam, zaś 9,09 % „raczej się zgadzam”) utrzymanie instytucji pomocy społecznej w której pracują jest bardzo kosztowne. Świadczy to o przekonaniu samych pracowników instytucji pomocy społecznej o kosztowności funkcjonowanie instytucji pomocy. 18,18 % odpowiadających wskazało, że z tym twierdzeniem się nie zgadza, zaś grupa 27,27 % nie miała zdania w tej kwestii.

Do interesujących wniosków prowadzą odpowiedzi udzielone odnośnie kolejnego twierdzenia. Ponad 1/3 ankietowanych zdecydowanie opowiedziało się za ograniczeniem pomocy społecznej przez państwo (36,36 %), zaś 27, 27 % ankietowanych raczej się zgodziło z tym ograniczeniem. 9,09 % odpowiadających nie miało zdania na ten temat, a 18,18 % raczej się z nim nie zgodziło. Tylko 9,09 % ankietowanych zdecydowanie opowiedziało się przeciwko ograniczaniu przez państwo pomocy społecznej.

W ślad za wcześniejszym twierdzeniem o ograniczeniu pomocy społecznej, ankietowani wyraźnie zanegowali zasadność podwyższenia przyznawanych zasiłków pieniężnych. 36,36 % wskazało, że zdecydowanie się z tym nie zgadza, zaś 27,27 % wskazało, że raczej się z tym nie zgadza. 18,18 % odpowiadających nie miało zdania w tej kwestii. Tyle samo osób zdecydowanie zgodziło się z twierdzeniem o konieczności przyznawania wyższych zasiłków pieniężnych. Powyższe wyniki prowadzą do wniosku, że większość pracowników pomocy społecznej sprzeciwia się podwyższaniu świadczeń w formie pieniężnej.

Powyższe pozostaje w związku z odpowiedziami na kolejne twierdzenie „pomoc rzeczowa jest lepsza od pomocy finansowej”. Dominująca większość zgodziła się z nim (36,36 % „zdecydowanie się zgadzam” i 45,45 % „raczej się zgadzam”). 9,09 % ankietowanych nie miało zdania w tej kwestii. Tyle samo odpowiadających raczej się nie zgodziło z tym twierdzeniem. Powyższe wyniki prowadzą do wniosku, że znaczna część pracowników sektora pomocy społecznej uznaje za bardziej wartościową pomoc rzeczową, aniżeli pomoc finansową. Wniosek ten może być istotny w planowaniu propozycji *de lege ferenda* dla ups czy uśr.

Ankietowani w sposób wyraźny poparli *status quo*, funkcjonowania swoich instytucji, w dominującej części zgadzając się z twierdzeniem „wysokość świadczeń przyznawanych przez instytucję pomocy społecznej w której pracuję jest wystarczająca” (18,18 % zdecydowanie się zgodziło, zaś 54,55 % raczej się zgodziło). 18,18 % ankietowanych uznała, że raczej nie zgadza się z tym twierdzeniem, zaś 9,09 % zdecydowanie się z nim nie zgodziło.

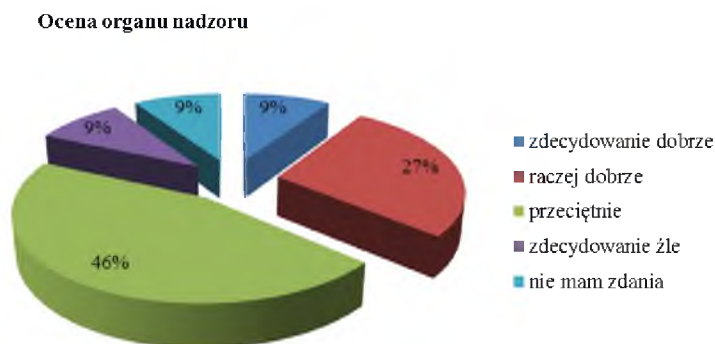
W ostatnim twierdzeniu, wszyscy ankietowali zdecydowanie albo raczej zgodzili się, że instytucje pomocy, w których pracują, spełniają swoje zadania (45,45 % i 54,55 %).

Podsumowując, z powyższego fragmentu badania, poświęconego funkcjonowaniu systemu pomocy społecznej w opinii pracowników tego systemu, wyłania się następujący obraz. System zdecydowanie nie funkcjonuje prawidłowo, zaś utrzymanie instytucji pomocy społecznej jest bardzo kosztowne. Państwo powinno zdecydowanie ograniczyć pomoc społecz-

ną. Zdecydowanie nie ma potrzeby zwiększania wysokości przyznawanych zasiłków pieniężnych. Co istotne, pomoc społeczna w formie rzeczowej jest zdecydowanie lepsza od pomocy finansowej. Jednocześnie, w ramach obecnie funkcjonującego systemu pomocy społecznej, jego pracownicy są przekonani o sprawiedliwym przyznawaniu środków pomocowych, ich wystarczającej wysokości, jak i o spełnianiu powierzonych zadań przez instytucje. A zatem ocena obecnie funkcjonujących rozwiązań jest co do zasady pozytywna, niemniej, pracownicy wskazują na żywotną potrzebę zmian. Zmiany te w głównej mierze miałyby polegać na ograniczeniu jego kosztochłonności czy zmianie modelu „świadczeń pieniężnych” na model „świadczeń rzeczowych”.

Będący efektem powyższych badań model polskiej opieki społecznej (wykreowany na podstawie opinii respondentów – pracowników sektora opiekuńczego), należałoby umiejscowić wśród modeli o charakterze maksymalnym. Nosi on znamiona paternalistycznej opieki społecznej; jest rozbudowany i kosztowny, niemniej spełnia funkcje opiekuńcze. W kontekście optymalizacyjnym, respondenci wskazują na potrzebę transformacji w kierunku modelu o charakterze minimalnym.

Ryc. 25.



Ankietowani zapytani o ocenę organu nadzoru – „jak Pan/Pani ocenia pracę organu drugiej instancji (np. SKO), sprawującego nadzór instancyjny nad Pana/Pani instytucją pomocy społecznej?” w największej liczbie przypadków odpowiedzi „przeciętnie” (46 %). Głosów pozytywnych było więcej niż negatywnych i kształtowały się w następujący sposób; „raczej dobrze” – 27 % , „zdecydowanie dobrze” – 9 % , „zdecydowanie źle” – 9 % . Także 9 % respondentów nie miało zdania. Podsumowując, praca organów nadzoru została oceniona jako przeciętna. W pytaniu nr 10 respondenci mieli możliwość uzasadnienia swojej oceny poprzez pytanie opisowe – „proszę krótko uzasadnić swoją odpowiedź dotyczącą oceny pracy organu drugiej instancji”. Uzasadnienia okazały się bardzo od siebie różne; „prawo to jedno a działalność sko to drugie”, „nie zawsze zgadzam się z rozstrzygnięciami”, „brak stronniczości, szybkość podejmowania decyzji”, „szybkość rozpatrywania spraw”, „sprawiedliwe traktowanie”, „brak zainteresowania pracą Stowarzyszenia. Jednym zdaniem nie pomagają i nie przeszkadzają”, „SKO w różny sposób rozpatruje sprawy, czasem brakuje konse-

kwencji w ich decyzjach”, „zazwyczaj odwołują się od decyzji osoby roszczeniowe z wyuczoną bezradnością, korzystające od wielu lat z pomocy społecznej, w przypadku odwołania kompletuje się stos dokumentów a SKO uchyla decyzje z czym się absolutnie nie zgadzam/ np. brak środków finansowych na zadania własne”, „rzetelnie i prawidłowo wykonuje swoje zadania”, „w niektórych sprawach stosują przepisy nieodpowiednie do danej sytuacji”.

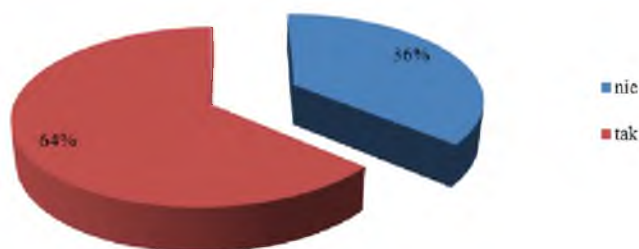
Respondenci, zapytani „gdyby Pan/Pani mógł/a decydować o sposobie przyznawania pomocy społecznej, jakby to wyglądało ?” odpowiadali w różnoraki sposób, konstruując niekiedy gotowe pomysły na zasadzie *de lege ferenda* w uśr czy ups. Odpowiedzi respondentów koncentrowały się wokół koncepcji:

1. ukształtowania odformalizowanego systemu opieki społecznej, ukierunkowanego na świadczenie pomocy rzeczowej (przykładowo: „mniej formalności, większe uprawnienia dla pracowników socjalnych”, „przyznawać wg potrzeb a nie bo się należy”, „więcej środków na pomoc rzeczową”, „pomoc rzeczowa (ubrania, bony na określone produkty, itp.) nie materialna (w formie pieniężnej)”, „wywiad środowiskowy, osobista ocena sytuacji materialnej w rodzinie, adekwatna pomoc w formie rzeczowej tj. artykuły spożywcze, niezbędna chemia, regulowanie opłat np. czynsz, energia, woda, pomoc finansowa w niektórych przypadkach”);
2. oparciu opieki na działaniach mobilizujących jej beneficjentów, częściowo samo zaspakajających (przykładowo: „uruchomienie spółdzielni socjalnej”, więcej projektów ze zdobywaniem kompetencji przez klientów pomocy społecznej; uczenie klientów samodzielnego radzenia sobie, a nie „wyręczanie ich””, „w zamian za pomoc rodzina powinna podejmować działania opracowane w specjalnym planie pomocy - tylko do tego potrzeba stworzyć sieć instytucji i organizacji, do których można kierować daną osobę. Trzeba stworzyć wydolny system pomocy”)¹²;
3. zmian proceduralnych i likwidacji części świadczeń lub ich ograniczenia (przykładowo: „zmieniłabym kryterium dochodowe dla osób chorych i niepełnosprawnych oraz matek samotnie wychowujących dzieci - przyznawanie pomocy dla osób opuszczających zakłady karne tylko w naturze i w formie pracy socjalnej - zlikwidowałabym zasiłki stałe”, „większa konsekwencja, ograniczenia korzystania z pomocy raz na półrocze, większy nacisk na realizację podjętych zobowiązań przez petentów”, „zmieniłabym sposób weryfikowania osób którym pomoc należy przyznać. Sposób obliczania dochodu rodziny oraz przepisy o odpowiedzialności karnej oświadczeń jaki osoby składają”). Część osób wskazała w tym pytaniu że „nie ma potrzeby zmian” (18,18 %).

¹² Por. I. Sierpowska: *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca...*, jw., s. 359 i 360. Autorka wskazuje na interesujący problem związany z nazewnictwem beneficjentów opieki społecznej. Pisze, że „warto podkreślić, że ustawodawca nie posługuje się określeniem „klient”, choć w praktyce taki termin funkcjonuje. Nie jest on jednak właściwy dla prawa administracyjnego. Współcześnie pojęcie to oznacza interesanta, kupującego, osobę korzystającą z usług. Być może takie nazewnictwo ma podkreślać prawo osoby do pomocy i jej godność, przełamywać bariery i upokorzenie, likwidować poczucie prośby o jałmużnę. Określenie to eksponuje również dwustronne obowiązki pracownika socjalnego i beneficjenta pomocy społecznej, ale jednocześnie kojarzy się z zawieraniem umowy i płaceniem za usługi. Nazywanie świadczeniobiorcy klientem pomocy społecznej jednocześnie kojarzy się z zawieraniem umowy i płaceniem za usługi. Nazywanie świadczeniobiorcy klientem pomocy społecznej może budzić sprzeciw, ponieważ wypacza służebną rolę administracji wobec obywatela i jej obowiązki w zaspokajaniu potrzeb publicznych, zaciera również nierównorzędną pozycję stron stosunku administracyjnoprawnego”.

Ryc. 26.

Dopuszczalność przyznawania pomocy społecznej przez inny podmiot niż ośrodek pomocy społecznej



Na pytanie nr 12 „Czy uważa Pan/Pani, że pomoc społeczną zamiast ośrodka pomocy społecznej mogłaby przyznawać organizacja pozarządowa (np. stowarzyszenie, fundacja) lub prywatny przedsiębiorca?”, większość respondentów (64 %) odpowiedziała twierdząco. Nieco ponad 1/3 odpowiedziała przeciwnie. Jest to bardzo interesujący wynik, dowodzący, że w świadomości pracowników instytucji pomocy społecznej dopuszczalne jest rozwiązanie zakładające jej prywatyzację i delegowanie do sektora prywatnego. Uzasadniając swoje przekonanie o możliwości, o której była mowa w pytaniu, respondenci wskazywali m. in., że „pomoc finansowa mogła by być świadczona przez mops, zaś praca socjalna przez ngo”, „doprowadziło by to do stawiania większych wymagań klientom”, „organizacje powinny zająć się pracą socjalną a świadczenia powinny być wypłacane na podstawie podejmowania działań przez strony”, „prywatny przedsiębiorca: dary żywnościowe lub pomoc rzeczowa”. Wśród uzasadnień odpowiedzi negatywnych dominowało przekonanie o braku odpowiedniej kadry (75 %) oraz o tym, że „pomoc nie trafiałaby do osób faktycznie potrzebujących”.

W odpowiedzi na pytanie nr 13 „Jakie Pana/Pani zdaniem są mocne strony systemu pomocy społecznej w Polsce?”, 27,27 % respondentów wskazało, że takich mocnych stron nie ma. Pozostałe odpowiedzi koncentrowały się na zasobach kadrowych pracowników pomocy społecznej („super kadra choć niedoceniana”, „zasoby ludzkie”, „duża liczba ośrodków pomocy społecznej, wykwalifikowana kadra, potencjał osobowy”. Wskazywano także na „szybkie załatwianie spraw, ogólną dostępność ośrodków”, „przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu” oraz „otwartość na problemy społeczne, szeroki zakres pomocy społecznej”). Część ankietowanych (9,09 %) wskazała, że „ogólnie jest dobrze”.

Odpowiadając na pytanie nr 14 „Jakie dostrzega Pan/Pani słabe strony systemu pomocy społecznej w Polsce?”, 18,18 % ankietowanych wskazało, że takich słabych stron „nie ma”. Część odpowiedzi koncentrowała się wokół pojęcia „biurokracji”, np. „biurokracja - zapewnienie miejsc pracy niekompetentnym ludziom dla których słowo empatia jest obce, brak zainteresowania sytuacją osób najbardziej potrzebujących, złe wykorzystywanie możliwości dotacji, brak kompetencji w realizacji projektów UE”. Pozostałe, wybrane opi-

nie respondentów to: „brak rzecznika pracowników socjalnych, nadmiar zadań, niedocenia- nie pracowników socjalnych”, „rozdawnictwo pieniędzy, zwłaszcza w grudniu”, „powinna być większa weryfikacja osób, które pomoc otrzymują oraz celów, które chcą dzięki nim zrealizować; pomoc „kombinatorom” a nie osobą, które przejściowo znalazły się w trudnej sytuacji; uczenie kombinatorstwa, wyuczanie bezradności; stawianie zbyt małych wymagań klientom; pomoc powinna być doraźna i skupiać się na wyposażeniu klientów w umiejętno- ści radzenia sobie, a nie zorientowana na dawanie tego, czego aktualnie potrzebują”, „brak wystarczających środków, brak placówek do których można oddelegować osobę potrzebują- cą (bezdolnych, samotnych matek), brak kompetentnej współpracy z innymi instytucjami świadczącymi pomoc społeczną i nie tylko. Brak kadry”, „rozdawnictwo pieniędzy brak spójnego systemu pomocy”. Radykalną ale i prostą w swym wydźwięku była odpowiedź „cały system jest do zmiany”.

2.1.3 Podsumowanie badań

Pracownicy instytucji pomocowych co do zasady są przekonani, że instytucja, w której pra- cują spełnia swoje zadania. Oni sami załatwiają sprawy interesantów sprawnie i terminowo, przez co obsługę w instytucji można uznać za dobrą. Środki pomocowe są dystrybuowane w sposób sprawiedliwy¹³. A zatem niezależnie od poglądów na system opieki społecznej jako całość, w ramach swojego „lokalnego podwórka”, pracownicy instytucji pomocowych wy- rażają pozytywne przekonanie o swojej działalności. Jednocześnie wskazują, że utrzymanie ich instytucji jest kosztowne.

Interesanci instytucji pomocy zwracają się z reguły z wnioskami o pomoc, składając w tym celu wnioski. A zatem ukierunkowani są na otrzymanie wymiernego wsparcia. Co istotne, korzystanie z pomocy ma charakter permanentny; większość beneficjentów korzy- sta z niej co najmniej raz w miesiącu. Stanowi to o całkowitym wypaczeniu istoty systemu opieki społecznej, w rozumieniu ups. Główne przyczyny korzystania ze wsparcia to bezro- bocie i wyuczona bezradność.

Pracownicy wskazują, że spotykają się z problemami podczas załatwiania spraw swoich interesantów jak i z sytuacjami wykorzystywania uzyskanej już pomocy wbrew jej pier- wotnemu założeniu. W znakomitej większości przypadków pomoc taka jest przeznaczana na alkohol.

Instytucje nadzoru oceniane są przeciętnie albo raczej dobrze. Wśród pracowników pa- nuje przekonanie, że system opieki społecznej nie funkcjonuje prawidłowo. Co się zaś tyczy ewentualnych działań reformujących sektor opieki społecznej, pracownicy instytucji pomoco- wych dopuszczają możliwość kluczowej zmiany poprzez dopuszczenie możliwości przyznawa- nia pomocy przez sektor prywatny: organizacje pozarządowe czy przedsiębiorców. Wskazują

¹³ Do interesujących wniosków odnośnie motywacji podejmowania pracy w sektorze opieki społecznej prowadzi lektura: Renata Matejek-Khouri: *Motywy podejmowania pracy w instytucjach pomocy społecznej i powody satysfakcji z jej wykony- wania* [w:] *Pomoc społeczna i jej adresaci.: przegląd wybranych strategii pomocowych*, red. R. Wielgos-Struck, Rzeszów 2006, s. 28. Autorka wskazuje tam, że „dominującym motywem decydującym o podjęciu pracy w MOPS w Krośnie była w przypadku badanych pracowników sytuacja na rynku pracy. Na motywy wyższego rzędu, takie jak wewnętrzna potrzeba niesienia pomocy innym, wskazała co trzecia osoba”.

także na konieczność ograniczania wydatków na pomoc społeczną wskazują jednocześnie, że nie ma potrzeby podwyższania wypłacanych obecnie zasiłków pieniężnych a ich wysokość jest wystarczająca. Wskazują także na wyższość pomocy rzeczowej nad pieniężną.

Uzyskane wyniki badań mogą wskazywać na to, że pracownicy sektora opieki społecznej zdają sobie sprawę z wielu jego mankamentów i dopuszczają możliwość daleko posuniętej reformy (choćby przez delegowanie części zadań obecnie zastrzeżonych dla ich instytucji do sfery prywatnej). Znamienne jest przy tym to, że bardzo pozytywnie oceniają swoją obecną pracę. Można by to zamknąć w słowach, że „dookoła jest źle, ale w ramach tego co jest, robimy co możemy, jak najlepiej”.

Konstatując, wyniki moich badań wskazują na realizowanie w Polsce modelu paternalistycznego, o charakterze maksymalnym, co spotyka się zresztą z krytyką respondentów. Postulowana jest przy tym transformacja w kierunku modelu mieszanego czy wręcz o charakterze liberalnym – uogólniając w kierunku modelu minimalnego.

2.2 Wybrane raporty

Prezentuję raporty prezentujące znacznie szerszy aniżeli mój własny – kontekst badań, będące uzupełnieniem, uwiarygodnieniem i sprawdzeniem moich wniosków z badań empirycznych.

2.2.1 Raport ROPS w Krakowie

Jak wskazują autorzy Raportu ROPS, przedstawia on „analizę opisową wybranych danych statystycznych obrazujących sektor małopolskiej pomocy społecznej i jego otoczenie na tle sytuacji społecznej i demograficznej regionu. Zawiera również wnioski płynące z analizy zebranego materiału”¹⁴.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że nie da się wysnuć jednoznacznych wniosków, które dalej można by odnieść do całego województwa małopolskiego. Wynika to z dużego zróżnicowania na poziomie lokalnym. W raporcie wskazano, że „województwo małopolskie jest znacznie zróżnicowane terytorialnie pod względem nasilenia określonych problemów społecznych, jak też ich kumulacji (...) pod względem zasobów pomocy społecznej i jej otoczenia”¹⁵.

Jako główne przyczyny udzielania pomocy społecznej w Małopolsce, ROPS w Krakowie wskazuje ubóstwo, bezrobocie i długotrwałą chorobę¹⁶. W tym zakresie, wyniki badań raportu ROPS są częściowo zbieżne z wynikami badań własnych. „W Małopolsce od lat najczęstszą przesłanką, która może być podstawą udzielenia wsparcia z pomocy społecznej jest ubóstwo. W 2011 r. problem ten dotyczył ponad 57 % Małopolan korzystających z pomocy społecznej. Oprócz ubóstwa można wyróżnić inne problemy, które w ciągu ostatnich lat są dominujące w naszym regionie. W 2011 r. (podobnie jak w latach poprzednich)

¹⁴ Raport ROPS, s. 2.

¹⁵ Tamże, s. 8-10.

¹⁶ Na temat ubóstwa jako przyczyny objęcia pomocą, w dalszej części pracy.

do głównych problemów klientów pomocy społecznej należało: bezrobocie (blisko 42 % ogółu klientów pomocy społecznej), długotrwała choroba (34 %), bezradność w sprawach opiekuńczo – wychowawczych (blisko 33 %), niepełnosprawność (również blisko 30 %) oraz potrzeba ochrony macierzyństwa (prawie 21 %)¹⁷. Analiza powyższych wyników prowadzi także do wniosku, że wśród Małopolan problemy są skumulowane (występują u części co najmniej dwa, np. bezrobocie i długotrwała choroba).

W Raporcie ROPS brak jest badań o charakterze ocennym, tak jak to miało miejsce w moich badaniach, stąd też wybrałem do zaprezentowania wyłącznie wybrane jego elementy. Na uwagę zwraca rosnąca liczba kadr zajmujących się opieką społeczną, co w kontekście wyrażanych opinii o sile drzemiącej w wykwalifikowanej kadrze socjalnej, mogą przesądzać o ich potwierdzeniu. „W okresie od 2000 do 2011 r. w sektorze pomocy społecznej w regionie przybyło ponad 2,8 tysiąca miejsc pracy. W 2011 r. małopolskie jednostki organizacyjne pomocy społecznej zatrudniały ogółem ponad 11 tysięcy pracowników (o 330 więcej niż w 2010 r.), co daje Małopolsce czwarte miejsce w kraju (po, kolejno: Śląsku, Mazowszu i Wielkopolsce)¹⁸”.

Dokument wskazuje także na wysokości udzielonych świadczeń, które w moim przekonaniu są znaczne i mogą potwierdzać opinie pracowników instytucji pomocowych o potrzebie zmian w tym zakresie. „W 2011 r. w Małopolsce na udzielone świadczenia z zakresu pomocy społecznej, będące sumą zadań własnych i zleconych przez administrację rządową, samorządy terytorialne – gminne i powiatowe – wydatkowały łącznie niemal 270 mln zł. Gminne ośrodki pomocy społecznej wydatkowały blisko 230 mln. zł. (w tym blisko 225 mln. zł na zdania własne), a powiatowe centra pomocy rodzinie blisko 40 mln. zł. Natomiast w przeliczeniu na 1 osobę w rodzinie korzystającej z pomocy społecznej wydano w 2011 r. w województwie małopolskim przeciętnie nieco ponad 1 000 zł¹⁹”.

Interesujące wyniki zostały zaprezentowane w raporcie w odniesieniu do funkcjonowania sektora prywatnego w ramach sektora opieki społecznej. „Ośrodki pomocy społecznej (gminy), a także powiatowe centra pomocy rodzinie (powiaty) mają możliwość zlecania części zadań pomocy społecznej do realizacji organizacjom pozarządowym. W roku 2011 przynajmniej 4 z 19 małopolskich powiatów nie zleciło jednak organizacjom pozarządowym zadań w obszarze pomocy społecznej – powiaty: bocheński, brzeski, chrzanowski, miechowski. W poszczególnych powiatach, w których zlecano zadania w roku 2011 realizowało je od 1 do 38 organizacji. Najwięcej organizacji było zleceniobiorcami zadań pomocy społecznej w powiecie krakowskim ziemskim. Natomiast gminne zadania pomocy społecznej w 2011 r. realizowały organizacje III sektora w przynajmniej 62 małopolskich gminach²⁰ (279 organizacji, od 1 w większości gmin do aż 18 w gminie Tarnów i 59 w mieście Gorlice)²⁰”. Wyniki wskazują na pewne objawy funkcjonowania sektora „organizacji pozarządowych” (a więc *de facto* prywatnego) w ramach zorganizowanej przez państwo opieki społecznej. Mogą także skłaniać do konkluzji, że takie funkcjonowanie nie jest w wielkim zakresie, ale

¹⁷ Raport ROPS, s. 20.

¹⁸ Raport ROPS, s. 22.

¹⁹ Tamże, s. 31 i 32.

²⁰ Tamże, s. 34.

może stanowić załączek przyszłej, szerszej współpracy w tym zakresie (pracownicy instytucji pomocowych w moich badaniach wyraźnie dopuszczali taką możliwość).

2.2.2 Problemy opieki społecznej na przykładzie raportu „Pomosty”

„W Polsce są takie miejsca, gdzie dzieci rodzi się dla pieniędzy z opieki społecznej. Albo dla samego becikowego” napisał Igor Miecik²¹. Choć potrzeba uzyskania wsparcia nie zna regionalizacji, na uwagę w kontekście systemowym zasługują badania prowadzone w województwie warmińsko-mazurskim, a zawarte w Raporcie Pomosty. Istotne jest tutaj zastrzeżenie, „by nie uogólniać wyników na całą populację – zarówno pracowników społecznych Warmii i Mazur, jak i młodzieży pozostającej w trudnej sytuacji z powodu bądź to jej problemów edukacyjnych, bądź sytuacji na rynku pracy, bądź sytuacji zdrowotnej lub rodzinnej”²².

Wydaje się, że wybór regionu badań nie jest przypadkowy. Odsetek mieszkańców pobierających świadczenia z pomocy społecznej w niektórych gminach Warmii i Mazur wynosi od 25,6 % do 49,1 %²³. Wydatki na opiekę społeczną są w tym regionie najwyższe w Polsce; „podobnie jak w 2010 r., wydatki w działach 852 i 853 najsilniej obciążały budżety jednostek samorządowych w województwie warmińsko-mazurskim (18,7 % ich wydatków ogółem), równocześnie w województwie mazowieckim obciążenie to było o połowę niższe (9,9 %) i było najniższe w Polsce”²⁴.

Zdaniem autorek raportu „logika [polskiego systemu opieki społecznej], która leży u jego podstaw nie przypisuje funkcji porządkującej kategoriom wiekowym (odstępstwo, ze względu na szczególne wyzwania (głównie opiekuńcze), stanowią jedynie dwie kategorie wiekowe: dzieci oraz osoby starsze). Po drugie, logika ta opiera się przede wszystkim na kategoryzacji klientów ze względu na problem społeczny, który ich dotyka (...), co jest pochodną ścisłego powiązania w polskim systemie pracy socjalnej ze wsparciem finansowym i rzeczowym (...) Oznacza to, że w polskim systemie pomocy społecznej młodzież staje się istotna jedynie wówczas, gdy jest ofiarą braku właściwej opieki rodzicielskiej i/lub sama narusza normy społeczne”²⁵. Z postawionymi tezami zgadzam się w pełni. U podstaw polskiego systemu opieki społecznej leżą określone problemy społeczne i to ze względu na poszczególne problemy, państwo uruchamia machinę pomocową (w ściśle określonej formie), bądź też takiego uruchomienia odmawia. Co więcej, opieka społeczna nie musi być przecież utożsamiana tylko i wyłącznie z interwencją (w dowolnej formie, czy to finansowej czy też nie) w sytuacjach kryzysowych, lecz także z kształtowaniem stosunków społecznych *ex nunc*. Podczas badania pracowników ośrodków pomocy społecznej, „trzy czwarte respondentów wskazuje OPS jako podmiot rozwiązujący jakiś problem, ale już tylko jedna trzecia uważa, że powinien to robić (...) Warto zwrócić uwagę na dane dotyczące najbliższego otoczenia (rodzina, sąsiedzi): respondenci bardzo rzadko widzieli w nich podmioty rozwiązu-

²¹ I. Miecik: *Tam gdzie się kończy droga*, „Newsweek Polska”, 11/2013, s. 54.

²² Raport Pomosty, s. 9.

²³ Tamże, s. 7.

²⁴ Raport GUS, s. 77.

²⁵ Raport Pomosty, s. 9 i 10.

jące problemy (2,8 %), natomiast znacznie częściej oczekiwaliby tego (11,1 %), co wiąże się też z przekonaniem, że sami zainteresowani za mało robią w tym zakresie (rozwiązują problemy: 5 %, powinni: 8,9 %) ²⁶. Powyższe wyniki są w pewien sposób zbieżne z tymi uzyskanymi w moich badaniach. Znaczna część pracowników systemu opieki społecznej wskazuje, że dobrze, terminowo i kompleksowo rozwiązuje problemy z jakimi przychodzą beneficjenci, a z drugiej strony, znakomita mniejszość uważa, że takie działanie ma jakiś sens oraz, że potrzeba zmian w tym kierunku. Sprowadzić to można do prostych słów „pracuję bo muszę, chociaż nie ma to większego sensu”.

Z innej perspektywy – beneficjentów opieki, Raport Pomosty wskazuje na „słabą pozycję OPS w społeczności lokalnej (...), a – z drugiej – zrzucanie na tę instytucję wszystkich zadań („*biuro rzeczy znalezionych*”) oraz na przeciążenie pracą i zadaniami biurowymi utrudniającymi realizowanie pracy socjalnej” ²⁷. Potwierdza to tezę o roszczeniowym charakterze części klientów opieki społecznej, przekonanych, że instytucje systemu opieki mają obowiązek realizowania bardzo wielu zadań, a zwłaszcza tych wynikających z problemów własnych. Towarzyszyć temu może przekonanie o nieudolności urzędników. W tym zakresie „najogólniejszy wniosek jest następujący: problemy społeczne rozwiązuje OPS – chociaż powinien to czynić w znacznie mniejszym zakresie – oraz samorząd lokalny i urząd pracy, co z kolei jest zdaniem badanych prawidłowe. W ograniczonym zakresie można także sformułować wniosek, że pracownicy socjalni w gruncie rzeczy formułują postulaty natury liberalnej: instytucje publiczne (...) robią ich zdaniem tyle, ile powinny (...), natomiast więcej oczekują od samych osób dotkniętych problemami, ich najbliższego otoczenia, lokalnej społeczności, lokalnych aktywistów, organizacji pozarządowych i podmiotów religijnych” ²⁸.

Dokonując szerszej, systemowej analizy, wyniki badania zdaniem autorek „potwierdzają od dawna diagnozowany w badaniach i literaturze przedmiotu problem przeciążenia systemu pomocy społecznej w Polsce. W powierzchownym oglądzie nieuzasadnione wydaje się przekonanie przedstawicieli systemu stworzonego do rozwiązywania problemów społecznych, że powinien on to zadanie wykonywać w znacznie mniejszym zakresie. Jednak mamy tu do czynienia z bardziej złożonym zagadnieniem. W wyniku reform po 89 roku polski system pomocy społecznej został obciążony licznymi zadaniami, wcześniej przynależącymi do innych systemów, przy czym – jak pisze Józefina Hrynkiewicz – „przekazaniu zadań nie towarzyszyło przekazywanie środków”, co pozwoliłoby np. na zwiększenie zasobów (lokalowych, kadrowych, organizacyjnych). W rezultacie od instytucji pomocy społecznej oczekuje się realizacji zadań, które przynależą do zdecydowanie szerszej kategorii polityki rodzinnej (rozumianej jako zinstytucjonalizowane działania władz publicznych (i in. podmiotów) zorientowanych na zaspokojenie potrzeb rodzin i ich członków, które wyznaczają i porządkują wzajemne stosunki państwa, społeczeństwa i rodzin, których celem jest wzmocnienie podmiotowości rodziny przede wszystkim poprzez wykraczanie poza działania interwencyjne, z naciskiem na prewencję i rewalidację, której w Polsce nie wypracowano” ²⁹. W kontekście

²⁶ Tamże, s. 11.

²⁷ Raport Pomosty, s. 13.

²⁸ Tamże.

²⁹ Por. J. Hrynkiewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymusza, Warszawa 2004, s. 98 i 103 oraz M. Raclaw-Markowska, *Zakończenie* [w:] *Pomoc dziećmi rodzinie w środowisku lokal-*

problematyki młodzieżowej należy podkreślić, że w istotnym stopniu proces ten dotknął relacji pomiędzy systemem pomocy społecznej i systemem edukacji, systemowi pomocy społecznej w wyniku reform powierzono m.in. zadania „o charakterze wychowawczym, resocjalizacyjnym, socjoterapeutycznym, oświatowym, poradnictwa specjalistycznego”³⁰.

Jest to interesująca konkluzja. Na szczególne podkreślenie zasługuje teza o „przekazaniu zadań przy braku przekazania środków”. Analizując ewolucję usz czy ups oraz aktów prawnych poprzedzających, dojść można do przekonania, że system opieki społecznej jest bardzo aktywny, ulega ciągłym zmianom i faktycznemu rozrostowi. Jest to moim zdaniem zły kierunek, w szczególności, że brak jest w tym systemie wskazywanych powyżej działań prewencyjnych i rewalidacyjnych. Podporą dla systemu zdominowanego przez publiczne rozdawnictwo środków pieniężnych jest z całą pewnością sektor pozarządowy, tak formalny i nieformalny³¹.

Podsumowaniem mogą być słowa I. Miecika pokazujące działalność osób związanych właśnie z trzecim sektorem: „Ostatnio w szkole udało się zabrać dzieci na czterodniową wycieczkę do Krakowa (...) Całe lato razem z uczniami zbieraliśmy jabłka z popegeerowskiego sadu i woziliśmy do skupu. Zbieraliśmy złom i makulaturę, piekliśmy w szkole ciasta na sprzedaż. Udało się. Pojechały wszystkie dzieci. No i jabłka z sadu po raz pierwszy od wielu lat nie zgniły w błocie. Dorośli ich nie zbierają. Mówią, że się nie opląca”³².

3. Aspekt ideologiczno-polityczny

Arystoteles w „Polityce” pisał: „wszystkie ustroje mają trzy części składowe (...) Jedną z tych trzech części jest czynnik obradujący nad sprawami państwowymi (...) Czynnik obradujący rozstrzyga o pokoju i wojnie, o zawarciu i zerwaniu przymierza, o prawach, o [karze] śmierci, wygnania i konfiskaty mienia, o wyborze urzędników i ich kontroli”³³. Wychodząc zatem z generalnego założenia, że politycy zgrupowani w partiach politycznych należą do szeroko rozumianej arystotelesowej grupy „obradujących” i formułują postulaty wpływające na kształtowanie się opieki społecznej w Polsce, uznałem za celowe zgromadzenie i zbadanie dokumentów programowych wybranych partii politycznych w zakresie opieki społecznej³⁴. Przyjąłem szeroką definicję „dokumentu programowego” partii poli-

nym, debata o nowym systemie, red. M. Raclaw - Markowska, Warszawa 2005.

³⁰ Raport Pomosty, s. 13 i 14.

³¹ Pisząc o sektorze pozarządowym formalnym mam na myśli osoby i instytucje zrzeszone w zarejestrowanych organizacjach takich jak np. fundacje i stowarzyszenia. Za uczestników nieformalnego sektora pozarządowego uważam rzesze aktywistów, działaczy, nauczycieli, trenerów itd., którzy swoimi inicjatywami stymulują lokalną działalność opiekuńczą.

³² I. Miecik: *Tam gdzie się kończy...*, jw., s. 56.

³³ Arystoteles: *Polityka*, oprac. L. Piotrowicz, Wrocław 1953, s. 103. Zob. także: R. Dahl, B. Stinebrickner: *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa 2007, s. 43-46. Fragment *Czym jest polityka*.

³⁴ Por. M. Weber: *Racjonalność, władza, odczarowanie...*, jw., s. 268. Autor twierdzi, że „polityka oznaczałaby więc dla nas: dążenie do udziału we władzy wywierania wpływu na podział władzy czy to między państwami, czy też w obrębie państwa między grupami ludzi, jakie ono obejmuje”. Wskazuje nadto, że „Polityka jest jak żmudne wiercenie w twardej desce, a do tego potrzeba jednocześnie i namiętności, i dobrego oka. Całkowicie słuszne jest powiedzenie, i wszystkie doświadczenia historyczne je potwierdzają, że nie osiągną tego, co niemożliwe. (...) Tylko ten, kto jest pewien, że nie załamie się w sytuacji, gdy świat, widziany jego oczyma, okaże się zbyt głupi lub zbyt podły, by przyjąć to, co chce on światu ofiarować, i jest pewien, że wbrew wszystkiemu potrafi powiedzieć „mimo wszystko!” - tylko ktoś taki ma powołanie do polityki”, tamże, s. 322.

tycznej. Dokumenty programowe dotyczą warstwy retorycznej i propagandowej, warstwy programowej i warstwy realizacyjnej (np. projekty aktów normatywnych). Przyjmują formę np. raportu, programu, planu czy ulotki autorstwa partii politycznej. Istotne jest powiązanie takiego dokumentu ze sferą opieki społecznej w kontekście np. proponowanych zmian czy analizy rozwiązań już istniejących.

W dniu 6 marca 2013 r. zwróciłem się z prośbą udostępnienia i przesłania dokumentów programowych, które dotyczą systemu opieki społecznej w Polsce. Uczyniłem to *via email*, na oficjalne adresy wskazane przez poszczególne partie na ich stronach www. Partiami politycznymi, do których zwróciłem się były: Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej, Prawo i Sprawiedliwość, Ruch Palikota (obecnie: „Twój Ruch”), Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro³⁵. Odpowiedzi udzieliły trzy partie polityczne: SP, RP i PO.

Dla porównania zbadałem także postulaty zagranicznych partii politycznych; niemieckiej CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschland*), brytyjskich konserwatystów (*Conservatives*), francuskich socjalistów (*Socialiste*), i amerykańskich demokratów (*Democrats*).

Uznałem nadto za zasadne nieograniczanie się wyłącznie do środowisk partyjnych i włączyłem do niniejszej części studium postulaty w zakresie opieki społecznej formułowane przez polską egzekutywę: rząd i prezydenta.

3.1 Polityka i propaganda

Politycy – tak polscy jak i zagraniczni, nieustannie podejmują działania ukierunkowane na uzyskanie (zwiększenie) poparcia obywateli, dla postulowanych przez siebie rozwiązań, czy też w obliczu ich braku, dla poparcia systemu politycznego w ramach którego funkcjonują³⁶. Można powiedzieć: politycy komunikują się z obywatelami dla osiągnięcia powyższych celów. Janusz Sztumski stwierdza, że „skuteczność marketingowego komunikowania łączy się z takim posługiwaniem się wiadomościami i informacjami, które nie tylko zostaną dostrzeżone przez odbiorców, ale ponadto wywołają określony rezonans w ich świadomości”³⁷.

³⁵ W dalszej części pracy używam odpowiednio skrótów: PO, PIS, TR, PSL, SLD i SP. Wybrałem największe partie polityczne mające reprezentację w Sejmie.

³⁶ Zob. J. Jabłońska-Bonca: *Prawo w kręgu mitów...*, jw., s. 7. Autorka pisze: „pozyskanie opinii publicznej dla kierunków zmian prawa i dla konkretnych inicjatyw ustawodawczych, a także dla generalnego poparcia systemu politycznego - nawet za cenę manipulacji zdroworozsądkową opinią zbiorowości - nie przestaje być przedmiotem zainteresowań polityków”. Autorka dodaje, że „język propagandy oscyluje między dwoma wzorami retoryki politycznej; wzorem retoryki zasobów martwych, tj. form dążących do utrwalenia przekonań poprzez działania markowane, pozornie tylko składające odbiorców do nowego spojrzenia na istniejący stan rzeczy, i wzorem kreatywnym, dążącym do przekonania o nowych wartościach”. Tamże, s. 161. Autorka odsyła także do: M. Szulczewski: *Propaganda polityczna.: zarys problematyki teoretycznej*, Warszawa 1975; S. Kuźmierski: *Świadomość społeczna, opinia publiczna, propaganda*, Warszawa 1987; F. Wilson: *A theory of public opinion*, London 1962; G. Tarde: *Opinia i tłum*, Warszawa 1904; *Socjotechnika*, red. A. Podgórecki, Warszawa 1970; J. Ellul: *Propaganda. The formation of men's attitudes*, New York 1965.

³⁷ J. Sztumski: *Skuteczność komunikowania marketingowego w polityce. Określenie problematyki* [w:] *Marketing polityczny a postawy i zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, red. Danuta Walczak –Duraj, Płock - Łódź 2002, s. 23. Autor, tamże, zauważa jak niekiedy skuteczne bywają komunikaty o charakterze populistycznym, wskazując tego przyczynę w braku zainteresowania określonymi problemami przez polityków nie-populistycznych. Pisze: „Zauważmy przy tym, że przywódcy pozostałych ugrupowań nie przejawiają należytego zainteresowania tymi zmarginalizowanymi ludźmi, ograniczając się jedynie do postulowania mniej lub bardziej osobliwych pomysłów dotyczących przewyciężenia bezrobocia i postępującego ubóstwa lub do udziału (...) w charytatywnych balach”.

Wywoływaniu przez polityków „rezonansu w świadomości” obywateli służy propaganda, współcześnie nazywana także marketingiem politycznym. W piśmiennictwie wskazuje się, że „propaganda jest formą komunikowania. Jej istotą jest wysyłanie komunikatu (*message*) od nadawcy do odbiorcy. W przytłaczającej większości wypadków przybiera ona formę pośrednią, bo komunikat trafia do odbiorcy za pośrednictwem mediów masowych. Współcześnie propaganda jest najbardziej zinstytucjonalizowaną formą komunikowania. Jej nadawcami są przede wszystkim organizacje, instytucje, takie jak: rządy, partie polityczne i różnego rodzaju organizacje społeczno-polityczne, korporacje, kościoły i związki wyznaniowe, instytucje wychowawcze i kształcące, elity polityczne etc.”³⁸.

Michał Szulczewski proponuje rozumienie propagandy „jako pewnego systemu sterowania sprawami publicznymi poprzez ingerowanie w postępowanie jednostek i wpływanie na podejmowane przez nie decyzje”³⁹. Wskazuje, że omawiany termin „pochodzi od Rzymian: „*propagatus*” od „*propagare*” oznaczało zabiegi zmierzające do przyspieszania bujnego rozkrzewienia się rośliny (...) Stopniowo słowo to zaczęło oznaczać wszystkie sposoby popierania i szerzenia czegokolwiek. Rozumiano więc pod tym terminem wszelkie rozpowszechnianie, szerzenie, krzewienie jakiejś myśli, przekonań czy zasad. Uwypuklać też zaczęto element werbunku, pozyskiwania zwolenników dla jakiejś idei czy akcji”⁴⁰.

Analizując znaczenie propagandy, można przypisać jej określone funkcje. W literaturze przedmiotu wskazuje się na funkcję integracyjną („celem tej funkcji jest stabilizacja istniejącego systemu politycznego i społecznego”), adaptacyjną („działanie w kierunku poderwania ludzi do czynu lub akcji”), informacyjno-interpretacyjną, dezinformacyjną („ma zastosowanie w tzw. „propagandzie zewnętrznej, w której obiektem oddziaływania jest przeciwnik bądź wróg państwa”) i demaskatorską („ma ona służyć odkrywaniu niezgodnych z prawdą informacji dotyczących ustroju społecznego i politycznego”)⁴¹. Przyjmuję zatem, że propaganda jako proces oddziaływania na zbiorowość jest powiązania z polityką oraz stanowi instrument jej realizacji⁴².

Nie sposób w tym miejscu nie zasygnalizować poglądu D. Helda na temat tzw. strategii przemieszczania. Autor ten pisze, że „dopóki rządy i państwa potrafią utrzymywać uległość i wsparcie zbiorowości najważniejszych dla trwałości istniejącego ładu, „porządek publiczny” ma szansę trwać, doznając uszczerbków tylko w pewnych, „marginalnych” punktach. O skutecznym utrzymywaniu go decydują wtedy zwykle „strategie przemieszczania”, które przesuwają najbardziej dokuczliwe ciężary problemów gospodarczych i politycznych na grupy bezbronne, zapobiegając niepożądanym reakcjom ze strony tych, którzy potrafią wysuwać żądania najskuteczniej”⁴³. A zatem skuteczne strategie przemieszczania mogą być gwarantem długotrwałej stabilności systemu politycznego.

³⁸ B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ociełka: *Teoria i praktyka propagandy*, Wrocław 1999, s. 8.

³⁹ M. Szulczewski: *Propaganda polityczna*, Warszawa 1971, s. 5.

⁴⁰ Tamże, s. 46 i 47.

⁴¹ B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ociełka: *Teoria i praktyka propagandy...*, jw., s. 29 i 30.

⁴² Nawiązując do prac Habermasa i Alexyego w zakresie teorii dyskursu, Marek Zirk-Sadowski wskazuje, że „jeżeli nie ma w danym społeczeństwie rozwiniętej etyki dyskursu, a więc jest w nim przyjęte powszechne kłamstwo i manipulowanie rozmówcą, to efektywność dyskursu prawnego będzie również niska. Ceną za niski poziom etyczny takiego społeczeństwa musi się stać słabe rozpoznawanie swojego świata społecznego”; M. Zirk-Sadowski: *Wprowadzenie do filozofii prawa...*, jw., s. 100.

⁴³ D. Held: *Modele demokracji*, jw., s. s. 258.

3.2 Postulaty partii politycznych

W przypadku dwóch partii: PSL i SLD, prośba o przekazanie dokumentów programowych pozostała bez odpowiedzi. Pomimo moich prób ukierunkowanych na znalezienie dokumentów partii związanych z opieką społeczną, nie udało się. PSL nie udostępnia takich albo, co jest wyłączenie przypuszczeniem, nie posiada ich⁴⁴. Podobnie jak w poprzednim przypadku, prośba o przekazanie dokumentów programowych pozostała bez odpowiedzi. W odróżnieniu od PSL, na stronie internetowej SLD znajduje się szereg dokumentów programowych, lecz żaden z nich nie dotyczy materii opieki społecznej. W przypadku PIS, prośba o przekazanie dokumentów programowych, została pozostawiona bez odpowiedzi, niemniej na stronie internetowej PIS znajdują się dokumenty programowe związane z opieką społeczną⁴⁵.

3.2.1 Solidarna Polska

Partia proponuje program prorodzinny pt. „Solidarna Polska dla rodziny”⁴⁶. Program jest skierowany do „rodzin z jednym dzieckiem oraz z wieloma dziećmi, a także do młodych ludzi, którzy dopiero myślą nad posiadaniem dzieci. To program, którego celem jest stworzenie przyjaznego otoczenia dla polskich rodzin, otoczenia prawnego i instytucjonalnego, które pomoże polskim rodzinom w wychowaniu dzieci a także pomoże młodym ludziom w podjęciu decyzji o założeniu rodziny”. Program zakłada dwanaście elementów:

1. Wprowadzenie systemu świadczeń rodzinnych, do 300 zł zasiłku miesięcznie na dziecko, który obejmie 60 % dzieci,
2. Bezpłatne publiczne żłobki i przedszkola,
3. Wprowadzenie maksymalnych cen na podręczniki dla uczniów i tanie e-booki,
4. Przywrócenie opieki medycznej w szkołach,
5. Darmowe posiłki dla dzieci w szkołach,
6. Podniesienie ulgi podatkowej na dzieci,
7. Gwarantowana minimalna emerytura dla matek co najmniej trójki dzieci oraz dodatek do emerytury za każde wychowane dziecko,
8. Wydłużenie urlopów macierzyńskich,
9. Ocena skutków regulacji z punktu widzenia rodziny,
10. Powołanie Rzecznika Praw Rodziny,

⁴⁴ Jest to intrygujące tym bardziej, że w chwili prowadzenia niniejszych badań nad opieką społeczną, Ministrem Pracy i Polityki Społecznej jest osoba związana właśnie z PSL.

⁴⁵ Dostępny na stronie: <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php>, odczyt z 7 marca 2013 r. Na temat partii politycznych zob.: *Współczesne partie i systemy partyjne.: zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005; K. Sobolewska-Mysłik: *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010; A. Antoszewski: *Partie polityczne i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*, Toruń 2009; B. Michałak: *Partie polityczne i systemy partyjne.: zarys wykładu*, Warszawa 2010.

⁴⁶ Informacje na temat programu pochodzą ze strony: <http://www.klubsp.pl/solidarna-polska-dla-rodziny>, odczyt z dnia 7 marca 2013 r. oraz ulotki pt. „Program polityki prorodzinnej” dostępnej na stronie: http://klubsp.pl/uploads/files/Ulotki-plakaty/ulotka_do_pdf.pdf oraz w materiałach własnych (dalej „ulotka SP”).

11. Ulgi dla pracodawców za utrzymanie zatrudnienia matek po urlopach macierzyńskich i wychowawczych,
12. Program mieszkań dla młodych małżeństw: 50 % dopłaty do odsetek plus kolejne 10 % za każde dziecko w rodzinie”.

Analizując powyższy program przez pryzmat niniejszej pracy, uznałem za celowe zwrócenie szczególnej uwagi na punkty: pierwszy, piąty, szósty i dziewiąty⁴⁷.

Proponowane zmiany w zakresie systemu świadczeń rodzinnych zakładają w głównej mierze „wprowadzenie powszechnego systemu świadczeń, z którego skorzysta każde dziecko żyjące w rodzinie o dochodzie poniżej 1000 zł na osobę, to jest poniżej minimum socjalnego. Świadczenie do 300 zł miesięcznie na każde dziecko, w zależności od dochodów na osobę w rodzinie” przy czym zacytowane założenia pochodzące ze strony SP są częściowo sprzeczne z założeniami zaprezentowanymi w ulotce SP⁴⁸. Założenia zmiany systemu w niej zaprezentowane wskazują na podniesienie kryterium dochodowego wespół z podniesieniem wysokości zasiłków rodzinnych. SP proponuje aby w sytuacjach gdy „przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę” wynosił: nie więcej niż 539 zł, 600 zł i 700 zł, „wysokość zasiłku na dziecko” wynosiła 300 zł. W sytuacji gdy wspomniany dochód wyniesie 800 zł, zasiłek 200 zł oraz gdy dochód wyniesie 900 zł, zasiłek wyniesie 100 zł. SP wskazuje, że w sytuacji gdy dochód wyniesie 1000 zł, wysokość zasiłku wyniesie 0 zł.

Nie sposób nie zauważyć, iż program odnosi się wyłącznie do zmiany w wysokościach dochodu i zasiłków, przy czym pozostaje się wyłącznie domyślać, że chodzi o zasiłki rodzinne. Nie sposób nazwać „powszechnym systemem świadczeń” systemu, który bazuje na rozdawnictwie zasiłków (w domyśle, wyłącznie zasiłków rodzinnych, przy czym brak jest wskazań co do pozostałych świadczeń z uśr, przykładowo świadczeń opiekuńczych), nie wskazując przy tym precyzyjnych sposobów regulacji tego systemu.

Po wtóre, prezentowany program nie zakłada przedziałów miesięcznego dochodu członka rodziny, a jedynie wskazuje, że w przypadku konkretnej wysokości tego dochodu, zasiłek wyniesie 300 zł, 200 zł, 100 zł albo nie będzie przysługiwał wcale. Co więcej, wskazywanie, że ze świadczeń skorzystają rodziny o dochodzie poniżej 1000 zł na osobę jest błędne, bowiem, przyjmując zaprezentowane założenia reformy, w przypadku dochodu na osobę w rodzinie w wysokości 901 zł, zasiłek nie przysługuje.

Uzupełnieniem omówionego wyżej systemu świadczeń rodzinnych w założeniu SP jest podniesienie ulgi podatkowej na dzieci⁴⁹. Jej istota polega na „podwojeniu ulgi podatkowej do wysokości 2160 zł rocznie na każde dziecko, co w rzeczywisty sposób uwzględni koszty ponoszone przez rodziny z dziećmi”⁵⁰. Ideę powiązania systemu świadczeń rodzinnych z systemem podatkowym uważam za interesującą. Konceptyjnie wpisuje się chociażby w negatywny podatek dochodowy, o którym mowa w dalszych częściach pracy.

⁴⁷ Występują rozbieżności w numeracji elementów programu pomiędzy stroną SP a ulotką SP.

⁴⁸ Ulotka SP, s.8 i 9.

⁴⁹ Ulotka SP, s.26 i 27.

⁵⁰ Tamże.

SP proponuje także „darmowe posiłki dla dzieci w szkołach”, jako element systemu walki z niedożywieniem dzieci w wieku szkolnym. U podstaw proponowanego rozwiązania leży przekonanie, że „szkoły mają obowiązek zapewnienia jednego ciepłego posiłku dziennie bezpłatnie dla każdego ucznia” albowiem „niedopuszczalna jest sytuacja, w której rodziców nie stać na wykupienie szkolnych posiłków dla swoich dzieci. Sposobem na zapobieżenie tej sytuacji jest zapewnienie każdemu chętnemu uczniowi dostępu do ciepłego posiłku w szkole. Koszt zapewnienia posiłków ponoszony będzie przez budżet państwa, w ramach ogólnych środków przeznaczanych na funkcjonowanie szkół”⁵¹. Nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, iż obowiązek zapewnienia bezpłatnego posiłku dla każdego ucznia jest sprzeczny z ideą opieki społecznej, która powinna być ukierunkowana na incydentalne wsparcie osób potrzebujących, a nie wszystkich. Powstaje także kolejne pytanie: dlaczego powinnością państwa miałyby być zapewnianie posiłków szkolnych dzieciom bardzo bogatych rodziców?

Interesującym postulatem SP jest wprowadzenie obowiązku oceny skutków regulacji pod względem funkcjonowania rodziny. Zdaniem SP „tego rodzaju ocena powinna być koniecznym elementem pracy nad każdym aktem prawnym (...), powinna wykazywać szanse i zagrożenia, które mogą pojawić się po wprowadzeniu aktu prawnego. Rzeczywistość pokazuje, że interesy obywateli często nie są brane pod uwagę przy stanowieniu prawa”⁵². Jest to postulat natury generalnej, jednakże odnoszący się do opieki społecznej. Postulat istotny, zwłaszcza w obliczu powszechnego, fasadowego charakteru oceny skutków regulacji aktów normatywnych⁵³.

Program partii wpisuje się w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze paternalistycznym. Proponowane rozwiązania postulują rozbudowę systemu państwowej opiekuńczości.

3.2.2 Twój Ruch

Partia proponuje w zakresie opieki społecznej program „Nowe porozumienie społeczne”⁵⁴. Jako uzasadnienie proponowanych reform, wskazuje na pojęcie „polityki społecznej”, która jest „czymś znacznie szerszym niż rola, z jaką się ją najchętniej ostatnio kojarzy, a która miałyby polegać na zwalczaniu lub tylko łagodzeniu zjawiska ubóstwa. W rzeczywistości to polityka społeczna ma zagwarantować realizację socjalnych praw człowieka, a więc przede wszystkim prawo do godnego poziomu życia obywateli oraz także prawo każdego obywatela do odpowiedniego wsparcia ze strony państwa wtedy, kiedy nie jest on w stanie zapewnić sobie samodzielnie poziomu życia odpowiadającego godności istoty ludzkiej”⁵⁵. Jednocześnie TR wskazuje, że „polityka społeczna w Polsce jest zaniedbywana – wiele autorytetów w tej dziedzinie uważa, że w ogóle nie można mówić o jakiejś polityce prowadzonej w tym

⁵¹ Tamże, s. 24 i 25.

⁵² Ulotka SP, s. 28 i 29.

⁵³ Por. M. Kulesza, D. Sześciło: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne...*, jw., s. 29 i n.

⁵⁴ Informacje na temat programu pochodzą ze strony: www.ruchpalikota.org.pl/materialy, odczyt z dnia 7 marca 2013 r., oraz programu pt. „Nowe porozumienie społeczne” dostępnego na stronie www.ruchpalikota.org.pl/sites/default/files/plikownia/nowe_porozumienie_spoleczne_v6_1_0.pdf oraz w materiałach własnych (dalej „program TR”).

⁵⁵ Program TR, s. 15.

obszarze przez państwo, a zaledwie o wycinkowych i doraźnych regulacjach”. Jako zadania polityki społecznej w proponowanym kształcie, TR proponuje „w pierwszej (...) stworzenie rozwiązań systemowych, które zagwarantują większości możliwość uzyskania dochodów zapewniających dobrobyt oraz dostęp do usług publicznych w dziedzinach dotyczących kwestii bytowych, których w systemie wolnorynkowym większość nie będzie w stanie samodzielnie zaspokoić, czyli zdrowie, mieszkalnictwo (mieszkania komunalne), edukacja, kultura, zabezpieczenie społeczne – emerytury i renty – na wysokim poziomie. Realizacji tych zadań właśnie powinna być podporządkowana gospodarka. Pomoc społeczna zaś jest dopiero trzecim filarem dobrej polityki społecznej. Z pomocy w tym ostatnim zakresie będzie korzystało tym mniej obywateli, im lepiej zostaną zrealizowane poprzednie zadania, np. jeśli minimalna emerytura będzie kształtowała się na odpowiednim poziomie, to nie będziemy musieli wydawać emerytom kartek żywnościowych. Podobnie, jeśli państwo ograniczy umowy śmieciowe i podniesie płacę minimalną, nie będziemy wypłacać zasiłków z pomocy społecznej pracującym biedakom i ich rodzinom. (...) To dlatego tak ważnym problemem w Polsce jest pomoc społeczna, bo dotychczas nawet ona kształtuje się na poziomie zapewniającym jedynie przetrwanie w urągających ludzkiej godności warunkach i nie zapewniającym – wbrew wytycznym ustawy – pomocy w wyjściu z tej sytuacji”⁵⁶.

Jako wymierne działania służące wprowadzeniu koncepcji polityki społecznej w powyższym kształcie, TR proponuje:

1. „Wprowadzić minimalną emeryturę obywatelską dla każdego, kto osiągnął wiek emerytalny
2. Podwyższyć płacę minimalną do poziomu umożliwiającego utrzymanie rodziny
3. Wprowadzić regulacje zniechęcające do zatrudniania na umowach śmieciowych
4. Wprowadzić program opieki socjalnej opartej o obywateli niższej grupy wiekowej, którzy będą mogli uzyskać umowę o pracę na opiekę nad potrzebującymi pomocy sąsiadami
5. Objąć opieką w żłobkach i przedszkolach 70 % dzieci z odpowiednich grup wiekowych
6. Zwaloryzować progi dochodowe, uprawniające do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej do poziomu wyrównującego wzrost kosztów utrzymania od czasu ostatniej waloryzacji
7. Wprowadzić ulgi podatkowe dla rodziny z trójką dzieci i więcej”.

W materiałach partii brak jest konkretnych projektów ustaw czy innych dokumentów programowych umożliwiających sprecyzowanie postawionych wyżej założeń. Zauważyć także należy pewną zbieżność, z prezentowanym uprzednio planem SP w zakresie „ulgi podatkowej dla rodziny z trójką dzieci i więcej”.

Program partii, choć nie do końca jasny, wpisuje się w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze mieszanym. Proponowane rozwiązania postulują z jednej strony rozbudowę systemu państwowej opiekuńczości, z drugiej zaś, oparcie jej na samo zaspokajaniu przez obywateli i ich rodziny.

⁵⁶ Program TR, s. 15 i 16.

3.2.3 Prawo i Sprawiedliwość

Z programu PIS wynika iż „niedopuszczalna jest sytuacja, gdy przez wiele lat kryterium uprawniające do świadczeń rodzinnych nie jest waloryzowane. Spowodowało to wyeliminowanie z systemu ponad dwóch milionów dzieci. Konieczne jest opracowanie mechanizmu skutecznej waloryzacji progów dochodowych świadczeń rodzinnych”⁵⁷. W konsekwencji powyższego, PIS proponuje „obligatoryjność waloryzacji oraz zmianę sposobu określania kryterium dochodowego. Będzie ono odwoływać się do minimalnego wynagrodzenia. Stopniowo, w ciągu kilku lat, zwiększymy kwoty świadczeń, tak aby rodziny najbardziej potrzebujące wsparcia otrzymywały już nie symboliczną, ale realną pomoc”⁵⁸. Są to założenia, w części pozbawione uzasadnionych podstaw. W szczególności należy podkreślić, że uśr w rozdziale czwartym reguluje zasady weryfikacji świadczeń rodzinnych a zatem nie sposób mówić o wprowadzeniu „obligatoryjności waloryzacji” albowiem taka istnieje⁵⁹. PIS proponuje *de facto* utrzymanie istniejącego już systemu świadczeń rodzinnych, zaś jego reforma ma polegać na zwiększeniu pomocy jaka w ramach systemu jest przyznawana jak i powiększeniu kręgu odbiorców poprzez zastosowanie wyższych kryteriów dochodowych.

Interesującą propozycją jest „karta rodziny wielodzietnej”, wprowadzana na poziomie samorządowym, w ścisłej współpracy z rządem”⁶⁰. Samą nazwę uważam za chybioną, lepszym rozwiązaniem może być pozostawienie nazwy skróconej „karta rodziny”⁶¹. „Gminy będą wydawać taki dokument rodzinom wychowującym co najmniej trójkę dzieci. Będzie on uprawniać do zniżek m.in. w środkach komunikacji, obiektach sportowych, kinach, teatrach i muzeach. Podmioty gospodarcze uczestniczące w tej akcji będą promowane w mediach”⁶².

W kontekście pomocy społecznej jak składowej systemu opieki, PIS stoi na stanowisku, że „konieczna jest poprawa systemu pomocy społecznej, w tym jakości pracy socjalnej. Podział środków dla gmin i powiatów musi być oparty na sprawiedliwych, zobiektywizowanych, a nie na politycznych kryteriach. Przenoszenie uprawnień z administracji rządowej na samorząd będzie natomiast możliwe tylko przy pełnym zabezpieczeniu środków przez budżet państwa. Niezbędny jest również nowoczesny system informacyjny jako podstawa prawidłowego zarządzania pomocą społeczną. Ważnym czynnikiem jest zwiększenie efektywności pomocy społecznej poprzez zwiększenie roli kontraktu socjalnego”⁶³. Brak jest przy tym propozycji aktów normatywnych, poprzez które zakładana reforma mogłaby być zrealizowana. Godne uwagi wydaje się założenie zwiększenia roli kontraktu socjalnego w systemie normowanym przez ups. Stanowi to propozycję wzmocnienia instytucji zakładającej pomoc społeczną poprzez angażowanie się beneficjenta w określone działania, podej-

⁵⁷ Program PIS, s. 167.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Art. 18 ust. 1 uśr: „Kwoty, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 oraz w art. 15b ust. 2, oraz wysokości świadczeń rodzinnych podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin”.

⁶⁰ Program PIS, s. 168.

⁶¹ Takie rozwiązania już funkcjonują, np. w mieście Tarnów – „Karta tarnowskiej rodziny”, zob. www.tarnow.pl/index.php/pol/Miasto/Mieszkanicy/Karta-Tarnowskiej-Rodziny, odczyt z dnia 14 marca 2013 r.

⁶² Program PIS, s. 168.

⁶³ Tamże.

mowanie pracy, kształcenia, co jest trendem pozytywnym. Brak jest natomiast propozycji na czym takie wzmocnienie miałyby polegać.

Co się tyczy organizacji i funkcjonowania systemu opieki społecznej, PIS stoi na stanowisku, że „praca ośrodków pomocy społecznej wymaga zasadniczych zmian. Pracownicy socjalni mają pod opieką zbyt wiele rodzin, a ich zarobki nie przekraczają zwykle płacy minimalnej. Aby móc dobrze wykonywać swoje zadania, pracownik socjalny musi być o wiele lepiej opłacany i mieć pod opieką zdecydowanie mniej rodzin⁶⁴”. W dalszej kolejności PIS wskazuje na konieczność zwiększenia środków na realizację programu dożywiania, szczególnie dzieci oraz przywrócenia „odpowiedniej wysokości środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (szczególnie ludzi młodych) z Funduszu Pracy, w tym na staże, prace interwencyjne, dotacje na uruchomienie własnej działalności gospodarczej⁶⁵”. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że przedstawiane założenia bazują wyłącznie na rozdawnictwie środków finansowych, w skali znacznie większej aniżeli ma to miejsce obecnie.

Interesującym postulatem PIS jest „rządowo-samorządowy program tworzenia świetlic socjoterapeutycznych. (...) takie świetlice powinny działać w każdej gminie, co najmniej jedna na 5 tys. mieszkańców⁶⁶”. Świetlice przy zaangażowaniu organizacji sektora pozarządowego jak i lokalnych przedsiębiorców, mogły by spełniać szereg funkcji, w tym funkcje aktywizujące, pomocowe jak i spajające więzi społeczności.

W dalszej części programu PIS, znajduje się propozycja utworzenia „w gminach centr usług socjalnych, które będą się zajmować obsługą świadczeń rodzinnych, integracją społeczną, pomocą społeczną i innymi uzupełniającymi świadczeniami z zakresu zabezpieczenia społecznego. Rozwiązanie to zdaniem partii, spowoduje ograniczenie biurokracji – dzięki zasadzie, że przyznanie różnych form pomocy będzie poprzedzone tylko jednym wywiadem środowiskowym⁶⁷”. Jak się wydaje, „centra usług socjalnych” dublowałyby istniejące już ośrodki pomocy społecznej. Ewentualna zmiana nazwy z „ośrodek pomocy społecznej” na „centrum usług socjalnych” reformy nie stanowi, a jedynie wygeneruje koszty związane chociażby z wymianą pieczętek, papierów firmowych, informacji wizualnej. Przekonanie o ograniczeniu biurokracji poprzez twierdzenie jakoby „przyznanie różnych form pomocy będzie poprzedzone tylko jednym wywiadem środowiskowym” jest chybione, bowiem już w chwili obecnej takie rozwiązanie funkcjonuje. Na gruncie uśr czy ups funkcjonuje instytucja wywiadu środowiskowego, która nie jest niczym dublowana. Co więcej raz przeprowadzony wywiad środowiskowy, w przypadku wniosków o ustalenie prawa do wielu świadczeń, stanowi dowód *sui generis*, i nie spotkałem się nigdy z praktyką aby był powielany czy przeprowadzany wielokrotnie.

Ostatnią z propozycji w programie PIS, związaną z tematyką pracy jest „wspieranie przez państwo różnych form opieki nad osobami starszymi, wśród których pierwszeństwo powinna mieć opieka domowa, sprawowana w warunkach rodzinnych. Rozwój usług socjalnych i sposób ich finansowania powinien być ukierunkowany na to, aby potrzeba umieszczenia

⁶⁴ Program PIS, s. 168.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Tamże.

osoby wymagającej stałej opieki osoby trzeciej w domu pomocy społecznej była naprawdę ostatecznością⁶⁸. Jest to interesujący postulat, który przy odpowiednim sposobie zrealizowania, mogłoby przynieść wiele korzyści: ograniczenie szarej strefy w usługach opiekuńczych, zmniejszenie bezrobocia, zapewnienie lepszej opieki osobom potrzebującym. Zbliżone rozwiązanie funkcjonuje obecnie na gruncie ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, umożliwiającą rodzicom tańsze zatrudnianie nianie⁶⁹.

Podsumowując, z programu PIS wynika postulat zachowania, co do zasady istniejącego już systemu opieki społecznej przy jednoczesnej jego modyfikacji, polegającej w głównej mierze na zwiększeniu udziału finansowego państwa. Brak jest przy tym projektów aktów normatywnych w tym zakresie. Na uwagę zasługują wybrane propozycje przedstawione w programie takie jak: stworzenie karty rodziny, sieci świetlic czy instytucji opieki przez bliskich.

Program partii wpisuje się w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze paternalistycznym. Proponowane rozwiązania postulują rozbudowę systemu państwowej opiekuńczości.

3.2.4 Platforma Obywatelska

Z analizy przedstawionych przez PO dokumentów programowych dotyczących opieki społecznej (w kontekście zmian) wynika założenie jakoby większość zadań w tym zakresie została już wykonana, zaś w najbliższej przyszłości pozostaną do zrealizowania korekty istniejącego systemu. Dokumentem programowym opisującym zrealizowane zadania w ramach reformy systemu opieki społecznej jest raport „Pięć lat stabilnego rozwoju.: Platforma Obywatelska: 2007 – 2012”. Natomiast dokumentem programowym zawierającym tak streszczenie zrealizowanych zadań jak i propozycje na przyszłość w przedmiotowym zakresie, jest program „Następny krok. Razem”⁷⁰.

U podstaw ideowych PO w zakresie reformy polskiej opieki społecznej leży przekonanie, że „aktywna polityka na rzecz rodziny – dzieci, osób młodych, małżeństw, seniorów – to inwestycja w przyszłość i element zaawansowanej wspólnoty narodowej. Działania w tym obszarze muszą być niezwykle kompleksowe i wzajemnie się uzupełniające, by wspierając np. młodych ludzi w transferze edukacja-rynek pracy, nie stracić dla rynku pracy doświadczenia i kompetencji starszego pokolenia. Zasada solidarności międzypokoleniowej jest fundamentem każdego wysoko rozwiniętego społeczeństwa. Mądra polityka rodzinna musi być więc polityką solidarności pokoleń. Musi być nastawiona na eliminowanie deficytów, wsparcie osób w sytuacjach kryzysowych, poprawę sytuacji demograficznej, ale jej priorytetem musi być także wzrost zatrudnienia”⁷¹.

⁶⁸ Program PIS, s. 175.

⁶⁹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, opubl. w Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 235 ze zm. Art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że za nianię, składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne, opłaca ZUS - od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

⁷⁰ Dokument przystany przez przedstawiciela PO, znajduje się w materiałach własnych (dalej „program PO”).

⁷¹ Program PO, s. 99.

Założenie zostało zredagowane w sposób idylliczny. Dokonując jednak analizy dalszej części raportu, poszukując założeń związanych z sektorem opieki społecznej, odnalazłem wyłącznie dwie propozycje działań.

W pierwszej, PO zakłada iż będzie „wspierać dzietność przez radykalne zwiększenie ulgi rodzinnej na trzecie i kolejne dzieci od 2014 roku, kiedy nie będziemy już objęci procedurą nadmiernego deficytu”⁷².

W drugiej zaś, zakłada, że „zreformujemy system wsparcia dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Udzielimy skutecznej pomocy rodzinom pragnącym opiekować się swoimi niesamodzielnymi bliskimi (...) Zwiększymy zakres pomocy rzeczowej kierowanej do osób niepełnosprawnych”⁷³. Odnosząc się do powyższego postulatu odnoszącego się do zwiększenia ulgi rodzinnej wskazać należy, iż jest on tożsamy z tymi wyrażanymi przez inne partie polityczne.

Program partii politycznej nie ma jasnego charakteru, niemniej z uwagi na sankcjonowanie przezeń aktualnego systemu opieki społecznej wspólnie z akcentowaniem potrzeby drobnych zmian, przypisać go można do modelu o charakterze mieszanym.

3.2.5 Niektóre partie zagraniczne

Prezentuję także niektóre postulaty dotyczące zakresu opieki społecznej, sformułowane przez partie rządzące Niemiec, Wielkiej Brytanii i Francji i Stanów Zjednoczonych. Tymi partiami są: niemieckie CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschland*), brytyjscy konserwatyści (*Conservatives*), francuscy socjaliści (*Socialiste*), i amerykańscy demokraci (*Democrats*)⁷⁴.

CDU formułuje postulaty opiekuńcze w ramach programu „Kształtowanie przyszłości Niemiec” (*Deutschlands Zukunft gestalten*), będącego integralną częścią umowy koalicyjnej (*Koalitionsvertrag*)⁷⁵. W ramach programu sformułowano „10. punktów dla przyszłości Niemiec” (*10 Punkte für Deutschlands Zukunft*), przy czym istotne znaczenie dla opieki społecznej sensu largo mają: „Emerytury, zdrowie i opieka” (*Rente, Gesundheit und Pflege*), „Rodzina” (*Familien*), „Praca” (*Arbeit*). Te trzy dziedziny zostały omówione w trzech odrębnych ulotkach programowych.

Hasłem przewodnim pierwszej z nich jest założenie, że „Ludzie w naszym kraju, będą mogli liczyć w przyszłości na bezpieczną emeryturę, dobrą opiekę medyczną blisko domu i niezawodną ochronę”. Jego rozszerzeniem są postulaty sprawiedliwych emerytur (zwłaszcza w kontekście rozszerzenia opieki emerytalnej na ludzi o najniższych dochodach), „lekarza za rogiem” (dostępności służby zdrowia, także na obszarach wiejskich, systemowego zwiększenia jej kwalifikacji) oraz „dobrej opieki” (opierająca się w szczególności na zapewnieniu długoterminowej opieki osobom starszym, rozwoju systemu świadczeń pielęgnacyjnych).

W ulotce programowej poświęconej „Rodzinie” postulaty dotyczą w głównej mierze elastyczności i wydłużenia urlopu rodzicielskiego (do 28. miesiący urlopu do wykorzysta-

⁷² Tamże, s. 103.

⁷³ Tamże, s. 106 i 107.

⁷⁴ Wybrałem aktualnie rządzące partie polityczne.

⁷⁵ Materiały są dostępne na stronie: www.cdu.de/artikel/aktuelle-materialien-und-argumente oraz w materiałach własnych.

nia pomiędzy 3. a 8. rokiem życia dziecka), premiowania finansowego rodziców posiadających dzieci a pracujących w niepełnym wymiarze godzin („premia rodzicielska), utrzymanie przywilejów podatkowych; *Ehegattensplitting* (wspólnego rozliczania się małżonków).

W części poświęconej „Pracy”, głównym postulatem CDU jest aby „Niemcy pozostały silnym gospodarczo i zamożnym państwem. Zrobimy wszystko, co w naszej mocy, aby utrzymać dobrobyt oraz promować rozwój i równość”. Partia postuluje m. in. wprowadzenie ustawowej płacy minimalnej na poziomie 8,5 Euro za godzinę, począwszy od 1 stycznia 2015 r., elastycznego czasu pracy (18. miesięczny okres rozliczeniowy) oraz dążenie do pełnego zatrudnienia.

Program partii wpisuje się więc w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze paternalistycznym.

Postulaty konserwatystów brytyjskich zawarte są w zakładce „Co robimy” (*What we're doing*) ich oficjalnej strony internetowej⁷⁶. Postulaty zostały oparte na hasłach: obniżki podatków (*A tax cut for 25m people*), obniżki deficytu budżetowego (*Deficit cut by a third*), tworzenia miejsc pracy (*1.4m more private sector jobs*), ograniczania korzyści z opieki społecznej (*Benefits capped*), walki z przestępczością (*Crime down by 10 percent*) oraz ograniczania imigracji (*Immigration down by a third*). Postulaty-hasła, prezentują dokonania rządu Davida Camerona oraz wyznaczają cele polityczne. Dla studium istotne będą postulaty utworzone wokół haseł: obniżki podatków i ograniczenia korzyści z opieki społecznej.

Konserwatyści wskazują na obniżkę podatku dochodowego dla najbiedniejszych obywateli, „zamrożenie” opłaty paliwowej będącej składnikiem ceny paliw, obniżenie oprocentowania kredytów hipotecznych oraz na stworzenie systemu waloryzacji podstawowej emerytury państwowej (o najwyższy ze stopni: inflacji, wzrostu zarobków albo 2,5 %).

W części dotyczącej *stricte* opieki społecznej, partia wskazuje na ograniczenie świadczeń socjalnych do 26000 funtów rocznie; beneficjent opieki społecznej nie może otrzymać więcej pomocy aniżeli powyższy poziom (związany z przeciętnym dochodem brytyjskiej rodziny). Konserwatyści podkreślają, że stanowi to odwrót od funkcjonującej niemal dekadę, zasady nieograniczonej pomocy ze strony państwa. Ograniczeniu uległy dodatki mieszkaniowe, jak i wzrost świadczeń socjalnych (tak by nie zwiększały się szybciej niż płace). Podkreślono, że świadczenia opiekuńcze nie będą przysługiwać osobom, które odmówią nauki języka angielskiego. Uruchomiony został nadto „największy program pracy od 1930” (*The biggest Work Programme*), umożliwiający wielu obywatelom powrót do pracy.

Co znamienne, konserwatyści brytyjscy podkreślają przy każdym z postulatów, jak różni się on politycznej przeszłości Laburzystów (*Labours*). Zaprezentowany w tej formie program konserwatystów przypomina nieco ten zaprezentowany przez polską PO, albowiem obydwa programy cechuje, jak się wydaje, przekonanie o tym, że większość „już została zrobiona”.

Program partii nie ma więc jednolitego charakteru. Z jednej strony opisuje działania ograniczające państwową opiekuńczość, z drugiej zaś zakłada uruchomienie programów powszechnych inwestycji budowlanych. Można zatem przyjąć, że wpisuje się w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze mieszanym.

⁷⁶ www.conservatives.com/Policy.aspx, odczyt z 12 grudnia 2013 r.

Francuscy socjaliści formułują swoje postulaty w zakładce „Deklaracja zasad” (*La déclaration de principes*) na ich stronie internetowej⁷⁷. Postulaty socjalistów zostały zgrupowane w trzech blokach: „Nasze podstawowe cele” (*Nos finalites fondamentales*), „Nasze cele na XXI wiek” (*Nos objectifs pour le XXIème siècle*) i „Nasza Partia Socjalistyczna” (*Notre Parti Socialiste*). Znaczenie dla studium mają postulaty sformułowane w dwóch pierwszych blokach. Postulaty są sformułowane w sposób ogólny i odnoszą się w głównej mierze do sfery ideologicznej. Brak jest wśród nich postulatów wskazujących na potrzebę konkretnych działań (np. obniżki czy podwyżki podatków o określony wskaźnik dla osiągnięcia konkretnego celu).

W części poświęconej podstawowym celom, socjaliści postulują „bunt przeciwko niesprawiedliwości” i „walkę o lepsze życie” dla „wyzwolenia osoby ludzkiej”. Partia wskazuje na konieczność zrównoważonego rozwoju, postępu naukowego, gospodarczego i społecznego dla poprawy warunków życia osób pracujących.

Wśród celów politycznych na przyszłość, socjaliści postulują rozwój „społecznej i ekologicznej gospodarki rynkowej, regulowanej przez państwo i partnerów społecznych”. Kluczowe są tutaj artykuły 8 i 9, w których postulowane jest m. in.: tworzenie społeczeństwa, które „zapewnia każdemu środki do godnego życia” i dbałość o „jakość zatrudnienia”. Zdaniem socjalistów „praca musi iść w parze ze stylem życia, który: daje czas wolny, dostęp do kultury i sportu, oferując każdemu możliwość budowania swojego życia oraz do uczestniczenia w życiu publicznym, jak i uczestniczenia w sektorze non-profit”. Partia wskazuje także na konieczność utrzymania instytucji państwa opiekuńczego, które umożliwi zaspakajanie potrzeb społeczeństwa „w całej ich różnorodności”. Państwo opiekuńcze ma zapewniać ochronę przed „zagrożeniami społecznymi”, zagwarantować bezpieczeństwo, bez którego „nie ma prawdziwej wolności”. Głównym zadaniem państwa opiekuńczego, opartego na redystrybucji dóbr i progresywnego opodatkowania, jest „pogodzenie gospodarki rynkowej, demokracji oraz spójności społecznej i terytorialnej”.

Program partii wpisuje się więc w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze paternalistycznym.

Badając postulaty amerykańskich demokratów związane z opieką społeczną, należałoby zwrócić uwagę na dwie grupy zagadnień, znajdujących się na ich stronie internetowej w zakładce „Zagadnienia” (*Issues*): „Praca i Ekonomia” (*Jobs and the Economy*) oraz „Bezpieczeństwo emerytalne” (*Retirement Security*)⁷⁸.

W zakresie „Pracy i Ekonomii”, demokraci zarysowują obraz wieloletnich zaniedbań w sferze gospodarki, podkreślają kryzys wywołany „chciwością”, uderzający w ludzi najcięższej pracujących, wskazując przy tym, że co prawda przed krajem jeszcze długa droga do „wyzdrowienia”, niemniej właściwy kierunek został już obrany. Dokonane działania (jak i postulaty na przyszłość, podobnie jak u konserwatystów brytyjskich) to: obniżka podatków dla 95 % pracujących rodzin, wzmocnienie ochrony konsumenta produktów bankowych. Podobnie jak Brytyjczycy, Amerykanie podkreślają, że szereg działań udało się zrealizować pomimo „obstrukcji ze strony przeciwników politycznych”, tj. Republikanów

⁷⁷ www.parti-socialiste.fr/la-declaration-de-principes, odczyt z 12 grudnia 2013 r.

⁷⁸ www.democrats.org, odczyt z 12 grudnia 2013 r.

(*Republicans*). W odróżnieniu jednak od konserwatystów, demokraci wskazują wprost, że mają do wykonania szereg reform, a wśród nich m. in.: walkę z rajami podatkowymi dla wzmocnienia potencjału małych, amerykańskich przedsiębiorstw, które zapewnią miejsca pracy, obniżka podatków dla małych przedsiębiorców wespół z poszerzeniem dostępności kredytów, inwestycje w „czystą energię” oraz szeroko zakrojony program robót publicznych, dla zapewnienia miejsc pracy i poprawienia infrastruktury.

Naczelnymi postulatami z zakresu „Bezpieczeństwa emerytalnego” są natomiast utrzymanie i rozwój *Social Security* i *Medicare*⁷⁹. Tłem do tych postulatów jest przekonanie demokratów, że godne emerytury to kwintesencja amerykańskiego snu, a ich podstawą jest system zbudowany na dwóch instytucjach odpowiedzialnych za realizację tego marzenia: *Medicare* i *Social Security*⁸⁰. Postulatem jest chronienie *Social Security* jako programu emerytalnego przed zakusami prywatyzacji wespół z poszerzeniem indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego (ułatwienie dostępu do planów emerytalnych, zwiększenie ich elastyczności). W odniesieniu do *Medicare* jako programu opieki zdrowotnej, wysuwany jest postulat wzmocnienia (jaki ma się zrealizować w drodze przyjętego *The Affordable Care Act*) polegający na poprawieniu standardów opieki, zmniejszeniu skali oszustw, zapewnienia dostępu do lekarzy oraz szeregu „darmowych” świadczeń zdrowotnych (w Polsce moglibyśmy powiedzieć nawiązując do dyskursu politycznego: „koszyk świadczeń gwarantowanych”)⁸¹.

Program partii ma ewidentnie dychotomiczny charakter. Z jednej strony wpisuje się więc w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze paternalistycznym, z drugiej zaś w model o charakterze mieszanym. Stąd też należałoby umieścić go pomiędzy tymi dwoma modelami. Amerykańska opieka społeczna w ujęciu politycznym Demokratów jest więc paternalistyczno-mieszaną hybrydą.

3.3 Postulaty egzekutywy

Niektóre postulaty związane z opieką społeczną, formułowane przez rząd i prezydenta, zostały zawarte w dokumentach: „Sprawne państwo 2020”⁸² i „Dobry klimat dla rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP”⁸³.

3.3.1 Program rządowy

W strategii rządowej „Sprawne państwo 2020” została zaprezentowana koncepcja „państwa optimum”. Dokonując opisu modelu, autorzy raportu wskazują, że „w modelu państwa

⁷⁹ Zob. R. Fenge, P. Pestieau: *Social security and early retirement*, London 2005, *passim*.

⁸⁰ W dalszej kolejności wskazano: „W 1935 roku, Demokraci i prezydent Franklin Roosevelt stworzyli *Social Security*. W 1965 roku, Demokraci i prezydent Lyndon Johnson stworzyli *Medicare*. Od tamtych czasów, Demokraci nieustannie walczą, aby bronić tych filarów amerykańskiego snu, w obliczu prób jego rozmontowania”.

⁸¹ Program opieki zdrowotnej nazywany jest także „Obama care”, por. www.thisisobamacare.com/ i www.obamacarefacts.com/.

⁸² Załącznik nr 1 do uchwały Rady Ministrów nr 17 z dnia 7 marca 2013 r., opubl. w M. P. z dnia 7 marca 2013 r., poz. 136., dalej „Sprawne państwo”.

⁸³ Dostępna na stronie www.prezydent.pl/dla-rodziny/program-polityki-rodzinnej-prezydenta-rp/ i w materiałach własnych, dalej „Program Prezydenta”

optimum nie wystarczy już działać dla obywateli, ale należy znaleźć sposób na działanie razem z nimi [przy czym] można to zrobić, realizując trzy kluczowe cele⁸⁴. Należy przy tym wskazać, że w strategii skonstruowany został także „cel główny”, tj. „zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami” jak i 7. celów szczegółowych: „Otwarty rząd”, „Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa”, „Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych”, „Dobre prawo”, „Efektywne świadczenie usług publicznych”, „Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura”, „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”⁸⁵.

O ile pierwszy cel państwa optimum jest skonstruowany w sposób transparentny i zakłada poprawę jakości usług administracji publicznej – rządowej i samorządowej przy wykorzystaniu informatyzacji, o tyle dwa pozostałe stwarzają pewne problemy. W odniesieniu do celów drugiego i trzeciego wskazano bowiem, że: „po drugie: cyfrowy charakter zmian wielu aspektów funkcjonowania współczesnego świata wymaga państwa optimum 2.0., tak aby uzyskać efekt cyfrowej synergii projektów modernizujących administrację. Po trzecie: procesy w administracji publicznej należy widzieć w różnych perspektywach czasowych – krótkoterminowej, średnio- i długookresowej. Powinny one być istotnym czynnikiem wspierającym rozwój kraju i odpowiedzią na oczekiwania różnych grup społecznych, różnych pokoleń i mieszkańców różnych obszarów”⁸⁶.

W moim przeświadczeniu, owe „cele” nie są celami, które zdefiniować można jako pożądany stan rzeczy, lecz zbiorem pewnych wskazówek. Co więcej, wskazówka zawarta w „celu nr 2” została sformułowana w sposób niezrozumiały. Nie sposób przyjąć innej aniżeli krytyczna, oceny dla tak sformułowanych, trzech najważniejszych celów państwa, sformułowanych w strategii.

Rozwijając sformułowane na wstępie cele, w strategii wyjaśniono, że „państwo optimum oznacza w praktyce: tylko tyle regulacji, ile jest niezbędne dla codziennej sprawności funkcjonowania instytucji publicznych, tylko tyle interwencji, ile trzeba dla rozwoju i wysokiej stopy zwrotu ponoszonych inwestycji, także w ludzi i ich umiejętności, tylko tyle restrykcji, ile potrzebne jest dla bezpieczeństwa struktur obronnych państwa oraz bezpieczeństwa codziennego mieszkańców kraju, tyle opiekuńczości, ile niezbędne, aby nikomu nie dać poczuć się wykluczonym, tyle tylko aktywności na poziomie centralnym, aby wspomagać rozwiązywanie problemów na niższych poziomach organizacji życia publicznego, tylko tyle administracji, jeżeli chodzi o zasoby, ile naprawę potrzeba w określonych obszarach”⁸⁷.

Powstaje pytanie, czy też zaprezentowany w takiej formie program nie powinien przyjąć nazwy „państwo minimum”? To właśnie ten termin ma konotację odpowiadającą założeniom ideologicznym. Konsekwentnie, strategię można by przypisać modelowi optymalizacyjnemu opieki społecznej o charakterze minimalnym (ekstraliberalnym).

W kontekście opieki społecznej warto zwrócić uwagę na „Cel 4. „Dobre prawo”, kierunek 4.1 „optymalizacja procedur administracyjnych”⁸⁸. W tej części „Sprawnego państwa”

⁸⁴ Sprawne państwo, s. 4.

⁸⁵ Tamże, s. 35.

⁸⁶ Tamże, s. 4.

⁸⁷ Tamże.

⁸⁸ Tamże, s. 65 i n.

podniesiono m. in., że „planowanym działaniem usprawniającym jakość orzekania organów administracji publicznej jest częściowe zniesienie mało skutecznej (w kontekście liczby uchylanych przez sądy administracyjne decyzji odwoławczych) i nieefektywnej (duża liczba decyzji kasacyjnych) II instancji administracyjnej, z równoczesnym przeniesieniem kontroli rozstrzygnięć administracyjnych w obszar wyłącznej właściwości sądów administracyjnych. Rozważona zostanie kwestia rozszerzenia możliwości stosowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ I instancji zamiast odwołania od decyzji kierowanej do organu II instancji. Z kolei po ponownym rozpatrzeniu sprawy stronie przysługiwałaby skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd administracyjny, rozpatrując skargę, miałby uprawnienie nie tylko do uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji, ale również mógłby wydać wyrok merytoryczny rozstrzygający sprawę co do istoty. Obecne nadzwyczajne tryby weryfikacji decyzji winny również zostać przebudowane. Ponadto należy rozważyć rozwiązanie samorządowych kolegiów odwoławczych. Z punktu widzenia obywateli wyraźnie skróciłyby się terminy ostatecznego i prawomocnego rozpatrywania indywidualnych spraw”⁸⁹.

Abstrahując od koncepcji zastąpienia odwołania do organu II instancji wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy do organu I instancji (co uważam za postulat chybiony), jak i nadania WSA kompetencji do merytorycznego załatwiania spraw (co uważam za postulat trafny), godzi się podnieść, że zaprezentowane wyżej założenia są fałszywe. Fałszywym uogólnieniem jest zarówno przyjęcie „nieskuteczności” opartej na liczbie uchylanych przez sądy administracyjne decyzji odwoławczych jak i „nieefektywności” opartej na dużej liczbie decyzji kasacyjnych. Na potwierdzenie swojej tezy o fałszywości powyższych założeń, odsyłam do szczegółowych badań jak i ich podsumowań, zawartych zarówno w poprzedzającej jak i następczej części studium. Nie sposób także uznać za racjonalny, postulat o „skróceniu się terminów ostatecznego i prawomocnego rozpatrywania indywidualnych spraw” w przypadku przeniesienia ich do właściwości sądów administracyjnych. Już samo założenie ideologiczne, przeniesienia sprawy z kognicji organu administracyjnego, związanego chociażby normą kpa w zakresie rozpatrzenia sprawy (miesiąc albo dwa) do kognicji sądu niezwiązanego jakimkolwiek terminem, jest fałszywe. Zgadzam się przy tym z sygnalizowaną potrzebą przebudowy całego systemu administracji, niemniej, koncepcja jak i jej faktyczne wykonanie, muszą opierać się na sprawdzonych, naukowych podstawach, nie zaś na mitycznych przekonaniach⁹⁰.

⁸⁹ Tamże. Zastrzeżono przy tym, że „Podjęcie tej kwestii wymagać będzie starannych wielopłaszczyznowych analiz i ekspertyz, odnoszących się m.in. do zgodności zaproponowanych rozwiązań z Konstytucją RP, kosztów wprowadzenia tych rozwiązań, wpływu zwiększonej liczby spraw na funkcjonowanie sądów administracyjnych i niezbędnych zmian organizacyjnych w tych sądach, korzyści dla obywateli i obrotu gospodarczego. Ewentualne rozszerzenie projektowanych rozwiązań na ordynację podatkową oraz organizację aparatu skarbowego powinny być przedmiotem odrębnej analizy”.

⁹⁰ Por. E. Łętowska: *Po co dwie instancje w sądach administracyjnych?* [w:] E. Łętowska: *Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później...*, jw., s. 151, gdzie autorka podnosi, że „nie chodzi tylko o to, żeby w każdym województwie był sąd administracyjny, bo wcześniej i tak przecież istniały ośrodki zamiejscowe NSA-więc nie szło o przybliżenie sądu do ludności. Wprowadzono dwuinstancyjność postępowania w sytuacji, gdy sąd administracyjny jest sądem kasacyjnym. Jest nim WSA i NSA. Nie ma w tym wiele sensu. Dwa postępowania sądowe sprawdzające legalność decyzji administracyjnej z tego samego punktu widzenia? Miałoby to sens, gdyby pierwsza instancja miała charakter materialnoprawny, a druga kasacyjny”. Zob. także: B. Adamiak, J. Borkowski: *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, *passim*.

3.3.2 Program Prezydenta RP

U podstaw Programu Prezydenta „Dobry klimat dla rodziny” leży założenie, że „polityka rodzinna musi być stabilna i konsekwentna. Przewidywalna dla rodzin”. Jego konstrukcja opiera się na siedmiu głównych założeniach: polityka rodzinna to inwestycja w potencjał rozwojowy społeczeństwa polskiego, istnieje potrzeba wypracowania trwałych i konkretnych rozwiązań, istnieje potrzeba szerokiej akceptacji społecznej i politycznej, polityka rodzinna ma elastycznie odpowiadać na potrzeby rodziców, uwzględnia kontekst kulturowy Polski i różnice wynikające z lokalnych uwarunkowań, zawiera propozycję konkretnych zmian legislacyjnych i opiera się na danych empirycznych. W konsekwencji powyższych założeń, przyjęto 44. rekomendacje. Wybrane z nich dotyczą⁹¹:

1. Wzmocnienia samodzielności finansowej rodzin wychowujących dzieci przez: ustanowienie kwoty wolnej od podatku uzależnionej od liczby dzieci w rodzinie, wprowadzenie Ogólnopolskiej Karty Dużych Rodzin, ustanawiającej powszechne zniżki w opłatach za usługi publiczne dla rodzin wielodzietnych i wprowadzenie zasady obligatoryjnych obliczeń w ocenach skutków regulacji, w jaki sposób zmiany mogą wpłynąć na materialną sytuację rodzin wychowujących dzieci.
2. Organizacji i czasu pracy, przyjaznych rodzicom przez: ograniczenie skali pracy ponadwymiarowej i szersze stosowanie sprzyjającej rodzicom elastycznej organizacji czasu pracy i pracy w niepełnym wymiarze.
3. Elastycznego i prostego systemu urlopów związanych z opieką nad małym dzieckiem przez: wprowadzenie możliwości podzielenia urlopu rodzicielskiego, wydłużanie okresu urlopów proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, wprowadzenie urlopu macierzyńskiego trwającego 20 tygodni oraz urlopu rodzicielskiego, dla ojców i matek, trwającego pozostałe 32 tygodnie.
4. Stworzenie przyjaznych miejsc opieki i edukacji małych dzieci do skończenia przez nie 12 lat przez: szybkie zwiększenie miejsc opieki dla dzieci do lat 3, wprowadzenie górnego limitu wysokości opłaty rodziców za opiekę w żłobkach i klubach dziecięcych oraz bonów opiekuńczych dla rodzin o niższych dochodach, zwiększenie różnorodności form zatrudnienia opiekunów dziennych, stworzenie nowej formy opieki, tzw. żłobków rodzinnych na wzór *creches familiales* we Francji, zapewnienie funkcjonowania świetlic w każdej szkole podstawowej oraz wprowadzenie standardów opieki i edukacji dzieci w świetlicach szkolnych. Analizując Program Prezydenta można zauważyć, że dostrzegalna jest w nim warstwa programowa, w której zaprezentowane zostały określone propozycje rozwiązań. Program wpisuje się w model optymalizacyjny opieki społecznej o charakterze mieszanym. Proponowane rozwiązania postulują z jednej strony rozbudowę systemu państwowej opiekuńczości, z drugiej zaś, oparcie jej na samo zaspokajaniu przez obywateli i ich rodziny (przy wsparciu państwa).

⁹¹ Program Prezydenta, s. 7-9.

3.4 Analiza postulatów

Dokonując analizy postulatów formułowanych przez różne środowiska polityczne: partyjne z Polski i zagranicy, polski rząd i prezydenta, dojść można do następujących wniosków.

Po pierwsze, w dokumentach programowych zawierających określone postulaty silnie zarysowana jest warstwa propagandowa. Co więcej, jest ona dominująca i przeważa nad niekiedy formułowaną warstwą programową. Co istotne, brak jest warstwy realizacyjnej, która powinna przyjmować kształt projektów aktów normatywnych, urzeczywistniających idee formułowane na gruncie propagandy i programów. Powyższe wnioski można przyjąć zarówno dla polskich jak i zagranicznych środowisk politycznych. Innymi słowy, warstwa propagandowa jest silnie zarysowana w dokumentach programowych partii politycznych, częstokroć przysłaniając – istniejącą albo nieistniejącą – warstwę realizacyjną.

Dostrzegając jednak pewne różnice pomiędzy politykami polskimi i zagranicznymi, warto podkreślić, że w dokumentach programowych tworzonych przez tych drugich, zauważalna jest propaganda porównawcza: partie zagraniczne zestawiają swoje „plusy” z „minusami” oponentów. W Polsce nie widać takich trendów.

Na szczególną uwagę zasługuje przejrzystość postulatów formułowanych przez niemiecką CDU⁹². Z kolei socjaliści francuscy postulują restytucję państwa opiekuńczego. W opozycji do postulatów socjalistów można postawić postulaty polskiego programu rządowego, zakładającego wycofywanie się państwa z jego obecnego dominium, w kierunku koncepcji państwa minimalnego.

Odnosząc postulaty środowisk politycznych do modeli optymalizacyjnych opieki społecznej, należy podkreślić dominującą tendencję do opierania tych postulatów na modelu mieszanym (TR, PO, Konserwatyści, Demokraci, Prezydent RP) i modelu paternalistycznym (SP, PIS, CDU, Socjaliści). Jedyne program rządowy opiera się na modelu o charakterze ekstraliberalnym. A zatem wśród badanych środowisk politycznych można zaobserwować dominującą przekonanie o konieczności aktywnego uczestnictwa państwa w sferze opiekuńczości.

4. Aspekt ekonomicznej analizy prawa

Liczby są ilustracją określonych problemów. Szczególnymi kontekstami jaki chcę zaprezentować są: koszty, czas, sposoby załatwiania spraw, liczba wydawanych rozstrzygnięć oraz beneficjenci opieki. Powstaje także pytanie o zasadność stosowania określonych rozwiązań, zwłaszcza w kontekście ich efektywności finansowej⁹³. Dla problemów opieki społecz-

⁹² Zob. M. Weber: *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Lublin 1994, *passim*.

⁹³ „Efektywność finansowa utożsamiana jest z koniecznością osiągnięcia przewagi efektów uzyskanych z przedsięwzięcia, wyrażonych w formie przychodów bądź wpływów pieniądza, nad poniesionymi nakładami, czyli kosztami bądź wydatkami pieniężnymi. Relacja ta jest najważniejsza wówczas, gdy wpływy z inwestycji przewyższają wydatki, w takim stopniu, że nadwyżka ta, stanowiąca dochód inwestora, pozwala pomnożyć jego majątek. Aby dokonać tego typu oceny, konieczne jest przeprowadzenie rachunku czy też kalkulacji, nazywanej rachunkiem opłacalności inwestycji, a obejmującego ogół obliczeń porównujących wyrażone wartościowo efekty uzyskane dzięki inwestycji z wyrażonymi wartościowo nakładami niezbędnymi do osiągnięcia tych efektów”, R. Ziarkowski: *Opcje rzeczowe oraz ich zastosowanie w formułowaniu i ocenie projektów inwestycyjnych*, Katowice 2004, s. 20.

nej stosuję więc paradygmat ekonomicznej analizy prawa. Robert Cooter i Thomas Ulen stwierdzając, że „uogólniając, można powiedzieć, że ekonomia dostarcza teorii behawioralnej służącej przewidywaniu reakcji ludzi na prawo. Opierając się na znajomości reakcji ludzi na bodźce, teoria ta przewyższa intuicję tak samo, jak i nauka góruje nad zdrowym rozsądkiem. (...) Przewidywania często wskazują prawu drogę, dlatego nauki behawioralne przypominają wiążącą kamienie w katedrze zaprawę, która jest wszechobecna i wspiera każdy z nich”⁹⁴. Tak też – jako „zaprawę” traktuję zarysowane problemy.

W tym miejscu podkreślić jednak należy, iż problemów normatywnych nie sposób determinować wyłącznie przez rachunek zysków i strat. Jak zauważa Adam Błaś, „współcześnie także podkreśla się, że administracji publicznej nie da się sprowadzić do funkcji wykonywania ustaw, nie jest ona „nastawiona na normy” czy „nastawiona na procedurę”, jest coraz bardziej „nastawiona na problemy” lub „nastawiona na programy”, operując kategoriami w większym stopniu politycznymi i ekonomicznymi niż prawnymi. H. Izdebski i M. Kulesza piszą, że „legalność działania administracji stanowi wycinek szerszych konstrukcji prawno-politycznych, odnoszących się do stosunku między aparatem państwowym i prawem”⁹⁵.

Jak stwierdzają J. Stelmach, B. Brożek i W. Załuski, „Wartością prawa – naszym zdaniem co najmniej równie ważną jak efektywność ekonomiczna – jest sprawiedliwość”⁹⁶. W części „Optymalizacja procedur prawnych” autorzy dochodzą do stwierdzenia, że „podstawowym problemem prawa procesowego jest potencjalna różnica między tym, co efektywne dla stron postępowania, a tym, co efektywne społecznie. Ustawodawca powinien dążyć do takiego ukształtowania norm procesowych i takiej redukcji kosztów postępowania, by do procesów dochodziło tylko w tych sytuacjach, w których jest to społecznie opłacalne”⁹⁷.

Uważam jednak, że w racjonalność procesów opiekuńczych wpisany jest postulat efektywności i proporcjonalności: pomiędzy ponoszonymi kosztami a wynikającym z nich ekwiwalentem. Przekonanie o zbyt wysokich kosztach funkcjonowania instytucji prawa, może prowadzić do konkluzji o potrzebie ich zmiany. Za A. Błasiem przyjmuję, że „nauka prawa nie może bezkrytycznie wyrażać aprobaty dla postulatów współczesnej ekonomii i socjologii, nie może być nieograniczenie otwarta dla wszystkich postulatów tych nauk”⁹⁸.

⁹⁴ R. Cooter, T. Ulen: *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011, s. 4.

⁹⁵ A. Błaś: *Między swobodą i prawem związaniem administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa...*, jw., s. 25, przywołując: H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna.: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 232.

⁹⁶ J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski: *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25.

⁹⁷ Tamże, s. 108.

⁹⁸ A. Błaś: *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej* [w:] A. Błaś, K. Nowacki: *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego...*, jw., s. 85. Wykorzystywanym przeze mnie źródłem informacji na temat polskiego sektora opieki społecznej jest w dużej mierze publikacja GUS „Pomoc społeczna – infrastruktura, beneficjenci, świadczenia w 2011 r.”, GUS, Warszawa 2012 r. (dalej „raport GUS”), dostępna na stronie www.stat.gov.pl i w materiałach własnych. W raporcie wskazano, że: „poza danymi z badań GUS, w publikacji wykorzystano dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie świadczeń pomocy społecznej, a także dane Ministerstwa Finansów w zakresie wydatków budżetu państwa i samorządów terytorialnych na pomoc społeczną (...) Podstawowym źródłem informacji prezentowanych w publikacji są wyniki badań statystycznych prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, jak również dane pozyskane z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (informacje z Krajowego Systemu Monitoringu Pomocy Społecznej oraz Krajowego Systemu Monitoringu Świadczeń Rodzinnych), a także dane Ministerstwa Finansów za 2010 i 2011 r. Wszystkie prace realizowane są zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej”, s. 3-17. Liczba mieszkańców używana na potrzeby raportu pochodzi z ostatniego spisu powszechnego: „przy przeliczeniach na 1 mieszkańca danych

4.1 Wydatki w sektorze opieki społecznej

Wydatki w zakresie opieki społecznej można zaklasyfikować do dwóch działów budżetu: 852 „Pomoc społeczna” i 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”. Podkreślić przy tym należy, że nie sposób przyjąć ich za wydatki powszechne w zakresie opieki społecznej. Po pierwsze, brak jest w nich ujęcia szeregu kosztów związanych z funkcjonowaniem instytucji zaangażowanych w proces realizacji opieki. Brak jest chociażby kosztów organów drugiej instancji rozpatrujących m. in. odwołania od decyzji z zakresu ups czy uśr, kosztów ponoszonych przez urzędy skarbowe na wydawanie zaświadczeń o dochodach niezbędnych w sprawach z zakresu uśr, czy też kosztów ponoszonych przez prokuraturę z tytułu udziału prokuratorów w postępowaniach związanych z opieką społeczną (np. przed WSA), ale także, jak się wydaje, udzielonych dotacji na rzecz organizacji pozarządowych zajmujących się szeroko rozumianą opieką społeczną. Taka całościowa analiza z całą pewnością byłaby bardzo interesująca, niemniej stanowi wyzwanie badawcze dla kosztochłonnego programu badawczego.

Powracając do analizy źródeł, w 2011 r. „łączna kwota wydatków w obu działach wyniosła 16 594 mln zł, co stanowiło 5,5 % ogółu wydatków budżetu (w 2010 r. 5,8 %)”⁹⁹. We wskazanych działach, które roboczo można nazwać „opieką społeczną” wydatki rozdysponowywano jak niżej. Podkreślić przy tym należy, iż z uwagi na tematykę pracy, szczególnie istotny jest dział 852.

„W dziale 852 „Pomoc społeczna” rozdysponowano 13 515 mln zł, czyli 4,5 % ogółu wydatków budżetu (w 2010 r. 4,8 %). Zrealizowane zostały w sześciu częściach budżetowych: 34 Rozwój regionalny, 42 Sprawy wewnętrzne, 44 Zabezpieczenie społeczne, 63 Sprawy rodziny, 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych i 85 Województwa”¹⁰⁰.

W opiece społecznej w 2011 r. „nadal dominowały (70,8 %) wypłaty w rozdz. 85212 - Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego za osoby otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny (rozdz. 85214) rozdysponowano 4,5 % a na zasiłki stałe (rozdz. 85216) 3,9 %. Skala zniszczeń spowodowanych przez klęski żywiołowe była znacznie mniejsza niż w 2010 r., dlatego na usuwanie ich skutków (rozdz. 85278) przekazano 1,5 % wydatków (5,2 % w 2010 r.). Na finansowanie domów pomocy spo-

charakteryzujących wielkość zjawiska w ciągu roku przyjęto liczbę ludności według stanu w dniu 30 VI, opracowaną na podstawie spisu 2011 r.”. Tamże, s. 19. Należy przy tym zauważyć, że „wyniki spisu ludności wykazały, że zgodnie z definicją ludności faktycznej (stosowanej dotychczas w spisach ludności i badaniach demograficznych) w Polsce w dniu 31 marca 2011 roku mieszkało 38,5 mln osób” (komunikat ze strony: http://www.stat.gov.pl/gus/5840_12766_PLK_HTML.htm). Wykorzystuję ponadto: „Informację o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” MPiPS z czerwca 2012 r., „Informację o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r.” MPiPS z czerwca 2012 r., raport MPiPS pt. „Polska 2011. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym” z 2011 r. Wszystkie dokumenty są powszechnie dostępne w internecie i materiałach własnych.

⁹⁹ Raport GUS, s. 73.

¹⁰⁰ Tamże.

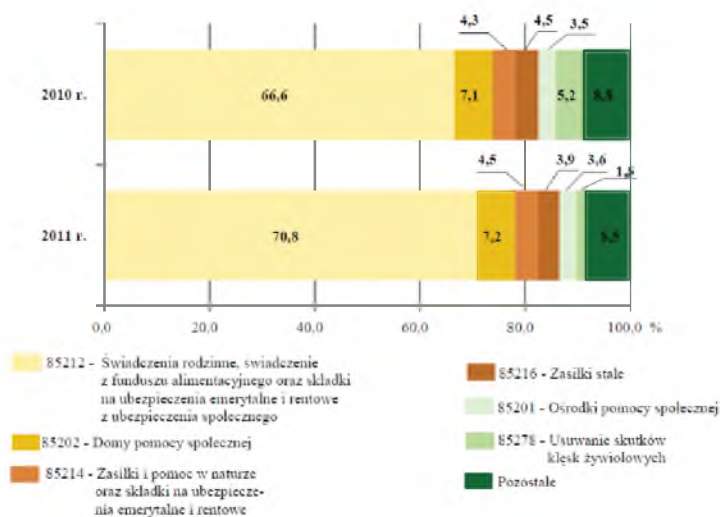
tecznej i ośrodków pomocy społecznej (rozd. 85201 i 85219) przeznaczono odpowiednio 7,2 % i 3,6 % ¹⁰¹.

W tym miejscu chciałbym podkreślić, że uważam za wadliwe używanie terminu „pomoc społeczna” w miejsce „opieki społecznej” dla opisywania zjawisk o szerszym spektrum aniżeli pomoc społeczna. Skoro cały dział budżetu przyjmuje nazwę „pomoc społeczna”, a zawiera w sobie zarówno świadczenia uregulowane ups (pomoc społeczna „właściwa”) ale i także świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i inne, to nazywanie wszystkiego „pomocą społeczną” jest błędnym uogólnieniem.

„W 2011 r. wydatki z budżetu państwa zrealizowane w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” wyniosły 3 079 mln zł, co stanowiło 1,0 % wydatków budżetu ogółem. W porównaniu do 2010 r. były wyższe o około 143 mln zł, czyli nominalnie o 4,9 % , a realnie pozostały prawie na tym samym poziomie co przed rokiem. Wydatki wykazane zostały w dziewięciu częściach budżetowych: 30 Oświata i wychowanie, 31 Praca, 34 Rozwój regionalny, 44 Zabezpieczenie społeczne, 45 Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych i 85 Województwa. Największy udział w ich realizacji (61,4 %) miały wydatki w części 73”¹⁰².

Ryc. 27.

Struktura wydatków z budżetu państwa w dziale 852 w 2011 r. opracowanie GUS na podstawie danych Ministerstwa Finansów, źródło: „Raport GUS”, s. 74.



4.1.1 Obsługa zadań opieki społecznej

Na szczególną uwagę zasługują wyniki dotyczące kosztów funkcjonowania instytucjonalnej opieki społecznej, tj. ośrodków pomocy społecznej i domów pomocy społecznej. Wyniosły

¹⁰¹ Tamże, s. 74.

¹⁰² Raport GUS, s. 73 i 74.

one odpowiednio: w przypadku ośrodków pomocy społecznej, a więc instytucji odpowiedzialnych za organizację opieki społecznej, w szczególności poprzez dystrybucję pomocy na danym terenie, 3,6 % wydatków, tj. 486 540 000 zł (niespełna pół miliarda zł); w przypadku domów pomocy społecznej już 7,2 % wydatków, tj. 973 080 000 zł (niespełna miliard zł). Łącznie wydatki w tych dwóch kategoriach wyniosły 1 459 620 000 zł (niespełna półtora miliarda zł).

Poddaję pod rozwagę kosztochłonność funkcjonowania samych ośrodków pomocy społecznej, na której wysokość zwracali uwagę respondenci moich badań empirycznych. Otóż przyjmując, że w każdej gminie w Polsce funkcjonuje jeden taki ośrodek, otrzymujemy liczbę 2479 ośrodków¹⁰³. Skoro na ich funkcjonowanie wydano z budżetu państwa 486 540 000 zł to statystycznie otrzymujemy kwotę 196 264 zł na ośrodek rocznie. Po podzieleniu przez 12 – liczbę miesięcy w roku, otrzymujemy kwotę 16 355 zł na ośrodek miesięcznie. Tak otrzymana, choć uśredniona, kwota nie jest w stanie pokryć miesięcznych kosztów funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej w gminie, stąd też pojawia się pytanie badawcze – czy moja hipoteza jest słuszna, a jeżeli tak, to skąd uzyskuje się dodatkowe środki?

Odpowiedź, jak i poszerzenie obszaru wydatków mogą przynieść poniżej cytowane informacje raportu GUS, związane z wydatkami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie opieki społecznej.

„Łączna kwota wydatków jednostek samorządowych (wraz ze środkami otrzymanymi z budżetu państwa) zrealizowanych w 2011 r. w działach 852 i 853 wyniosła 25 023 mln zł i była to kwota o 42 mln zł niższa od ubiegłorocznej. Niższy okazał się również łączny udział wydatków w tych działach w strukturze wydatków jednostek samorządowych ogółem, w 2011 r. wynosił 13,8 % , wobec 14,1 % w 2010 r. W dziale 852 zrealizowano 21 979 mln zł (o 245 mln zł mniej niż w 2010 r.), natomiast w dziale 853 – 3 044 mln zł, czyli o 203 mln zł więcej”¹⁰⁴. Istotna jest informacja, że „nieznacznie więcej niż przed rokiem, 99,4 % (w 2010 r. 99,3 %) łącznej kwoty wydatkowanej w dziale 852 zrealizowano w części 85 i środki te prawie w całości przekazane były w postaci dotacji lub subwencji jednostkom samorządu terytorialnego”¹⁰⁵.

Skoro środki z budżetu centralnego „prawie w całości przekazane były” w formie dotacji, to można przyjąć założenie, że budżet centralny wydał na realizację zadań 16 594 mln zł, zaś jednostki samorządu 25 023 mln zł, przy czym w tych środkach, zawierają się w dominującej części wydatki z budżetu centralnego w wysokości ok. 16,5 mln. Oznacza to, że oprócz wydatków *stricte* z budżetu państwa w wysokości 16 594 mln złotych, zostały poniesione wydatki z budżetów samorządowych w wysokości 8 429 mln zł. Wynika to z charakteru wielu świadczeń pomocowych będących zadaniami zleconymi, na które jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje.

„W wydatkach jednostek samorządu terytorialnego zrealizowanych w 2011 r. w działach 852 i 853, we wszystkich województwach dominowały wydatki przeznaczone na świadcze-

¹⁰³ Liczbę gmin ustaliłem na podstawie komunikatu z Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT, dostępnego na stronie www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm, odczyt z dnia 27 marca 2013 r., oraz w materiałach własnych.

¹⁰⁴ Raport GUS, s. 76.

¹⁰⁵ Tamże, s. 73.

nia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego”¹⁰⁶.

Szukając odpowiedzi na pytanie o koszty funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, wskazać należy, iż „w 2011 r. wydatki gmin poniesione w obu działach wyniosły łącznie 12 904 mln zł (dział 852– 12 368 mln zł, dział 853 – 536 mln zł) i były niższe od stosunkowo wysokich, ubiegłorocznych o 278 mln zł. Nie uległy zmianie główne kierunki wydatków. Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej środków (58,4 %) rozdysponowano na wypłatę świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Znaczący udział w wydatkach stanowiły również zasiłki stałe, celowe i pomoc w naturze (9,7 %) oraz finansowanie działalności ośrodków pomocy społecznej (10,8 %) ¹⁰⁷.

Skoro łączne wydatki gmin wyniosły 12 904 000 000 zł, i z tej kwoty 10,5 % przeznaczone zostało na finansowanie działalności ośrodków pomocy społecznej, to otrzymujemy całkowity koszt rocznego finansowania na poziomie 1 393 622 000 zł (około 1,4 miliarda zł). Jest to znacząco wyższa kwota wobec tej, na którą wskazywały poprzednie wyniki raportu GUS (486 540 000 zł). Wydatkowana przez gminy kwota, przeznaczona na funkcjonowanie aparatu pomocowego w formie ośrodków pomocy społecznej jest ostatecznie niemalże trzykrotnie wyższa aniżeli udzielona z budżetu państwa dotacja na ten cel¹⁰⁸.

Dokonując dalszej analizy, kwotę wydatków 1 393 622 000 zł dzieląc przez liczbę ośrodków 2479, otrzymujemy średnią wartość rocznych wydatków na ośrodek w wysokości 562 171 zł (wobec 196 264 zł uprzednio). Idąc dalej, dzieląc wydatek roczny przez 12 – liczbę miesięcy, otrzymamy średnią miesięczną wysokość wydatków na ośrodek pomocy społecznej 46 848 zł (wobec 16 355 zł uprzednio). Statystycznie, daje to wydane 36,20 zł na jednego mieszkańca Polski rocznie, na funkcjonowanie ośrodków pomocy społecznej. Wydaje mi się, że w tym kontekście należy zgodzić się z opiniami wynikającymi z moich badań ankietowych, o stosunkowo wysokich kosztach funkcjonowania instytucji pomocowych. Wyrażam przy tym przekonanie, że nie sposób jednoznacznie zbadać i zaprezentować szeregu ukrytych kosztów, takich jak chociażby koszty materiałów biurowych, telefonów, utrzymania budynków (w sytuacji gdy ośrodek jest składową urzędu gminy), które to koszty mogą być ujmowane w całości odrębnych od wyżej omawianych, kategorii budżetowych. Konkluzja może skłaniać do przemyśleń nad kierunkami reformy systemu opieki społecznej, zwłaszcza w kontekście kosztów jego funkcjonowania.

Nieco inną perspektywę problemu obsługi opieki społecznej (w zakresie świadczeń rodzinnych i pomocy osobom uprawnionym do alimentów) tworzą „Informacje” MPiPS¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Raport GUS, s. 79.

¹⁰⁷ Tamże, s. 77.

¹⁰⁸ Należy przy tym zwrócić uwagę, że w aktach prawnych z zakresu opieki społecznej wyrażono zasadę „3 % dotacji na koszty obsługi”; art. 33 ust. 2a) uśr: koszty obsługi wynoszą 3 % otrzymanej dotacji na świadczenia rodzinne, nie mniej jednak niż 6 000 zł rocznie dla organu właściwego; art. 31 ust 3 upoua: koszty podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych i koszty obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego wynoszą 3 % otrzymanej dotacji na świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

¹⁰⁹ „Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów” MPiPS z czerwca 2012 r., dalej „Informacja uśr” i „Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r.” MPiPS z czerwca 2012 r., dalej „Informacja upoua”, dostępne na stronach internetowych MPiPS oraz w materiałach własnych.

Czytamy w nich, że „w 2011 r. wydatki na obsługę świadczeń rodzinnych ogółem sfinansowane zarówno z dotacji jak i środków własnych wyniosły 274 328 tys. zł i były o 0,4 % wyższe niż w 2010 r. (273 241 tys. zł). Aż 78,8 % kosztów obsługi (216 208 tys. zł) stanowiły wydatki na wynagrodzenia (...) Prawie 82,6 % (226 489 tys. zł) poniesionych wydatków na obsługę świadczeń rodzinnych gminy sfinansowały z dotacji, natomiast pozostałe 17,4 % (47 839 tys. zł) - ze środków własnych”¹¹⁰. „W 2011 r. wydatki na obsługę ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wyniosły 96,5 mln zł i były o 6,7 % wyższe niż w 2010 r. (90,4 mln zł). Z kwoty tej 51,7 mln zł (55 %) wydatkowano na obsługę wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a 44,8 mln zł(45 %) – na pokrycie kosztów związanych z działaniami podejmowanymi wobec dłużników alimentacyjnych (w 2010 r. było to odpowiednio: 49,7 mln zł oraz 40,7 mln zł). Z dotacji celowej z budżetu państwa sfinansowano koszty obsługi w kwocie ogółem 50,6 mln zł, (...) Pozostałe wydatki związane z kosztami obsługi w kwocie 45,9 mln zł(w 2010 r. było to 43,4 mln zł) gminy pokryły ze środków własnych (...) Należy także zauważyć, że w 2011 r. suma kwoty dotacji z budżetu państwa na koszty obsługi upoua oraz dochodów własnych gmin z tytułu zwrotów należności od dłużników alimentacyjnych przewyższyła ogólną kwotę wydatków poniesionych przez gminy na obsługę ustawy”¹¹¹.

Co interesujące, „w 2011 r. przeciętny miesięczny koszt obsługi wypłaty jednego świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniósł 12,81 zł. Przeciętny roczny koszt działania wobec dłużnika alimentacyjnego w przeliczeniu na 1 dłużnika alimentacyjnego wyniósł 206,22 zł, zaś koszt działania wobec dłużnika przy uwzględnieniu liczby podjętych działań kształtował się przeciętnie na poziomie 165,65 zł”¹¹²

Z powyższych zestawień wynika, że obciążenie finansowe ośrodków pomocy społecznej w zakresie obsługi świadczeń rodzinnych i pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest w znacznej mierze pokrywane z dotacji z budżetu państwa. Co więcej, w przypadku upoua, ośrodki zanotowały w 2011 r. „zysk”, albowiem wpływy (dotacja budżetu i dochody własne) przewyższyły wydatki w tym zakresie. Wydaje się zatem, że wobec powyższych wyników należy dojść do przekonania, że największe koszty obsługi opieki społecznej są skumulowane w obszarach innych aniżeli świadczenia rodzinne i pomoc osobom uprawnionym do alimentów, np. w pomocy społecznej czy dodatkach mieszkaniowych.

Z zakresu świadczeń rodzinnych „w 2011 r. w gminach wydanych zostało ogółem 3 182,9 tys. decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych, tj. o 2,2 % mniej niż w 2010 r. (3 254,6 tys.). SKO wydały decyzji 15 909, tj. o 43,7 % więcej niż w 2010 r. (11 072 decyzji). W 35,9 % rozpatrywanych przez SKO przypadków (5 710 decyzji) Kolegia podtrzymały decyzję organu właściwego, w 27,7 % przypadków (4 406 decyzji) uchyliły decyzję organu właściwego i przekazały sprawę organowi właściwemu do ponownego rozpatrzenia, a w 30,7 % przypadków (4 891 decyzji) zmieniły decyzję organu właściwego”¹¹³.

¹¹⁰ Informacja uśr, s. 20 i 21.

¹¹¹ Informacja uops, s. 14.

¹¹² Tamże, s. 15.

¹¹³ Informacja uśr, s. 21.

Powyższe dane świadczą o następujących zjawiskach:

1. system świadczeń rodzinnych jest skrępowany procedurą administracyjną, dla jego obsługi wydano ponad 3 miliony decyzji administracyjnych. Statystycznie, co dwunasty Polak otrzymał decyzję w tym zakresie;
2. obywatele co do zasady nie negują rozstrzygnięć organów administracji (interesującym obszarem badań może być próba poznania dlaczego tak się dzieje; być może ze strachu, z niewiedzy, z lenistwa?). Odwołanie do organu wyższego stopnia w następstwie czego została wydana decyzja przez SKO złożono w niespełna szesnastu tysiącach spraw. Oznacza to, że współczynnik zaskarżalności decyzji organów I instancji w zakresie świadczeń rodzinnych wyniósł niespełna 0,5 % . Zaskarżana jest zatem jedna na dwieście decyzji.
3. w orzecznictwie SKO (co potwierdza moje obserwacje) dominują orzeczenia eliminujące decyzje organów I instancji. W ponad 64 % spraw zapadły orzeczenia kasatoryjne.

Z zakresu pomocy osobom uprawnionym do alimentów „organy właściwe wydały ogółem 527,6 tys. decyzji administracyjnych (476,3 tys. decyzji w 2010 r.), w tym 10,6 tys. decyzji stwierdzających nienależnie pobrane świadczenia z funduszu alimentacyjnego. SKO wydały ogółem 4 049 decyzji (w 2010 r. było ich 3.901), w tym w przypadku 2 068 decyzji podtrzymały decyzję organu właściwego”¹¹⁴.

Powyższe dane (przyjmując oceny jak w przypadku uśr) świadczą o następujących zjawiskach:

1. system pomocy osobom uprawnionym do alimentów jest w mniejszym zakresie aniżeli system świadczeń rodzinnych skrępowany procedurą administracyjną, dla jego obsługi wydano ponad pół miliona decyzji administracyjnych.
2. obywatele, podobnie jak w przypadku świadczeń rodzinnych, co do zasady nie negują rozstrzygnięć organów administracji. Odwołanie do organu wyższego stopnia w następstwie czego została wydana decyzja przez SKO złożono w nieco ponad czterech tysiącach spraw. Oznacza to, że współczynnik zaskarżalności decyzji organów I instancji w zakresie upoua wyniósł około 0,77 % i był wyższy od tego samego współczynnika na gruncie uśr.
3. w orzecznictwie SKO, odmiennie aniżeli w przypadku uśr, przeważają orzeczenia utrzymujące decyzje organów I instancji. W 49 % spraw zapadły orzeczenia kasatoryjne. Wynik może potwierdzać stawianą przeze mnie tezę, że upoua jest aktem normatywnym poprawnym legislacyjnie, zrozumiałym, przez co ilość orzeczeń kasatoryjnych jest stosunkowo niższa niż w przypadku uśr.

Co się zaś tyczy osób zatrudnionych do obsługi zadań opieki społecznej, „w 2011 r. przy obsłudze świadczeń rodzinnych zatrudnionych było przeciętnie miesięcznie 6 592 osób, tj. o 2,6 % mniej niż w 2010 r. (6 768 osób) (...) 1 etat kosztował przeciętnie miesięcznie 3 356 zł, co oznacza wzrost o 4,9 % w porównaniu do 2010 r. (3 198 zł). Ze sprawozdań wy-

¹¹⁴ Informacja uops, s. 15.

nika zatem, iż generalnie gminy zmniejszyły zatrudnienie w komórkach realizujących ustawę o świadczeniach rodzinnych, a w zamian podwyższyły wynagrodzenia pracowników¹¹⁵.

Z kolei „ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów realizowało przeciętnie miesięcznie 4 142 osób, tj. na podobnym poziomie jak w 2010 r. (...) przeciętnie na jedną osobę zatrudnioną do obsługi upoua przypadało 53 rodzin osób uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, 78 osób pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz 52 dłużników alimentacyjnych. Z powyższych danych nie sposób jednoznacznie wywieść czy pewna część osób nie dublowała się, a więc czy nie pracowała przy sprawach z obydwu omawianych zakresów.

Abstrahując od tej wątpliwości należy wskazać na „statystyczne obciążenie” wydawaniem decyzji administracyjnych. W przypadku spraw z zakresu upoua, jedna osoba wydała miesięcznie 10,5 decyzji. W przypadku spraw z zakresu uśr, jedna osoba wydała miesięcznie 40,3 decyzji. Różnica jest niemal czterokrotna. Jak się wydaje, potwierdza to wcześniejszą tezę o nadmiernym skrępowaniu systemu świadczeń rodzinnych procedurą administracyjną.

4.2 Świadczenia i ich beneficjenci

„W ciągu 2011 r. beneficjenci świadczeń rodzinnych otrzymali 62,6 mln różnego rodzaju świadczeń (zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka) na łączną kwotę 7818,9 mln złotych¹¹⁶. Potwierdza to wyniki uzyskane uprzednio, o znacznej ilości udzielonych świadczeń jednostkowych.

Konsekwentnie, „na 1 mieszkańca Polski w 2011 r. w dziale 852 przeznaczono średnio 351 zł (w 2010 r. 368 zł)¹¹⁷.

Analogicznie jak w odniesieniu do uprzednio analizowanych już ostatecznych kosztów funkcjonowania ośrodków pomocy społecznych (z uwzględnieniem wydatków z budżetu centralnego i budżetów samorządowych), ostateczna wartość wypłaconych przez samorządy świadczeń jest wyższa od wskazanego powyżej, statystycznego 351 zł. „Z wydatków poniesionych w 2011 r. przez jednostki samorządu terytorialnego w działach 852 i 853 na 1 mieszkańca Polski przypadało 650 zł (w 2010 r. 651 zł), przy czym w ramach działu 852 wydatkowano średnio 571 zł (w 2010 r. 577 zł), a działu 853 średnio 79 zł (w 2010 r. 74 zł)¹¹⁸.

Szczegółowe dane dotyczące poszczególnych podsektorów opieki społecznej (świadczenia z ups i uśr) zawarte zostały w końcowej części raportu GUS; w jego tablicach. Rzeczywista liczba osób objętych pomocą społeczną wyniosła w 2011 r. 2 017 690¹¹⁹. W Raporcie GUS odnajdujemy także informację, że „ogólna liczba osób (z zastrzeżeniem, że w podziale wg form świadczeń korzystający mogą być wskazani kilkakrotnie) wyniosła 2 691 933 (w tym pomoc pieniężna 1 697 703 i pomoc niepieniężna 994 230)”. Rzeczywista liczba osób objętych pomocą społeczną z zastrzeżeniem, że w podziale wg form świadczeń korzystający mogą być wykazani kilkakrotnie wyniosła w 2011 r. 523,7 (wobec 541,5

¹¹⁵ Informacja uśr, s. 21.

¹¹⁶ Raport GUS, s. 71.

¹¹⁷ Tamże, s. 74.

¹¹⁸ Tamże, s. 76.

¹¹⁹ Raport GUS, Tablica 61 „Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej wg województw”.

w 2010 r.), na 10 tysięcy ludności. Pomocą pieniężną zostało objętych w 2011 r. 440,7 tys. osób, w tym zasiłki: stałe 50, okresowe 118,3 i celowe 247,9. Pomocą niepieniężną zostało objętych w 2011 r. 258,1, w tym: schronienie 3,8, posiłek 219,4 i ubranie 1,6¹²⁰.

Z danych wynika, że dominujące są świadczenia w formie zasiłków celowych i okresowych oraz pomoc w postaci posiłków. Brak jest przy tym danych na temat ilości udzielonych świadczeń z ups (tak jak w przypadku świadczeń z uśr), co mogłoby pozwolić na zweryfikowanie czy liczba tych świadczeń jest zbliżona do liczby osób objętych pomocą (prowadziłoby to do wniosków, że beneficjenci korzystają z niej w sposób doraźny ale incydentalny) czy też – na co wskazują poprzednie wyniki badań – liczba udzielonych świadczeń znacząco przewyższa liczbę osób objętych pomocą (prowadziłoby to do wniosków, że beneficjenci korzystają z niej w sposób permanentny). Odnaleźć można natomiast informacje na temat kwoty udzielonych świadczeń z pomocy społecznej¹²¹. Ogółem w 2011 r. udzielono świadczeń na kwotę 3 648 551 273 zł (w tym pomoc pieniężna 2 698 219 003 zł i pomoc niepieniężna 950 332 270 zł). Dokonując obliczeń opartych na powyższych danych Raportu GUS, tzn. zestawiając ogólną kwotę, na którą udzielono świadczeń w 2011 r. - 3 648 551 273 zł, z rzeczywistą liczbę osób objętych pomocą społeczną w 2011 r. - 2 017 690 osób, otrzymujemy średnią wartość udzielonej pomocy społecznej na osobę – 1808,27 zł. Jest to moim zdaniem znacząca kwota, zwłaszcza, że nie wyczerpuje katalogu wsparcia, w którym znajdują się chociażby świadczenia przewidziane w uśr. W odniesieniu do tych ostatnich, wydatki ogółem wyniosły 7 818 853 200 zł¹²². Poszczególne kategorie wydatków kształtowały się następująco: wydatki na zasiłek rodzinny 2 842 896 000 zł, wydatki na dodatki do zasiłku rodzinnego: ogółem 1 886 674 800 zł, w tym ze środków własnych gminy 10 283 000 zł, wydatki na świadczenia opiekuńcze: 2 679 640 800 zł i wydatki na jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka ogółem: 409 641 600 zł w tym ze środków własnych gminy 11 751 400 zł. Liczba świadczeń rodzinnych wyniosła ogółem 62 559 713, w tym: zasiłek rodzinny 33 212 291, dodatki do zasiłku rodzinnego ogółem 16 137 210 w tym ze środków własnych gminy 134 808, świadczenia opiekuńcze 12 797 778, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka 412 434 w tym ze środków własnych gminy 14 540. W omawianej grupie świadczeń, zarówno pod kątem wydatkowanych środków jak i liczby udzielonych świadczeń, dominował zatem zasiłek rodzinny wraz ze świadczeniami akcesoryjnymi – dodatkami. Co interesujące, większość rodzin otrzymujących wsparcie w formie zasiłku rodzinnego wychowuje zaledwie jedno albo dwoje dzieci. Wynik przesądza o tym, że świadczenia rodzinne na gruncie uśr nie stanowią istotnego elementu polityki prorodzinnej ukierunkowanej na zwiększanie dzietności rodzin.

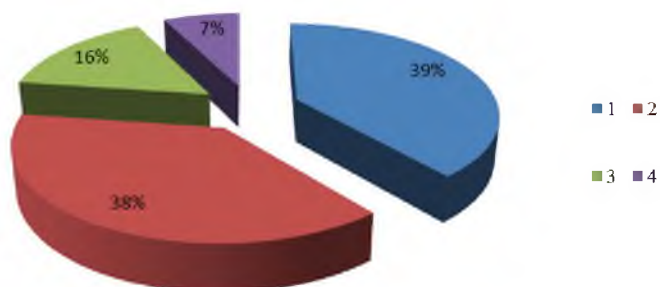
¹²⁰ Raport GUS, Tablica 65 „Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tysięcy ludności wg województw”.

¹²¹ Raport GUS, Tablica 62 „Kwoty udzielonych świadczeń z pomocy społecznej według województw”.

¹²² Raport GUS, Tablica 72 Świadczenia rodzinne według województw.

Ryc. 28.

Liczba dzieci w rodzinach pobierających zasiłek rodzinny, opracowanie własne na podstawie: „Raport GUS”, Tablica 73 „Rodziny wg liczby dzieci, na które pobierają zasiłek rodzinny wg województw”⁹

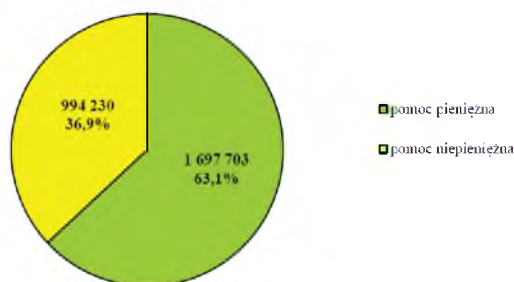


4.3 Dylemat: świadczenia pieniężne lub niepieniężne

W polskim systemie opieki społecznej dominują świadczenia o charakterze pieniężnym. Zdecydowana liczba udzielonych świadczeń jak i liczba osób korzystających z opieki, dotyczy świadczeń pieniężnych¹²³.

Ryc. 29.

Liczba i odsetek osób korzystających z pomocy (według rodzaju) źródło: „Raport GUS”, s. 41.



„W 2011 r. świadczenie w formie pieniężnej otrzymało 1 697,7 tys. osób. Zasiłki stałe wypłacane osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności przyznano 192,6 tys. osób, zasiłki okresowe – 455,6 tys. osób. Prawie 81 % zasiłków okresowych stanowiły te przyznane z powodu braku możliwości zatrudnienia (368,4 tys. osób), ok. 10 % - z powodu niepełnosprawności (45,9 tys. osób), a 9 % świadczeń udzielono z powodu długotrwałej choroby (42,0 tys. osób)”¹²⁴. Powyższe wyniki mogą potwierdzać tezę stawianą na podstawie moich własnych badań, że główną przyczyną korzystania z opieki ze strony państwa jest „brak możliwości zatrudnienia” czyli mówiąc wprost – bezrobocie.

¹²³ Cytując szczegółowe założenia Raportu GUS w tym zakresie: „Osoby potrzebujące mogły otrzymać pomoc w obu formach. Zsumowana liczba osób korzystających z form pomocy pieniężnej i form pomocy niepieniężnej wyniosła w 2011 r. 2,7 mln”, Raport GUS, s. 40 i 41.

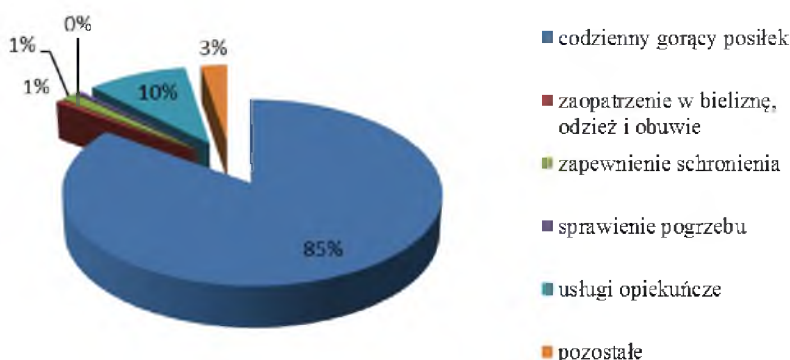
¹²⁴ Raport GUS, s. 41.

„Dużą grupę beneficjentów (955,2 tys.) stanowiły osoby korzystające z różnych zasiłków celowych. Były one przyznawane z tytułu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, pokrycia części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne, zakup żywności, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, wykonania drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, pokrycia kosztów pogrzebu. Zasiłki były również przyznawane osobie lub rodzinie, która poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Pozostałe osoby (94,3 tys.) otrzymały pomoc pieniężną w innych formach”¹²⁵. Powyższe wyniki płynące z „Raportu GUS” wpisują się także w moje własne doświadczenia oraz w tezy stawiane na podstawie badań własnych – o permanentnym charakterze korzystania i udzielania pomocy. Duża ilość zasiłków „doraźnych” na różne potrzeby, opisane wyżej, może prowadzić do przekonania, że beneficjenci opieki zwracają się do instytucji pomocowych z wnioskami o wsparcie w wielu sytuacjach. Pomoc społeczna ma zatem na pierwszy rzut oka charakter doraźny i incydentalny – wszak zostaje udzielona w związku z jednostkowym przypadkiem. Liczba świadczeń udzielonych w formie zasiłków celowych może prowadzić do przekonania, że w ślad za pierwszym wnioskiem idą kolejne. Pomoc incydentalna staje się pomocą permanentną.

„Świadczenie w formie niepieniężnej otrzymało 994,2 tys. osób. Był to głównie codzienny gorący posiłek (845,4 tys. osób), zaopatrzenie w bieliznę, odzież i obuwie (6,1 tys. osób), zapewnienie schronienia w noclegowniach, schroniskach i domach dla bezdomnych (14,5 tys. osób), sprawienie pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego (5,0 tys. osób), usługi opiekuńcze obejmujące zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, pielęgnację, zapewnienie kontaktów z otoczeniem oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi 97,8 tys. osób). Pozostałe osoby (25,5 tys.) otrzymały pomoc niepieniężną w innych formach”¹²⁶.

Ryc. 30.

Świadczenia niepieniężne wg formy, opracowanie własne na podstawie „Raportu GUS”



¹²⁵ Tamże.

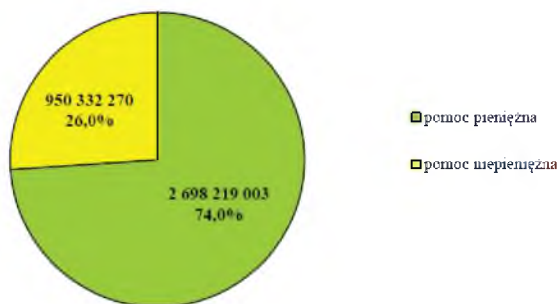
¹²⁶ Tamże.

Są to wyniki o tyle istotne, że wskazują na wiodącą potrzebę zapewnienia codziennego gorącego posiłku na rzecz potrzebujących. Istotną kategorią potrzeb są także te związane z usługami opiekuńczymi. Powyższe wyniki mogą wyznaczać potencjalny kierunek reformy systemu opieki społecznej, zakładającego większy udział w tym systemie świadczeń niepieniężnych. W reformie mającej u podstaw takie właśnie założenia należałoby zatem skupić się w głównej mierze na dożywaniu i usługach opiekuńczych dla społeczeństwa.

Dominującą rolę pomocy o charakterze pieniężnym widać także przez pryzmat wydatkowanej na nią kwoty.

Ryc. 31.

Kwoty i odsetek świadczeń według rodzaju pomocy środowiskowej, źródło: „Raport GUS”, s. 42.



„Pomoc pieniężna stanowiła 74 % wydatkowanej kwoty ogółem (2,7 mld zł). Z tego na zasiłki stałe przeznaczono 663,2 mln zł, na zasiłki okresowe – 643,5 mln zł a na zasiłki celowe – 745,3 mln zł a na pozostałe formy pomocy pieniężnej wydatковано 646,3 mln zł. W ramach pomocy niepieniężnej na świadczenia przeznaczono niespełna 1 mld zł, tj. 26 % kwoty ogółem. Ponad 46 % kwoty wydatkowanej na pomoc niepieniężną przeznaczono na posiłki (441,7 mln zł, tj. o 16,5 mln zł więcej niż w 2010 r.). Znacznie mniej wydano na ubranie, schronienie oraz sprawienie pogrzebu - odpowiednio: 0,8 mln zł, 37,6 mln zł oraz 11,1 mln zł. Na usługi opiekuńcze wraz ze specjalistycznymi usługami opiekuńczymi wydatковано kwotę 436,9 mln zł. Na pozostałe formy pomocy niepieniężnej - 22,1 mln zł”¹²⁷

Konkluzja płynąca z powyższych wyników badań prowadzi do istotnego wniosku, że większą część świadczeń opieki społecznej o charakterze niepieniężnym w formie gorącego posiłku, sfinansowano przy stosunkowo mniejszym udziale środków finansowych. Innymi słowy, na pomoc 85 % osobom korzystającym z tej formy opieki wydano 46 % środków finansowych.

4.4 Zakłady pomocy społecznej

Interesujące wnioski płyną także z badań nad polskimi domami opieki społecznej oraz świadczonymi przez nie usługami w 2011 r. Tzw. „stacjonarne zakłady pomocy społecznej”

¹²⁷ Raport GUS, s. 42.

dysponowały łącznie 105 400 miejscami (o 2,5 tys., czyli 2,4 % więcej niż w 2010 r.). Wskaźnik miejsc na 10 tys. ludności wyniósł 27,4¹²⁸. Oznacza to, że statystycznie ujmując, około 27 osób na 10 000 mieszkańców ma możliwość skorzystania ze stacjonarnej formy pomocy. W moim przekonaniu jest to liczba bardzo niewielka i może nie zaspokajać potrzeb społeczeństwa w tym zakresie. W końcu 2011 r. w Polsce funkcjonowało 1514 stacjonarnych zakładów pomocy społecznej (o 93 placówki, czyli 6,6 % więcej niż w 2010 r.), wśród których 54,4 % stanowiły domy pomocy społecznej (823), 22,6 % to placówki dla osób bezdomnych – domy, schroniska, noclegownie (342), 4,7 % – domy dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży (71), 18,4 % – placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej, stacjonarne środowiskowe domy samopomocy, rodzinne domy pomocy i pozostałe niezaklasyfikowane do powyższych kategorii (278)¹²⁹. A zatem dominującą formę stacjonarnej opieki nad potrzebującymi w Polsce, stanowiły domy pomocy społecznej i placówki dla osób bezdomnych.

Kluczowe jest to, że wśród ogólnej liczby zakładów stacjonarnych (bez filii), 756 miało publiczny organ prowadzący, zaś 758 miało niepubliczny organ prowadzący. Wśród zakładów prowadzonych przez organy niepubliczne 258 z nich było prowadzonych przez stowarzyszenia, 7 przez organizacje społeczne, 292 przez kościoły i związki wyznaniowe, 44 przez fundacje, zaś 157 przez osoby fizyczne i prawne¹³⁰. A zatem w aspekcie zakładów świadczących omawianą pomoc wyraźnie rysuje się równowaga, pomiędzy zakładami o charakterze publicznym i niepublicznym. W żadnej innej sferze opieki społecznej, udział sektora niepublicznego nie jest tak wyraźnie zarysowany.

Niemniej, dysproporcja widoczna jest już w liczbie osób, którym została zapewniona pomoc w zakładach stacjonarnych. Łącznie zakłady zapewniły pomoc 101 949 mieszkańcom (wobec całkowitej liczby miejsc 105 400). Udział zakładów o charakterze publicznym ukształtował się na poziomie 67 892 osób, niepublicznym 34 057 – niemalże dwa razy miejsc. Prowadzi to do wniosku, że chociaż liczba stacjonarnych zakładów opieki społecznej o charakterze publicznym i niepublicznym była bardzo zbliżona, to jednak placówki o charakterze publicznym dysponowały dużo większą ilością miejsc, a przez to udzieliły pomocy znacznie większej liczbie osób. Należy także podkreślić, że zarówno liczba zakładów jak i miejsc w tych zakładach rośnie od 2005 r.¹³¹.

„W domach i zakładach pomocy społecznej przebywało 101,9 tys. mieszkańców (...); 43,8 % pensjonariuszy stanowiły kobiety (44,6 tys.). Pod względem struktury według wieku najmniej liczna była grupa osób młodych (do 18 roku życia), stanowiąca 3,4 % ogółu mieszkańców (3,5 tys.). Pensjonariusze w wieku 19-40 lat stanowili 14,8 % (15,1 tys.), osoby w wieku 41-60 – 31,1 % (31,7 tys.). Największy udział w rozważanej zbiorowości miały osoby liczące co najmniej 61 lat – 50,8 % (51,8 tys.)”¹³². Wydaje się, że wyniki odno-

¹²⁸ Raport GUS, s. 37.

¹²⁹ Raport GUS, s. 36.

¹³⁰ Raport GUS, Tablica 21 Zakłady stacjonarne pomocy społecznej wg organów prowadzących w latach 2005-2011

¹³¹ Por. Raport GUS, Tablica 22 Zakłady stacjonarne pomocy społecznej według rozmiaru placówki i sektora własności.

¹³² Tamże, s. 37.

śnie wieku pensjonariuszy mogą prowadzić do nie niepokojących wniosków, że stacjonarne zakłady pomocy społecznej odgrywają w części rolę opieki nad osobami starszymi, przy czym rola to może nie wpisywać się w założenia opieki społecznej¹³³.

Co się zaś tyczy finansowania kosztów pobytu w zakładach, wyniki kształtowały się następująco¹³⁴. „Większość mieszkańców stacjonarnych zakładów pomocy społecznej (82,7 %) uczestniczyła przynajmniej w części w finansowaniu swego pobytu pokrywając koszty z dochodów własnych, np. własnej emerytury, renty, zasiłku stałego, z czego zaledwie 4,5 % z nich pokrywało koszty w pełnej wysokości. Dla 6,4 % mieszkańców pobyt opłacany był w całości przez gminę lub budżet państwa, 0,9 % przez rodzinę, a 2,6 % przebywających w omawianych zakładach zwolniono z odpłatności. Pobyt pozostałych osób (7,4 %) finansowany był z innych źródeł”¹³⁵. Prowadzi to do wniosku, że większość osób przebywających w zakładach pomocy nie ponosi pełnej odpłatności za swój pobyt. Przyczyna tego jest prosta – bardzo wysokie koszty. Przykładowo, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej województwa małopolskiego w 2011 r. kształtował się w przedziale od 1972 zł (Dom Pomocy Społecznej w Sękowej) do 3800 zł (Dom Pomocy Społecznej im. Ludwika i Anny Helclów w Krakowie)¹³⁶.

K. Zamorska badając problematykę powierzenia opieki społecznej prywatnemu sektorowi z przyczyn takich jak ograniczenie kosztów i zwiększenie wydajności, przytacza pogląd G. Espinga-Andersena¹³⁷. Jego zdaniem argumenty takie opierają się na ideologii bądź na mitach. „Jako przykład podaje ceny pobytu w prywatnych domach starców, które dorównują niemal średnim dochodom gospodarstw domowych w najbogatszych krajach Europy. „Dlatego - powiada - zdecydowana większość rodzin jest wykluczona z prywatnego rynku opieki nad osobami w starszym wieku. W rezultacie najczęściej jeden z członków rodziny musi przestać pracować, aby zająć się samodzielnie krewnym”¹³⁸. Rzeczywiście, koszty utrzymania w domu opieki są wysokie. Problemem pozostaje jednak odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje? Czy wpływ na to mają wysokie koszty utrzymania pensjonariusza domu, czy też niewielka konkurencja (lub jej brak) na rynku usług opiekuńczych w tym zakresie, skorelowany z faktycznym obligiem zapewnienia finansowania pobytu pensjonariusza przez gminę? Skłonny jestem przychylić się do drugiego stanowiska.

¹³³ Por. A. Mielczarek: *Człowiek stary w domu pomocy społecznej. : z perspektywy polityki społecznej i pracy socjalnej*, Toruń 2010, *passim*.

¹³⁴ Na temat uregulowań w zakresie ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej zob. A. Miruć: *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej...*, jw., s. 107-110.

¹³⁵ Raport GUS, s. 38.

¹³⁶ Informacje pochodzą ze strony Wojewody Małopolskiego, www.malopolska.uw.gov.pl, odczyt z dnia 10 kwietnia 2013 r., oraz w materiałach własnych.

¹³⁷ K. Zamorska: *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej...*, jw., s. 207 i n., przywołując: G. Esping-Andersen: *Socjal po nowemu.: (wywiad)*, „Forum”, nr 20/2008.

¹³⁸ Tamże.

5. Ubóstwo jako powód udzielania pomocy społecznej

W art. 7 ups zawarte zostały powody, z którymi związane jest udzielanie pomocy społecznej. W myśl tego przepisu, pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa; sieroctwa; bezdomności; bezrobocia; 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.

Moje wątpliwości budzi umieszczenie w ups ubóstwa jako naczelnego powodu udzielania pomocy społecznej. Co więcej, jak wynika z przedstawionych wcześniej badań, ubóstwo jest wskazywane jako najczęstszy powód udzielania wsparcia.

Zasadne jest więc postawienie pytania: czy ubóstwo jest powodem korzystania z pomocy społecznej czy też jest wypadkową powodów przez które korzysta się z pomocy społecznej, o których mowa we wspomnianym art. 7 ups?

W ups brak jest definicji legalnej pojęcia ubóstwa, a zatem celowe jest sięgnięcie do pozaustawowych źródeł, które pozwoliłyby przybliżyć jego istotę.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne definiuje ubóstwo jako taki stan materialny osoby, który nie gwarantuje zaspokojenia minimalnych, podstawowych potrzeb życiowych¹³⁹.

Ubóstwo bywa określane także jako „zjawisko społeczne polegające na braku dostatecznych środków materialnych dla zaspokojenia potrzeb życiowych jednostki”¹⁴⁰.

Tomasz Panek wskazuje, że „formułowane w literaturze przedmiotu definicje ubóstwa mają na tyle ogólny charakter, że nie wzbudzają większych sporów i są w zasadzie powszechnie akceptowalne (...) We wszystkich definicjach występujących w literaturze przedmiotu ubóstwo wiązane jest z faktem niezaspokojenia pewnych potrzeb na pożądanym poziomie (...) Ubóstwo według A. Sena oznacza nie tylko brak wystarczających dochodów lecz także brak możliwości zaspokojenia podstawowych, na danym etapie rozwoju, potrzeb życiowych. Pewien punkt zwrotny w dążeniu do przyjęcia wspólnej międzynarodowej definicji ubóstwa stanowiło porozumienie na Światowym Szczycie w Kopenhadze poświęconym rozwojowi społecznemu w 1995 r. Rekomendował on dwupoziomą miarę ubóstwa, a mianowicie absolutnego (*absolute*) i ogólnego (*overall*) ubóstwa, stwarzającą możliwość badania ubóstwa zgodnie z powszechnie akceptowalnymi standardami, uwzględniającymi różny poziom rozwoju krajów. Ubóstwo absolutnie zostało zdefiniowane jako brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich obejmujących żywność, wodę pitną, urządzenia sanitarne, zdrowie, mieszkanie i informację. Zależy ono tym samym nie tylko od dochodów gospodarstw domowych lecz również od ich dostępu do podstawowych usług, który w niektórych sytuacjach nie zależy wyłącznie od ich dochodów. Ubóstwo ogólne jest szerszą kategorią

¹³⁹ Wyrok NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 15 października 1993 r. SA/Gd 1465/93, niepublikowany.

¹⁴⁰ Definicja pochodzi ze strony encyklopedia.pwn.pl, odczyt z dnia 21 marca 2013 r.

niż ubóstwo absolutne. Związane jest ono nie tylko z brakiem dostępu do podstawowych artykułów i usług lecz również z brakiem możliwości uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz w życiu obywatelskim, społecznym i kulturalnym¹⁴¹.

J. Auleytner twierdzi zaś, że „pomoc społeczna bezpośrednio wiąże się z ubóstwem. Ubóstwo definiuje się w różnorodny sposób. Przytoczyć tu można za W. Toczymskim i A. Zielińską uznawane określenia:

- a) „brak dostatecznych środków materialnych do życia, bieda, niedostatek”. Określenie to stawia na równi z ubóstwem pojęcia bliskoznaczne. Warto więc dodać jeszcze pojęcie „nędzy”, intuicyjnie oznaczające gorszy stan od ubóstwa.
- b) „stan poniżej pewnego zmiennego w czasie progu dochodowego lub progu realizacji potrzeb w odniesieniu do jednostki rodzinnej lub grupy społecznej. Kolejna definicja wiąże ubóstwo z potrzebami, określając je jako:
- c) „zjawisko społeczne, polegające na braku dostatecznych środków materialnych dla zaspokojenia potrzeb życiowych jednostki lub rodziny¹⁴²”.

Przyjmując zatem ubóstwem możemy określić stan jednostki, w którym nie może ona zapewnić zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb życiowych, to umieszczenie ubóstwa w zbiorze art. 7 ups jest chybione. Wyrażam przekonanie, że ubóstwo jako negatywny i niepożądany stan w jakim może znajdować się jednostka jest wypadkową, konsekwencją szeregu czynników, o którym m.in. jest mowa we wspomnianym przepisie. Ubóstwo nie występuje bowiem samoistnie – w szczególności jako powód objęcia wsparciem pomocą społeczną. Jest stanem wynikającym z konkretnych powodów, w szczególności zaś z sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, alkoholizmu¹⁴³. A zatem ubóstwo jest stanem następczym, w odniesieniu do wspomnianych powodów.

W raporcie GUS „Ubóstwo w Polsce w 2011 r.” wskazano, że „ubóstwem zagrożeni byli przede wszystkim mieszkańcy gospodarstw domowych z osobami bezrobotnymi (zwłaszcza wtedy, gdy głowa gospodarstwa domowego miała niski poziom wykształcenia), osób niepełnosprawnych oraz rodzin wielodzietnych”. Powyższa konkluzja raportu potwierdza moją tezę o niesamodzielnym bycie ubóstwa, lecz jego powiązaniu z bezrobociem, niepełnosprawnością czy wielodzietnością¹⁴⁴.

Z drugiej strony, można wskazać na argumenty przemawiające za celowością zakwalifikowania ubóstwa jako samodzielnego powodu objęcia wsparciem pomocą społeczną.

¹⁴¹ T. Panek: *Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru*, materiał z konferencji naukowej inaugurującej obchody jubileuszu 90-lecia Głównego Urzędu Statystycznego „Statystyka społeczna dokonania - szanse - perspektywy”, Warszawa 2008, s. 2-5, dostępny na stronie www.stat.gov.pl i w materiałach własnych.

¹⁴² J. Auleytner: *Polityka społeczna czyli ujarzmiwanie chaosu socjalnego...*, jw., s. 443. Autor odsyła do: *Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1993; *Polska bieda.: kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996; M. Kabaj: *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, Warszawa 2000; *Nauka i kwestia ubóstwa*, red. W. Toczymski, Gdańsk-Warszawa 1991; A. Tymowski: *Minimum socjalne.: metodyka i próba określenia*, Warszawa 1973.

¹⁴³ Zob. *Between theory and practice.: a modern view on the social work*, red. D. Marzec, B. Kraus, A. Żilovš, Częstochowa 2009 r., s. 229-239.

¹⁴⁴ Zob. S. Golinowska: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej...*, jw., s. 157-164. Fragment *Teorie ubóstwa; Polityka społeczna wobec ubóstwa.: ujęcie porównawcze.*

W cytowanym uprzednio raporcie wskazano, że „miejsce zajmowane na rynku pracy jest ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację materialną jednostki i jej rodziny. Od lat ubóstwem zagrożone są przede wszystkim osoby i rodziny osób bezrobotnych. W 2011 roku w gospodarstwach domowych posiadających w swoim składzie co najmniej 1 osobę bezrobotną zagrożonych ubóstwem ustawowym było ok. 11,5 % osób, a w gospodarstwach z 2 i więcej osobami bezrobotnymi problem ten dotyczył niemal co trzeciej osoby. Z kolei w gospodarstwach bez osób bezrobotnych jedynie co dwudziesta osoba żyła poniżej granicy ubóstwa ustawowego. Stopa ubóstwa skrajnego wynosiła odpowiednio - ok. 12,5 % , ok. 34,5 % i ok. 5 % .”¹⁴⁵. Niemniej, udzielając odpowiedzi na pytanie „czy wykonywanie jakiejkolwiek pracy zarobkowej gwarantuje miejsce poza sferą ubóstwa ?” wskazano, że „nie, ponieważ pauperyzacji sprzyja również wykonywanie pracy nisko płatnej. Dotyczy to przede wszystkim osób o niskim poziomie wykształcenia, które pracują na stanowiskach robotniczych. W rodzinach, których główny strumień dochodów pochodził z pracy najemnej na stanowisku robotniczym, w 2011 roku stopa ubóstwa skrajnego wyniosła niemal 9 % , a stopa ubóstwa ustawowego – nieznacznie powyżej 9 % . Dużo lepszą gwarancję na pozostawanie poza sferą ubóstwa skrajnego stanowią dochody z pracy najemnej na stanowiskach nierobotniczych – poniżej minimum egzystencji znajdowało się jedynie nieco ponad 1,5 % osób z gospodarstw utrzymujących się głównie z takich dochodów; podobny odsetek dotyczył w tej grupie gospodarstw ubóstwa ustawowego”¹⁴⁶.

Analizując powyższe konkluzje raportu można dojść do przekonania, że problemem ubóstwa mogą być dotknięci osoby i rodziny, w których nie występują żadne z powodów wskazanych w art. 7 ups. Pomimo tego, że nie są dotknięte bezrobociem, niepełnosprawnością czy chorobą, to ich dochody są na tyle małe, że nie pozwalają na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych.

Nie zmienia to jednak mojego przekonania o niezasadności umieszczenia ubóstwa w katalogu art. 7 ups. Takie umieszczenie jest nielogiczne, albowiem powinny się tam znaleźć powody a nie ich następstwa. T. Szumlicz wskazuje, że „katalog ryzyka społecznego obejmuje ryzyko: choroby, macierzyństwa, wypadku przy pracy, inwalidztwa, bezrobocia, zgonu żywiciela, starości, nagłego wydatku. Proponuję, aby umieścić w nim również ryzyko niedożywienia, jako istotnego skutku wydłużania się życia po osiągnięciu umownego wieku starości (wieku emerytalnego)”¹⁴⁷. Do takiego „katalogu ryzyka” powinna nawiązywać ups. Rozważenia przy tym wymaga, zwłaszcza w obliczu konkluzji płynących z omawianego raportu, poszerzenie katalogu powodów o np. niskopłatną płacę nie pozwalającą na zapewnienie godnych warunków życia (*working poor* – biedni pracujący).

¹⁴⁵ Raport, s. 8

¹⁴⁶ Tamże, s. 8 i 9.

¹⁴⁷ T. Szumlicz: *O systemie zabezpieczenia społecznego – podobnie i inaczej* [w:] *O roztropną politykę społeczną...*, jw., s. 123.

6. Studia przypadków z zakresu opieki społecznej

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „studium przypadku jest metodą badania, w której badacz dąży do wszechstronnego opisu pewnej zbiorowości lub jednostki z uwzględnieniem bogatego zestawu zmiennych, gdzie interesują go zarówno wartości zmiennych, jak i zależności między nimi. Przedmiot badania ma charakter jednostkowy. Do badania przystępuje się bez wstępnych hipotez, z zamiarem dokładnego zbadania złożonego zjawiska w jego rzeczywistym kontekście”¹⁴⁸. Studium przypadku czy też jego anglojęzyczny, popularny odpowiednik *case study* jest zatem w istocie narzędziem do sprawdzania hipotez. Główną hipotezą jakiej sprawdzenia będą dokonywał z wykorzystaniem studiów przypadków jest ta o wysokich kosztach operacyjnych polskiej opieki społecznej¹⁴⁹. Co prawda, opieka społeczna, jako szczególna dziedzina zadań państwa nie może podlegać wyłącznie regulacjom rynkowym, niemniej uważam, że w procesie jej systemowego kształtowania należy uwzględnić elementy takiego rynku. Innymi słowy należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: czy celowe jest przyznawanie pomocy o wartości 100 zł, gdy koszt obsługi takiej pomocy wyniesie 5500 zł? Jestem przekonany, że nie.

Dla wszystkich zaprezentowanych przypadków przyjmuję takie same założenia. Szczególnie ważne są założenia dotyczące średniego kosztu załatwienia sprawy.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że brak jest wyników badań wskazujących na średni koszt załatwienia sprawy przez samorządowe organy opieki społecznej. Takich danych prawdopodobnie nie gromadzi i nie bada żadna instytucja w Polsce. Stąd też brak jest możliwości oszacowania średniego kosztu załatwienia sprawy przez organy opieki społecznej załatwiającej większość spraw wnioskodawców w pierwszej instancji.

W drugiej kolejności należy zastrzec, że średnie koszty załatwienia sprawy przez SKO i sądy: WSA i NSA, mają charakter orientacyjny i kosztów tych nie można absolutyzować.

Dla określenia „szacunkowego, średniego kosztu rozpoznania jednej sprawy” przez SKO przyjąłem wyniki zaprezentowane przez NIK w „Informacji o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych”¹⁵⁰. W informacji wskazano, że „szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy w kontrolowanych SKO także był także bardzo zróżnicowany. Średni koszt w 2009 r. w stosunku do 2008 r. obniżył się o 2,2 % (z 844 zł do 825 zł na jedną sprawę) i kształtował się w 2008 r. od 510 zł w SKO w Warszawie do 1 652 zł w SKO w Suwałkach, zaś w 2009 r. od 511 zł w SKO w Warszawie do 1 929 zł w SKO w Suwałkach. W I półroczu 2010 r. średni koszt w stosunku do 2009 r. obniżył się o 10 % i wyniósł 742 zł (od 482 zł w SKO w Warszawie do 1 470 zł w SKO w Suwałkach)”¹⁵¹.

¹⁴⁸ S. Nowak: *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 1970, s. 43 i n.

¹⁴⁹ Na temat *case studies* zob. *Studia przypadków z zakresu przedmiotów ekonomicznych*, red. A. Kozina, Rzeszów 2004, *passim*, oraz tamże proponowaną literaturę: L. Applegate: *Case Teaching At Harvard Business School: Some Advice For New Faculty*, Boston 1987; J. Bennett: *Writing A Case And Its Teaching Note*, Boston 1976; C. Christensen: *Teaching And The Case Method*, Boston 1987; E. Corey: *The Use Of Cases In Management Education*, Boston 1976; G. Easton: *Learning From Case Studies*, London 1982; M. Głowacka, M. Kocińska: *Mala metodologia case study*, „Przegląd Organizacji” nr 2/1995; R. Johnston *et. al.*: *Zarządzanie działalnością operacyjną. Analiza przypadków*, Warszawa 2002; M. Kostera: *Jak analizować case*, „Przegląd Organizacji” nr 9/1991; *Księga kejsów biznesowych*, red. A. Kozina, A. Nalepka, Nowy Sącz 1997.

¹⁵⁰ NIK: Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych, KAP-4101-01/2010, Warszawa 2011 r., dostępna na stronie internetowej NIK i w materiałach własnych.

¹⁵¹ Tamże, s. 33 i 34.

Dla określenia średniego kosztu rozpoznania jednej sprawy przez sąd administracyjny, a za taki rozumiem zarówno WSA jak i NSA, z uwagi na braki raportów w tym zakresie jak i łączne traktowanie sądów w budżecie państwa, wykorzystałem dane wynikające ze „Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.: Omówienie”¹⁵². Wskazano w nim, że w części budżetu „05 Naczelny Sąd Administracyjny” wydatkowano w 2011 r. kwotę 357 904 000 zł¹⁵³. Dodatkowo wykorzystałem dane wynikające z „Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2011 r.”¹⁵⁴. W informacji wskazano, że „wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 65 699 skarg na akty i czynności [zaś] (...) NSA załatwił 11 352 skargi kasacyjne”¹⁵⁵. Łącznie sądy administracyjne załatwiły zatem 77 051 skarg. Średni koszt załatwienia skargi (a więc *de facto* sprawy) przez sąd administracyjny wyniósł zatem 4 645 zł (w wyniku podzielenia kwoty wydatków przez liczbę załatwionych spraw)¹⁵⁶.

Rekapitulując, prezentowane przeze mnie kazusy mają na celu zbadanie hipotezy, że system opieki społecznej w Polsce jest kosztowny i nieefektywny. Poddaję pod wątpliwość funkcjonowanie systemu, w którym koszty postępowania w znaczny sposób przewyższają wartość udzielanej pomocy. Rzecz jasna, może pojawić się zarzut, o celowy dobór kasusów, niejako przejawiających obraz systemu opieki społecznej, zwłaszcza w kontekście kosztochłonności i czasochłonności. Jest to jednak moje celowe działanie, gdyż statystyka -zwłaszcza zaprezentowana powyżej, odnosząca się do ilości spraw i ich kosztów - jest w tym zakresie nieubłagalna. Czy zatem polski sektor opieki społecznej tonie w procedurze administracyjnej?

6.1 Przypadek I - zasiłek celowy

Strona złożyła do GOPS wnioski o objęcie pomocą w formie zasiłku celowego z przeznaczeniem na wyżywienie. W następstwie takiego wniosku, pracownicy GOPS przeprowadzili postępowanie w sprawie. Najważniejszymi dowodami w sprawie były: informacja o dochodach strony oraz wywiad środowiskowy, który został przeprowadzony w miejscu zamieszkania strony przez pracownika socjalnego, po wcześniejszym uzgodnieniu terminu. Ostatecznie, dysponując materiałem dowodowym, upoważniony organ GOPS wydał decyzję administracyjną, w której orzekł o przyznaniu wnioskującej stronie pomocy społecznej w formie zasiłku celowego w wysokości 150 zł z przeznaczeniem na wyżywienie. Decyzja została doręczona stronie, która w ustawowym, 14-dniowym terminie nie zgodziła się z nią. Odwołująca się wskazała, że jest to za mała kwota, wręcz jałmużna a jej potrzeby są znacznie większe. Rozpatrując wniesione odwołanie, SKO jako organ II instancji w sprawie, uznało decyzję przyznającą zasiłek celowy za prawidłową. Organ odwoławczy uznał, że po-

¹⁵² Rada Ministrów: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.: Omówienie*, Warszawa 2012 r., dostępna na stronie internetowej Sejmu i w materiałach własnych.

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ NSA: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 r.*, Warszawa 2012 r.

¹⁵⁵ Tamże, s 13 i 18.

¹⁵⁶ Por. *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiciał, Warszawa 2012, *passim*.

stępowanie w sprawie zostało przeprowadzone w sposób prawidłowy, a zaskarżona decyzja nie jest dotknięta wadami. Granice uznania administracyjnego w ramach którego zapadało rozstrzygnięcie, nie zostały przekroczone przez organ I instancji i w związku z tym nie było możliwości ingerencji w wydaną decyzję. Podkreślono przy tym, że organ I instancji w sposób regularny udziela pomocy skarżącej w formie zasiłku stałego i zasiłku pielęgnacyjnego. Zdaniem organu II instancji, chociaż wysokość udzielanej pomocy z punktu widzenia osoby otrzymującej być może nie jest dla niej wystarczająca to jednak nie jest ona pozostawiona bez jakiejkolwiek pomocy. Z takim rozstrzygnięciem w dalszym ciągu nie zgodziła się strona, wnosząc skargę do WSA. Ostatecznie, po niespełna roku, WSA oddalił skargę na decyzję organu II instancji potwierdzając zasadność rozstrzygnięcia.

Konkluzje wynikające z tego studium przypadku są następujące:

1. Szacunkowy, całkowity koszt sprawy mógł wynieść około 5470 zł, przy czym kwota ta nie uwzględnia kosztów I instancji;
2. Czas ostatecznego załatwienia sprawy mógł wynieść około roku;
3. Strona mogła mieć permanentne przekonanie o krzywdzącym działaniu względem niej;
4. Faktycznym przedmiotem sprawy pozostawało wsparcie rządu 150 zł (około 2,6 % kosztów postępowania przed organem II instancji i sądem);
5. Koszty mogłyby wielokrotnie wzrosnąć w przypadku orzeczeń kasatoryjnych.

6.2 Przypadek II - zasiłek rodzinny

Strona zwróciła się do GOPS z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych w formie zasiłków rodzinnych na dwójkę dzieci. Wraz z wnioskiem, strona przekazała organowi administracji wymagane załączniki, w szczególności zaś zaświadczenia o dochodach rodziców dzieci za rok bazowy (2 sztuki) oraz informację o wielkości posiadanego gospodarstwa rolnego.

Dokonując obliczeń przeciętnego miesięcznego dochodu na członka rodziny, organ I instancji doszedł do przekonania, że przekracza on ustawowe kryterium przewidziane w art. 5 ust. 1 uśr. Dodatkowo, organ I instancji przeprowadził obliczenia na potrzeby ewentualnego zastosowania w sprawie podwyższonego kryterium dochodowego, zgodnie z art. 5 ust. 3 uśr (zgromadził dowody w postaci zaświadczeń o dochodach celem ustalenia czy w poprzednim okresie zasiłkowym świadczenia przysługiwałyby). Ostatecznie, z uwagi na zbyt wysoki dochód w rodzinie i niemożność zastosowania podwyższonego kryterium dochodowego, organ I instancji wydał decyzję, w której odmówił prawa do wnioskowanych świadczeń. Z takim rozstrzygnięciem nie zgodziła się strona składając odwołanie do organu II instancji i podnosząc, że decyzja jest niesprawiedliwa, krzywdząca dla jej rodziny, ponieważ opiera się na wyliczeniach nie odzwierciedlających realnej sytuacji finansowej rodziny.

Badając sprawę w II instancji, SKO doszło do przekonania, że decyzja jest prawidłowa, a obliczenia oparte w szczególności na dochodzie wynikającym z zaświadczeń z urzędu skarbowego oraz ryczałtowo obliczonym dochodzie z gospodarstwa rolnego są prawidłowe. Pomimo prawidłowości obliczeń, organ II instancji podzielił zdanie skarżącego, że obliczenia

oparte są na swego rodzaju „iluzji” i mogą nie odzwierciedlać realnej sytuacji dochodowej w jakiej znajduje się rodzina pod koniec 2012 r. czy w 2013 r., skoro pod uwagę bierze się sytuację dochodową z 2011 r., co w dynamicznych stosunkach gospodarczych, może nie mieć żadnego związku z aktualną sytuacją w jakiej znajduje się rodzina. Niemniej, sposób obliczania dochodów, a w następstwie takiego obliczania – ustalanie prawa do świadczeń rodzinnych albo odmowa takiego ustalania przez organy administracji, zostały w sposób precyzyjny określone przez ustawodawcę w uśr, a co za tym idzie, organy administracji nie mają swobody interpretowania przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz samodzielnego decydowania jakie kategorie dochodu wezmą pod uwagę, a jakich nie, oraz w jaki sposób dokonają obliczeń na potrzeby ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Decyzja w tym przedmiocie należy bowiem do tzw. „decyzji związanych”, co oznacza, że organ administracji nie ma swobody co do decydowania o treści rozstrzygnięcia – jeżeli strona spełnia wszystkie przesłanki, zobowiązany jest ustalić prawo do świadczenia, jeżeli nie, zobowiązany jest do orzeczenia o odmowie prawa do świadczeń. Strona nie wniosła skargi na rozstrzygnięcie II instancji do WSA.

Konkluzje wynikające z tego studium przypadku są następujące:

1. Szacunkowy, całkowity koszt sprawy mógł wynieść około 825 zł, przy czym kwota ta nie uwzględnia kosztów I instancji;
2. Czas ostatecznego załatwienia sprawy mógł wynieść około dwóch, trzech miesięcy;
3. Strona mogła mieć przekonanie o krzywdzącym działaniu względem niej, zwłaszcza, że organ odwoławczy wskazał na specyficzny tryb obliczania dochodów;
4. Z uwagi na brak przesłanek do ustalenia prawa do wnioskowanych świadczeń, trudno określić wartość przedmiotu sprawy. Najbliższe prawdzie byłoby przyjęcie go na poziomie zerowym, jednakże przyjmując, że chodziło o prawo do zasiłku rodzinnego na dwoje dzieci w wieku od 5 do 18 lat (106 zł miesięcznie na dziecko) oraz prawo do dodatków z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (100 zł jednorazowo na dziecko) to przedmiot sprawy mógł mieć wartość 2774 zł. Koszty postępowania przed II instancją oszacować można na poziomie 29,6 % wartości przedmiotu sporu (koszty I instancji, w tym wydania zaświadczeń i uzyskania informacji są nieznane);
5. Koszty mogłyby wielokrotnie wzrosnąć w przypadku orzeczeń kasatoryjnych.

6.3 Przypadek III - dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego

Strona zwróciła się z wnioskiem o ustalenie prawa do dodatku do zasiłku pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł miesięcznie, na okres od stycznia do czerwca 2013 r.

W następstwie tego wniosku, organ I instancji wydał decyzję odmawiającą ustalenia prawa do wnioskowanego dodatku.

Strona nie zgodziła się z takim rozstrzygnięciem i złożyła w terminie odwołanie do SKO. Organ odwoławczy, z uwagi na liczne uchybienia proceduralne jak i brak uzasadnienia w decyzji, a więc braki nie podlegające konwalidacji w postępowaniu przed II instancją

orzekł o uchyleniu w całości decyzji organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ.

Podczas ponownego rozpoznania sprawy, organ I instancji przeprowadzając zgromadził w szczególności zaświadczenie z placówki KRUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników, informację o posiadanym gospodarstwie rolnym oraz odebrał od strony oświadczenie złożone pod odpowiedzialnością karną. Wydając po raz wtóry decyzję odmowną, organ I instancji wskazał, że strona będąc rolnikiem w rozumieniu obowiązujących przepisów prawa, nie zrezygnowała z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, przez co niemożliwe jest ustalenie prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego.

Organ II instancji tym razem doszedł do przekonania, że decyzja jest prawidłowa. Jednak sprawa sięga głębokiego i istotnego sporu w judykaturze, a to jest czy możliwe jest aby rolnik zrezygnował z zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej czy też nie podejmował zatrudnienia z uwagi na konieczność aktywności w gospodarstwie rolnym, co ma kluczowe znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie. Ostatecznie cytując orzecznictwo WSA i NSA przyjęto rozstrzygnięcie utrzymujące w mocy decyzję organu I instancji. Uznano, że skoro strona jest właścicielem gospodarstwa rolnego i podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników w KRUS, to nie może zrezygnować z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo też takich działań nie podejmować, co w konsekwencji uniemożliwia ustalenie prawa do świadczenia.

Z takim rozstrzygnięciem SKO nie zgodziła się strona składając skargę do WSA, która jest przedmiotem rozpoznania i w chwili obecnej brak jest wyroku. Strona nie rozumie dlaczego będąc w posiadaniu gospodarstwa rolnego nie może zrezygnować z pracy w nim, co jak podkreśla – faktycznie czyni.

Konkluzje wynikające z tego studium przypadku są następujące:

1. Szacunkowy, całkowity koszt sprawy mógł wynieść około 6295 zł, przy czym kwota ta nie uwzględnia kosztów podwójnego załatwiania sprawy przez organ I instancji. Na koszt całkowity składają się koszty jednostkowe: dwukrotnego rozpoznania sprawy przez SKO w wysokości 1650 zł i koszt rozpoznania skargi przez WSA w wysokości 4645 zł;
2. Czas ostatecznego załatwienia sprawy może wynieść około roku;
3. Strona mogła mieć przekonanie o krzywdzącym działaniu względem niej, zwłaszcza, że nie rozumie dlaczego w jej sprawie przyjęto rozwiązanie sprzeczne w jej przekonaniu ze stanem faktycznym;
4. Z uwagi na brak przesłanek do ustalenia prawa do wnioskowanych świadczeń, trudno określić wartość przedmiotu sprawy. Najbliższe prawdzie byłoby przyjęcie go na poziomie zerowym, jednakże przyjmując, że strona miałaby prawo do świadczeń, to wartość wyniosłaby maksymalnie 600 zł. A zatem szacunkowe koszty sprawy mogą wynieść około 1049 % wartości przedmiotu sprawy;
5. Koszty mogłyby wielokrotnie wzrosnąć w przypadku orzeczeń kasatoryjnych.

7. Podsumowanie

Dokonując odpowiedzi na pytania badawcze postawione we wstępie do niniejszego rozdziału (*Jaki model opieki społecznej jest realizowany w Polsce w każdym z aspektów? W jakim kierunku zmierza polska opieka społeczna?*), można stwierdzić, że:

1. Aspekt socjologiczny

W aspekcie socjologicznym, wyniki moich badań wskazują na realizowanie w Polsce modelu paternalistycznego, o charakterze maksymalnym, co spotyka się zresztą z krytyką respondentów. Postulowana jest przy tym transformacja w kierunku modelu mieszanego czy wręcz o charakterze liberalnym – uogólniając w kierunku modelu minimalnego.

Wyniki badań zaprezentowane przez ROPS w Krakowie potwierdzają moją kwalifikację. W szczególności następujące wnioski płynące z raportu: rosnąca liczba kadr zajmujących się opieką społeczną, wydatkowanie przez samorządy niemal 270 mln zł, co w przeliczeniu na 1 osobę w rodzinie korzystającej z pomocy społecznej daje nieco ponad 1 000 zł, świadczą o realnie sprawowanym modelu o charakterze paternalistycznym. Dodać należy, iż 4 z 19 małopolskich powiatów nie zleciło jednak organizacjom pozarządowym zadań w obszarze pomocy społecznej (jednak pozostałe zleciły). Element współpracy sektora publicznego z niepublicznym przy realizowaniu opiekuńczości może wskazywać na obecność w modelu realnym pewnych cech charakterystycznych dla modelu mieszanego.

Tezę o paternalistycznym charakterze realnego modelu opieki społecznej w Polsce potwierdzają także wnioski płynące z drugiego raportu. Wskazano w nim np., że odsetek mieszkańców pobierających świadczenia z pomocy społecznej w niektórych gminach Warmii i Mazur wynosi od 25,6 % do 49,1 % , czy też, że wydatki na opiekę społeczną są w tym regionie najwyższe w Polsce. Interesujący jest także wniosek, wskazujący na to, że w świadomości badanej społeczności, to instytucja państwa jest odpowiedzialna za rozwiązywanie problemów, nie zaś bliscy (trzy czwarte respondentów wskazuje OPS jako podmiot rozwiązujący jakiś problem, ale już tylko jedna trzecia uważa, że powinien to robić. Warto zwrócić uwagę na dane dotyczące najbliższego otoczenia (rodzina, sąsiedzi): respondenci bardzo rzadko widzieli w nich podmioty rozwiązujące problemy). Takie wyniki potwierdzają cechę paternalizmu w polskim modelu opieki społecznej. Należy także dodać, że jednym z wniosków jest to, że opieka społeczna jest oparta na interwencji (a nie na permanentnym monitoringu), co może wskazywać na cechę przypisywaną modelowi o charakterze mieszanym.

Podkreślenia wymaga (sygnalizowany w badaniach własnych i raporcie numer 2.) wniosek o fasadowości opieki społecznej z uwagi na niedostatek środków finansowych przekazywanych przez państwo na jej realizację. Jest to o tyle interesujące, że prowadzi do hipotezy, że choć polski system opieki społecznej w aspekcie socjologicznym realizuje model o charakterze maksymalnym, paternalistycznym, to jednak z uwagi na niskie finansowanie jest *de facto* wymuszka tego paternalizmu. W jego ramach funkcjonuje więc rozbudowana sfera

instytucjonalna, niemniej, realnie oferowane wsparcie ma charakter znikomy i nieodpowiadający potrzebom części społeczeństwa.

Odpowiadając na pytanie o przyszłość modelu realnego, to w aspekcie socjologicznym należy uznać, że wzmocnieniu ulegnie, dominujący obecnie, paternalistyczny charakter. Możliwe są pewne odstępstwa w kierunku modelu o charakterze mieszanym (np. zlecenie większej ilości zadań podmiotom niepublicznym), niemniej nie są one w sposób znaczący zdeterminować paternalistycznej opieki.

W aspekcie socjologicznym należy zwrócić także szczególną uwagę na fakt, iż na tematy związane z opieką społeczną mamy zgromadzone duże zasoby wiedzy. Mnogość zestawień, raportów, porównań i analiz, powstałych chociażby w ostatniej dekadzie, jest imponująca. Wniosek jest jednak nieubłagalny: tej wiedzy nie przekuwamy w rozwiązania normatywne. Obszary, które można umownie nazwać: „naukowy” i „normatywny”, są zbieżne w bardzo ograniczonym zakresie. Prowadzi to do sytuacji, w której nauka (w szerokim rozumieniu, zawierająca m. in. naukę o prawie, socjologię, ekonomię, politologię, historię) nie wywiera dostatecznego wpływu na sferę normatywną, zaś zarządcy sferą normatywną nie korzystają z zasobów pierwszej sfery. Ryszard Kapuściński pisze, że „mamy nagromadzony ogrom informacji na temat biedy, a nie potrafimy użyć tej informacji do działań pozytywnych. Wiemy, skąd się bieda bierze, co sprawia, że jest stanem tak powszechnym, a nie możemy nic zrobić, aby ją ograniczyć i w końcu usunąć”¹⁵⁷.

2. Aspekt ideologiczno-polityczny

W aspekcie ideologiczno-politycznym należy podkreślić tendencję do budowania przez środowiska polityczne programów zakładających realizację modelu mieszanego (TR, PO, Konserwatyści, Demokraci, Prezydent RP) i modelu paternalistycznego (SP, PIS, CDU, Socjaliści). Jedynie program rządowy opiera się na modelu o charakterze ekstraliberalnym. A zatem wśród badanych środowisk politycznych można zaobserwować dominując przekonanie o konieczności aktywnego uczestnictwa państwa w sferze opiekuńczości. W odróżnieniu od badanego uprzednio aspektu socjologicznego, zauważalne jest w tym przypadku pewne przesunięcie od modelu paternalistycznego, w kierunku środka do modelu o charak-

¹⁵⁷ R. Kapuściński: *Lapidarium III*, Warszawa 1997, s. 154, cyt. za: E. Tarkowska: *Pracownicy socjalni i ich podopieczni: przyczynek do ewaluacji* [w:] *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, red. J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka, Warszawa 2008. Przed nadmiernym optymizmem związanym z mnogością raportów, badań, analiz czy zestawień w zakresie opieki społecznej, przestrzega Joanna Staręga-Piasek pytając „cóż te liczby mówią o skuteczności pomocy społecznej? Nawet wtedy, gdy zmniejszają się, bądź zwiększają. A ilość środków wydanych na pomoc społeczną na przestrzeni lat – o czym świadczy z punktu widzenia efektywności? Dane te mierzą często pozorne efekty, czy dają jednak wiedzę o skuteczności pomocy społecznej?”. Jako bariery zmian w systemie opieki społecznej autorka wskazuje m. in. instrumentalne traktowanie pomocy społecznej i jej narzędzi, brak działań profilaktycznych w pomocy społecznej; traktowanie jej i ocenę „tu i teraz”, a nie w perspektywie zmian społecznych, które się pod jej wpływem dokonują, brak ogólnej świadomości, iż pomoc społeczna to nie tylko zasiłek pieniężny, ale nośnik wartości, rozbieżności w postrzeganiu pomocy społecznej przez środowisko lokalne, jej celów i sensu, tamże, s. 9-12. Elżbieta Tarkowska rozwija, że dominują „rozwiązania ustawodawcze sprzyjające marnotrawstwu środków, niedostatecznie identyfikując tych, którzy naprawdę znajdują się w potrzebie. Polityka społeczna utrwała niepożądane sytuacje i zachowania, zamiast im przeciwdziałać i je zmieniać. Pomoc społeczna jest nakierowana głównie lub wyłącznie na doraźne zadania ratownicze, zamiast działań zorientowanych perspektywicznie, nastawionych na wyjście z trudnej sytuacji; E. Tarkowska: *Pracownicy socjalni i ich podopieczni: przyczynek do ewaluacji* [w:] *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej...*, jw., s. 54.

terze mieszanym. Umieszczając model realny pomiędzy wskazanymi powyżej, otrzymujemy obraz tożsamy z wynikami badań polskiej opieki społecznej w aspekcie normatywnym (model pośredni, pomiędzy mieszanym a paternalistycznym). Badanie aspektu ideologiczno-politycznego pozwala twierdzić, że w przyszłości, polski model opieki społecznej będzie hybrydą o charakterze paternalistyczno-mieszanym.

Należy także podkreślić, że w dokumentach programowych zawierających określone postulaty silnie zarysowana jest warstwa propagandowa. Co więcej, jest ona dominująca i przeważa nad niekiedy formułowaną warstwą programową. Brak jest warstwy realizacyjnej, która powinna przyjmować kształt projektów aktów normatywnych, urzeczywistniających idee formułowane na gruncie propagandy i programów. Powyższe wnioski można przyjąć zarówno dla polskich jak i zagranicznych środowisk politycznych. Innymi słowy, warstwa propagandowa jest silnie zarysowana w dokumentach programowych partii politycznych, częstokroć przysłaniając – istniejącą albo nieistniejącą – warstwę realizacyjną.

W aspekcie ideologiczno-politycznym należy też odnotować wpływ polityków na sferę normatywną. W poprzednim rozdziale dotyczącym aspektu normatywnego polskiej opieki społecznej postawiłem tezę o kryzysie prawa opiekuńczego, jako składowej będącego także w kryzysie prawa administracyjnego (jak i całego systemu). Wpływ ten przejawia się w szczególności w złej jakości stanowionego prawa, co ma późniejsze, negatywne skutki dla całej sfery normatywnej. Postawić można więc wniosek, że to środowiska polityczne są odpowiedzialne w głównej mierze za kryzys prawa. Jak zauważa bowiem Ewa Łętowska „nasz parlament produkuje jak maszyna kolejne ustawy bez cienia refleksji, czy takimi metodami w ogóle „da się” osiągnąć założony cel! Jeżeli w imię poprawienia gospodarności szpitali czy lecznic chce się komercjalizować służbę zdrowia, to nie wolno nie wiedzieć, że takie działania automatycznie niosą za sobą groźbę upadłości skomercjalizowanych placówek (a wtedy nicy z opieki zdrowotnej w ogóle) albo pokusę leczenia tylko najbardziej opłacalnych schorzeń przy użyciu najbardziej oszczędnych procedur, z uszczerbkiem dla ich skuteczności. Dla władzy komercjalizacja to nie gest Piłata, ale konieczność obudowania jej skutecznymi narzędziami nadzorczymi”¹⁵⁸. Głos E. Łętowskiej ma szczególne znaczenie w kontekście dyskursu nad możliwościami transformacji polskiej opieki społecznej; dla uniknięcia wspomnianego „gestu Piłata”, opartego na niezbadanym przekonaniu, że takie a takie rozwiązanie będzie optymalne. Z kolei Piotr Winczorek zauważa, że „równie groźnym zjawiskiem jest nadmiernie częsta polityczna instrumentalizacja przedsięwzięć legislacyjnych. Zmian w prawie dokonuje się zatem nie po to, aby je poprawić, eliminując jego oczywiste błędy, ale po to, aby uzyskać korzyści polityczne, mające niekiedy zabarwienie jedynie prestiżowe, lub takie, które mają umocnić pozycję na rynku politycznym (...) Prawo może służyć, co oczywiste, jako instrument osiągania zamierzonych celów. Chodzi o to, czy są to cele trwałe, zgodne z konstytucyjną ideą dobra wspólnego, czy też są to cele przejściowe, krótkookresowe i partykularne”¹⁵⁹.

¹⁵⁸ E. Łętowska: *Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później...*, jw., s. 17.

¹⁵⁹ P. Winczorek: *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012, s. 60 i 61.

3. Aspekt ekonomicznej analizy prawa

W aspekcie ekonomicznej analizy prawa, wyniki badań wskazują na realizowanie w Polsce modelu paternalistycznego, o charakterze maksymalnym. Na finansowanie ośrodków opieki społecznej wydano w ciągu roku 1,4 miliarda zł. Statystycznie, daje to wydane 36,20 zł na jednego mieszkańca Polski rocznie, na funkcjonowanie ośrodków pomocy społecznej. W ramach funkcjonowania systemu świadczeń rodzinnych wydano ponad 3 miliony decyzji administracyjnych. Statystycznie, co dwunasty Polak otrzymał decyzję w tym zakresie. Warto przy tym podkreślić, że obywatele co do zasady nie negują rozstrzygnięć organów administracji, współczynnik zaskarżalności decyzji organów I instancji w zakresie świadczeń rodzinnych wyniósł niespełna 0,5 % . Zaskarżana jest zatem jedna na dwieście decyzji. Beneficjenci świadczeń rodzinnych otrzymali 62,6 mln różnego rodzaju świadczeń (zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, świadczenia opiekuńcze, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka) na łączną kwotę 7,8 miliarda złotych. Rzeczywista liczba osób objętych pomocą społeczną wyniosła nieco ponad 2 miliony. Dominujące są świadczenia w formie zasiłków celowych i okresowych oraz pomoc w postaci posiłków. Zdecydowana liczba udzielonych świadczeń jak i liczba osób korzystających z opieki, dotyczy świadczeń pieniężnych.

W aspekcie ekonomicznej analizy prawa, realny model opieki społecznej jest silnie zinstytucjonalizowany, realizuje wiele świadczeń opiekuńczych dla ponad dwóch milionów obywateli. Jest przy tym kosztowny. Warto podkreślić na pewien element wykazujący cechę modelu mieszanego. Otóż wśród ogólnej liczby zakładów stacjonarnych (bez filii), 756 miało publiczny organ prowadzący, zaś 758 miało niepubliczny organ prowadzący. A zatem wyraźnie rysuje się równowaga, pomiędzy zakładami o charakterze publicznym i niepublicznym. Dominujące cechy, zaprezentowane powyżej wskazują jednak na paternalistyczny charakter realnego modelu opieki społecznej w Polsce, pozwalają także twierdzić, że ten model będzie funkcjonował w najbliższej przyszłości.

Analiza studiów przypadków potwierdza wnioski sformułowane w aspekcie ekonomicznej analizy prawa.

Badania polskiej opieki społecznej w aspekcie realnym (socjologicznym, ideologiczno-politycznym i ekonomicznej analizy prawa) pozwalają stwierdzić, że współcześnie w Polsce realizowany jest model paternalistycznej opieki społecznej z elementami modelu mieszanego. Pozwalają także postawić tezę, że polska opieka społeczna jest w kryzysie. Szczególnymi przejawami kryzysu są duże koszty własne funkcjonowania systemu, przy relatywnie niskim wsparciu beneficjentów. Innymi słowy, można stwierdzić, że w części system opiekuńczy funkcjonuje dla samego funkcjonowania, konsumując przy tym zasób środków finansowych przeznaczonych rokrocznie na zadania opiekuńcze państwa. Nadmiernym kosztem sprzyja nadmierna jurydyzacja opiekuńczości i brak realnych rozwiązań opiekuńczych o charakterze nieformalnym, pozaprocesowym.

Rozdział V

Wnioski

1. Wprowadzenie

Ostatni rozdział stanowi syntetyczne przedstawienie odpowiedzi na pytania badawcze jakie zostały sformułowane w studium. Z uwagi na dwupoziomowy charakter studium: dogmatyczno i teoretycznoprawny, wnioski zostały skonstruowane na takiej samej zasadzie. Dodatkowo na płaszczyźnie dogmatycznoprawnej wyszczególniłem wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Prezentuję także zarys koncepcji negatywnego podatku dochodowego (*negative income tax*) jako swego rodzaju postulatu dla opieki społecznej *ex nunc*.

2. Zarys koncepcji ujemnego podatku dochodowego

Za niezwykle interesującą i godną uwagi uważam koncepcję ujemnego podatku dochodowego. Wyrażam przy tym przekonanie, że powinna ona stać się elementarnym składnikiem systemu opieki społecznej. Kluczowe jest także to, że od dłuższego czasu rozważałem koncepcję systemowego rozwiązania, które mogłoby funkcjonować na gruncie opieki społecznej a zakładałoby m. in.: bezpośrednie wsparcie osób najuboższych z pominięciem aparatu administracyjnego, który rozstrzyga w tym zakresie przez decyzje administracyjne. Swoimi spostrzeżeniami o rozwiązaniu zakładającym stosowania swoistej „ulgi podatkowej” dla osób najuboższych dzieliłem się m. in. podczas wystąpienia w Akademii Leona Koźmińskiego¹. Rozwiązanie takie spotkało się jednak w głównej mierze z krytyką (jako główny powód wskazywano, że ulgi podatkowej nie da się zastosować w przypadku osób, które przykładowo nie płacą podatku albo nie uzyskują dochodów).

Jak się jednak okazuje, na gruncie makroekonomii funkcjonuje koncepcja „ujemnego” lub „negatywnego” podatku dochodowego, przypisywana Miltonowi Friedmanowi. Co więcej, koncepcja jest wdrażana w systemie opieki społecznej Izraela².

¹ Otwarte seminarium Katedry Teorii i Filozofii Prawa ALK z dnia 17 maja 2013 r., pt. „Opieka społeczna jako zadanie państwa”.

² Zob. www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/izrael-podatek-negatywny/, odczyt z dnia 10 września 2013 r., dostępny także w materiałach własnych. T. Pompowski w artykule pt. „Izrael zwalcza ubóstwo podatkiem negatywnym” wskazuje m. in., że: „Wprowadzenie negatywnego podatku dochodowego dla najuboższych w Izraelu zyskało pozytywną ocenę

Program ujemnego podatku dochodowego polega „na automatycznym finansowaniu ludzi osiągających dochody niższe od wyznaczonego minimum” oraz przyjęciu założenia, że „(...) nierówności społecznych (ubóstwa) nie można wyeliminować, zdając się wyłącznie na dobroczynność osób prywatnych”³. Precyzując: „postulował wykorzystanie w tym celu mechanizmu służącego ściąganiu podatków od dochodów osobistych. Pomysł polegał na uzupełnianiu dochodów ludzi ubogich o pewien procent odliczeń dochodowych, z których oni nie korzystają (...) W tak skonstruowanym systemie nawet osoby z zerowymi dochodami musiałyby wypełniać deklarację podatkową pod koniec roku; spowodowałoby to usprawnienie nadzoru podatkowego, gdyż prościej byłoby wykrywać wszelkie próby oszukiwania fiskusa (...) System ujemnego podatku dochodowego generowałby same korzyści (...); środki publiczne kierowane byłyby bezpośrednio do ludzi ubogich; skupiałby się on na samym problemie ubóstwa, udzielając ludziom pomocy w formie najbardziej użytecznej – żywej gotówki. Ujemny podatek pomagałby ludziom dlatego, że są ubodzy, a nie dlatego, że są niepełnosprawni, starzy czy bezrobotni, ani dlatego, że są rolnikami lub mieszkańcami lokali kwaterunkowych (...) Ujemny podatek ma na celu traktowanie ludzi ubogich jak jednostki odpowiedzialne, a nie jak „upośledzonych” podopiecznych państwa. Jednostki, które otrzymywałyby pomoc pieniężną na podstawie bezosobowego kryterium dochodowego, byłyby odpowiedzialne za swój własny los oraz przyzwyczyłyby się do niezależności i samodzielności, ponieważ nowy podatek nie osłabiałby u wspomnianych osób systemu motywacji do szukania możliwości poprawy własnej sytuacji materialnej (...) Ponadto, nowe rozwiązanie nie wymagałoby rozbudowy już i tak bardzo rozdutej administracji, ponieważ mogłoby być stosowane wraz z obowiązującym systemem podatkowym oraz umożliwiłoby niemal całkowitą likwidację kosztownej i uciążliwej biurokracji, która została powołana specjalnie do realizacji programów socjalnych”⁴. Innymi słowy, realizując opiekę społeczną poprzez ujemny podatek dochodowy „państwo realizowałoby swe funkcje opiekuńcze: byłoby dobrym ojcem rodziny, ale jednocześnie traktowałoby swoje dzieci tak, jakby były całkowicie dorosłe i w pełni odpowiedzialne”⁵. Być może takie rozwiązanie sprawiłoby nawet, że „uzdolnieni ludzie, którzy tkwią w machinie biurokratycznej, mogliby wykorzystać swe talenty w bardziej pożyteczny sposób”⁶.

W piśmiennictwie dodaje się, że negatywny podatek dochodowy stanowi przejaw „integracji podatku dochodowego i systemu świadczeń socjalnych na rzecz rodziny. W istocie jest on połączeniem uszczuplania i uzupełniania dochodu rodziny na podstawie analogicznych

tamtejszego banku centralnego. Zakończony w sierpniu program pilotażowy przyniósł na tyle obiecujące rezultaty, że tą koncepcją zwalczania ubóstwa zajął się rząd w Tel Awiwie. W ciągu roku 10 proc. objętych podatkiem negatywnym rodzin izraelskich zmniejszyło swoje uzależnienie od pomocy socjalnej, nie zniechęcając się jednocześnie do pracy. Ekonomisci izraelskiego banku centralnego stracili wiarę w zdolność rozbudowanych instytucji państwa opiekuńczego do skutecznej walki z biedą. Zamiast tego zalecają wprowadzenie w życie opracowanej przez Miltona Friedmana koncepcji negatywnego podatku dochodowego (jego podstawy w latach 40. zarysowała Juliet Rhys-Williams, członkini brytyjskich liberałów) (...) Byłoby to lustrzane odbicie normalnego systemu podatkowego, w którym państwo ściąga ustalony procent od dochodów obywateli. Jeśli podatnik nie osiągałby zarobków w określonej wysokości, państwo zamiast ściągać podatek, wypłacałoby mu procent od różnicy między realnymi dochodami a wyznaczonym progiem.

³ P. Ptak: *Ile państwa w gospodarce...*, jw., s. 65.

⁴ Tamże, s. 65-68.

⁵ Tamże, s. 68.

⁶ Tamże.

reguł⁷. „Negatywny podatek dochodowy jest dość oryginalną propozycją opodatkowania dochodów rodziny. Z pewnością niesie on ze sobą pewne korzyści, np. zmniejszenie liczby kosztownych transferów pieniężnych pomiędzy państwem a obywatelem czy unifikację działań ochronnych na rzecz rodziny. Zastosowanie go jednak w praktyce nasuwa wiele komplikacji. Jest to przede wszystkim cały szereg problemów związanych z określeniem szczegółowych zasad wymiaru podatku, jego odpowiedniego dostosowania do różnorodnych modeli i sytuacji rodzinnych. Nie bez znaczenia jest także ustalenie właściwej roli podatku negatywnego i jego relacji w stosunku do całego systemu podatkowego oraz systemu opieki socjalnej państwa. Skala trudności jest tak wielka, że pomimo szeroko rozważanej możliwości wykorzystania tej konstrukcji w państwach zachodnich nie znalazł on w praktyce większego zastosowania”⁸.

Dodaje się także, że „w doktrynie dość powszechnie przyjmuje się pogląd o neutralności podatków (...) Nie powinno się zdaniem wielu przedstawicieli doktryny wykorzystywać podatków do realizacji różnorodnych, często sprzecznych z wymaganiami fiskalnymi państwa, celów społecznych. Cele takie należy realizować przy użyciu innych, poza podatkowych instrumentów (np. przez wprowadzenie zasiłków rodzinnych, a nie prorodzinnych preferencji podatkowych)”⁹. Taki pogląd, w obecnych realiach społecznych, nacechowanych kryzysem finansów publicznych nie wytrzymuje jednak krytyki. Wydaje się, że wręcz przeciwnie – podatki z całą ich sferą instytucjonalną, należy wykorzystywać nie tylko do realizacji celów fiskalnych, ale i celów o charakterze socjalnym. Dzięki takiemu rozwiązaniu, istnieje możliwość likwidacji szeregu stopni zajmujących się redystrybucją, a co za tym idzie, zdegradowania towarzyszących temu procesowi kosztów.

Problem stojący na drodze takiego rozwiązania, ma charakter polityczny. Jak zauważa Jolanta Supińska, „świadczenia socjalne są instrumentem, który politykom łatwiej kontrolować (...) politykom łatwiej (ze względów przede wszystkim psychologicznych) zdecydować się na rezygnację z części dochodów budżetowych, niż wydać to, co już do budżetu wpłynęło. Stąd większa hojność — ale też większa niefrasobliwość i niedbałość — w polityce ulg podatkowych niż w polityce świadczeń socjalnych”¹⁰. Autorka stawia pytanie: „czy zatem system podatkowy może zastąpić fundusze świadczeń socjalnych?” i odpowiada, że „najbezpieczniejsze wydaje się łączenie obu tych rodzajów narzędzi polityki społecznej, skoro żadne z nich nie ma samych zalet ani samych wad. Łączenie pociąga jednak za sobą wymóg koordynacji”¹¹.

Koncepcja ujemnego podatku dochodowego mogłaby zostać implementowana do polskiego systemu opieki społecznej, stając się jego fundamentalną instytucją.

⁷ W. Wójtowicz, P. Smoleń: *Podatek dochodowy od osób fizycznych - prorodzinny czy neutralny?*, Warszawa 1999, s. 36.

⁸ Tamże, s. 37 i 38.

⁹ Tamże, s. 19 i 20. Autorzy odsyłają do: H. Litwińczuk: *Opodatkowanie rodziny*, Warszawa 1989, s. 105-126.

¹⁰ J. Supińska: *Rola podatków w polityce społecznej* [w:] *Polityka społeczna : materiały do studiowania*, jw., s. 281 i 282.

¹¹ Tamże.

3. Wnioski dogmatycznoprawne

Wnioski dogmatycznoprawne zostały pogrupowane według kryterium: *de lege lata* i *de lege ferenda*.

3.1 Wnioski dogmatycznoprawne *de lege lata*

Prezentowana analiza *de lege lata* polskiego sektora opieki społecznej ukierunkowana jest na ukazanie jego trzech głównych aspektów: funkcjonalnego, celowościowego i kosztowego. Analiza stanowi także narzędzie sprawdzenia hipotez badawczych stawianych w poprzedzających rozdziałach. Przybliżając pojęcie prezentowanych aspektów, „funkcjonalność” służy uzyskaniu wiedzy, czy polski system opieki społecznej funkcjonuje prawidłowo, „celowość” zaś służy uzyskaniu odpowiedzi na pytanie czy dana instytucja systemu spełnia pokładane w niej cele. Aspekt „kosztowy” („kosztochłonności”) służy uzyskaniu wiedzy na temat wykorzystania środków (zwłaszcza finansowych, ale także kadrowych i czasowych) jakie są ponoszone w związku z realizacją zadań opiekuńczych).

3.1.1 Świadczenia rodzinne

Sektor świadczeń rodzinnych, jak już była o tym mowa powyżej, poddaje analizie trojakiemu rodzajowi. Za celowe uznałem przyjęcie aspektu funkcjonalności – dla zbadania czy świadczenia rodzinne w Polsce realizowane są w sposób użyteczny. Po drugie, aspektu celowości, dla zbadania, czy świadczenia są ukierunkowane na realizację celów, a więc uzyskiwanie pożądanego stanu rzeczy. Po trzecie, aspektu kosztowego, dla zbadania jakie środki finansowe są przeznaczane na funkcjonowanie systemu. Zestawienie tych trzech aspektów doprowadza do wniosków, że system świadczeń rodzinnych w Polsce jest dysfunkcyjny. Nie realizuje stawianych przed nim celów, a w dodatku pochłania duże środki finansowe.

Ryc. 32.

Analiza *de lege lata* systemu świadczeń rodzinnych, opracowanie własne

Analiza <i>de lege lata</i> systemu świadczeń rodzinnych		
Funkcyjna	Celowościowa	Kosztowa
<ul style="list-style-type: none"> – system świadczeń rodzinnych jest dysfunkcyjny – instytucje odpowiedzialne za realizację świadczeń rodzinnych ukierunkowują swoje działania na zapewnienie procedur administracyjnych zamiast skupiać się na świadczeniu realnej pomocy – procedury administracyjne są nadmiernie rozbudowane, sformalizowane i w większości spraw zbędne (np. wywiady środowiskowe, badanie dochodowości) 	<ul style="list-style-type: none"> – przyjmując, że świadczenia rodzinne mają na celu wsparcie osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz pomoc w zapewnieniu podstawowego poziomu egzystencji, to system świadczeń rodzinnych nie spełnia zamierzonych celów – wynika to z braku możliwości zapewnienia realnego wsparcia potrzebowującym – bardzo niskie kwoty świadczeń rodzinnych (przykładowo zasiłki rodzinne w przedziale obustronnie zamkniętym: 77-115 zł miesięcznie) 	<ul style="list-style-type: none"> – funkcjonowanie systemu świadczeń rodzinnych opartego instytucjonalnie na ośrodkach pomocy społecznej jest kosztowne – wydatki na funkcjonowanie ośrodków to ok. 1,4 miliarda zł – beneficjenci świadczeń rodzinnych otrzymali 62,6 mln różnego rodzaju świadczeń, jest to znaczna liczba, przewyższająca liczbę mieszkańców Polski – nie ma możliwości precyzyjnego wskazania ile środków

<ul style="list-style-type: none"> – niektóre elementy systemu oparte są wyłącznie na rozdawnictwie (np. dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego) – uśr ulega ciągłemu rozbudowywaniu i mnożone są w niej instytucje pomocy (np. świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy) – silnie zarysowana jest tendencja do orzeczniactwa instytucji pomocy i mnożenia procedur zamiast do ich upraszczania i likwidacji – na gruncie uśr występuje wiele wątpliwości interpretacyjnych co prowadzi do rozbieżności w orzecznictwie organów gminnych oraz SKO i WSA – uśr przewiduje bardzo dużo świadczeń (zwłaszcza dodatków do zasiłku rodzinnego) przy czym dodatki te nie mają realnego wpływu na kształtowanie sytuacji 	<ul style="list-style-type: none"> – na dziecko czy 620 zł miesięcznie z tytułu całkowitej rezygnacji z zatrudnienia celem opieki nad osobą chorą) nie są w stanie zapewnić realnego wsparcia – nie jest też realizowany cel prostoty i sprawności udzielania wsparcia z uwagi na duży stopień sformalizowania – liczne nowelizacje uśr prowadzą to manipulowania kręgiem podmiotów uprawnionych do pomocy, co nie realizuje celu rozumianego jako stabilność zakresu wsparcia (<i>vide</i>: wygaszanie decyzji o ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z końcem czerwca 2013 r.) – z uwagi na skomplikowany charakter przepisów uśr, rozstrzygnięcia odmawiające pomocy mogą powodować u ich adresatów poczucie krzywdy i niesprawiedliwego traktowania 	<ul style="list-style-type: none"> – finansowych zostało wydanych tylko i wyłącznie na świadczenia z uśr, można natomiast wskazać, że na 1 mieszkańca Polski przypadało 650 zł – obciążenie kadr opieki społecznej koniecznością realizowania procedury administracyjnej prowadzi do wzrostu liczebności tej kadry jak i wydłużenia czasu postępowania na każdym etapie (I i II instancji administracyjnej oraz sądowej) – formalizm procesowy wpływa na zwiększenie kosztów własnych takich jak druk formularzy, decyzji, doręczenie decyzji, koszty wizytacji w terenie, komunikacji, prowadzenia wywiadów
--	---	---

3.1.2 Pomoc osobom uprawnionym do alimentów

System pomocy osobom uprawnionym do alimentów uważam za funkcjonujący co do zasady prawidłowo. Nie jest jednak wolny od mankamentów. Na szczególną uwagę zasługują funkcjonujące w nim rozwiązania nazbyt rygorystyczne i niecelowe (takie jak np. pozbawianie praw jazdy) jak i dysfunkcyjność systemu egzekucji.

Ryc. 33.

Analiza *de lege lata* systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów, opracowanie własne

Analiza <i>de lege lata</i> systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów		
Funkcjonalna	Celowościowa	Kosztowa
<ul style="list-style-type: none"> – funkcjonowanie instytucji w zakresie pomocy osobom uprawnionym do alimentów należy uznać co do zasady za prawidłowe z pewnymi jednak zastrzeżeniami – w głównej mierze zastrzeżenia dotyczą wadliwej pracy komorników i niewypełniania przez nich w sposób należyty obowiązków – zastrzeżenia dotyczą także sprzecznego z funkcją ustawy – odbierania praw jazdy pewnym kategoriom dłużników alimentacyjnych (konsekwentne i przymusowe doprowadzenie 	<ul style="list-style-type: none"> – zakładając, że system pomocy osobom uprawnionym do alimentacji ma na celu wsparcie osób, które takiej alimentacji od osób zobowiązanych nie otrzymują, wydaj się, że upoua co do zasady spełnia pokładane w nim cele – co prawda niektóre rozwiązania, zwłaszcza w kontekście dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych oceniam krytycznie (pobawianie praw jazdy pomimo stwierdzonej niekonstytucyjności takiego działania) – główny cel: tymczasowy substytut alimentacji z zastrzeżeniem dochodzenia zwrotu wypłaconych 	<ul style="list-style-type: none"> – funkcjonowanie systemu, podobnie jak w poprzednim przypadku jest kosztowne – problemem jest stosunkowo niski stopień odzyskiwania środków finansowych od osób zobowiązanych do alimentacji, w których imieniu alimenty są finansowane z funduszu – oznacza to, że system nie rekompensuje w należyтым stopniu kosztów swojego funkcjonowania, które, w założeniu optymalnym, powinni w zupełności ponosić dłużnicy alimentacyjni

<p>do realizacji zobowiązań finansowych przez dłużnika jest rozwiązaniem lepszym aniżeli odebranie mu prawa jazdy)</p> <p>– kontrowersje w zakresie funkcjonalności mogą dotyczyć także maksymalnej kwoty świadczeń – 500 zł miesięcznie, niezależnie od wysokości zasądzonych alimentów</p>	<p>świadczeń od dłużnika alimentacyjnego jest spełniony – cel prostego postępowania jest względnie spełniony (kontrowersyjne, jak w przypadku uśr pozostają niekiedy kwestie związane z obliczaniem dochodów)</p>	
--	---	--

3.1.3 Dodatki mieszkaniowe

System dodatków mieszkaniowych jest dysfunkcyjny i niecelowy. Kazyistyka wprowadzona na gruncie udm jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. System jest obciążający dla administracji publicznej, zwłaszcza z uwagi na sformalizowaną procedurę ustalania prawa do świadczeń.

Ryc. 34.

Analiza *de lege lata* systemu dodatków mieszkaniowych, opracowanie własne

Analiza <i>de lege lata</i> systemu dodatków mieszkaniowych		
Funkcyjna	Celowościowa	Kosztowa
<ul style="list-style-type: none"> – udm należy uznać za wprowadzającą rozwiązania dysfunkcyjne – niepowtarzalna kazyistyka, szereg pojęć zarezerwowanych wyłącznie dla udm prowadzi do skomplikowania postępowania i jego zbędnego wydłużania – operowanie ww. pojęciami (np. powierzchnia normatywna) może budzić niezrozumienie u adresatów decyzji i jest zbędne 	<ul style="list-style-type: none"> – dodatki mieszkaniowe w kształcie zaproponowanym na gruncie udm są fasadą wsparcia i nie wypełniają postawionego celu – jako kolejny z elementów systemu opieki społecznej zakładający okresowe wsparcie o charakterze finansowym, przy czym wsparcie jest na niskim poziomie finansowania, może prowadzić do rozbudowywania się postaw roszczeniowych – system wsparcia dodatkami mieszkaniowymi nie spełnia swojego celu 	<ul style="list-style-type: none"> – rozwiązania uzależniające rozstrzygnięcie od obliczeń poprzedzonych zebraniem materiału dowodowego wydłużają czas załatwienia sprawy oraz koszty – niespotykana kazyistyka, konieczność stosowania wielu obliczeń poprzedzona gromadzeniem danych, prowadzi do nadmiernego zwiększania kosztów postępowania

3.1.4 Pomoc społeczna

System pomocy społecznej w Polsce uważam za dysfunkcyjny. Mnogość świadczeń w połączeniu ze skomplikowaną procedurą ich przyznawania, przesądza o konieczności jego zmiany¹². W obecnym kształcie nie spełnia on bowiem przypisywanych mu celów, oraz jest bardzo kosztowny.

¹² Por. A. Habuda: *Uznanie administracyjne - zmierzch czy renesans pojęcia* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia...*, jw., s. 101-117.

Ryc. 35.

Analiza *de lege lata* systemu pomocy społecznej, opracowanie własne

Analiza <i>de lege lata</i> systemu pomocy społecznej		
Funkcjonalna	Celowościowa	Kosztowa
<ul style="list-style-type: none"> – system pomocy społecznej w kształcie zaproponowanym na gruncie ups jest dysfunkcjonalny – system jest nadmiernie rozbudowany – zakłada skomplikowane procedury – wiele świadczeń opartych jest na uznaniu administracyjnym w związku z czym brak jest jasnych reguł postępowania, co może prowadzić do poczucia krzywdy u osób, które pomocy nie otrzymują a są przekonane, że jest im należna – wiele przypadków udzielania pomocy, zwłaszcza w formie zasiłków pieniężnych bazuje na rozdawnictwie o charakterze uznaniowym (np. zasiłki celowe „powodziowe”) co wzmaga ryzyko patologii i rozbudowuje roszczeniowe postawy u części społeczeństwa – rozbudowane procedury nie pozwalają pracownikom socjalnym sprawować realnej pomocy, delegując ich do wypełniania dokumentów przewidzianych w procedurze 	<ul style="list-style-type: none"> – podstawowy cel jakim jest wspieranie osób potrzebujących w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej jest co do zasady nie osiągnięty – znaczna część wsparcia, po uwzględnieniu kosztów towarzyszących (prowadzenia postępowania i wydania decyzji) jest iluzoryczna – część pomocy, zwłaszcza w formach pieniężnych zasiłków celowych jest wykorzystywana niezgodnie z przeznaczeniem – dochodzi do faktycznego dublowania (a wręcz wielokrotnego powtarzania) świadczeń o tym samym charakterze i celu – bezcelowe jest budowanie systemu wsparcia, w którym w wielu przypadkach koszty obsługi wydania decyzji znacząco przewyższają wartość udzielonej pomocy – cel jakim jest wsparcie jest często niewzeczony poprzez systemowe stosowania wsparcia w formie pieniężnej zamiast rzeczowej 	<ul style="list-style-type: none"> – wysokie koszty funkcjonowanie instytucji – skomplikowane procedury prowadzą do powiększenia kosztów – w części przypadków koszty postępowania w znaczny sposób przewyższają wartość udzielonej pomocy

3.1.5 Pomoc państwa w zakresie dożywiania

O ile idea programu wsparcia osób niedożywionych jest bardzo słuszna, to rozwiązania zaprezentowane na gruncie upw oceniam krytycznie. Stanowią one faktyczne powielenie ups, co już samo w sobie przesądza o zbędności kolejnego aktu normatywnego. Niecelowe jest także oparcie programu na procedurze administracyjnej.

Ryc. 36.

Analiza *de lege lata* rozwiązań na gruncie upw, opracowanie własne

Analiza <i>de lege lata</i> rozwiązań na gruncie upw*		
Funkcjonalna	Celowościowa	Kosztowa
<ul style="list-style-type: none"> – upw stanowi faktyczne uzupełnienie systemu pomocy społecznej, zaś faktyczne udzielanie świadczeń z programu odbywa się na zasadach określonych w ups – powstaje więc pytanie o zasadność faktycznego dublowania aktów prawnych – wątpliwe jest udzielanie wsparcia w postaci wyżywienia w drodze decyzji administracyjnej poprzedzonej postępowaniem (badającym m. in. dochodowość) 	<ul style="list-style-type: none"> – co do zasady, cel upw zakładający wsparcie potrzebujących poprzez zapewnienie im posiłków (a zwłaszcza dzieci) jest spełniony – poprzez niewłaściwą realizację może dochodzić do sytuacji stygmatyzujących beneficjentów tej pomocy (jak np. segregacja na stołówkach szkolnych) – cel wspierania w zakresie dożywiania może być osiąganý także przez współpracę z podmiotami niepublicznymi 	<ul style="list-style-type: none"> – sformalizowanie wsparcia poprzez m. in. nakaz badania dochodowości beneficjentów może prowadzić do zwiększenia kosztów prowadzonego postępowania i wydłużenia jego czasu trwania

* Celowo w tym przypadku używam odrębnego od poprzednich sformułowań („analiza *de lege lata* systemu...”) z uwagi na to, że program wieloletni nie ma charakteru systemowego, a idąc dalej, jest tak naprawdę *sui generis* dodatkiem do systemu przewidzianym na gruncie ups.

3.1.6 Podsumowanie wniosków dogmatycznoprawnych *de lege lata*

Podsumowanie analiz zawiera z jednej strony zestawienie wszystkich omawianych aktów prawnych oraz główne konkluzje analiz.

Ryc. 37.

Podsumowanie analiz *de lege lata* systemu opieki społecznej, opracowanie własne

Elementy systemu opieki społecznej	Główne konkluzje z analizy funkcjonalnej	Główne konkluzje z analizy celowościowej	Główne konkluzje z analizy kosztowej
Świadczenia rodzinne	dysfunkcjonalność systemu, nadmierne rozbudowanie	nie spełnia celów lub spełnia je w sposób nieznaczny	wysokie koszty funkcjonowania przy fasadowym wsparciu beneficjentów
Pomoc społeczna	dysfunkcjonalność systemu, nadmierne rozbudowanie	nie spełnia celów lub spełnia je w sposób nieznaczny	wysokie koszty funkcjonowania przy fasadowym wsparciu beneficjentów
Pomoc osobom uprawnionym do alimentów	potrzeba zmian przy akceptacji obecnych założeń	spełnia cele co do zasady	wysokie koszty funkcjonowania jednakże w części przypadków beneficjenci otrzymują realne wsparcie
Dodatki mieszkaniowe	dysfunkcjonalność systemu, kazuistyka	nie spełnia swoich celów	wysokie koszty funkcjonowania przy fasadowym wsparciu beneficjentów
Program dożywiania	potrzeba zmian przy akceptacji obecnych założeń	spełnia cele co do zasady	wysokie koszty funkcjonowania jednakże w części przypadków beneficjenci otrzymują realne wsparcie w postaci wyżywienia

Podsumowanie należałoby zakończyć nawiązaniem do Feliksa Konecznego, który niemal wiek temu pytał: „cóż zatem sądzić o państwowości, która sama uprawia na wielką skalę marnotrawienie czasu? Gdybyż zliczyć czas, który nam każą marnować chodzeniem po tuzinach niepotrzebnych kancelarii, za zbędnymi sprawami, z dreptaniem, wystawianiem,

wracaniem po kilka razy – zebrałyby się grube pasma lat, skradzionej pracy twórczej. Oto mamy przykład, jak państwo może być okradane przez własną państwowość¹³. Podobnie i teraz głównej przyczyny kryzysu opieki społecznej, należy upatrywać w jego nadmiernej formie, przeroście instytucji prawa materialnego i procesowego, nadmiernej instytucjonalizacji. Państwo polskie, co prawda zapewnia pewną opiekę, zważywszy jednak z jednej strony na koszty jakie jej towarzyszą, z drugiej zaś na rezultaty, należy uznać ją za fasadową.

Problemy prawa opieki społecznej, wpisują się w ogólny nurt kryzysu prawa administracyjnego, przy czym teza o kryzysie prawa opieki społecznej wpisane go w prawo administracyjne ma charakter zarówno dogmatycznoprawny jak i teoretycznoprawny.

Zbigniew Kmiecik obrazuje ów kryzys: „nawiązując do poglądów J. Habermasa, istotę obserwowanego obecnie kryzysu racjonalności administracyjnej sugestywnie oddał P. Barcellona, definiując administrację jako „monstrum o tysiącu głów, oddalonym od prawotwórstwa i społeczeństwa oraz podzielonym pod względem organizacji i kompetencji”¹⁴. System opieki społecznej – scheda po nigdy w Polsce nie zrealizowanej koncepcji państwa dobrobytu, jest takim Barcellonowskim „monstrum”.

Obecny kształt opieki społecznej jest efektem złej polityki legislacyjnej ostatnich dekad. Niekompetencja przy procesie stanowienia prawa, oparcie na rozwiązaniach normatywnych doraźnych i krótkofalowych, wespół z brakiem rzetelnego przygotowania reform socjalnych, stworzyły obecny system. Wielka w tym zasługa klasy politycznej ostatnich dekad.

Przygotowanie panaceum normatywnego jest pracą czaso i kosztochłonną. Tymczasem badania nad sektorem opieki społecznej skłaniają do przyjęcia tezy, że leżące u jego podstaw rozwiązania normatywne powstawały w sposób zgoła odmienny.

Konieczna jest więc analiza konkretnych zastosowań wyrażen, nieuzasadnione są pośpieszne generalizacje i z włączanie zasobów wiedzy potocznej do dyskursu o prawie. Brak wiedzy czy „pseudowiedza” o prawie prowadzi do kształtowania nieefektywnych instytucji prawnych i przynosi wysokie szkody społeczne¹⁵.

Z. Kmiecik zwraca przy tym uwagę na „powstawanie regulacji pozornych, fasadowych, znamionujących bezgraniczną wiarę w magię słowa pisanego ręką prawodawcy”¹⁶. Postulaty polityczne z zakresu opieki społecznej nie zawierają niemalże w ogóle warstwy programowej; przesycone są propagandą. Środowiska decydentów skupiają się na propagowaniu własnej wizji „nowej, lepszej opieki”, nie dysponując przy tym należytych materiałem o charakterze merytorycznym¹⁷.

Efektom takich działań są m. in. wysokie koszty natury finansowej (zapewnienie środków na funkcjonowanie aparatu opiekuńczego) jak i społeczne. Błędna polityka i legislacja odbija się na obywatelach, którzy wymagają określonej opieki. Jak podnosi Jolanta Supiń-

¹³ F. Koneczny: *Państwo i prawo*, Kraków 1997, s. 85.

¹⁴ Z. Kmiecik: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego...*, jw., s. 24 przywołując: P. Barcellona: *Oltre lo stato sociale. Economia politica e crisi dell stato keynesiano*, Bari 1980, s. 24 i 159.

¹⁵ Por. J. Jabłońska-Bonca: *Prawo w kręgu mitów...*, jw., s. 170.

¹⁶ Z. Kmiecik: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego...*, jw., s. 207.

¹⁷ Zob. J. Jabłońska-Bonca: *Prawo w kręgu mitów...*, jw., s. 82 i 83, gdzie wskazano, że „nie porównuje się „nowego” ze „starym” w drodze zestawiania cech tej samej klasy, lecz zestawia się wprost ewidentne wady dawnych urzędzeń z najlepszymi właściwościami „nowych”. I tak, nie porównuje się nowej legislacji ze starą w całym zakresie wad i zalet obu, lecz zestawia się najłabsze elementy „starego” prawa z „najlepszymi” właściwościami, jakie powinno mieć „nowe” prawo”.

ska, to „sektor nieformalny (w naszych warunkach przede wszystkim rodzina) jest ważnym amortyzatorem błędów polityki społecznej”¹⁸.

3.2 Wnioski dogmatycznoprawne *de lege ferenda*

Proponowane przeze mnie propozycje *de lege ferenda* muszą zostać poprzedzone pewnymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, mają charakter ogólny, wskazujący kierunek proponowanych zmian, nie stanowią natomiast wymiernego programu zmian. Po drugie, bazują na założeniu, że w najbliższych latach nie dojdzie do znaczących zmian w modelu finansowania opieki społecznej (utrzymany albo zwiększony zostanie obecny poziom finansowania) jak i zmian o charakterze ogólnym, dotyczących funkcjonowania państwa (np. zamach stanu, zmiana modelu gospodarki wolnorynkowej poprzez przymusową kolektywizację). Po trzecie, propozycje wpisują się w teoretyczne założenie o konieczności realizowania przez państwo zadania w postaci opieki społecznej, przy czym w niektórych wymiarach, opieka społeczna może być sprawowana z wykorzystaniem podmiotów niepublicznych¹⁹.

Systemowym błędem opieki społecznej w Polsce jest jej znaczne zbiurokratyzowanie. Feliks Koneczny na początku XX w. pisał „na biurokrację jest jedna tylko rada: usunąć ją; postarać się, żeby przestała istnieć. Nie każdy urząd musi być biurokratycznym; ale stało się tak na całym kontynencie europejskim, iż urzędy zwyrodniały w biurokrację. Wielu urzędników broni się od tego, jak może, widząc doskonale, że jest źle, ale „głową muru nie przebija”. Obojętniej więc z czasem”²⁰. Czy te słowa, nie oddają po części wyników badań pracowników sektora opieki społecznej? Reforma polskiego systemu opieki społecznej nie może przy tym oznaczać rezygnacji państwa ze sprawowania funkcji opiekuńczej i delegowania jej całkowicie poza *dominium* i pozostawienie wolnemu rynkowi. „Trudno zgodzić się aby (...)ludzie żyli w skrajnej nędzy, umierali z głodu lub chorób zakaźnych, z braku opieki medycznej, bez względu na motywację takich poglądów”²¹.

P. Sałustowicz omawiając propozycje zmian w sektorze pomocy społecznej (autor nie używa pojęcia „opieki społecznej”) postuluje m. in.: „dokonanie przeglądu i uproszczenie procedur administracyjnych (...), dbanie o jasność zasad i celów, aby zmniejszyć niepewność związaną z procesem realizacji roszczeń oraz przeprowadzanie kampanii informacyjnych dla klientów pomocy społecznej (...), optymalizacja współpracy między różnymi organami i programami oferowanymi przez państwo (...), prowadzenie systematycznych badań oraz zbieranie danych, które informowałyby nie tylko o rozmiarach niekorzystania z pomocy społecznej, lecz także pozwalały na ocenę skuteczności zastosowanych przez politykę instrumentów”²².

Zmiany w polskim systemie opieki społecznej powinny opierać się na dwóch fundamentalnych założeniach: likwidacji i reorganizacji. Likwidacja powinna dotyczyć sfery wybranych instytucji prawnych z zakresu opieki społecznej, zaś reorganizacja powinna przyjąć

¹⁸ J. Supińska: *Zdemontować welfare state?* [w:] *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, red. H. Czerniewska, B. Stachurska-Marcińczak, Warszawa 2000, s. 314.

¹⁹ Zob. *Opieka i pomoc społeczna wobec wyzwań współczesności*, red. W. Walc, B. Szluz, I. Marczykowska, Rzeszów 2008, *passim*.

²⁰ F. Koneczny: *Państwo i prawo...*, jw., s. 88.

²¹ W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa”...*, jw., s. 231 i 232.

²² P. Sałustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 56.

charakter dychotomiczny i obejmować swoim zakresem reorganizację instytucjonalną i reorganizację legislacyjną.

Warto w tym miejscu odwołać się do F. Hayeka, który uznaje, że „w wolnym społeczeństwie rozsądne rozwiązanie tych problemów polegałoby na tym, że państwo zapewnia tylko stałe minimum ochrony dla wszystkich którzy nie są w stanie się sami utrzymać, i stara się przeciwdziałać cyklicznemu bezrobociu za pomocą odpowiedniej polityki monetarnej, natomiast (...) pomoc, niezbędna dla utrzymania nabytego standardu życia, powinna być pozostawiona konkurencyjnym i dobrowolnym inicjatywom (...) Trudności, jakie wszędzie napotykają systemy opieki społecznej, wywołujące dyskusje o kryzysie opieki społecznej, są konsekwencją faktu, że aparat służący pomocy humanitarnej został przekształcony w instrument redystrybucji dochodu, odwołujący się do jakiejś wydumanej zasady sprawiedliwości społecznej, a w rzeczywistości oparty na decyzjach ad hoc”²³.

Teoretycznie, proces zmian powinien opierać się na implikacji: jeżeli zmianom polegającym w szczególności na racjonalizacji i zmniejszeniu wydatków oraz podniesieniu efektywności funkcjonowania ulegnie sektor opieki społecznej, to obniżeniu ulegnie obciążenie fiskalne obywateli. Innymi słowy, jeżeli przyjmując propozycje *de lege ferenda* jesteśmy w stanie doprowadzić do zmniejszenia wydatków w sektorze opieki społecznej, to zmniejszeniu powinno ulec obciążenie fiskalne obywateli („mniej wydajemy – mniej zabieramy”). Przyjęcie takiej idei mogłoby pomóc w akceptacji społecznej ewentualnych reform.

Likwidacji w pierwszej kolejności powinien ulec system zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, funkcjonujący w obecnym kształcie. Skoro ta forma pomocy uzależniona jest od dochodu rodziny, który ustala się w oparciu o zeznanie podatkowe, to zasadne jest zastąpienie jej ulgą podatkową. Nie jest celowe utrzymywanie hybrydy dwóch systemów: podatkowego i administracyjno-socjalnego. Pojęcia „ulgi podatkowej” używam tutaj w znaczeniu maksymalnie szerokim, artykułując w pierwszym rzędzie rolę nowej instytucji (może okazać się, że pragmatycznym rozwiązaniem będzie kwota wolna od podatku, albo ulga. Istotne są tutaj także rozważania o koncepcji ujemnego podatku dochodowego). Chodzi mianowicie o to, aby zlikwidować kosztowną procedurę ustalania prawa do zasiłków rodzinnych, która *de facto* oparta jest na informacjach pozyskanych z urzędów skarbowych (zaświadczenia o rocznych dochodach członków rodziny). Wnioskodawca, uznając, że jest uprawniony do wsparcia, wnioskowałby o nie na etapie rocznego zeznania podatkowego. W ten sposób pieniądze przeznaczone na wsparcie najuboższych rodzin znacznie skracają drogę, którą muszą przebyć trafiając do kieszeni ostatecznego beneficjenta. Przy założeniu wsparcia w tej formie likwidacji powinny ulec rozbudowane w swojej treści i formie, dodatki do zasiłku rodzinnego. Jedyną formą wsparcia, dla maksymalnej prostoty systemu wsparcia, powinien pozostać zasiłek rodzinny w formie ulgi podatkowej. Kompensacją likwidacji systemu dodatków powinna być wyższa kwota ulgi na osobę w rodzinie.

Analogicznej likwidacji powinien ulec system dodatków mieszkaniowych, zaś ich rolę powinna przejąć ulga podatkowa. Generalizując takie rozwiązanie, jedna ulga podatkowa zastępuje szereg odrębnych świadczeń pomocowych (zasiłek, dodatki, dodatek mieszkanio-

²³ F. Hayek: *Konstytucja wolności...*, jw., s. 289.

wy). Główną zaletą takiego rozwiązania jest ograniczenie kosztów postępowania jak i jego uproszczenie, przy jednoczesnym zachowaniu wsparcia dla najbardziej potrzebujących obywateli.

Zlikwidowaniu powinny ulec zasiłki celowe na gruncie ups, które obecnie – co do zasady – mają charakter pieniężny. Wpłyne to na obniżenie liczby indywidualnych spraw administracyjnych z zakresu pomocy społecznej związanych z zasiłkiem celowym, a co za tym idzie, obniżenie kosztów funkcjonowania aparatu administracyjnego. Kompensacja zlikwidowanych zasiłków celowych mogłaby przyjąć dwojaki model.

Po pierwsze, mógłby to być model oparty na świadczeniu tylko i wyłącznie pomocy rzeczowej. Jako że zasiłki celowe przeznaczone są co do zasady na sfinansowanie konkretnych, relatywnie nisko kosztowych potrzeb (obuwie, posiłek, ubranie, opał), to potrzeby te mogłyby być realizowane bezpośrednio. W tym celu w gminach okresowo (np. raz na dwa lata) wyłaniane byłyby instytucje zapewniające takie wsparcie. Sposób wyłaniania można roboczo nazwać „konkursem” i delegować do kompetencji mieszkańców gminy albo organów przedstawicielskich. Ogólnie rzecz biorąc, realizacja pomocy rzeczowej odbywałaby się na zasadach znanych już i powszechnie stosowanych przez niepubliczne instytucje pomocy (np. jadłodajnie, noclegownie prowadzone przez np. Caritas Polska). Głównymi zaletami takiego rozwiązania jest transformacja modelu pomocy finansowej w pomoc rzeczową (zgodnie m. in. z postulatami środowiska pracowników socjalnych), wyłączenie zasiłków celowych z procesu administracyjnego oraz faktyczne zlikwidowanie procedury jego przyznawania. Przełożyłoby się to na zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji w tym zakresie. Decyzje podejmowane lokalnie o wyborze instytucji świadczącej opiekę społeczną w formie rzeczowej mogłyby wpływać także integracyjnie na środowisko społeczne. W tym wypadku celowe będzie, ustawowe uregulowanie zasad odpowiedzialności za naruszenia, których mogą dopuszczać się instytucje wybrane do świadczenia pomocy, łącznie z sankcjami prawnokarnymi.

Po drugie mógłby to być model oparty na ustawodawstwie niemieckim w tym zakresie. Przewidywalby stały zasiłek dla potrzebującego, niezależnie od jego subiektywnych żądań co do spełnienia pojedynczych potrzeb. Innymi słowy – beneficjent otrzymywałby okresowo pulę środków finansowych, którą mógłby rozporządzać celem spełnienia swoich potrzeb. W tym wypadku zamiast wymiernego zasiłku, mogłaby to być ulga podatkowa.

Po reformie niemieckiego systemu opieki społecznej w 2005 r., „zrezygnowano z podziału zasiłków mających pokrywać bieżące potrzeby i z jednorazowych zasiłków, które dotyczyły takich potrzeb jak ubranie, bielizna, buty, wyposażenie mieszkania czy jakieś szczególne okoliczności. Te jednorazowe zasiłki udzielane były na podstawie konkretnych zgłoszeń/podań beneficjentów i pociągały za sobą poważne obciążenia dla urzędów. Ponadto nowa regulacja miała za cel zwiększenie samoodповідzialności beneficjenta w gospodarowaniu otrzymanym zasiłkiem”²⁴. Elementem rekompensującym jest „zasiłek zasadniczy” (*Regelsatz*), wypłacany ryczałtowo.

W kontekście zasiłków celowych istotna wydaje się także powszechna dyskusja o celowości obejmowania cyklicznym wsparciem w tej formie osób poszkodowanych w różnego rodzaju klęskach o charakterze naturalnym (np. powodzie, huragany). W następstwie po-

²⁴ P. Sałustowicz: *Pomoc społeczna w wybranych krajach...*, jw., s. 130-132.

wodzi w 2010 r. powszechnie stosowane było wsparcie poszkodowanych w formie zasiłków celowych o wysokościach nieprzystających w moim przekonaniu do zasad i celów opieki społecznej. Podstawowe wsparcie wynosiło 6000 zł, zaś w przypadku znacznych strat: 20000 zł oraz w przedziale od 100000 zł – 300000 zł. Zdaję sobie sprawę z tragedii jaka dotyka osoby poszkodowane przez żywioł, niemniej uważam, że ciężar wsparcia w takim przypadku nie powinien leżeć po stronie państwa lecz podmiotu prywatnego – ubezpieczyciela. Konsekwentnie, rozważenia wymagają dwie koncepcje. Pierwsza z nich, o charakterze liberalnym zakłada całkowite odstępianie przez państwo od udzielania wsparcia w takim zakresie. Możliwość uzyskania środków finansowych sędowane zostałyby do sektora prywatnego i zależałyby tylko i wyłącznie od wcześniejszego ubezpieczenia rzeczy przez poszkodowanego. Innymi słowy, państwo nie ingerowałoby w proces ubezpieczania rzeczy jak i dochodzeniu roszczeń w tym zakresie, pozostawiając te działania obywatelom.

Druga, o charakterze paternalistycznym, zakłada powszechny obowiązek ubezpieczenia nieruchomości. W tym przypadku, także podmiot prywatny – ubezpieczyciel byłby gwarantem pomocy w przypadku strat w wyniku klęski. Funkcję opieki społecznej (obecnie wykonywane poprzez rozdawnictwo zasiłków celowych) w tym zakresie przejąłby sektor prywatny. W dyskusji nad tą koncepcją konieczne jest wyważenie interesów stron: z jednej strony ubezpieczycieli, z drugiej strony zaś ubezpieczanych. Wśród profitów ubezpieczycieli należałoby akcentować powszechność ubezpieczenia, a więc pewność popytu na oferowane produkty, w zamian za co, ubezpieczonym powinny zostać zaoferowane jednolite i korzystne zasady ubezpieczenia (np. odpowiednio niższe składki, niemożność odmowy ubezpieczenia). Całość takiego rozwiązania mogłaby zyskać rangę ustawową.

Reorganizacja instytucjonalna powinna objąć w pierwszej kolejności analizę zasadności utrzymywania instytucji pomocowych na szczeblu gminnym i powiatowym (np. ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie). W dalszej kolejności celowe byłoby zorganizowanie zasad funkcjonowania opieki wg modelu belgijskiego. Podstawową jednostką odpowiedzialną za opiekę społeczną na swoim terenie byłaby gmina, w której funkcjonowałoby tylko jedno „centrum socjalne”. Kompetencje w tym zakresie nie powinny być dublowane, zwłaszcza na szczeblu powiatowym, którego zasadność utrzymywania w obecnych realiach jest i tak mocno wątpliwa. Centrum socjalne, w proponowanym modelu opieki społecznej pełniłoby funkcję lokalnego regulatora i nadzorca opieki społecznej, która w pewnej części świadczona byłaby przez podmioty niepubliczne. Jak zauważa Jarosław Ruszewski, „jeżeli zadanie publiczne z zakresu usług o charakterze społecznym może być efektywnie wykonane – na zasadzie zlecenia przez właściwy organ władzy publicznej z dofinansowaniem albo sfinansowaniem kosztów jego realizacji – przez podmiot niepubliczny, w szczególności organizację pozarządową, powinno dojść do zlecenia realizacji takiego zadania, a nie do jego powierzenia tworzonej w tym celu czy już istniejącej instytucji publicznej, a nawet też nie do zakupu odpowiedniego świadczenia i przedsiębiorcy. W RFN określa się to jako względne pierwszeństwo organizacji pozarządowej w wykonywaniu zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej”²⁵.

²⁵ J. Ruszewski: *Umowa jako forma przekazywania organizacjom pozarządowym przez organy administracji publicznej wykonywania zadań publicznych* [w:] *Umowy w administracji...*, jw., s. 282, przywołując także: H. Izdebski: *Ustawa o działalności*

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na pewne zagrożenie płynące z powierzenia społecznościom lokalnym rozbudowanych kompetencji opiekuńczych. D. Held zauważa, że „nietrafna jest sama idealizacja bezpośredniego podejmowania decyzji w małych społecznościach – przenosi ona na wszystkie formy życia politycznego zorganizowanego na zasadzie bezpośredniości ryzyko właściwe niewielkim, stosunkowo jednorodnym społecznościom, w których trzeba się liczyć z tendencjami do konformizmu, nietolerancją i personalizacją życia politycznego. Jak pisze Fishkin, demokracja na małą skalę jest bardziej podatna na tyranię, gdyż trudniej jej obronić się przed demagogią”²⁶.

Reorganizacja legislacyjna powinna opierać się w pierwszej kolejności na uchyleniu wszystkich obecnie obowiązujących aktów prawnych z zakresu opieki społecznej i stworzeniu nowego, jednolitego aktu normatywnego w tym zakresie. Rozwiązanie takie funkcjonuje chociażby w RFN (Kodeks Socjalny, *Sozialgesetzbuch, SGB*).

Przyjmuję także za Z. Kmiecikiem, że „punktem wyjścia podejmowanych działań poradczych powinno być (...) egzekwowanie osobistej odpowiedzialności urzędnika i oddziaływanie tą drogą na jego postawy”²⁷. Obowiązująca ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa jest bowiem rozwiązaniem fasadowym i nie spełnia elementarnych założeń²⁸.

Niezbędne jest także diametralne poprawienie poziomu legislacji, w tym legislacji z zakresu opieki społecznej²⁹.

Należy ponadto wnioskować, że opieka społeczna jako składowa prawa administracyjnego powinna być realizowana z wykorzystaniem rozmaitych form o charakterze niewładczym. Omawiając znaczenie umowy administracyjnoprawnej Jan Boć wskazuje m.in., że „idea poszerzenia zastosowania i w rezultacie roli umowy administracyjnej byłaby zgodna z nowym intelektualnym podejściem (...) mocniej wskazującym na partycypacyjną rolę obywateli w osiąganiu efektów publicznych (...) Państwu, a zwłaszcza samorządom terytorialnym, dawałaby możliwość lepszego funkcjonowania. Tam, gdzie omijałaby władztwo, wzmacniałaby zarazem rolę obywatela. Być może zwiększałaby rolę administracji lokalnej

pożytku publicznego i wolontariacie : komentarz, Warszawa 2003, s. 9 i n.

²⁶ D. Held: *Modele demokracji*, jw., s. 306. Autor przywołuje: J. Fishkin: *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven 1991, s. 50.

²⁷ Z. Kmiecik: *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego...*, jw., s. 209. Autor dodaje, że „złudnym jest oczywiście przekonanie, że da się je zmienić w krótkim czasie. Nieuzasadnionym jest tym bardziej pogląd, że można na nie wpłynąć wyłącznie środkami prawnymi. Przyszłe oblicze naszej administracji i jakość administrowania zależą jednak w dużej mierze od tego, czy potrafimy zapewnić rzetelne, uczciwe i odpowiedzialne wypełnianie obowiązków urzędniczych”.

²⁸ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, opubl. Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173. Na nieskuteczność ustawy zwraca się uwagę m. in. w prasie, np. M. Pietrzyk: *Urzędnik nie zapłaci za swój błąd*, „Dziennik Polski”, nr 17.04/2013; „W ciągu dwóch lat obowiązywania ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych żaden urzędnik nie poniósł jeszcze kary finansowej za swój błąd”.

²⁹ W piśmiennictwie wskazuje się, że „zagadnienia techniki legislacyjnej obejmują kwestie opracowywania oraz redagowania aktów normatywnych. Są to w szczególności trzy grupy zagadnień: określanie sposobu przekładu treści normatywnych na język prawny; analiza form zakodowywania wzorów powinnego zachowania w przepisach prawnych; charakterystyka relacji między poszczególnymi przepisami, grupami przepisów w obrębie aktu normatywnego oraz między aktami normatywnymi, A. Korybski, L. Leszczyński, J. Sobczak, W. Zakrzewski: *Wybrane zagadnienia legislacji*, Lublin 1995, s. 29 i n. Zob. także: *Zarys legislacji administracyjnej : uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010, s. 85-109.

z powodu innego typu wymaganych podstaw prawnych, przez co zwiększałaby możliwości własnego działania i efektywność realizacji idei sprawiedliwości zapomnianej gdzieś w kontekście nieskuteczności coraz liczniejszych środków ochrony i coraz węższych ich rezultatów³⁰. Małgorzata Giełda rozwija powyższą myśl i wskazuje, że „myślenie za jednostkę, wyręczanie jej w jej sprawach narusza godność tej jednostki, powoduje jej atrofie nie tylko w wymiarze indywidualnym ale również społecznym. Decydując za jednostkę, „układając” jej życie odgórnie państwo powoduje zanik jej aktywności, kreatywności i odpowiedzialności nawet w zakresie realizacji przez tą jednostkę jej podstawowych potrzeb będących w zasięgu jej możliwości³¹”.

4. Wnioski ogólnoteoretyczne

Zadania współczesnego demokratycznego państwa prawnego zależą od modelu państwa, jaki realizuje konkretne państwo. Można zbudować dwa biegunowe modele: państwa minimalnego i maksymalnego. Można przyjąć, że model państwa minimalnego (czy też o charakterze liberalnym, skonstruowany np. przez R. Nozicka) zakłada realizowanie wyłącznie nielicznych zadań przez państwo. Jak się wydaje, będą to zadania niezbędne dla funkcjonowania państwa, np. utrzymanie armii, sił porządkowych czy wymiaru sprawiedliwości. Państwo minimalne jest instrumentem ochrony, narzędziem umożliwiającym realizację partykularnych interesów jednostek stanowiących społeczeństwo. Jego przeciwieństwem jest model państwa maksymalnego (czy też o charakterze komunitarnym), czyli takiego państwa, które realizuje liczne zadania, ingeruje w szereg obszarów życia społecznego. Tymi obszarami mogą być np. edukacja, służba zdrowia, opieka społeczna, przemysł, usługi, rolnictwo. Państwo jest więc organizatorem życia społecznego, wymagającym od jednostek pewnego podporządkowania się, dla realizacji celu wspólnego (co może ograniczać czy uniemożliwiać realizację partykularnych interesów jednostek stanowiących społeczeństwo).

Opieka społeczna funkcjonuje na dwóch płaszczyznach: ideologicznej i pragmatycznej. Funkcjonująca współcześnie płaszczyzna ideologiczna realizowania funkcji socjalnej przez demokratyczne państwo prawa (a więc m. in. sprawowanie opieki społecznej) jest pochodną historycznego czynnika o charakterze humanistycznym (czyli też ideologicznym). Druga z funkcjonujących współcześnie płaszczyzn – pragmatyczna jest pochodną historycznego czynnika o charakterze pragmatycznym.

Konsekwentnie uważam więc, że opieka społeczna w demokratycznym państwie prawnym modelu zachodniego – badana w aspekcie przyczyn jej sprawowania - funkcjonuje (oczywiście w uproszczeniu i są to płaszczyzny czynników o charakterze naczelnym) na dwóch płaszczyznach: ideologicznej i pragmatycznej. Mieszany rodowód opieki społecznej: humanistyczno-pragmatyczny, determinuje współcześnie sprawowaną opiekę społeczną w demokratycznym państwie prawa, która również przyjmuje mieszany, ideologiczno-pragmatyczny charakter.

³⁰ J. Boć: *O umowie administracyjnoprawnej* [w:] *Umowy w administracji...*, jw., s. 30.

³¹ M. Giełda: *Idea społeczeństwa obywatelskiego i zasada subsydiarności a umowy administracyjnoprawne* [w:] *Umowy w administracji...*, jw., s. 55.

We współczesnym demokratycznym państwie prawa opieka społeczna należy do jego zadań; pomimo rozbieżności w stopniu jej realizacji przez poszczególne państwa tego modelu, można przyjąć, że opieka społeczna ma charakter immanentny.

Istnieje także ukryta funkcja opieki społecznej. Jej rolę można opisać jako rolę narzędzia kontroli społecznej wykorzystywanego do zachowania istniejącego porządku społecznego; dokonuje się to przez oddziaływanie w celu wywoływania odpowiednich zachowań społecznych.

Współczesna opieka społeczna w demokratycznym państwie prawa modelu zachodniego została w znacznej mierze wykreowana przez koncepcję państwa opiekuńczego, która to koncepcja jest poddawana obecnie dominującej krytyce. Jednakże krytyka koncepcji państwa opiekuńczego nie prowadzi do krytyki samej opieki społecznej. Obecność opieki społecznej w systemie zadań współczesnego demokratycznego państwa prawa nie jest kwestionowana i można jej przypisać, jak już była o tym mowa, charakter immanentny.

Udzielając zaś odpowiedzi na ogólne pytanie badawcze postawione w rozdziale pierwszym (*Czy zmiany jakim ulega współczesne demokratyczne państwo prawa (w tym kryzys państwa opiekuńczego) mają wpływ na jego zadania opiekuńcze oraz w jakim zakresie mogą ewentualnie doprowadzić do zaniku tych zadań?*) należy wnioskować, że zmiany jakim ulega współczesne demokratyczne państwo prawa mają wpływ na jego zadania opiekuńcze, w zależności od modelu jaki konkretne państwo realizuje. W demokratycznych państwach prawa realizujących model o charakterze minimalnym, zadania opiekuńcze są realizowane w niedużym stopniu, zaś ciężar opieki społecznej jest scedowany na bliskich osoby potrzebującej czy na członkach lokalnej społeczności. W przeciwieństwie do modelu minimalnego, w demokratycznym państwie prawa modelu maksymalnego, to państwo przejmuje dużą część odpowiedzialności za sektor opiekuńczy. Niezależnie od zmian jakim ulega współczesne demokratyczne państwo prawa, twierdząc, że nie doprowadzą one do zaniku zadań opiekuńczych realizowanych przez to państwo; zadania te mogą być co najwyżej ograniczane.

Kolejno należy wnioskować, że w modelach rekonstrukcyjnych i typologiach opieki społecznej zarysowany jest podział biegunowy: od modelu (typologii) o charakterze minimalnym, gdzie opieka społeczna w znacznej części pozostawiona jest w sferze dobroczynności, do modelu (typologii) o charakterze maksymalnym, gdzie państwo jest organizatorem życia społecznego i za pomocą swoich instytucji dokonuje redystrybucji dóbr celem spełnienia potrzeb obywateli. Taka rekonstrukcja z zakresu opieki społecznej jest w pewnym stopniu zbieżna z prezentowaną w rozdziale pierwszym, rekonstrukcją modeli państw w paradygmacie realizowanych przez państwa funkcji.

Po stronie modeli o charakterze minimalnym stawia się modele o nazwach nawiązujących do „liberalności” czy „elementarności”. Model liberalny bywa nazywany także modelem „rezydualnym” albo „marginalnym”. W modelu elementarnym głównym podmiotem opieki społecznej jest rodzina, a nie państwo. Problemy społeczne rozwiązywane są na najniższym szczeblu, zaś pomoc społeczna opiera się na dobroczynności. Model elementarny można przyrównać do pierwotnej opieki społecznej, sięgającej zasad dobroczynności prywatnej.

Model „środka” bywa nazywany m. in. „korporacyjnym”, „konserwatywnym, motywa-

cyjnym”. Jako podstawową cechę takiego modelu należy wskazać wytworzenie wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego odpowiedzialnego za funkcjonowanie opieki społecznej a uczestnictwo w systemie świadczeń socjalnych obowiązkowe. A zatem z jednej strony, widoczne są elementy paternalizmu polegającego na zorganizowaniu opieki społecznej przez państwo. Z drugiej zaś, zaspakajanie potrzeb ludzkich następuje wg kryterium stażu pracy, zasług i wydajności.

Na drugim biegunie są modele maksymalizujące, nazywane „opiekuńczymi”, „socjal-demokratycznymi” czy „skandynawskimi”. Model tej grupy cechuje się dużym stopniem paternalizmu państwa i ingerencji w sferę socjalną. Polega na dążeniu do zapewnienia przez państwo zatrudnienia oraz wysokiego poziomu usług socjalnych. Służby socjalne są rozbudowane i wyspecjalizowane. Fundamentami modelu są zasady kolektywizmu, uniwersalizmu i redystrybucji dochodów, a polityka społeczna obejmuje wszystkich obywateli od narodzin do śmierci.

Przechodząc zaś do modeli optymalizacyjnych w demokratycznym państwie prawnym, można przykładowo zbudować następujące trzy:

1. Model państwa skrajnie ograniczającego sprawowanie opieki społecznej (model ekstraliberalny). Cechy modelu są następujące: Opieka społeczna oparta na dobroczynności prywatnej z dominującą rolą sektora prywatnego, ograniczona jest administracja opiekuńcza. Ciężar opieki w pierwszej kolejności spoczywa na rodzinie. W systemie zadań państwa nie są przewidywane działania o charakterze opiekuńczym. Model wymaga ograniczonych nakładów finansowych.
2. Model państwa sprawującego opiekę społeczną we współpracy z sektorem prywatnym (model mieszany). Cechy modelu są następujące: opieka społeczna oparta na dwóch filarach: publicznym i prywatnym, przy czym sektor publiczny przekazuje do wykonania szereg zadań sektorowi prywatnemu, zachowując przy tym odpowiedzialność za ich realizację. Administracja opiekuńcza podlega ograniczeniu. Ciężar opieki jest rozproszony i spoczywa zarówno na rodzinie jak i na państwie. Państwo realizuje działania o charakterze opiekuńczym, jednakże w sposób ograniczony. Model wymaga umiarkowanych nakładów finansowych.
3. Model państwa głęboko ingerującego w opiekę społeczną i sprawującego ją w sposób wysoce paternalistyczny (model paternalistycznej opieki społecznej). Cechy modelu są następujące: opieka społeczna oparta jest wyłącznie na sektorze publicznym, administracja opiekuńcza jest rozbudowana, a w konsekwencji ciężar opieki spoczywa na państwie. Państwo samodzielnie realizuje działania o charakterze opiekuńczym. Model wymaga dużych nakładów finansowych.

Badając wpływ prywatyzacji zadań państwa i prywatyzacji wykonywania zadań państwa, na sprawowanie opieki społecznej przez współczesne demokratyczne państwo prawa: wpływu pozytywnego należy zaś wyróżnić dwie płaszczyzny wpływu (szanse) i negatywnego (zagrożenia).

Zarówno prywatyzacja zadań z zakresu opieki społecznej jak i prywatyzacja wykonywania zadań opieki społecznej mogą być szansą dla opieki społecznej, z uwagi na m. in.: zmniejszenie kosztów funkcjonowania systemu opiekuńczości, poprawienie dostępności do świadczeń, poprawieniu jakości świadczeń, stworzenia nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym świadczącym opiekę społeczną. Warto przy tym dodać, że omawiana prywatyzacja zadań wpisuje się w ramy optymalizacyjnych modeli opieki społecznej: mieszanego i ekstraliberalnego. Z kolei na płaszczyźnie wpływu negatywnego (zagrożenia) należy wymienić m. in.: ograniczenie dostępności do świadczeń na niektórych obszarach, fasadowość świadczenia świadczeń przy jednoczesnym pobieraniu wynagrodzenia, wykluczenie określonych grup społecznych z systemu opieki, zwiększenie bezrobocia z uwagi na likwidację aparatu państwa uprzednio realizującego opiekuńczość.

Podobnie jak w przypadku prywatyzacji zadań publicznych w kontekście jej wpływu na opiekę społeczną, tak w badaniu wpływu nowoczesnych koncepcji zarządzania państwem na opiekę społeczną, wyróżnić można przykładowo dwie płaszczyzny wpływu: pozytywnego (szanse) i negatywnego (zagrożenia).

Na płaszczyźnie wpływu pozytywnego (szanse) należy wymienić m. in.: ograniczenie kosztów funkcjonowania państwa, zwiększenie sprawności funkcjonowania jego instytucji, zwiększenie partycypacji społecznej w procesie rządzenia państwem, ograniczenie administracji, de-jurydyzację życia społecznego. Z kolei na płaszczyźnie wpływu negatywnego (zagrożenia) należy wymienić m. in.: fasadowość współdziałania obywateli w rządzeniu państwem, pogłębienie jurydyzacji życia społecznego z uwagi na konieczność dostosowania systemu normatywnego do nowych koncepcji zarządzania państwem, zwiększenie administracji (np. kontrolującej procesy zarządzania państwem w dotychczas nie stosowanych zakresach), zwiększenie kosztów funkcjonowania państwa. Na szczególną uwagę zasługuje na tej płaszczyźnie potencjalna fasadowość koncepcji opartych na ogólnej idei *governance*, sprowadzającej się do podejmowania działań mających na celu zwiększone uczestnictwo obywateli w procesie zarządzania państwem przy jednoczesnym, ścisłym wyznaczeniu tych granic przez aparat biurokracji. Innymi słowy, może okazać się, że ich realizacja służy wyłącznie fasadowej zmianie schematu funkcjonowania aparatu państwa; obywatele uczestniczący w procesie zarządzania nie mają realnego wpływu na ten proces i są wyłącznie wykonawcami wykreowanej uprzednio przez aparat decydencki, roli.

Opieka społeczna realizowana przez współczesne demokratyczne państwo prawne jest także przedmiotem zainteresowania przez organizacje ponadpaństwowe. Jako przykładowe organizacje można wymienić: Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ), Radę Europy (RE), Unię Europejską (UE) czy Międzynarodową Organizację Pracy (MOP). Mają one wpływ na opiekę sprawowaną przez państwo, o ile państwo to jest zdeterminowane do realizowania postanowień podjętych na szczeblu ponadpaństwowym.

Odpowiadając na ogólne pytanie badawcze postawione w rozdziale drugim (*Czym uwarunkowana jest opieka społeczna realizowana przez państwo, jaki wpływ mają owe czynniki oraz jak przedstawiają się warianty transformacji państwa realizującego opiekę społeczną (platforma: modele rekonstrukcyjne - modele optymalizacyjne)?*) należy wskazać, że

opieka społeczna jest warunkowana przez model państwa w jakim jest realizowana oraz będący pochodną: model opieki społecznej sprawowanej przez to państwo. Wtórnie można wskazać, że opieka społeczna realizowana przez współczesne demokratyczne państwo prawa uwarunkowana jest szeregiem czynników o m. in. o charakterze geopolitycznym, historycznym, ekonomicznym, normatywnym, religijnym, a te czynniki kształtują model państwa i model sprawowanej w nim opieki społecznej. W modelach rekonstrukcyjnych i typologiach opieki społecznej zarysowany jest podział biegunowy: od modelu (typologii) o charakterze minimalnym, gdzie opieka społeczna w znacznej części pozostawiona jest w sferze dobroczynności, do modelu (typologii) o charakterze maksymalnym, gdzie państwo jest organizatorem życia społecznego i za pomocą swoich instytucji dokonuje redystrybucji dóbr celem spełnienia potrzeb obywateli. Można także przykładowo zbudować trzy modele optymalizacyjne opieki społecznej w demokratycznym państwie prawnym: 1. Model państwa skrajnie ograniczającego sprawowanie opieki społecznej (model ekstraliberalny). 2. Model państwa sprawującego opiekę społeczną we współpracy z sektorem prywatnym (model mieszany). 3. Model państwa głęboko ingerującego w opiekę społeczną i sprawującego ją w sposób wysoce paternalistyczny (model paternalistycznej opieki społecznej).

Przenosząc ogólnoteoretyczne rozważania na grunt polski, należy stwierdzić, że w Polsce, realnym modelem opieki społecznej w aspekcie normatywnym jest model pośredni pomiędzy modelem mieszanym, a modelem paternalistycznym. System normatywny polskiej opieki społecznej cechuje się wysokim stopniem sformalizowania, mnogością aktów normatywnych i świadczeń opiekuńczych. Jest realizowane są przez zinstytucjonalizowany aparat administracyjny i osadzony w procedurze administracyjnej zakładającej wielostopniowe uczestnictwo organów państwa w procesie opiekuńczym. A zatem można w nim zaobserwować cechy typowe dla modelu paternalistycznego. Z drugiej strony, w ramach normatywnego systemu polskiej opieki społecznej przewidziano możliwość uczestnictwa w nim podmiotów sektora prywatnego (np. kościołów czy organizacji trzeciego sektora). Część instytucji opiekuńczych uzależniona jest od potencjalnego wsparcia osoby potrzebującej ze strony bliskich. Przesądza to o częściowo mieszanym charakterze realnego modelu polskiego. Konsekwentnie, polski model zakładający z jednej strony paternalizm państwa w opiekuńczości, z drugiej zaś pewne formy prywatnej dobroczynności, należy uznać za model pośredni. model realny polskiej opieki społecznej w aspekcie normatywnym dryfuje w kierunku modelu o charakterze paternalistycznym.

Normatywny system polskiej opieki społecznej znajduje się w kryzysie, który w pierwszej kolejności należy scharakteryzować przez rosnącą jurydyzację życia społecznego. Pochodną kryzysu prawa *in genere* jest także nadmierna biurokracja, będąca przejawem zbytnej instytucjonalizacji prawa.

W aspekcie socjologicznym, wyniki badań wskazują na realizowanie w Polsce modelu paternalistycznego, o charakterze maksymalnym. Postulowana jest przy tym transformacja w kierunku modelu mieszanego czy wręcz o charakterze liberalnym – uogólniając w kierunku modelu minimalnego. Odpowiadając na pytanie o przyszłość modelu realnego

w aspekcie socjologicznym należy uznać, że wzmocnieniu ulegnie, dominujący obecnie, paternalistyczny charakter. Możliwe są pewne odstępstwa w kierunku modelu o charakterze mieszanym (np. zlecenie większej ilości zadań podmiotom niepublicznym), niemniej nie są one w sposób znaczący zdeterminować paternalistycznej opieki.

W aspekcie ideologiczno-politycznym, wyniki badań wskazują na realizowanie przez Polskę modelu pośredniego, pomiędzy paternalistycznym a mieszanym. Umieszczając model realny pomiędzy wskazanymi powyżej, otrzymujemy obraz tożsamy z wynikami badań polskiej opieki społecznej w aspekcie normatywnym (model pośredni, pomiędzy mieszanym a paternalistycznym). Badanie aspektu ideologiczno-politycznego pozwala twierdzić, że w przyszłości, polski model opieki społecznej będzie hybrydą o charakterze paternalistyczno-mieszanym.

W aspekcie ekonomicznej analizy prawa, wyniki badań wskazują na realizowanie w Polsce modelu paternalistycznego, o charakterze maksymalnym; realny model opieki społecznej jest silnie zinstytucjonalizowany, realizuje wiele świadczeń opiekuńczych dla ponad dwóch milionów obywateli. Jest przy tym kosztowny. Warto podkreślić, że badania wskazują na pewne elementy modelu mieszanego (udział sektora niepublicznego w zakładach opiekuńczych). Dominujące cechy modelu wskazują jednak na paternalistyczny charakter realnego modelu opieki społecznej w Polsce, pozwalają także twierdzić, że ten model będzie funkcjonował w najbliższej przyszłości. Analiza studiów przypadków potwierdza wnioski sformułowane w aspekcie ekonomicznej analizy prawa.

Konstatując, badania polskiej opieki społecznej w aspekcie realnym (socjologicznym, ideologiczno-politycznym i ekonomicznej analizy prawa) pozwalają stwierdzić, że współcześnie w Polsce realizowany jest model paternalistycznej opieki społecznej z elementami modelu mieszanego. Pozwalają także postawić tezę, że polska opieka społeczna jest w kryzysie. Szczególnymi przejawami kryzysu są duże koszty własne funkcjonowania systemu, przy relatywnie niskim wsparciu beneficjentów. Nadmiernym kosztem sprzyja nadmierna jurydyzacja opiekuńczości i brak realnych rozwiązań opiekuńczych o charakterze nieformalnym, pozaprocesowym.

Odpowiadając zaś na ogólne pytanie badawcze postawione w rozdziałach trzecim i czwartym (*Czy polski system opieki społecznej ma cechy któregoś z modeli oraz w jaki sposób realizowana jest w nim opiekuńczość z prakseologicznego punktu widzenia?*) należy stwierdzić, że polski system opieki społecznej ma cechy modelu paternalistycznej opieki społecznej z elementami modelu mieszanego. Opiekuńczość, z prakseologicznego punktu widzenia jest realizowana nieprawidłowo, w szczególności zaś pochłania duże nakłady finansowe przy niskiej wydajności. Można więc stwierdzić, że system polskiej opieki społecznej znajduje się w kryzysie, przy czym jest to kryzys wielopłaszczyznowy, m. in. normatywny, socjologiczny, ideologiczno-polityczny i ekonomiczny.

5. Uwaga końcowa

Patrząc w przeszłość, możemy dojść do przekonania, że to wszystko „już kiedyś było”, że otaczający nas ład a może jego brak jest w istocie powtórzeniem znanej już doskonale partytury. Hagen Schulze stwierdza wręcz, że „pod pewnym względem my, Europejczycy, stoimy dziś przed podobną sytuacją jak ludzie w początkach XIX wieku. Znowu nieznane dotąd gospodarcze i technologiczne przemiany zmuszają do połączenia”³². Wyrażam pozytywne życzenie, aby XXI wiek był stuleciem obficie korzystającym z doświadczeń przeszłości. Aby demokratyczne państwo prawne i jego obywatele na nowo odkryli swoją tożsamość i miejsce w świecie. Aby udało ustalić się pryncypia, także te w opiece społecznej.

³² H. Schulze: *Państwo i naród w dziejach Europy...*, jw., s. 301.

Wykaz aktów normatywnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, opubl. w Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.
- Dekret z dnia 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej, opubl. w Dz. U. z 1947 r., Nr 65, poz. 389, ze zm.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1224/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, opubl. w Dz. U. UE L 349 z 19 grudnia 2012 r.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, opubl. w Dz. U. UE L 284/43 z 30 października 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, opubl. w Dz. U. UE L 200 z 7 czerwca 2004 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, opubl. w Dz. U. UE L 338 z 22 grudnia 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, opubl. w Dz. U. UE L 284/1 z 30 października 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z dnia z dnia 16 września 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określające treść załączników, opubl. w Dz. U. UE L 284/43 z 30 października 2010 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych

- lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r., opubl. w Dz. U. z 2010 r., Nr 132, poz. 889.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1968 r., opubl. w Dz. U. z 1968 r., nr 43, poz. 310.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych, opubl. w Dz. U. z 2001 r., Nr 156, poz. 1817, ze zm.
- Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 16 grudnia 2009 r., nr LXXXVIII/1174/09, opubl. m. in. w BIP
- Uchwała z dnia 31 marca 2011 r., nr XIII/219/2011, opubl. m. in. w BIP m. st. Warszawy.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, opubl. w Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu, opubl. w Dz. U. z 1964 r., Nr 41, poz. 276 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, opubl. w Dz. U. z 1923 r., Nr 92, poz. 726, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, opubl. w Dz. U. z 2014 r., poz. 101
- Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym, opubl. w Dz. U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 674, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, opubl. w Dz. U. z 1998 r., Nr 144, poz. 930, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, opubl. Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 966, ze zm.
- Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, opubl. w Dz. U. z 2005 r., Nr 86, poz. 732 ze zm.

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, opubl. w Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93, ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. kodeks rodzinny i opiekuńczy, opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 788, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 1456
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, opubl. w Dz. U. z 2005 r., Nr 267, poz. 2259, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, opubl. w Dz. U. z 1990 r., Nr 64, poz. 414, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny, opubl. w Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, opubl. w Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, opubl. w Dz. U. z 2012 r., poz. 1228, ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, opubl. w Dz. U. z 2013 r., poz. 135, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, opubl. w Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776, ze zm.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, opubl. w Dz. U. z 2014 r., poz. 567.

Wykaz orzecnictwa

Trybunału Konstytucyjnego:

Wyrok z dnia 18 lipca 2008 r., P 27/07

Wyrok z dnia 22 lipca 2008 r., P 41/07

Wyrok z dnia 22 września 2009 r., P 46/07

Wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., K 27/13

Naczelnego Sądu Administracyjnego:

Uchwała z dnia 11 grudnia 2012 r., I OPS 5/12

Wyrok NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku z dnia 15 października 1993 r. SA/Gd 1465/93, niepublikowany

Wyrok z dnia 23 września 2005 r., I OSK 150/2005

Wyrok z dnia 17 stycznia 2008 r., I OSK 2006/2006

Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., I OSK 1261/2001

Wyrok z dnia 22 października 2009 r. I OSK 351/09

Wyrok z dnia 11 lutego 2010 r., I OSK 1269/2009

Wyrok z dnia 18 lutego 2010 r., I OSK 1425/1009

Wyrok z dnia 10 marca 2010 r. I OSK 1568/09

Wyrok z dnia 21 lipca 2010 r., I OSK 556/2010

Wyrok z dnia 13 października 2010 r., I OSK 771/210

Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., I OSK 1427/2010

Wyrok z dnia 17 lutego 2012 r., I OSK 264/2011

Wyrok z dnia 20 marca 2012 r., I OSK 1919/2011

Wyrok z dnia 4 lipca 2014 r., I OSK 825/13

Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:

Wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2008 r., II SA/Bk 882/2007

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 lipca 2009 r., II SA/Bd 218/2009

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 czerwca 2013 r., II SA/Bd 463/13

Wyrok WSA w Kielcach z 15 grudnia 2010 r., II SA/Ke 712/10

Wyrok WSA w Kielcach z 30 marca 2011 r., II SA/Ke 134/11

Wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2008 r., II SA/Kr 662/2007

Wyrok WSA w Krakowie z 10 marca 2009 r., III SA/Kr 810/2008

Wyrok WSA w Krakowie z 9 października 2012 r., III SA/Kr 649/12

Wyrok WSA w Krakowie z 15 listopada 2012 r., III SA/Kr 83/12

Wyrok WSA w Lublinie z 9 października 2012 r., II SA/Lu 675/12

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2011 r., II SA/Po 515/2011

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 września 2011 r., sygn. IV SA/Po 554/2011

Wyrok WSA w Poznaniu z 6 września 2012 r., II SA/Po 564/12

Wyrok WSA w Rzeszowie z 4 września 2008 r., II SA/Rz 222/2008

Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 września 2010 r., II SA/Rz 284/10

Literatura

- The New Encyclopaedia Britannica in 30 Volumes : Macropaedia volume 16, Chicago, London, Toronto, Geneva, Sydney, Tokyo, Manila, Seoul, Johannesburg 1975
- B. Abel-Smith, P Townsend: The Poor and the Poorest: A new Analysis of the Ministry of Labour's Family Expenditure Surveys of 1953-54 and 1960, London 1966
- Administracja publiczna w państwie prawa : księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendroški, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999
- B. Adamiak, J. Borkowski: Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2005
- B. Adamiak, J. Borkowski: Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, Warszawa 2009
- J. Alber: Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State, „Politics & Society” nr 16(4)/1988
- R. Alexy: A theory of legal argumentation : the theory of rational discourse as theory of legal justification, Oxford 2010
- R. Alexy: O pojęciu i naturze prawa, Warszawa 2006
- W. Anioł: Paradoksy globalizacji, Warszawa 2002
- A. Antoszewski: Partie polityczne i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków, Toruń 2009
- L. Applegate: Case Teaching At Harvard Business School: Some Advice For New Faculty, Boston 1987
- Arystoteles: Polityka, oprac. L. Piotrowicz, Wrocław 1953
- J. Auleytner, K. Głąbicka: Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków, Warszawa 2001.
- J. Auleytner: Polityka społeczna : teoria a praktyka, Warszawa 1997
- J. Auleytner: Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego, Warszawa 2002.

- J. Auleytner: Polska polityka społeczna, ciągłość i zmiany, Warszawa 2004
- J. Auleytner: Polska polityka społeczna : kreowanie ładu społecznego, Warszawa 2005.
- J. Auleytner: Polityka społeczna w Polsce i na świecie, Warszawa 2012
- O roztropną politykę społeczną : księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza, red. J. Auleytner, Katowice 2002
- Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce, red. T. Aziewicz, Gdańsk-Lublin 1994
- L. Balcerowicz: Wolność i rozwój : Ekonomia wolnego rynku, Kraków 1995
- Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji, red. B. Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2003
- E. Balibar: Die Grenzen der Demokratie, Hamburg 1993
- B. Barber: Dżihad kontra McŚwiat, Warszawa 1997
- P. Barcellona: Oltre lo stato sociale, Economia politica e crisi dell stato keynesiano, Bari 1980
- Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej : wybrane zagadnienia, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005
- N. Barr: Państwo dobrobytu jako skarbonka : informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa, Warszawa 2010
- Z. Bauman: Globalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja, „Studia Socjologiczne”, nr 3/1997
- Z. Bauman: Życie na przemiał, Kraków 2004
- Z. Bauman: Europa : niedokończona przygoda, Kraków 2005
- Z. Bauman: Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy, Kraków 2006
- Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, T. Bąkowski *et al.*, Łódź 2000
- T. Bąkowski: Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości, Warszawa 2007
- Zarys legislacji administracyjnej : uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010
- Wpływ teorii Jerzego Wróblewskiego na współczesne prawoznawstwo, red. T. Bekrycht, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2011
- J. Bennett: Writing A Case And Its Teaching Note, Boston 1976
- J. Bentham: Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa, Warszawa 1958
- Etyka kapitalizmu, red. P. Berger, Kraków 1994

- F. Bettio, J. Plantenga: Comparing care regimes in Europe, „Feminist economics”, nr 10/1/2004
- W. Beveridge: Social insurance and allied services. Report by sir William Beveridge, „Bulletin of the World Health Organization” nr 78(6)/2000
- S. Biernat: Prywatyzacja zadań publicznych : problematyka prawna, Warszawa ; Kraków 1994
- T. Biernat: Wspólnota prawa : o osobliwościach systemu europejskiego, Toruń 2002
- Demokracja : teoria, idee, instytucje, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 2003
- T. Biliński, H. Kulesza: Czysze i dodatki mieszkaniowe : uwarunkowania, konsekwencje i porady praktyczne, Warszawa ; Zielona Góra 1995
- T. Bińczycka-Majewska, P. Kubalczak, H. Markowska, H. Szurgacz, G. Uścińska: Prawo zabezpieczenia społecznego w Europie i w Polsce : Wybrane zagadnienia, Warszawa 1997
- T. Bińczycka-Majewska: Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, Kraków 1999
- Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym, red. A. Błaś, Warszawa 2012
- A. Błaś, K. Nowacki: Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej, Wrocław 2005
- N. Bobbio: Liberalizm i demokracja, Kraków 1998
- Umowy w administracji, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008
- Encyklopedia socjologii, T. 3, red. Z. Bokszański *et. al.*, Warszawa 2000
- Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański: Komentarz do nowej ustawy o pomocy społecznej, Kutno 2006
- Droga do niepodległości : „Solidarność” 1980–2005, red. A. Borowski, Warszawa 2005
- Prywatyzacja w Polsce : szanse i zagrożenia, red. J. Bossak, Warszawa 1994
- T. Brennan: Globalization and its terrors, New York 2005
- Z. Brzeziński: Demokracja wobec globalizacji, „Przegląd Polityczny”, nr 40-41/1999
- P. Buława, K. Szmit: Ekonomiczna analiza prawa, Warszawa 2012
- Konstytucja marcowa, oprac. Andrzej Burda, Lublin 1983
- E. Burke: Reflections on the Revolutions in France, Works, vol. III, Boston 1839
- Globalizacja przyczyną ubożenia podatkowego państwa?, red. W. Caban, Kalisz 2008
- R. Castel: Metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Paris 1995
- R. Castel: L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?, Paris 2003
- M. Castells: Społeczeństwo sieci, Warszawa 2007

- S. Chirathivat, S. Murshed: Globalization and openness : lessons from the recent crisis in Southeast Asia, Helsinki 2001
- C. Christensen: Teaching And The Case Method, Boston 1987
- R. Cooter, T. Ulen: Ekonomiczna analiza prawa, Warszawa 2011
- E. Corey: The Use Of Cases In Management Education, Boston 1976
- Cycon: O państwie, o prawach, o powinnościach, o cnotach, Warszawa 1960
- W. Cynarski: Globalizacja a spotkanie kultur, Rzeszów 2003
- Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1994
- Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku, red. H. Czerniewska, B. Stachurska -Marcinićzak, Warszawa 2000
- R. Dahl: O demokracji, Kraków 2000
- R. Dahl, B. Stinebrickner: Współczesna analiza polityczna, Warszawa 2007
- P. Daniel: Przyznawanie świadczeń pielęgnacyjnych osobom pozostającym w związku małżeńskim, „Casus” nr 1/2013
- P. Dicken: Global Shift. Transforming the World Economy, New York-London 1998
- B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ociepka: Teoria i praktyka propagandy, Wrocław 1999
- Encyklopedia socjologii. T. 3. O-R, red. H. Domański et al., Warszawa 2000
- Słownik języka polskiego, red. W. Doroszewski, Warszawa 1997
- L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart: Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce, Kraków 2002
- P. Dunleavy, B. O'Leary: Theories of the State, London 1987
- E. Dunn: Prywatyzując Polskę: o bobofrutach, wielkim biznesie i restrukturyzacji pracy, Warszawa 2008
- R. Dworkin: Biorąc prawa poważnie, Warszawa 1988
- R. Dworkin: Sovereign virtue : the theory and practice of equality, Cambridge 2000
- R. Dworkin: Justice in robes, Cambridge - London 2006
- R. Dworkin: Imperium prawa, Warszawa 2006
- L. Dziewięcka-Bokun: Systemowe determinanty polityki społecznej, Wrocław 2000
- R. Dzikzek: Ochrona praw lokatorów, dodatki mieszkaniowe : komentarz, wzory pozwów, Warszawa 2012
- Social Assistance in OECD Countries : Synsthis Report, T. Eardley et. al., London 1996

- G. Easton: *Learning From Case Studies*, London 1982
- Co nam zostało z tych lat... : Opozycja polityczna 1976–1980 z dzisiejszej perspektywy, red. J. Eisler, Warszawa 2003
- J. Ellul: *Propaganda. The formation of men's attitudes*, New York 1965
- G. Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990
- G. Esping-Andersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 1999
- G. Esping-Andersen: Socjal po nowemu : (wywiad), „Forum”, nr 20/2008
- G. Esping-Andersen: *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010
- H. Fayol: *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947
- R. Fenge, P. Pestieau: *Social security and early retirement*, London 2005
- Kodeks karny : komentarz, red. M. Filar, Warszawa 2010
- Polityka społeczna : podręcznik akademicki, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007
- G. Flosser, H. Otto, *Towards More Democracy in Social Services*, Berlin-New York 1998
- A. Forder: *Concepts in Social Administration*, London 1974
- Koncepcje pomocy człowiekowi w teorii i praktyce, red. Z. Frączek, B. Szluz, Rzeszów 2006
- Nowoczesny model pomocy społecznej : badania własne, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1993
- Ubóstwo jako problem polityki społecznej, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1993
- Partnerstwo lokalne jako strategia rozwiązywania problemów społecznych, red. Aldona Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2010
- D. Fräser: *The evolution of the British Welfare State*, London 1984
- M. i R. Friedman: *Wolny wybór*, Sosnowiec 1996
- K. Frieske, P. Poławski: *Opieka i kontrola : instytucje wobec problemów społecznych*, Katowice 1999
- F. Fukuyama: *Wielki wstrząs : natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, Warszawa 2000
- N. Furniss, D. Tilton: *The Case for the Welfare State*, Bloomington 1977
- H. Ganßmann: *Politische Ökonomie des Sozialstaats*, Münster 2000
- D. Garland: *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford 2001
- J. Gazon: *Ani bezrobocie, ani opieka społeczna : od wyboru etycznego do ekonomicznej realizacji*, Warszawa 2008

- V. George, S. Miller: The Thatcherite attempt to square the circle [w:] Social policy towards 2000 : Squaring the Welfare Circle, London 1994
- B. Geremek: Litość i szubienica : dzieje nędzy i miłosierdzia, Warszawa 1989
- A. Giddens: Europa w epoce globalnej, Warszawa 2009
- H. Giroux, Global Capitalism and the return of the Garrison State, „Arena Journal” 2002, nr 19
- Społeczne wyzwania współczesnych państw, red. D. Gizicka, Lublin 2011
- Z. Gloger: Encyklopedia Staropolska Ilustrowana. 3, [K-P], Warszawa 1996
- K. Głąbicka: Polityka socjalna w Unii Europejskiej, „Studia Europejskie”, nr 4/1997
- K. Głąbicka: Polityka społeczna wspólnot europejskich, Warszawa 1998
- K. Głąbicka: Europejska przestrzeń socjalna - zarys problematyki, Warszawa 2002
- M. Głowacka, M. Kocińska: Mała metodologia case study, „Przegląd Organizacji” nr 2/1995
- Analizy i próby technik badawczych w socjologii, red. Z. Gostkowski, J. Lutyński, Wrocław 1968
- S. Golinowska: Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej : studium ekonomiczne, Warszawa 1994
- Polska bieda : kryteria, ocena, przeciwdziałanie, red. S. Golinowska, Warszawa 1996
- Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym, red. J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz -Wronka, Katowice 2012
- I. Gough: The Political Economy of the Welfare State, London 1979
- Z. Góralski: Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej, Kraków 1973
- M. Grewiński, S. Kamiński: Obywatelska polityka społeczna, Warszawa 2007
- M. Grewiński: Wielosektorowa polityka społeczna : o przeobrażeniach państwa opiekuńczego, Warszawa 2009
- M. Grewiński, A. Karwacki: Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych, Warszawa 2010
- Ż. Grotowski: Rozwój instytucji dobroczynnych w Warszawie, Warszawa 1910
- J. Habermas: Kryzys państwa dobrobytu i wyczerpywanie się energii utopijnych, „Colloquia Communia” 1986, nr 4/5 (27/28)
- J. Habermas: Filozoficzny dyskurs nowoczesności, Kraków 2000
- J. Habermas: Faktyczność i obowiązywanie : Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego, Warszawa 2005

- J. Habermas: Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej, Warszawa 2007
- Law, Morality and Society – Essays in honour of H.L.A. Hart, red. P. Hacker, J. Raz, Oxford 1977
- Globalizacja a stosunki międzynarodowe, red. E. Halizak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz-Warszawa 2003
- M. Hans-Peter, H. Schumann: Pułapka globalizacji : atak na demokrację i dobrobyt, Wrocław 1999
- H. Hart: Law, liberty and morality, Stanford 1963
- H. Hart: Pojęcie prawa, Warszawa 1998
- H. Hart: Eseje z filozofii prawa, Warszawa 2001
- F. Hayek: Indywidualizm i porządek ekonomiczny, Kraków 1998
- F. Hayek: Konstytucja wolności, Warszawa 2006
- D. Held, A. McGrew: Globalization / Antiglobalization, Cambridge 2002
- Global transformation : politics, economics and culture, D. Held *et.al*, Cambridge 2000
- D. Held: Modele demokracji, Kraków 2010
- M. Hill: Polityka społeczna we współczesnym świecie : analiza porównawcza, Warszawa 2010
- W. Hoff, J. Planavová-Latanowicz, M. Marcinişzyn, K. Walczak, P. Saganek: Europejskie prawo gospodarcze, Warszawa 2001
- S. Holmes, R. Sunstein: Koszt praw : dlaczego wolność zależy od podatków, Warszawa 2003
- S. Huntington: Trzecia fala demokratyzacji, Warszawa 1995
- S. Huntington: Zderzenie cywilizacji, Warszawa 2004
- W poszukiwaniu dobrej administracji, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2007
- H. Izdebski, M. Kulesza: Administracja publiczna : zagadnienia ogólne, Warszawa 1998
- H. Izdebski: Historia administracji, Warszawa 2000
- H. Izdebski: Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie : komentarz, Warszawa 2003
- H. Izdebski: Fundamenty współczesnych państw, Warszawa 2007
- H. Izdebski: Historia myśli politycznej i prawnej, Warszawa 2007
- H. Izdebski: Elementy teorii i filozofii prawa, Warszawa 2011
- J. Jabłońska-Bonca: Prawo powielaczowe : studium z teorii państwa i prawa, Gdańsk 1987
- J. Jabłońska-Bonca: Wstęp do nauk prawnych, Gdańsk 1992

- J. Jabłońska-Bonca: O prawie, prawdzie i przekonywaniu, Koszalin 1999
- Krytyka prawa : niezależne studia nad prawem. Własność, red. Jolanta Jabłońska-Bonca, Warszawa 2009
- Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji, red. S. Jaczyński, A. Wielomski, Siedlce 2007
- Jan Paweł II: Encyklika Centesimus annus Ojca Świętego Jana Pawła II do czcigodnych braci w episkopacie, do kapłanów i rodzin zakonnych, do wiernych Kościoła katolickiego i wszystkich ludzi dobrej woli w setną rocznicę encykliki Rerum novarum, Wrocław 1995
- Jan Paweł II: Laborem exercens : encyklika Ojca świętego Jana Pawła II O pracy ludzkiej z okazji dziewięćdziesiątej rocznicy encykliki „Rerum novarum”, w której zwraca się do czcigodnych braci w biskupstwie, do kapłanów, do rodzin zakonnych, do drogiej synów i córek Kościoła oraz do wszystkich ludzi dobrej woli, Warszawa 1982
- A. Janczy: Świadczenia rodzinne : zasady ustalania i wypłaty świadczeń, przykłady rozliczeń, dokumentacja, Gdańsk 2006
- B. Janik: Kapitalizm w ujęciu dynamicznym : od państwa dobrobytu do globalizacji, Kielce 2006
- G. Jellinek: Ogólna nauka o państwie, Warszawa 1921
- L. Jodkowska: Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech, Warszawa 2009
- R. Johnston et. al.: Zarządzanie działalnością operacyjną. Analiza przypadków, Warszawa 2002
- J. Jończyk: Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2001
- M. Jursa: Prywatyzacja i zysk? : Przedsiębiorcy a gospodarka instytucjonalna w Mezopotamii od 3 do 1 tysiąclecia przed Chr., Poznań 2002
- M. Kabaj: Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu, Warszawa 2000
- Encyklopedia prawa, red. Urszula Kalina-Prasznik, Warszawa 2007
- R. Kapuściński: Lapidarium III, Warszawa 1997
- W. Katner: Komercjalizacja i prywatyzacja : komentarz, Warszawa 2003
- Modele polityki społecznej : pożądany model dla Polski, red. T. Kazimierzczuk et. al., Warszawa 1999
- Zarys dziejów religii, red. J. Keller, et al., Warszawa 1976
- Z. Kędzia: Burżuazyjna koncepcja praw człowieka, Wrocław 1980
- R. Kędziara: Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 2012
- J. Kleer: Globalizacja a państwo narodowe i usługi publiczne, Warszawa 2006

- N. Klein: Doktryna szoku, Warszawa 2008
- N. Klein: No logo, Warszawa 2004
- A. Klisz, L. Leszczyński, B. Liżewski: Wykładnia prawa : model ogólny a perspektywa europejskiej konwencji praw człowieka i prawa Unii Europejskiej, Lublin 2011
- K. Klukowska: Pomoc dla dzieci i ich opiekunów, „Gazeta Wyborcza” nr 6/2013
- Z. Kmiecik: Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000
- Z. Kmiecik: Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym, Kraków 2004
- Postępowanie administracyjne w Europie, red. Zbigniew Kmiecik, Kraków 2005
- E. Knosala: Prawne układy sterowania w administracji publicznej, Katowice 1998
- E. Knosala: Decyzja i doradztwo w administracji publicznej : studium z nauki administracji i prawa administracyjnego, Bytom 2003
- E. Knosala: Rozważania z teorii nauki administracji. Prace naukowe i konferencyjne, Tychy 2004
- E. Knosala: Zarys nauki administracji, Kraków 2006
- E. Knosala: Zarys teorii decyzji w nauce administracji, Warszawa 2011
- A. Kokoszkiewicz: Kontrowersje w stosowaniu ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w świetle nowelizacji ustawy o podatku rolnym z 6 grudnia 2008 r., „Casus” nr 2/2010
- A. Kokoszkiewicz: Postępowanie w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego w przypadku śmierci dłużnika alimentacyjnego, „Casus” nr 2/2011
- A. Kokoszkiewicz: Świadczenie pielęgnacyjne – potrzeba zmian, „Prawo i Więź” nr 1/2012
- G. Kołodko: Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych, Toruń 2001
- G. Kołodko: Globalization and catching-up in emerging market economies, Helsinki 2002
- G. Kołodko: Wędrujący świat, Warszawa 2008
- W. Kopaliński: Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1989
- F. Koneczny: Państwo i prawo, Kraków 1997
- K. Koralewski: Opieka społeczna (dobroczynność publiczna), Warszawa 1918
- A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko: Świadczenia rodzinne : komentarz, Warszawa 2008
- A. Korcz-Maciejko: Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów : komentarz, Warszawa 2010
- D. Korten: When Corporations Rule the World, London 2001
- A. Korybski, L. Leszczyński, J. Sobczak, W. Zakrzewski: Wybrane zagadnienia legislacji, Lublin 1995

- A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniżek: Wstęp do prawoznawstwa, Lublin 2009
- Polityka społeczna w programach i działalności partii komunistycznych krajów socjalistycznych, red. A. Koseski, Warszawa 1978
- Państwo i prawo w gospodarce rynkowej : problemy dostosowawcze, red. C. Kosikowski, Łódź 1993
- M. Kostera: Jak analizować case, „Przegląd Organizacji” nr 9/1991
- A. Kotowski: Modele dyskursów prawniczych, Toruń 2013
- T. Kowalak: Marginalność i marginalizacja społeczna, Warszawa 1998
- Księga kejsów biznesowych, red. A. Kozina, A. Nalepka, Nowy Sącz 1997
- Studia przypadków z zakresu przedmiotów ekonomicznych, red. A. Kozina, Rzeszów 2004
- Państwo socjalne w Europie, red. K. Kraus, T. Geisen, Toruń 2005
- J. Krzyszkowski: Pomoc społeczna : szkic socjologiczny, Warszawa 2008
- M. Księżopolski: Modele polityki społecznej, Warszawa 1999
- M. Księżopolski: Wspólnie czy osobno? : rozważania o polityce społecznej, Warszawa 2013
- Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji : [zbiór studiów], red. M. Księżopolski, J. Supińska, Warszawa 1993
- Polityka społeczna w kryzysie, red. M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołądowski, Warszawa 2009
- Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz: Prawo pracy : zarys wykładu, Warszawa 2010
- M. Kulesza, M. Niziołek: Etyka służby publicznej, Warszawa 2010
- M. Kulesza, D. Sześciło: Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne, Warszawa 2013
- W. Kutx: Ansätze zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, S. Augustin 1976
- S. Kuźmierski: Świadomość społeczna, opinia publiczna, propaganda, Warszawa 1987
- A. Kwapisz: Świadczenia rodzinne w pytaniach i odpowiedziach, Wrocław 2010
- N. Lacey: Theories of justice and the Welfare State, „Social Legal Studies” nr 1(3)/1992
- K. Lachowski: Główne procesy globalizacji - szanse i zagrożenia, „Zarządzanie Ryzykiem” nr 19/2004
- Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej, red. D. Lalak, T. Pilch, Warszawa 1996
- Milenijne cele rozwoju przyjęte przez ONZ, red. A. Lech, Łódź 2006
- Z. Leoński: Materialne prawo administracyjne, Warszawa 2009

- A. Leszczyński: Socjalizmu nie da się naprawić, „Gazeta Wyborcza” nr 291/2013
- L. Leszczyński: Zagadnienia teorii stosowania prawa : doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2001
- L. Leszczyński: Podejmowanie decyzji prawnych : tworzenie i stosowanie prawa, Zamość 2003
- Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych, red. Z. Leszczyński, S. Sadowski, Warszawa 2005
- S. Lewandowski: Kontrowersje wokół preambuł, „Studia Iuridica” nr XXXI/1996
- Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012
- H. Litwińczuk: Opodatkowanie rodziny, Warszawa 1989
- N. Luhmann: Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego, Warszawa 1994
- N. Luhmann: Funkcja religii, Kraków 1998
- N. Luhmann: Systemy społeczne : zarys ogólnej teorii, Kraków 2007
- J. Luszniewicz, A. Zawistowski: Sprawy gospodarcze w dokumentach pierwszej Solidarność : tom I: 16 sierpnia 1980 – 30 czerwca 1981, Warszawa 2008
- E. Luttwak: Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki, Wrocław 2000
- K. Łasak: Normatywna konstrukcja skarg między państwowych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Warszawa 1997
- K. Łasak: Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Warszawa 2013
- Czy Państwo wiedzą... : o prawach człowieka : informacja Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dla prasy, red. E. Łętowska, Warszawa 1995
- E. Łętowska: Baba na świeczniku, Warszawa 1992
- E. Łętowska: Po co ludziom konstytucja, Warszawa 1995
- E. Łętowska: Rzeźbienie państwa prawa 20 lat później : Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2012
- M. Łobocki: Metody badań pedagogicznych, Warszawa 1978
- J. Łopato: Miłosierdzie i dobroczynność w Polsce, „Polityka Społeczna” nr 4/1982
- J. Łopato: Rodowód pomocy społecznej, „Polityka Społeczna” nr 5/1982
- T. Łoś-Nowak: Encyklopedia politologii, Kraków 2002
- N. MacCormick: Questioning sovereignty : law, state, and nation in the European Commonwealth, Oxford 2001
- N. MacCormick: Nowa konstytucja europejska w ujęciu filozoficznoprawnym, Warszawa 2003

- N. MacCormick: *Institutions of law : an essay in legal theory*, Oxford – New York 2010
- W. Maciejko, P. Zaborniak: *Ustawa o pomocy społecznej : komentarz*, Warszawa 2010
- W. Maciejko: *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009
- W. Maciejko: *Decyzje w sprawach świadczeń z pomocy społecznej*, Warszawa 2011
- W. Maciejko: *Zwrot nienależnie pobranych świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Przemysł-Rzeszów 2011
- G. Manjura-Niškiewicz: *Dodatki mieszkaniowe : komentarz*, Warszawa 2010
- K. Mann: *The Making of an English Underclass : The Social Divisions of Welfare and Labour*, Buckingham 1992
- J. Maritain: *Człowiek i państwo*, Kraków 1993
- H. Markiewiczowa: *Rozwój społecznej działalności opiekuńczej na ziemiach polskich*, „Seminare” nr 28/2010 r.
- T. Marshall: *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London 1963
- T. Marshall, T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, London 2009
- Between theory and practice : a modern view on the social work*, red. D. Marzec, B. Kraus, A. Žilová, Częstochowa 2009 r.
- K. Masłoń: *Już się nie dowiem jak żyć*, „Do rzeczy” nr 30/2013
- M. Mazur: *Jakościowa teoria informacji*, Warszawa 1970
- B. Michalak: *Partie polityczne i systemy partyjne : zarys wykładu*, Warszawa 2010
- I. Miecik: *Tam gdzie się kończy droga*, „Newsweek Polska”, 11/2013
- A. Mielczarek: *Polska pomoc społeczna : doświadczenia historyczne*, Toruń 2006
- A. Mielczarek: *Człowiek stary w domu pomocy społecznej : z perspektywy polityki społecznej i pracy socjalnej*, Toruń 2010
- Utracona dynamika? : o niedojrzałości polskiej demokracji*, red. E. Mokrzycki, A. Rychard, A. Zybertowicz, Warszawa 2002
- Responsibility, Rights and Welfare : The Theory of the Welfare State*, red. J. Moon, London 1988
- L. Morawski: *Główne problemy współczesnej filozofii prawa : prawo w toku przemian*, Warszawa 2000
- L. Morawski: *Co może dać nauce postmodernizm*, Toruń 2001
- L. Morawski: *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012
- W. Morawski: *Socjologia ekonomiczna : problemy, teoria, empiria*, Warszawa 2001
- W. Morawski: *Konfiguracje globalne : struktury, agencje, instytucje*, Warszawa 2010

- W. Muszalski: Prawo socjalne, Warszawa 1995 i Warszawa 1996
- L. Myczkowski, A. Gola: Ochrona praw lokatorów, dodatki mieszkaniowe : komentarz, Warszawa 2003
- G. Myrdal: Beyond the Welfare State, New York 1967
- G. Niegowska: Świadczenia rodzinne, Warszawa 2005
- Prawo administracyjne, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011
- S. Nitecki: Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008
- S. Nitecki: Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń, Wrocław 2009
- S. Nitecki: Świadczenia rodzinne : procedura i tryb przyznawania, Wrocław 2009
- S. Nitecki: Świadczenia z funduszu alimentacyjnego i dodatki mieszkaniowe : procedura i tryb przyznawania, Wrocław 2009
- Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej, red. M. Noga, M. Stawicka, Warszawa 2008
- J. Nowacki, Z. Tobor: Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2012
- S. Nowak: Metodologia badań socjologicznych, Warszawa 1970
- S. Nowak: Metodologia badań socjologicznych. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1985
- R. Nozick: Anarchy, State and Utopia, Oxford 1974
- C. Offe: Some Contradictions of the Modern Welfare State, „Critical Social Policy” nr 2(5)/1982
- C. Offe: Contradictions of the Welfare State, London 1984
- C. Offe: Drogi transformacji : doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie, Kraków 1999
- J. Oniszczyk: Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne, Warszawa 2005
- J. Oniszczyk: Filozofia i teoria prawa, Warszawa 2012
- Prawo i polityka, red. K. Opałek, F. Ryszka, W. Sokolewicz, Warszawa 1988
- K. Opałek, J. Wróblewski: Prawo : metodologia, filozofia, teoria prawa, Warszawa 1991
- T. Panek: Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru, materiał z konferencji naukowej inaugurującej obchody jubileuszu 90-lecia Głównego Urzędu Statystycznego „Statystyka społeczna dokonania - szanse - perspektywy”, Warszawa 2008
- W. Pańko: O prawie, własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984
- J. Pelcer: Zarys dziejów miłosierdzia w Kościele katolickim, Kraków 1916
- Przyszłość państwa a gospodarka : studia nad możliwymi kierunkami zmian w roli państwa w gospodarce przyszłości = The future of state and the economy / [tekst przygotowali

- do druku: Bogdan Penconek, Elżbieta Swoboda, Anna Zawadzka] ; Komitet Prognoz „Polska XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1997
- M. Pietraś: Istota i zakres procesów globalizacji, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/2002
- Późnowestfalski ład międzynarodowy, red. M. Pietraś, K. Marzęda, Lublin 2008
- M. Pietrzyk: Urzędnik nie zapłaci za swój błąd, „Dziennik Polski” nr 17.04/2013
- Ch. Pierson: Beyond the Welfare State : The New Political Economy of Welfare, Cambridge 1998
- Socjotechnika, red. A. Podgórecki, Warszawa 1970
- J. Posłuszny: Ewolucja administracji świadczącej : studium administracyjnoprawne : (na przykładzie szkolnictwa wyższego), Rzeszów-Przemysł 2004
- P. Ptak: Ile państwa w gospodarce? : Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa, Warszawa 2008
- Z. Pulka: Legitymizacja państwa w prawoznawstwie, Wrocław 1996
- Z. Pulka: Podstawy prawa : podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2012
- Wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa europejskiego, red. Z. Pulka, Legnica 2009
- Pomoc dzieciom rodzinie w środowisku lokalnym, debata o nowym systemie, red. M. Raclaw-Markowska, Warszawa 2005
- H. Radlińska: Z dziejów pracy społecznej i oświatowej, Wrocław 1964
- H. Radlińska: Pedagogika społeczna, Wrocław 1961
- Państwo i prawo w dobie globalizacji : [księga jubileuszowa], red. S. Sagan, Rzeszów 2011
- Z. Rajewski, J. Rutkowski: Państwo opiekuńcze – Polska na tle innych krajów : (synteza wyników porównań międzynarodowych), Warszawa 1990
- Polityka społeczna : materiały do studiowania, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski, Warszawa 1996
- Ch. Reich: Zieleni się Ameryka, Warszawa 1976
- R. Reich: Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life, New York 2007
- W. Robson: The Welfare State, London 1957
- D. Rosati: Europejski model społeczny : doświadczenia i przyszłość, Warszawa 2009
- K. Rusinek: Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności rad narodowych, „Praca i Opieka Społeczna”, nr 1/2/1950
- Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna? Koncepcje, regulacje, zarządzanie, red. K. Ryć, A. Sobczak, Warszawa 2010

- Reformy społeczne. Bilans dekady, red. M. Rymsza, Warszawa 2004
- P. Sałustowicz: Pomoc społeczna w wybranych krajach Unii Europejskiej, Warszawa 2009
- M. Sandel: Democracy's Discontent, Harvard-Cambridge-London 1996
- R. Sarkowicz, J. Stelmach: Teoria prawa, Kraków 1996
- D. Schiller: Digital Capitalism, Cambridge-London 1999
- M. Schmidt: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Grundwissen Politik, Opladen 1988
- The welfare state, red. C. I. Schottland, New York 1967
- H. Schulze: Państwo i naród w dziejach Europy, Warszawa 2012
- A. Sen: Nierówności : dalsze rozważania, Kraków 2000
- I. Sierpowska: Państwo wobec pomocy społecznej, „Wrocławskie studia erasmiańskie : Państwo - koncepcje i zadania”, Wrocław 2008
- I. Sierpowska: Prawo pomocy społecznej, Warszawa 2011
- I. Sierpowska: Pomoc społeczna jako administracja świadcząca : studium administracyjno-prawne, Warszawa 2012
- Słownik współczesnego języka polskiego, t. III, Kraków 2000, red. A. Sikorska-Michalak, O. Wojniłko
- Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych, red. I. Skrzydło-Niżnik i P. Dobosz, Kraków 2011
- K. Slack: Social Administration & the Citizen, London 1968
- A. Smith: Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. T. 2, Warszawa 1954
- K. Sobolewska-Mysłik: Partie i systemy partyjne na świecie, Warszawa 2010
- Transformacja podszyta przemocą, red. R. Sojak, A. Zybortowicz, Toruń 2008
- Współczesne partie i systemy partyjne : zagadnienia teorii i praktyki politycznej, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005
- Suwerenność państwa i jej granice, red. S. Sowiński, J. Węgrzecki, Warszawa 2010
- P. Spicker: Social Policy: Themes and Approaches, Hemel Hempstead 1995
- P. Srogosz: Opieka społeczna u progu Sejmu Czteroletniego, „Polityka Społeczna”, nr 5/1989
- J. Staniszkis: Władza globalizacji, Warszawa 2003
- J. Staniszkis: O władzy i bezsilności, Kraków 2006
- J. Staniszkis: Ontologia socjalizmu, Kraków-Nowy Sącz 2006

- J. Staniszkis: *Antropologia władzy : między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009
- J. Staręga-Piasek: *Pomoc społeczna wczoraj, dziś, jutro*, „Pomoc społeczna” nr 9/1993
- O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej, red. J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka, Warszawa 2008
- J. Starościk: *Administracja : zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974
- T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003
- J. Stelmach, R. Sarkowicz: *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1999
- Filozofia prawa wobec globalizmu, red. J. Stelmach, Kraków 2003
- J. Stelmach, B. Brożek: *Metody prawnicze : logika, analiza, argumentacja, hermeneutyka*, Kraków 2006
- J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski: *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007
- J. Stiglitz: *Globalizacja*, Warszawa 2004
- J. Stiglitz: *Wizja sprawiedliwej globalizacji : propozycje usprawnień*, Warszawa 2007
- K. Stopka: *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009
- S. Strange: *Casino Capitalism*, Oxford 1986
- F. Sudre: *Konwencja europejska o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 1993
- Organizacja Narodów Zjednoczonych : *bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006
- R. Szarfenberg: *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa 2006
- W. Szostak: *Problem „ciężaru państwa” : optymalizacja roli państwa liberalno-demokratycznego*, Kraków 1998
- P. Sztompka: *Socjologia : analiza społeczeństwa*, Kraków 2002
- J. Sztumski: *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Warszawa 1984, Katowice 1995
- M. Szulczewski: *Propaganda polityczna*, Warszawa 1971
- M. Szulczewski: *Propaganda polityczna : zarys problematyki teoretycznej*, Warszawa 1975
- J. Szumlicz: *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987
- T. Szumlicz: *Modele polityki społecznej*, Warszawa 1994
- T. Szumlicz: *Ubezpieczenia społeczne : teoria dla praktyki*, Warszawa ; Bydgoszcz 2005
- H. Szurgacz: *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992 i 1993
- Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005

- Z aktualnych problemów prawa pracy i prawa socjalnego, red. H. Szurgacz, Wrocław 2009
- Polityka społeczna w świadomości społecznej : raport z badań sondażowych, red. M. Szylko-Skoczny, Warszawa 1995
- K. Ślęzak: Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, Warszawa 2012
- M. Świącicki: Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918 - 1939, Warszawa 1960
- G. Tarde: Opinia i tłum, Warszawa 1904
- W. Tatarkiewicz: Historia filozofii. T. 1, Filozofia starożytna i średniowieczna, Warszawa 1983
- J. Tazbir: Piotr Skarga, szermierz kontrreformacji, Warszawa 1983
- F. Tennstedt: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981
- G. Teubner: Constitutional fragments : societal constitutionalism and globalization, Oxford 2012
- G. Therborn: Welfare States and Capitalist Markets, „Acta Sociologica” nr 30(3/4)/1987
- B. Thieman: Verfassungrechtliche und Finanzwirtschaftliche Aspekte der Entstaatlichung öffentlicher Leistungen, „Der Staat” 1977, nr 2
- L. Thurow: Przyszłość kapitalizmu : jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra, Wrocław 1999, s. 30
- R. Titmuss: Social Policy, London 1974
- R. Titmuss: The Philosophy of Welfare, London-Sydney 1987
- Z. Tobor: Prawoznawstwo a praktyka stosowania prawa, Katowice 2002
- Z. Tobor: W poszukiwaniu intencji prawodawcy, Warszawa 2013
- Nauka i kwestia ubóstwa, red. W. Toczyski, Gdańsk-Warszawa 1991
- R. Tokarczyk: Współczesne doktryny polityczne, Kraków 2005
- R. Tokarczyk: Współczesne kultury prawne, Kraków 2005
- R. Tokarczyk: Etyka prawnicza, Warszawa 2011
- Prywatyzacja w Polsce a kształtowanie europejskiego ładu społecznego, red. J. Tomidajewicz, Poznań 2009
- Współczesne problemy społeczności lokalnych i administracji samorządowej, red. A. Turska, E. Łojko, Warszawa 2008
- A. Tymowski: Minimum socjalne : metodyka i próba określenia, Warszawa 1973
- Globalization and antiglobalization : dynamics of change in the new world order, red. H. Veltmeyer, Burlington 2006
- L. Wacquant: Comment la „tolerance zero” vint a l'Europe, „Maniere de Voir”, III-IV 2001

- Opieka i pomoc społeczna wobec wyzwań współczesności, red. W. Walc, B. Szluz, I. Marczykowska, Rzeszów 2008
- Marketing polityczny a postawy i zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego, red. D. Walczak–Duraj, Płock - Łódź 2002
- Z. Waleszczuk: Między egoizmem a dobrem wspólnym : kryzys państwa w dobie globalizacji, Kraków 2008
- M. Weber: Etyka protestancka a duch kapitalizmu, Lublin 1994
- M. Weber: Gospodarka i społeczeństwo : zarys socjologii rozumiejącej, Warszawa 2002
- M. Weber: Racjonalność, władza, odczarowanie, Poznań 2004
- J. Węc: Traktat Lizboński : polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009, Kraków 2011
- Pomoc społeczna i jej adresaci : przegląd wybranych strategii pomocowych, red. R. Wielgos-Struck, Rzeszów 2006
- H. Wilensky, Ch. Lebeaux: Industrial Society and Social Welfare, New York 1965
- H. Wilensky: The welfare state and equality : structural and ideological roots of public expenditures, Berkeley 1975
- Teoria wyboru publicznego: wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej, red. J. Wilkin, Warszawa 2005
- E. Wilson: A theory of public opinion, London 1962
- P. Winczorek: Prawo i polityka w czasach przemian, Warszawa 1995
- P. Winczorek: Nauka o państwie, Warszawa 2005
- P. Winczorek: O państwie, prawie i polityce, Warszawa 2012
- Instytucje pomocy w służbie ludziom, red. Z. Wołk, Zielona Góra 2003
- W. Wójtowicz, P. Smoleń: Podatek dochodowy od osób fizycznych - prorodzinny czy neutralny?, Warszawa 1999
- J. Wróblewski: Modele prawoznawstwa a typy kształcenia prawniczego, „Państwo i Prawo” nr 4/1981
- J. Wróblewski: Ronald Dworkin’s Law’s Empire, „Państwo i Prawo” nr 3/1988
- J. Wróblewski: Zasady tworzenia prawa, Warszawa 1989
- Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010
- L. Zacharko: Prywatyzacja zadań publicznych gminy : studium administracyjnoprawne, Katowice 2000

- Ewolucja prawnych form administracji publicznej : księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008
- D. Zalewski: Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji, niepublikowany maszynopis pracy doktorskiej, Warszawa 2002
- K. Zamorska: Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej, Wrocław 2010
- J. Zarzeczny: Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce : zarys problematyki, Wrocław 2001
- H. Zasztowt-Sukiennicka: Międzynarodowa organizacja pracy, Warszawa-Wilno 1929
- J. Zawadzki: Zasady opieki społecznej, Warszawa 1935
- S. Zawadzki: Państwo dobrobytu, Warszawa 1970
- S. Zawadzki: Państwo o orientacji społecznej, Warszawa 1996
- K. Zeidler: Interwencjonizm państwowy w świetle sporu pomiędzy liberalizmem a komunitaryzmem, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr XXII/2009.
- Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny, t. 26, Poznań 2000, red. H. Zgólkowa
- R. Ziarkowski: Opcje rzeczowe oraz ich zastosowanie w formułowaniu i ocenie projektów inwestycyjnych, Katowice 2004
- J. Zimmermann: O kryzysie prawa administracyjnego, „Casus” nr 67/2013
- M. Zirk-Sadowski: Prawo a uczestniczenie w kulturze, Łódź 1998
- M. Zirk-Sadowski: Wprowadzenie do filozofii prawa, Warszawa 2011
- A. Zybertowicz: Przemoc i poznanie : studium z nie-klasycznej socjologii wiedzy, Toruń 1995
- Współczesne państwowe systemy polityczne, red. M. Żmigrodzki, Lublin 1987
- S. Žižek: Auf verlorenem Posten, Frankfurt 2009
- Transformations of the State, red. M. Zürn, S. Leibfried, Cambridge 2005

Wykaz rycin

- Ryc. 1.** Schemat typologii doktryn politycznych, opracowanie na podstawie: W. Szostak: *Problem „ciążaru państwa”...*, jw. s. 174-181.
- Ryc. 2.** Wybrane koncepcje przemian państwa opiekuńczego wg. M. Grewińskiego, M. Grewiński: *Wielosektorowa polityka społeczna...*, jw., s. 27-29.
- Ryc. 3.** Modele i typologie opieki społecznej – synteza głównych koncepcji, opracowanie własne
- Ryc. 4.** Model ekstraliberalny: cechy, szanse i zagrożenia, opracowanie własne
- Ryc. 5.** Model mieszany: cechy, szanse i zagrożenia, opracowanie własne
- Ryc. 6.** Model paternalistycznej opieki społecznej: cechy, szanse i zagrożenia, opracowanie własne
- Ryc. 7.** Przeszkody w prywatyzacji zadań publicznych, opracowanie własne na podstawie: S. Biernat : *Prywatyzacja zadań publicznych...*, jw., s. 136 – 145.
- Ryc. 8.** Schematyczne przedstawienie polskiego systemu świadczeń rodzinnych, opracowanie własne na podstawie uśr
- Ryc. 9.** Rodzaje i cechy zasiłków celowych, opracowanie własne na podstawie ups
- Ryc. 10.** Respondenci wg płci
- Ryc. 11.** Respondenci wg wieku
- Ryc. 12.** Respondenci wg wielkości miejsca zamieszkania
- Ryc. 13.** Respondenci wg wykształcenia
- Ryc. 14.** Ocena sytuacji materialnej rodziny wg respondentów
- Ryc. 15.** Instytucje, w których pracują respondenci
- Ryc. 16.** Najczęstsze cele wizyt interesantów
- Ryc. 17.** Przekonanie o zadowalającym terminie załatwiania spraw

- Ryc. 18.** Trudności podczas załatwiania spraw interesantów
- Ryc. 19.** Przekonanie o zadowalającym sposobie sprawowania obsługi interesantów
- Ryc. 20.** Częstotliwość korzystania z pomocy społecznej
- Ryc. 21.** Główna przyczyna korzystania z pomocy społecznej
- Ryc. 22.** Przypadki wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków z pomocy społecznej
- Ryc. 23.** Sposoby wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków z pomocy społecznej
- Ryc. 24.** Opinie na temat funkcjonowania systemu pomocy społecznej
- Ryc. 25.** Ocena organu nadzoru
- Ryc. 26.** Dopuszczalność przyznawania pomocy społecznej przez inny podmiot aniżeli ośrodek pomocy społecznej
- Ryc. 27.** Struktura wydatków z budżetu państwa w dziale 852 w 2011 r., opracowanie GUS na podstawie danych Ministerstwa Finansów, „Raport GUS”, s. 74.
- Ryc. 28.** Liczba dzieci w rodzinach pobierających zasiłek rodzinny, opracowanie własne na podstawie „Raport GUS”, Tablica 73 „Rodziny wg liczby dzieci, na które pobierają zasiłek rodzinny wg województw”
- Ryc. 29.** Liczba i odsetek osób korzystających z pomocy (według rodzaju), „Raport GUS”, s. 41.
- Ryc. 30.** Ś wiadczenia niepieniężne wg formy, opracowanie własne na podstawie „Raportu GUS”
- Ryc. 31.** Kwoty i odsetek świadczeń według rodzaju pomocy środowiskowej, „Raport GUS”, s. 42.
- Ryc. 32.** Analiza *de lege lata* systemu świadczeń rodzinnych, opracowanie własne
- Ryc. 33.** Analiza *de lege lata* systemu pomocy osobom uprawnionym do alimentów, opracowanie własne
- Ryc. 34.** Analiza *de lege lata* systemu dodatków mieszkaniowych, opracowanie własne
- Ryc. 35.** Analiza *de lege lata* systemu pomocy społecznej, opracowanie własne
- Ryc. 36.** Analiza *de lege lata* rozwiązań na gruncie upw, opracowanie własne
- Ryc. 37.** Podsumowanie analiz *de lege lata* systemu opieki społecznej, opracowanie własne

Wykaz raportów i pozostałych materiałów

CDU: „Kształtowanie przyszłości Niemiec” (Deutschlands Zukunft gestalten); „10. punktów dla przyszłości Niemiec” (10 Punkte für Deutschlands Zukunft), „Emerytury, zdrowie i opieka” (Rente, Gesundheit und Pflege), „Rodzina” (Familien), „Praca” (Arbeit).

„Dobry klimat dla rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP”

E. Karpowicz: Modele polityki społecznej. Kierunki zmian polityki społecznej w Polsce, „Informacja BSiE”, nr 1249/2006

GUS: „Pomoc społeczna – infrastruktura, beneficjenci, świadczenia w 2011 r.”

GUS: „Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII 2010 r.”

Instytut Badawczo-Szkoleniowy Sp. z o.o. w partnerstwie ze stowarzyszeniem „TRATWA”; M. Dudkiewicz, K. Chwieduk: Działania na rzecz młodzieży z perspektywy systemu pomocy społecznej i pracownika socjalnego, Olsztyn 2012

Instytut Badawczo-Szkoleniowy Sp. z o.o. w partnerstwie ze stowarzyszeniem „TRATWA”; B. Fatyga, M. Sińczuch, M. Dudkiewicz, R. Michalski, K. Chwieduk, M. Wankiewicz: Raport zbiorczego z badań jakościowych i ilościowych w projekcie „Pomosty. Budowanie kapitału społecznego młodzieży ze środowisk wiejskich Warmii i Mazur, Olsztyn 2012

MPiPS: „Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r.”

MPiPS: „Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów”

NIK: Informacja o wynikach kontroli działalności samorządowych kolegiów odwoławczych, KAP-4101-01/2010, Warszawa 2011 r.

NIK: Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych, Warszawa 2010 r.

NSA: Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 r., Warszawa 2012 r.

Rada Ministrów: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. : Omówienie, Warszawa 2012 r.

ROPS w Krakowie: Ocena zasobów pomocy społecznej województwa małopolskiego, Kraków 2012

S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun: Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności : Ekspertyza naukowa wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach umowy: DHS/ DEF-VIII/ POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03, Warszawa 2009

Platforma Obywatelska: „Pięć lat stabilnego rozwoju : Platforma Obywatelska: 2007 – 2012”

Platforma Obywatelska: „Następny krok. Razem”

„Strategia Sprawne Państwo 2020” – załącznik nr 1 do uchwały Rady Ministrów nr 17 z dnia 7 marca 2013 r., opubl. w M. P. z dnia 7 marca 2013 r., poz 136.

Solidarna Polska: „Program polityki prorodzinnej”

Sprawozdanie z realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za rok 2011”, opubl. jako załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 117, M. P z 19 lipca 2012 r., poz. 504.

T. Panek: Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru, materiał z konferencji naukowej inaugurującej obchody jubileuszu 90-lecia Głównego Urzędu Statystycznego „Statystyka społeczna dokonania - szanse - perspektywy”, Warszawa 2008

Twój Ruch (Ruch Palikota): „Nowe porozumienie społeczne”

Streszczenie w języku angielskim

“Social care as a task of the state. Study of the legal theory”.

Friedrich von Hayek wrote in “The Constitution of Liberty” that “the complexities of social care are (...) secret not only to laymen. Serial economist, sociologist and lawyer today knows as little about the details of this complex and constantly changing system. As a result, in this area, as in many others, dominates the expert”. This study refers to the words of the philosopher and relates to the subject of social care (social welfare) through the paradigm tasks of the state. The study belongs to the legal theory. Its aim is to present a vision of legitimized the legal and political governance in the field of social welfare in the circle of the legal culture of the West, to present models of social welfare and against this background - Polish solutions.

The study distinguish two main plane description: theoretical (in terms of analytical and empirical) and dogmatic. In the theoretical plane I take topics functioning of the state on the threshold of the twenty-first century and application of the law. Significant is the context of the problems associated with erosion of modern states, caused among others, processes of globalization. In particular, dealing with the relationship between the state and social care in the modern democratic state of law, I examine what impact has the right to place in this country changes, and conversely, how changes determined by law. In the dogmatic plane I deal with social care in detail, especially under the Polish legislation, explore their various aspects and comparing, because the notice of many general problems requires a close look at the operation of legal institutions in practice. In particular, I take the subject of costs of public administration providing care tasks.

That framework of study leading to the three main research questions formulated in each of its chapters :

1. Are the changes undergone by the modern democratic state of law have an impact on the welfare of his task, and that can lead to the disappearance of these tasks?
2. What is conditioned by social care carried out by the state, what impact these factors and how to represent the transformation variants implementing welfare state (platform: models reconstruction - optimization models)?

3. Is the Polish welfare system has the characteristics of one of these models and how it is implemented in the protectiveness of the praxeological point of view?

In this work I accepted the concept of multi-faceted research and external integration of jurisprudence. Necessary for the description and evaluation of social phenomena proved to tap into other sciences related to the issue of social assistance, in particular to economics, history, political science and sociology. This approach allows for cross- theoretical look at the research problem. I did empirical studies on the part of the Polish social care sector, and further analysis of the survey reports much more extensive, and related to these issues. The presented research assumptions, concepts and methods, have a direct impact on the structure of the work, which eventually took the form of five chapters.

In the first chapter entitled “Social protection in the system of tasks of the state” I deal with the concept of social care and the process of its formation. I deal with issues related to the concepts of the state and the rule of law , highlighting the context of the tasks of the state and the location in which social welfare. Part of the chapter i san issue of globalization and its impact on the contemporary state and the welfare state.

The second chapter is entitled “Models and typologies of social care” dedicate to present models, reconstruction and optimization of social welfare. I deal with the issue of privatization of state tasks. Two sections devote international social actors, as well as modern concepts of management of the State.

In the third chapter, entitled “Polish social care system - normative aspect” dealing with the development of health and the issue of Polish legal regulations in this field. Introduce and discuss applicable under the normative acts that are in them fixing institutions, mechanisms and procedures for the operation. I present the case law, as well as views on the social care sector.

In chapter Four titled “Polish social care system - aspect of the real” I present empirical research on their own and the other one I use the reports from studies in a wider range, making the comparison. Using the context of the economic analysis of law, researching Polish social problems. I give the analysis of the demands in the field of social care, formulated by selected political circles as Polish and foreign. I consider the problem of poverty as a reason for granting social assistance as well as presenting case studies in the field of social welfare.

In the final, fifth chapter deals with the presentation of the outline of the concept of a negative income tax. Sequentially and synthesis of research and exit the conclusions of the previous part of the study; dogmatic (de lege lata and de lege ferenda) and theoretical.



Prawo i Polityka

Doctrina multiplex, veritas una

Czasopismo naukowe – szczegóły na
www.prawoipolityka.pl

