

Wielość dysfunkcji pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa

1. Uwagi wprowadzające.

Ogólna charakterystyka trudnych sytuacji życiowych

Pomoc społeczna jest najstarszą i bardzo istotną instytucją polityki społecznej o wielowiekowych tradycjach filantropijno-charytatywnych¹, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Wspiera ona osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb człowieka i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Wskazany cel pomocy społecznej wiąże się ściśle z jedną z fundamentalnych zasad pomocy społecznej – z zasadą pomocniczości (subsydiarności)². Co do zasady pomoc społeczna winna mieć charakter przejściowy i zakłada aktywną postawę rodzin i osób z niej korzystających w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych³. Jest uznawana współcześnie w wielu państwach, także w Polsce za zasadniczy element systemu zabezpieczenia społecznego⁴. Na współczesny wizerunek i aktualny kształt instytucji pomocy społecznej największy wpływ miały: transformacja ustrojowa i zmiana systemu prawnego.

Instytucji pomocy społecznej przypada rola tzw. „koła ratunkowego”, gdyż zajmuje się ona sytuacjami, w których występują: niedostatki systemu ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego – np. niskie renty, emerytury czy też zasiłki dla bezrobotnych, negatywne skutki polityki społecznej państwa – np. alkoholizm, narkomania, kumulacja zagrożeń (dysfunkcji) – np. choroba, starość, inwalidztwo, bezdomność, bezrobocie i inne. Wyróżnić można trzy istotne zakresy jej działania: profilaktykę, czyli zapobieganie powstawaniu trudnych sytuacji życiowych (dysfunkcji), diagnozę – wyrażającą się w trafnym rozeznaniu potrzeb społeczeństwa, terapię, która jest możliwa do zrealizowania za

¹ J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztacki, *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi: od filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Warszawa 1996; J. Łopato, *Milosierdzie i dobroczynność w Polsce*, „Polityka Społeczna” 1982, nr 5, s. 24 i nast.

² A. Miruć, *Interpretation of the principle of subsidiarity in the rights of the law on social assistance of 12 March of 2004*, „Studies in Logic, Grammar and Rhetoric” 2001, nr 26 (39), s. 147–161.

³ Art. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182), zwanej dalej w opracowaniu u.p.s.

⁴ A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006, nr 4, s. 20–40.

pomocą profesjonalnej kadry (pracowników socjalnych, także asystentów rodziny), środków finansowych i odpowiedniej infrastruktury technicznej⁵.

W świetle art. 2 u.p.s. pomoc społeczna, w wąskim jej rozumieniu, jest to instytucja polityki społecznej państwa mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są w stanie sobie poradzić samodzielnie za pomocą własnych uprawnień, zasobów i możliwości⁶. Zatem przyznanie świadczenia określonej jednostce czy rodzinie może nastąpić wówczas, gdy osoba (rodzina) nie będzie w stanie pokonać zaistniałej dysfunkcji, wykorzystując własne uprawnienia, możliwości i zasoby. Postanowienia u.p.s. nie zawierają legalnej definicji pojęcia „trudna sytuacja życiowa”, jednakże bliższa analiza związków prawnych pozwala stwierdzić, że trudna sytuacja życiowa jest wyznaczana przede wszystkim przesłankami, dysfunkcjami pomocy społecznej – warunkującymi przyznanie poszczególnych form pomocy, zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym⁷. Należy pamiętać, iż samo wystąpienie trudnej sytuacji życiowej nie uprawnia jeszcze do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, gdyż musi bezwzględnie wystąpić związek przyczynowo-skutkowy między występowaniem konkretnej trudnej sytuacji a niemożnością jej przezwyciężenia przy wykorzystaniu własnych zasobów⁸, możliwości i uprawnień.

Prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje: osobom posiadającym obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkują i przebywają na terytorium RP; cudzoziemcom zamieszkującym i przebywającym w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, posiadającym zgodę na pobyt tolerowany lub status uchodźcy nadany w RP oraz obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, przebywającym na terytorium RP, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt⁹. Nowelizacja u.p.s. z 2007 r. poszerzyła krąg beneficjentów pomocy społecznej o cudzoziemców spełniających kryteria do otrzymania wizy pobytowej, w stosunku do których za-

⁵ A. Miruć, *O istocie...*, s. 22.

⁶ Pojęcie pomocy społecznej można definiować w sposób wąski lub szeroki. Na pomoc społeczną *sensu largo* składają się różne formy wsparcia udzielane przez organy publiczne osobom potrzebującym. Pomoc społeczna w tym sensie może wiązać się z problematyką zatrudnienia, ochroną mieszkania, rentą socjalną, zasiłkami rodzinnymi, walką z uzależnieniami, ochroną zdrowia psychicznego lub wsparciem dla niepełnosprawnych. Rozumiana w ten sposób pomoc społeczna posiada wiele podstaw prawnych do jej udzielania. Jej przeciwieństwem jest pomoc społeczna *sensu stricte*, która wynika z jednego aktu normatywnego poświęconego temu zagadnieniu w całości, czyli z u.p.s.

⁷ Art. 36 u.p.s.

⁸ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 76–77. Przepisy u.p.s. nie określają, co należy rozumieć przez wykorzystanie własnych zasobów. Także SN i NSA w swoich rozstrzygnięciach nie uczyniły przedmiotem rozważań zagadnień związanych z wyjaśnieniem tego pojęcia. S. Nitecki podaje, iż przez wykorzystanie własnych zasobów należy rozumieć wykorzystanie wszelkich środków finansowych i majątkowych, jakimi dysponuje rodzina czy też osoba ubiegająca się o świadczenie.

⁹ Art. 5 u.p.s.

chodzi uzasadnione przypuszczenie, że są ofiarami handlu ludźmi, jeśli zostanie to potwierdzone przez właściwy organ¹⁰.

Zakres podmiotów uprawnionych do świadczeń został określony szeroko i ulega konkretyzacji w odniesieniu do poszczególnych form pomocy.

Obecnie możliwość uzyskania w Polsce świadczeń z pomocy społecznej uzależniona jest od dwóch kryteriów, po pierwsze – wystąpienia w odniesieniu do osoby lub rodziny jednego z tzw. ryzyk socjalnych (dysfunkcji), drugie z nich stanowi kryterium dochodowe. Ryzyko socjalne jest pojęciem doktrynalnym, w rozwiązaniach u.p.s. brakuje definicji legalnej. W prawie pomocy społecznej przyjmuje się, że jest to trudna sytuacja życiowa (dysfunkcja) wywołana okolicznościami natury prawnej lub faktycznej.

Przykładowy katalog rodzajów ryzyka ustawodawca umieścił w art. 7 u.p.s.¹¹ Ustawodawca wymienia obecnie kilkanaście powodów, które uznał za doniosłe z punktu widzenia ich wpływu na przysługiwanie prawa do świadczenia z pomocy społecznej. Powody te to kolejno: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietność¹², bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karne-go, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna. Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom także poprzez udzielenie dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych¹³.

Zdaniem I. Sierpowskiej przesłanki udzielania świadczeń, czy też okoliczności przyznawania świadczeń, oprócz ubóstwa, bezrobocia i bezdomności można pogrupować w kategorii ze względu na¹⁴: stan zdrowia, potrzeba ochrony dziecka i rodziny, trudności w przystosowaniu i integracji, uzależnienia oraz sytuacje nagłe i nieprzewidywane. Każda z wymienionych trudnych sytuacji życiowych może dotyczyć każdego członka rodziny, a nie tylko osoby, która występuje z wnioskiem o przyznanie świadczenia¹⁵. Wyliczone typy trudnych sytuacji życiowych stanowią jednocześnie materialno-prawne przesłanki do udzielania konkretnych świadczeń z pomocy społecznej¹⁶. Ponadto przedstawione wyżej kryteria mają zapobiegać sytuacji, w której z pomocy społecznej

¹⁰ Art. 5a u.p.s. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U Nr 48, poz. 320).

¹¹ Szczegółowe rozważania na temat przesłanek uzasadniających przyznanie świadczenia: S. Nitecki, *op. cit.*, s. 158–178; I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 55–82; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 134–137.

¹² A. Miruć, *Wielodzietność – dysfunkcja pomocy społecznej (wybrane zagadnienia)*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, nr 1, s. 21–35.

¹³ Art. 7a u.p.s. Dotacje przedmiotowe do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych mogą być udzielane na wniosek przedsiębiorcy, w zakresie określonym w ustawie budżetowej na dany rok.

¹⁴ I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 58.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 17 maja 1995 r., SA/ BK 226/ 95, ONSA 1996, nr 3 poz. 112.

¹⁶ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 72.

korzystałyby osoby nieuprawnione, a tym samym narażałyby państwo na straty, co byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

W tym miejscu należy jeszcze raz zaznaczyć, że powyższe wyliczenie dokonane przez ustawodawcę ma jedynie charakter przykładowy i ogranicza się do ryzyk społecznych, na których podstawie najczęściej udziela się świadczeń z pomocy społecznej. Przesądza o tym sformułowanie poprzedzające wyliczenie przesłanek, a mianowicie: „pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu”. Z kolei zwrot „udziela się” oznacza nakaz podjęcia przez organ pomocy społecznej działania w postaci udzielenia pomocy z powodu wystąpienia każdej z okoliczności uzasadnionych dowolnym rodzajem ryzyka¹⁷. Należy zwrócić uwagę, iż stosując wykładnię językową obowiązek udzielenia świadczenia w ramach pomocy społecznej powstaje zarówno wtedy, gdy spełniona jest jedna, kilka, a nawet wszystkie przesłanki wymienione w art. 7 u.p.s. Nadto w celu ustalenia rodzaju pomocy społecznej, której należy udzielić, konieczne jest dokonanie oceny stopnia nasilenia ryzyka socjalnego.

Rozwiązania prawne dotyczące przesłanek udzielania świadczeń z pomocy społecznej zamieszczono wśród przepisów ogólnych ustawy, zawierających zasady ogólne odnoszące się do instytucji pomocy społecznej, tym samym posiadają one charakter szerszy niż unormowania zawarte w dalszych rozwiązaniach szczegółowych. Należy jednakże podkreślić, że katalog trudnych sytuacji życiowych (dysfunkcji) uzasadniających przyznanie świadczenia z pomocy społecznej ma charakter wyliczenia przykładowego, co oznacza, że mogą wystąpić inne niewymienione w obowiązującym prawie trudne sytuacje życiowe, uzasadniające przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Zatem przesłanki udzielania pomocy społecznej posiadają cechę dynamiczności.

Na uwagę zasługuje fakt, że wymienione w obowiązującym prawie powody uzasadniające przyznanie świadczenia z pomocy społecznej w większości przypadków opisuje się przy wykorzystaniu pojęć niedookreślonych, co wielokrotnie utrudnia ich interpretację. Jednocześnie umożliwia to pożądaną w praktyce elastyczność ich stosowania i ułatwia administracji pomocy społecznej urzeczywistnianie zarówno celów, jak i zadań określonych w ustawie.

Naczelny Sąd Administracyjny wiele wyroków poświęcał przedmiotowym przesłankom udzielania świadczeń. W wyroku z dnia 3 października 1996 r. podkreślał, iż prawo do świadczeń pomocy społecznej uwarunkowane jest wykazaniem się przede wszystkim własną aktywnością w zakresie zaspokajania swoich potrzeb życiowych¹⁸. Natomiast w orzeczeniu z dnia 6 sierpnia 1998 r. orzekł, że skoro osoba zainteresowana przyznaniem pomocy nie wykorzystuje swoich uprawnień, które wynikały z ustawy o najmie lokali mieszkalnych, jej bierność w pozyskiwaniu pieniędzy na cel wskazany we wniosku nie może być pokrywany ze środków w ramach form przewidzianych przez u.p.s.¹⁹

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ II SA/ Łd 461/ 96, „Prawo Pracy” 1997, nr 11, s. 41.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1998 r., niepublikowany.

W praktyce organ pomocy społecznej może odmówić przyznania świadczenia, jeżeli nie występuje w jego ocenie trudna sytuacja życiowa lub sytuację tę określony podmiot prawa ubiegający się o świadczenie może pokonać samodzielnie. Należy dodać, iż ograniczenie lub odmowa przyznania świadczeń może nastąpić tylko w sytuacjach przewidzianych w u.p.s., czyli w razie m.in.: stwierdzenia marnotrawstwa przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia, korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem, marnotrawienia własnych zasobów finansowych²⁰. Osobie odbywającej karę pozbawienia wolności nie przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej, a osobie tymczasowo aresztowanej zawieszają się je.

W ramach kryterium przedmiotowego można wyróżnić kryterium dochodowe, z którym związane jest prawo do świadczeń pieniężnych²¹. Jeżeli osoba (rodzina) ubiega się o przyznanie świadczenia pieniężnego, to musi spełniać kryteria dochodowe, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej ustawowej dysfunkcji (z wyjątkiem ubóstwa) lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Nie jest wymagane spełnienie kryterium dochodowego w przypadku osób ubiegających się o pomoc w postaci pracy socjalnej, poradnictwa, interwencji kryzysowej, a także o zasiłki celowe na zaspokojenie potrzeb powstałych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

W myśl polskiego ustawodawstwa osobom i rodzinom, które spełniają kryteria określone w u.p.s., przysługuje roszczenie o udzielenie pomocy społecznej. Z. Leoński podkreśla, iż można je traktować jako prawo podmiotowe²². Jeżeli więc potrzeby osób (rodzin) odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach (zwłaszcza finansowych) pomocy społecznej, to winny być uwzględnione. Inne rozwiązania stanowią, iż gmina i powiat (zobowiązane ustawowo) do wykonywania zadań pomocy społecznej nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, pomimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub prawnych (art. 16 ust. 2 u.p.s.)²³. W związku z tym, iż świadczenia pomocy społecznej realizują władze publiczne, to możemy prawo do świadczeń pomocy społecznej określić publicznym prawem podmiotowym. Publiczne prawo podmiotowe osoby (rodziny) polega na tym, iż w sytuacji niemożliwości zaspokojenia potrzeb za pomocą własnych zasobów, możliwości i uprawnień, może prawnie i skutecznie żądać od organów administracji pomocy społecznej udzielenia świadczeń z zakresu pomocy społecznej, po spełnieniu kryteriów ustawowych.

Prawo do pomocy społecznej jest publicznym prawem podmiotowym osób (rodzin), które po stronie administracji publicznej rodzi obowiązek, a nie łaskę zaspo-

²⁰ Art. 11 i art. 12 u.p.s.

²¹ Art. 8 u.p.s.

²² Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 280.

²³ Podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację zadań ze sfery pomocy społecznej, także nie mogą odmówić pomocy – art. 16 ust. 3 u.p.s.

kajania ich potrzeb. Prawo do pomocy społecznej wynika z treści Konstytucji RP i u.p.s. oraz innych aktów normatywnych. To, iż w u.p.s. znajdujemy wiele przepisów dających możliwość fakultatywnego przyznawania świadczenia, wynika stąd, że Polska nie posiada wystarczających zasobów finansowych na te cele. W tej sytuacji przepisy uznaniowe, jako wymagające poczucia odpowiedzialności pracowników administracji publicznej (pracowników socjalnych) za efekty pomocy społecznej, mogą lepiej służyć osiągnięciu jej celów niż sztywne przepisy szczegółowo określające przesłanki przyznawania pomocy społecznej. Przepisy uznaniowe nie przekształcają prawa w łaskę, lecz zwiększają możliwość uwzględnienia różnych sytuacji życiowych i zaspokajania najbardziej uzasadnionych potrzeb. Uznając prawo do pomocy społecznej za publiczne prawo podmiotowe, należy zapewnić ochronę procesową jego realizacji.

Zdaniem S. Niteckiego ustalenie zakresu prawa podmiotowego i rzeczywistej ochrony umożliwi analizę prawa do konkretnych świadczeń²⁴. Pozycja prawna świadczeniobiorcy pomocy społecznej i zarazem adresata działań administracji świadczącej jest złożona i jest kształtowana zarówno przez czynniki prawne, jak i pozaprawne²⁵. Świadczenia o charakterze obligatoryjnym, które są typowymi publicznymi prawami podmiotowymi, uprawniają do podnoszenia roszczeń o ich udzielenie, w wypadku świadczeń, które mają charakter uznaniowy, a więc takie, które „tylko” mogą być przyznane, powodują w praktyce osłabienie pozycji prawnej podmiotu prawa ubiegającego się o pomoc.

Status prawny świadczeniobiorcy zależy także od form działania administracji pomocy społecznej oraz rodzaju stosunku prawnego, w którym pozostaje adresat świadczenia. Bez wątplenia najsilniejszą pozycję ma jednostka, której uprawnienia zostały ukształtowane na podstawie decyzji administracyjnej, słabszą zaś świadczeniobiorcy uczestniczący w czynnościach umownych, choć ich zaletą jest ich dwustronny charakter, dający przede wszystkim poczucie partnerstwa. Brak bowiem ogólnych przepisów dotyczących umów administracyjnych i kontroli tych form działania przez sądy administracyjne. Najsłabsza jest pozycja świadczeniobiorców korzystających z usług podmiotów niepublicznych, bez zlecenia zadań publicznych – ich status reguluje bowiem prawo cywilne.

W niniejszym opracowaniu po ogólnych rozważaniach dotyczących przyczyn udzielania świadczeń zostanie dokonana analiza pierwszej z wymienionych przez ustawodawcę przesłanek udzielenia pomocy społecznej, a mianowicie ubóstwa jako przesłanki złożonej i wielowymiarowej.

²⁴ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 13–14.

²⁵ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 354–380.

2. Ubóstwo – pojęcie, jego miary

Pojęcie ubóstwa zarówno w literaturze, jak i w języku potocznym posiada wiele synonimów. Wśród nich znajdują się zarówno określenia proste, takie jak bieda, niedostatek, nędza²⁶ i niedola, a także skomplikowane, jak np. krytyczna sytuacja życiowa, upośledzenie społeczne, deprawacja społeczna. Już sama liczba synonimów pojęcia ubóstwa może świadczyć o niejednoznaczności tego terminu. Współcześnie ubóstwo stanowi ogromny problem społeczny, jak i prawny.

W niniejszym opracowaniu problem ubóstwa analizowany jest jako trudna sytuacja życiowa (dysfunkcja), będąca przesłanką do udzielenia świadczeń pomocy społecznej. Nie bez przyczyny ubóstwo jako powód udzielenia pomocy społecznej zostało wymienione na pierwszym miejscu w art. 7 u.p.s. Jest to podstawowa i jedna z najstarszych przyczyn udzielania świadczeń pomocy społecznej. Ubóstwo często związane jest z innymi okolicznościami wywołującymi trudne sytuacje życiowe. Niewątpliwie najbardziej znaczące w dzisiejszych czasach stanowią bezrobocie²⁷ i bezdomność²⁸. Mimo iż ustawa nie traktuje w sposób uprzywilejowany żadnej z wymienionych w art. 7 u.p.s. przyczyn, w praktyce istotna jest ich klasyfikacja i ustalenie priorytetów, gdyż jest to uzasadnione względami organizacyjno-administracyjnymi, a także podziałem środków na przyznawanie poszczególnych świadczeń²⁹.

Zjawisko ubóstwa jest złożone i wielowymiarowe, zawiera w treści zarówno aspekty ilościowe, np. wskaźnik dochodu gospodarstwa domowego, jak i jakościowe, np. inne wskaźniki sytuacji materialnej, tj. posiadanie pewnych dóbr, dostęp do takich wartości jak wykształcenie czy też ochrona zdrowia.

²⁶ Pojęciem bliskoznacznym, akcentującym jeszcze gorszy stan, jest pojęcie nędzy, oznaczające sytuację poniżej pewnego zmiennego w czasie progu dochodowego lub progu realizacji potrzeb w odniesieniu do jednostki, rodziny czy grupy społecznej.

²⁷ W świetle obowiązującego prawa za bezrobotnego uznaje się osobę niezatrudnioną i niewykonyującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie, bądź, jeśli jest osobą niepełnosprawną zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia – co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nie uczącą się w szkole w systemie dziennym, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) urzędzie pracy, jeżeli: ukończyła 18 lat, z wyjątkiem młodocianych absolwentów, nie ukończyła 60 lat – kobieta i 65 lat – mężczyzna i spełnia wiele dodatkowych wymogów, jak również nie występują ściśle określone przesłanki negatywne. W ramach bezrobocia wyodrębnia się różne jego rodzaje, przy czym z punktu widzenia prawa do pomocy społecznej istotne znaczenie ma okres trwania bezrobocia, gdyż osoby długotrwale bezrobotne mogą być objęte zatrudnieniem socjalnym.

²⁸ Bezdomność jako przesłanka przyznania świadczenia z pomocy społecznej jest jedną z tych, które istnieją od początku funkcjonowania pomocy społecznej. Na gruncie polityki społecznej bezdomność określa się jako względnie trwałą sytuację człowieka nieposiadającego własnego mieszkania albo w ogóle pozbawionego dachu nad głową. Przyjęta w prawie pomocy społecznej definicja bezdomności jest sztuczna i wykorzystywana na jej użytek. Nie obejmuje swoim zakresem wszystkich faktycznych bezdomnych, a jedynie tych, którzy spełniają łącznie przedstawione warunki. Bezdomność osoby może wynikać z przyczyn obiektywnych, np. gdy w okresie pobytu osoby w szpitalu czy zakładzie karnym jej budynek został wyburzony bądź osoba taka została z urzędu lub na wniosek wymeldowana donikąd, ale może być efektem świadomego wyboru stylu życia. Uznanie osoby za bezdomną nie jest uzależnione od motywów jej postępowania, lecz od spełnienia wymogów prawem przewidzianych.

²⁹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Wprowadzenie*, Warszawa 2011, s. 9.

Powszechnie utożsamia się pojęcie ubóstwa z niemożliwością prowadzenia życia na odpowiednim poziomie. Wąska definicja ubóstwa oznacza bowiem, że brak jest środków finansowych na zaspokojenie potrzeb określonego gospodarstwa domowego. Z kolei w nauce o polityce społecznej funkcjonuje pojęcie ubóstwa, które nie ogranicza się tylko i wyłącznie do wymiaru ekonomicznego, ale wiąże to zjawisko z niezaspokajaniem wszelkich potrzeb ludzkich. W takim ujęciu ubóstwa nie zawęża się wyłącznie do braku lub ograniczonych dochodów potrzebnych do zaspokajania potrzeb, lecz rozumie się przez to pojęcie także zespół innych deprawacji z niedostatkiem silnie spokrewnionych³⁰.

Ogólnie można stwierdzić, że ze zjawiskiem ubóstwa mamy do czynienia wtedy, gdy pewnych potrzeb ludzkich, nie tylko biologicznych, nie można zaspokoić na akceptowalnym społecznie poziomie – dla danego kraju i w danym okresie. W węższym znaczeniu mówimy też o finansowej definicji ubóstwa, która oznacza brak środków na zaspokojenie potrzeb określonego gospodarstwa domowego³¹.

Ubóstwo można pojmować w sposób absolutny lub względny³². W podejściu absolutnym ubogie są te gospodarstwa domowe, czy też te osoby, które nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb uznanych w danych warunkach za podstawowe, w podejściu względnym zaś ubóstwo rozważane jest jako forma nierówności, nadmiernego dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności, czyli ubogie są te osoby, te rodziny, których poziom życia jest znacznie niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa.

Analizując definicje ubóstwa można zauważyć, że w każdej z nich utożsamia się to zjawisko z faktem niezaspokajania potrzeb na odpowiednim poziomie. Jest to jednak bardzo uproszczone ujęcie, gdyż w rzeczywistości zjawisko ubóstwa jest o wiele bardziej złożone, mieszcząc w swojej treści zarówno aspekty ilościowe, jak i jakościowe. Ponadto przyjmuje się, że pojęcie ubóstwa jest powiązane z kryterium czasu oraz przestrzeni i nie może być definiowane w oderwaniu od nich³³. Należy bowiem zauważyć, że standard życia może się poprawiać lub pogarszać na przestrzeni lat, a także wziąć pod uwagę, że to, co w jednym państwie jest ubóstwem, w innym kraju może stanowić dostatek. W związku z tym najtrafniejsza wydaje się definicja, która ujmuje ubóstwo jako niemożność zaspokojenia pewnych potrzeb ludzkich na akceptowanym społecznie poziomie, dla danego kraju i w określonym czasie, np. definicja zaproponowana przez Radę Ministrów Wspólnoty Europejskiej. Głosi ona, że, „[...] ubóstwo odnosi się do osób, których środki (materialne, socjalne) są ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowalne minimum w kraju zamieszkania”³⁴.

³⁰ J. Danecki, *Ubóstwo jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, [w:] *Polska bieda II*, (red.) S. Golińska, Warszawa 1997, s. 331.

³¹ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 241.

³² J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 443 i nast.

³³ G. Firlit-Fesnak i M. Szyłko-Skoczny, *op. cit.*, s. 240.

³⁴ J. Danecki, *op. cit.*, s. 331.

Typologii ubóstwa jest obecnie wiele, jednak za szczególnie istotny uznaje się wcześniej wspomniany w opracowaniu podział na ubóstwo absolutne i relatywne (względne). Rozróżnienia tego nie powinno się utożsamiać ze znanym w Polsce podziałem minimalnych standardów życia na minimum egzystencji i minimum socjalne. Ubóstwo absolutne oznacza, bowiem stan niezaspokojenia podstawowych życiowych potrzeb, czyli minimum dóbr i usług, bez których zagrożone jest zarówno funkcjonowanie biologiczne człowieka, jak i społeczne. Natomiast ubóstwo względne traktowane jest jako naruszenie zasady społecznej sprawiedliwości przez występowanie zbyt dużej rozbieżności między poziomem życia danych grup żyjących w społeczeństwie³⁵.

Ubóstwo to jedno ze spornych pojęć w prawie pomocy społecznej, ponieważ – stosownie do obowiązujących regulacji prawnych – w pomocy społecznej nie może stanowić samoistnej przesłanki uzasadniającej przyznanie świadczenia pieniężnego. Skoro ubóstwo nie jest samodzielną przesłanką uzasadniającą przyznanie świadczenia, zatem należy zastanowić się nad celowością umieszczenia tej przesłanki w u.p.s. Przyjmując takie rozwiązanie, ustawodawca dokonał uproszczenia polegającego na tym, że ubóstwo zrównał z wymaganym do otrzymania świadczenia kryterium dochodowym. Do takiego stwierdzenia upoważnia przyjmowane rozumienie pojęcia „ubóstwo” jako brak dostatecznych środków materialnych do życia, bieda, niedostatek. Jedynie w odniesieniu do ubóstwa absolutnego można by było uznać ubóstwo za samodzielną przesłankę uzasadniającą przyznanie świadczenia z pomocy społecznej³⁶.

Trudno znaleźć jednoznaczne kryterium, na podstawie którego można orzec, czy dana osoba lub rodzina jest uboga. I. Sierpowska uważa, że oceniając, czy w danym przypadku zachodzi ubóstwo, należy się kierować pewnymi kryteriami ekonomicznymi, jak np. minimum egzystencji i minimum socjalne. Takim kryterium może być również zdaniem Autorki dochód³⁷. S. Nitecki zwraca uwagę, że w u.p.s. ustawodawca zrównał ubóstwo z kryterium dochodowym, ponieważ ubóstwo nie jest samodzielną przesłanką uzasadniającą na gruncie ustawy przyznanie świadczenia³⁸. Podobnie twierdzi I. Sierpowska. Autorka wskazuje, że konstrukcja art. 8 u.p.s. sugeruje, iż przesłanka ubóstwa jest tożsama z warunkiem niskich dochodów³⁹. W związku z tym za miernik ubóstwa ustawowego należy rozumieć określony dochód, zwany progiem interwencji socjalnej⁴⁰. Uznaje się, że wysokość tego progu jest zbliżona do minimum egzystencji⁴¹. Obecnie u.p.s. stanowi w art. 8 ust. 1 o dwóch różnych progach ubóstwa ustawowego w zależności od rodzaju świadczeniobiorcy: 477 zł dla osób samotnie gospodarujących oraz 351 zł dla

³⁵ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *op. cit.*, s. 319.

³⁶ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 161. Pojęcie to może być jednak użyteczne w stosowaniu prawa zarówno przez organy administracji pomocy społecznej, jak i sądy.

³⁷ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 59.

³⁸ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 160.

³⁹ I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 56–74.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Polityki Socjalnej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1762).

⁴¹ G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *op. cit.*, s. 242.

osoby w rodzinie. Wyżej wymienione progi dochodowe zostały podane w kwotach netto i odnoszą się do dochodu miesięcznego. Ustawodawca wyznacza je na ok. 20% przeciętnego wynagrodzenia. Mają one charakter stały, a ich zmiana może być dokonana wyłącznie na zasadach określonych w ustawie.

Przyjmuje się powszechnie, że ubogim jest ten, kto nie dysponuje wystarczającym dochodem na pokrycie zakupu podstawowego koszyka dóbr i usług, stanowiącego tzw. minimum egzystencji. Taki koszyk obejmuje wydatki na: żywność, mieszkanie, środki higieny osobistej na podstawowym tylko poziomie, odzież oraz leki. Zakup takich dóbr umożliwia przeżycie, natomiast wydatki na nieco tylko rozszerzony koszyk dóbr i usług, które nie zapewniają tylko przeżycia, lecz aktywne uczestnictwo w życiu społecznym mieszczą się w pojęciu minimum socjalnego. Dochody na poziomie minimum socjalnego umożliwiają więc posiadanie i wychowywanie dzieci oraz utrzymanie więzi społecznych poprzez uczestnictwo w edukacji, kulturze, wypoczynku, korzystaniu z komunikacji, łączności, itp.⁴² Z powyższego stwierdzenia można wysunąć wniosek, iż ludzie posiadający dochody na poziomie minimum socjalnego nie mogą wprawdzie korzystać ze wszystkich możliwości, jakie oferuje społeczeństwo, ale też nie są to osoby wykluczone społecznie, gdyż mogą korzystać przynajmniej z części dostępnych i proponowanych dóbr. Zatem ubogim można nazwać kogoś, kogo nie stać na podstawowy koszyk dóbr i kto nie korzysta samodzielnie z żadnych udzielonych przez społeczeństwo szans. Takie osoby są wykluczone społecznie.

Sporo kontrowersji budzi kwestia wykluczenia społecznego, które wynika pośrednio z nierówności szans społecznych, a co za tym idzie, również z szerzącego się ubóstwa. Jest to kontrowersyjne, ponieważ wspomniane problemy powstają w społeczeństwach, które wyznają i respektują zasadę równości szans, niedyskryminacji itp.

Warto wspomnieć tu również o sytuacji osób bezrobotnych, zazwyczaj ubogich. Powszechnie można przyjąć, że praca jest podstawowym elementem utrzymania i zapewnienia bytu zarówno pojedynczym osobom, jak i całym rodzinom. Stanowi ona źródło do życia. Bezrobocie jest jednym z największych problemów społecznych, szczególnie teraz, w czasach kryzysu gospodarczego, gdy likwiduje się miejsca pracy, występuje masowe zwalnianie osób i upadłość licznych przedsiębiorstw. Bezrobocie powoduje m.in. obniżenie standardu życia, rezygnację z aspiracji, a także niekiedy utratę poczucia godności. Bezrobotni czują się często oszukani i odrzuceni przez społeczeństwo. Społeczne brzemień bezrobocia jest dotkliwe i przyczynia się często do powstawania takich zjawisk niekorzystnych, jak przemoc w rodzinie i alkoholizm.

Wśród świadczeń przewidzianych w u.p.s. wiele przeznaczonych jest dla osób bezrobotnych, zwłaszcza pomoc pieniężna i rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie, która ułatwić może rozpoczęcie działalności gospodarczej czy przekwalifikowanie zawodowe.

⁴² R. Gabryszak i D. Magierek (red.), *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Warszawa 2009, s. 235–236.

Udzielanie tych świadczeń zostało powierzone wyspecjalizowanym instytucjom działającym na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴³.

Jest rzeczą oczywistą, że utrwalające się nierówności społeczne nie wynikają tylko z powiększającego się w wielu krajach bezrobocia. Państwo powinno efektywnie pomagać ludziom wykluczonym społecznie, ale nie poprzez rozbudowany, nieefektywny, tradycyjny system pomocy społecznej. Kwestią nierozwiązaną pozostaje ciągle sprawa stworzenia odpowiednich warunków sprzyjających coraz szerszej inkluzji (włączenia się do aktywnego życia społecznego), a nie ekskluzji (wykluczeniu).

W dobie globalizacji trudno zapanować nad tymi procesami, gdyż zmniejsza się zakres władzy państwa narodowego, które nie jest w stanie skutecznie przeciwdziałać różnicom społeczno-ekonomicznym, w tym także występującemu w różnych krajach rozwarstwieniu społecznemu⁴⁴.

Niestety zjawisko ubóstwa w Polsce nieustannie wzrasta. Wprawdzie w 2011 r. zaobserwowano niewielką poprawę jedynie w gospodarstwach domowych osób utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych, innych niż emerytury i renty⁴⁵. Problemu tego nie udało się rozwiązać nawet w najbogatszych państwach Europy Zachodniej. Także w krajach *welfare state* rozszerzenie zakresu świadczeń socjalnych nie przyczyniło się w efekcie do eliminacji ubóstwa. Jak trafnie zauważają to niektórzy Autorzy, ze zjawiskiem ubóstwa mamy do czynienia, gdy „charakterystyczne dlań sytuacje sprzężenia deprawacji ekonomicznych i pozaekonomicznych przybierają taką skalę i natężenie, że stają się stałym atrybutem całych zbiorowości społecznych, a za razem wywierają destruktywny wpływ na klimat stosunków międzyludzkich, ogólne funkcjonowanie społeczeństwa”⁴⁶.

Wzrost udziału populacji żyjącej poniżej granicy ubóstwa, zarówno w ujęciu relatywnej linii ubóstwa, jak również w ujęciu względnej linii ubóstwa, czyli minimum egzystencji, oznacza, że w miarę rozwoju gospodarczego naszego kraju oraz reformy świadczeń socjalnych nie doszło do zmniejszenia się liczby ludności żyjącej w ubóstwie, lecz wręcz odwrotnie – do jej zwiększenia. Można więc założyć, że coraz większa część naszej społeczności jest *de facto* wykluczona społecznie ze względu na swoją sytuację majątkową i status społeczny. Trudno jednoznacznie wskazać przyczynę tego stanu rzeczy. Niektórzy dopatrują się tej przyczyny w zmianie ustroju i systemu gospodarczego⁴⁷, ale faktem jest, że nigdzie na świecie nie udało się stworzyć takiego systemu społeczno-gospodarczego, który zapewniałby dobrobyt oraz równość szans wszystkim członkom społeczności⁴⁸.

⁴³ I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 57.

⁴⁴ R. Gabryszak, D. Magierek, *op. cit.*, s. 235–236.

⁴⁵ *Sytuacja gospodarstw domowych w 2011 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, informacja sygnałna na konferencję prasową GUS w dniu 31 maja 2012 r.

⁴⁶ J. Danecki, *op. cit.*, s. 331.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 237.

⁴⁸ Oczywiście historia wskazuje na sytuacje, w których próbowano tego dokonać, chociażby w Rosji Radzieckiej, w której społeczeństwo było „równe” pod każdym względem, ale niestety wszystko

Minimum socjalne stanowi „punkt krytyczny”, poniżej którego możemy mówić o ubóstwie. W literaturze przedmiotu możemy spotkać się z tzw. ustawową granicą ubóstwa, zwaną także progiem interwencji socjalnej. Wysokość tego progu jest bliska kryterium minimum egzystencji. Jest to na ogół granica wyznaczona kwotami, od których przysługują świadczenia⁴⁹.

3. Uwagi końcowe

Ubóstwo jest jednym z niejednoznacznych pojęć w nauce prawa pomocy społecznej. Chociaż ubóstwo zostało wymienione przez ustawodawcę na pierwszym miejscu wśród wyliczonych w art. 7 u.p.s. powodów przyznawania pomocy społecznej, to *de facto* nie stanowi samoistnej przesłanki uzasadniającej przyznanie świadczenia. Z tego powodu S. Nitecki podaje w wątpliwość zasadność umieszczenia jej w u.p.s.⁵⁰ Z kolei I. Sierpowska stwierdza, że co prawda powody udzielania pomocy społecznej nie są wymienione w ustawie w takiej kolejności, w jakiej są brane pod uwagę, jednak ubóstwa nie usytuowano na pierwszym miejscu bez powodu. Podkreśla również, że to właśnie ubóstwo było jednym z głównych i najstarszych bodźców dobroczynności, która ewoluowała w zorganizowaną opiekę społeczną, po współczesną pomoc społeczną⁵¹. Skoro pojęcie ubóstwa stanowiło podstawę powstania systemu pomocy społecznej, to zasługiwało na uwzględnienie przez ustawodawcę.

Należy zauważyć, że ubóstwo bardzo często jest związane z innymi wymienionymi w art. 7 u.p.s. okolicznościami powodującymi trudne sytuacje życiowe, a w szczególności z bezrobociem i bezdomnością. W takich przypadkach jest jedną z podstaw przyznania pomocy społecznej. Natomiast przesłanka ubóstwa rozumiana w sposób uproszczony jako kryterium dochodowe wyrażone w art. 8 u.p.s., co roku jest w Polsce podstawą udzielenia świadczeń ze sfery pomocy społecznej w ponad 50% przypadków⁵².

Ubóstwo jest pojęciem względnym, które należy rozpatrywać w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego, do konkretnych okoliczności. Nie można go uogólnić i jednoznacznie zdefiniować. Stąd też próba oceny, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z ubóstwem, musi odwoływać się do pewnych wartości ekonomicznych, takich jak minimum egzystencji czy minimum socjalne⁵³. Wyznacznikiem ubóstwa może być także dochód, który jest jednym z kryteriów przyznawania wielu świadczeń materialnych z pomocy społecznej.

okazało się całkowitą utopią. Ponadto cały system „równości szans” stał się podstawą teoretyczną dla założeń komunizmu.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 236.

⁵⁰ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 160.

⁵¹ I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 56.

⁵² Dane na podstawie sprawozdań zamieszczonych na stronie <http://www.stat.gov.pl/>.

⁵³ J. Zarzeczny, *Teoretyczne podstawy a praktyka funkcjonowania sektora socjalnego w Polsce. Zarys problematyki*, Wrocław 2001, s. 118.

W podsumowaniu rozważań poświęconych przesłankom przyznawania świadczeń z pomocy społecznej można stwierdzić, że regulacje prawne w tym zakresie starają się nadążać za zmieniającą się rzeczywistością i pojawiającymi się nowymi wyzwaniami stojącymi przed pomocą społeczną, lecz ciągle pojawiają się nowe dysfunkcje, które powodują, że dotychczasowe rozwiązania prawne często okazują się niewystarczające.

