

Elżbieta A. MAJ*

ISTOTA SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W POLSCE

Streszczenie

W artykule omówiono polski system zabezpieczenia społecznego¹. Dokonano analizy trzech obszarów, tj. systemu ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej. Zwrócono uwagę na podstawowe cechy tych systemów oraz normatywne podstawy ich działania. W trakcie analizy zastosowana została metoda dogmatyczno-prawną, teoretyczno-prawną. W celu zbadania ewolucji trzech systemów zastosowano także metodę historyczno-prawną. W podsumowaniu podkreślono różnorodność form wsparcia. Dokonano charakterystyki funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej nie tylko pod kątem istotnych cech, ale i elementów subsydiarności.

Słowa kluczowe: zabezpieczenie społeczne, ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne, pomoc społeczna, prawo socjalne, subsydiarność.

Wstęp

Współczesne, „ponowoczesne” polskie społeczeństwo stanowi mocno rozwarstwioną strukturę, która korzystając ze zdobyczy przemian politycznych i gospodarczych, obciążona jest także licznymi problemami natury socjalnej.

Niezwykle ważnym narzędziem polityki społecznej państwa w tym zakresie jest silnie rozbudowany dziś system zabezpieczenia społecznego, którego struktura, istota, cel funkcjonowania i zróżnicowania, stanowiąc będzie przedmiot niniejszej analizy.

Za punkt odniesienia w dokonywaniu analizy poszczególnych filarów omawianego układu posłuży zasada subsydiarności, jako wielowymiarowa zasada społeczna. Poddany badaniu materiał dogmatyczny oraz teoretyczny powinien umożliwić odpowiedź na

* Elżbieta A. Maj, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej.

¹ Według stanu prawnego na dzień: 20 lutego 2015 r.

pytanie nie tylko o istotne cechy systemu, ale i pomocniczy charakter realizowanego wsparcia, jego rzeczywistą wymierność i słuszność.

U progu rozważań, koniecznym wydaje się zwrócenie uwagi na sposób rozumienia podstawowych pojęć. W warstwie teoretycznej, system zabezpieczenia społecznego definiowany jest różnorodnie, np. jako *całościowy kształt środków i działań publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się chronić swoich członków przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych [...] uznanych za ważne potrzeb² czy system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny – w brzmieniu zaprezentowanym przez polski Trybunał Konstytucyjny³.*

Jak podnosi W. Muszalski, *zabezpieczenie społeczne jest ideą, zgodnie z którą ogół społeczeństwa poprzez swoją organizację, to jest państwo, jest zobowiązany do zapewnienia warunków bytu wszystkim, którzy nie ze swej winy nie mogą go sobie zapewnić przez własną pracę⁴.*

Za istotę, za główny cel stworzenia i funkcjonowania omawianego nurtu przyjdzie uznać zobowiązanie państwa i jego odpowiedź na określony zakres potrzeb obywateli. Nawiązując do potrzeb leżących u podstaw stosowania różnorodnych narzędzi zabezpieczeniowych warto odnieść się do pojęcia ogólniejszego, mianowicie przywołanej na samym wstępie polityki społecznej. Ten rodzaj polityki według J. Auleytnera, czołowego badacza nauki o polityce społecznej, jest *nauką o działaniach (publicznych i niepublicznych) na rzecz jednostek i grup, zwracających na siebie uwagę ze względu na jakąś „słabość” socjalną, z drugiej strony bada i określa miejsce jednostki i grupy w strukturze społecznej⁵.*

Na gruncie teorii polityki społecznej wyodrębnia się tzw. *kwestię społeczną* (socjalną) rozumianą jako stan *niedostosowania podstaw*

² G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, (red.) G. Szpor, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 15.

³ Orzeczenie TK z dnia 29 września 1993 r. K.17/92, OTK z 1993 r. nr 2, poz. 33.

⁴ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN Sp. z o. o., Warszawa 2006, s. 93.

⁵ J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011, s. 121.

*funkcjonowania społeczeństwa, formacji ustrojowej czy cywilizacyjnej do potrzeb ludzkich*⁶.

Normatywne dookreślenie przywołanych kwestii społecznych (potrzeb) znalazło się w zasadniczym akcie prawnym, tj. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ Postulatem odnoszącym się wprost do *zabezpieczenia społecznego* jest art. 67, stanowiący, że *Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego[...]. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego [...].* Treścią tego prawa jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom prawa do uzyskania świadczeń z szeroko interpretowanego zabezpieczenia społecznego, głównie ze względu na chorobę, inwalidztwo lub podeszły wiek, które implikują niezdolność do pracy i niemożność zaspokojenia własnych potrzeb życiowych.

Mechanizm zabezpieczeniowy zbudowanym jest z wielu podsystemów (filarów), wpisujących się w ochronę obywatela na różnych płaszczyznach jego potrzeb, i co istotniejsze, wykorzystujących różne instrumenty wsparcia uzależnione od faktycznej sytuacji beneficjenta.

Usystematyzowania polityki zabezpieczenia społecznego dokonał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 września 1993 r. – K.17/92, zakładając, iż w skład zabezpieczenia społecznego wchodzi trzy instytucje, tj. ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i w sposób uzupełniający – pomoc społeczna⁸.

⁶ B. Rysz-Kowalczyk, *Kwestie społeczne w różnych wymiarach społecznego zróżnicowania*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, (red.) S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000, s. 57. Por. J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2002, s. 61.

⁷ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁸ S. Bułajewski, M. Dąbrowski, *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) M. Chmaj, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 2006, s. 205. Na tak sformułowany mechanizm zwraca uwagę także J. Jończyk choć nie uznaje go za uzasadniony. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, ZAKAMYCZE, Kraków 2001, s. 30. W takim układzie, pomoc społeczna pełni rolę tylko uzupełniającą w stosunku do ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego. Jest kierowana tylko do tych którzy nie zostali objęci świadczeniami ubezpieczeniowymi i zaopatrzeniowymi.

Na tym etapie analizy, koniecznym wydaje się wytłumaczenie znaczenia uzupełniającej, subsydiarnej roli pomocy społecznej oraz dokonania interpretacji pojęcia subsydiarności w ogóle.

1. Subsidiarność w systemie zabezpieczenia społecznego

Zasada subsydiarności, zamiennie określana mianem pomocniczości, to zasada cechująca się znaczącą wielowymiarowością. Z tego powodu rozpatrywana bywa w licznych kontekstach.

Genezy pomocniczości, wpisującej się dzisiaj w kanon zasad konstytucyjnych, nauka doszukuje się już w starożytności (Arystoteles), a jej obecny wydzźwięk skupia się głównie na systemowym, prawno-ustrojowym aspekcie organizacji państwa i aparatu publicznego oraz na aspekcie socjalno-społecznym (motywacyjnym).

Zarówno w pierwszym, jak i w drugim ze wspomnianych nurtów interpretacyjnych, subsydiarność wiązać należy z nauką społeczną Kościoła katolickiego (Katolicką Nauką Społeczną). Na jej gruncie, Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 r. podkreślał, iż *jednostkom ludzkim nie wolno odejmować i przekazywać społeczności tego, co jednostki te z własnej inicjatywy i własną mogą wytworzyć pracą, tak samo jest naruszeniem sprawiedliwość, gdy się to, co mniejsze i niższe społeczności wykonać i dokonać mogą, przydzielić większym i wyższym władzom społecznym; poza tym wyrządza to szkodę wielką i podrywa porządek społeczny.[...] Sprawy zatem mniejszej wagi i zabiegi skądinąd zbyt drobiazgowo powinna władza państwowa pozostawić niższemu zespołom. Tym swobodniej, usilniej i skuteczniej sprosta tym zadaniom, które do niej wyłącznie należą, ponieważ ona jedna je wykonać zdoła [...]*⁹.

W aspekcie prawno-ustrojowym (systemowym), zasada ta zakłada autonomię publiczno-prawnych korporacji, czyli wspólnot samorządowych (ale i pozarządowych, zawodowych oraz innych). Wymiar ustrojowy łączy się z autonomiczną typologią wspólnot opartą na zasadzie decentralizacji¹⁰ i domniemaniu kompetencji w dziedzinie

S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2008, s. 31.

⁹http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno15051931.html [dostęp na dzień: 10 lutego 2015 r.].

¹⁰ Decentralizacja zakłada względną niezależność jednych organów państwa od innych (samorządu od administracji rządowej). Względność samodzielności wynika z jej ustawowej weryfikacji nadzorem (nadzór weryfikacyjny).

zadań publicznych przyznanym samorządowi terytorialnemu, a w ramach samorządu – gminie, jako jednostce podstawowej¹¹.

Na gruncie przywołanej encykliki (oraz encykliki Jana Pawła II z 1991 r. *Centisimus annus*) wyodrębnia się dwa aspekty tej zasady ustrojowej – negatywny i pozytywny. Negatywny zakłada brak legitymizacji władzy wyższej do odbierania kompetencji szczeblom niższym, dopóki nie zostanie udowodniona ich niewydolność. Aspekt pozytywny nie tylko legitymizuje, ale i zobowiązuje władze wyższego rzędu do działania i przejęcia zobowiązań podmiotów niższych (domniemanych w kompetencjach) w obliczu zaistnienia ich niewydolności w realizacji zadań¹².

Aspekt socjalno-społeczny wiązać należy z rolą wspólnot pośrednich, takich jak rodzina, którą – związaną obowiązkiem alimentacyjnym – wiąże prymat udzielania wsparcia swoim członkom przed alimentacją innych związków publiczno-prawnych, w tym państwa.

Takie rozumienie zasady zakłada zatem prymat alimentacji rodziny nad alimentacją państwa. Wymiar socjalny subsydiarności zakłada ponadto wykorzystywanie systemowych instrumentów wsparcia obywatela, które wypełniają cel motywacyjny, pobudzający beneficjenta do własnej inwencji, kreatywności i współdziałania w zaspokajaniu swoich potrzeb. Co więcej, pomocniczość wsparcia – jeżeli to tylko możliwe – powinna wiązać się z czasową (przejściową) formą świadczonej pomocy.

Opierając pojęcie pomocniczości na motywacyjnej relacji udzielanego wsparcia, a więc własnej kreatywności obywatela, pomocniczość połączyć można również z pewnego rodzaju ekwiwalentnością, dającą zauważyć się w partycypacyjnych (repartycyjnych i kapitałowych) systemach społecznych.

Badawczo istotne jest pojmowanie pomocniczości w kontekście przyjętym na potrzeby orzeczenia uściślającego polski model zabezpieczenia społecznego. Pojęcie uzupełniającej roli pomocy społecznej przyjąć należy jako opcjonalnej, dodatkowej w stosunku do ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego. Jest zatem formą pewnej rezerwy na wypadek niemożności zabezpieczenia obywatela z wykorzystaniem innych form wsparcia.

¹¹ Art. 163, 164 Konstytucji RP.

¹² Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, ZAKAMYCZE, Kraków 1999, s. 15. Współcześnie do dwuwymiarowości owej zasady nawiązał także papież Jan Paweł II w encyklice *Centisimus annus* z 1991 r.

Reasumując, polski system zabezpieczenia społecznego dzieli się według form i sposobów jego realizacji na ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i uzupełniająco fakultatywnie stosowaną pomoc (dawną opiekę) społeczną.

Dokonując ogólnej analizy tej sfery działalności państwa, przyjrzyć należy się wszystkim trzem filarom, ich funkcjom, zadaniom i ustrojowej organizacji. Warto dokonać tego przez pryzmat opisanej zasady subsydiarności, w rozumieniu roli uzupełniającej (pomoc społeczna), roli partycypacyjnej (ubezpieczenia społeczne) oraz w kontekście ustrojowości podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań.

2. Prawne podstawy i geneza instrumentów zabezpieczeniowych

Znaczenie i ranga zabezpieczenia społecznego została potwierdzona m.in. poprzez prawodawcze zainteresowanie podmiotów działających na międzynarodowej arenie praw człowieka, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy czy Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Szczególnie ważną rolę w tym zakresie przypisać należy *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* z 1948 r., która w art. 22 proklamuje prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego. Nie bez znaczenia pozostają postanowienia *Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 1966 r.¹³ oraz Konwencji MOP Nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego z 1952 r.¹⁴ Wśród standardów europejskich, gwarancje zabezpieczenia społecznego Rada Europy zawarła w *Europejskiej Karcie Społecznej* z 1961 r.¹⁵, której art. 12 i 13 tj. *Prawo do zabezpieczenia społecznego* i *Prawo do pomocy socjalnej medycznej* zaliczane są do jej praw fundamentalnych¹⁶ oraz w *Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego* z 1964 r., na grunt którego przeniesiono założenia Konwencji MOP Nr 102¹⁷.

Kwestia ta normatywnie odciska się także w prawodawstwie unijnym (wspólnotowym). Obecnie najdonioślejsze znaczenie przypisuje

¹³ Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 169.

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. nr 93, poz. 775.

¹⁵ Dz. U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.

¹⁶ T. Jasudowicz, *Prawo do godnego poziomu życia i zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, (red.) B. Gronowska et al., „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 425.

¹⁷ Por. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 31-35.

się art. 34 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* z 2000 r.¹⁸, gwarantującemu uprawnienia do świadczeń zabezpieczenia społecznego oraz społecznych usług zapewniających ochronę socjalną. Wcześniej problematyka ta stała się przedmiotem *Traktatu rzymskiego*¹⁹, rozporządzenia EWG Nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie z 1971 r.²⁰ oraz rozporządzenia wykonawczego Nr 574/72 w sprawie wykonania rozporządzenia Nr 1408/71 z 1972 r.²¹ (znowelizowanego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 647/2005 zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie oraz rozporządzenie Rady (EWG) Nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) Nr 1408/71 z 2005 r.²²). Obecnie unijne zasady koordynacji krajowych systemów reguluje rozporządzenie Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z 2004 r.²³, rozporządzenie Nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z 2009 r.²⁴ i najnowsze rozporządzenie Nr 1231/2010 rozszerzające rozporządzenie (WE) Nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) Nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo z 2010 r.²⁵.

Rola przepisów unijnych (wcześniej wspólnotowych) szczególnego znaczenia nabiera w kontekście przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej. Akcesja wiązała się bowiem z koniecznością koordynacji krajowego systemu zabezpieczenia społecznego z ustawodawstwem unijnym, m.in. w zakresie nabywania uprawnień czy obliczania świadczeń. Warto nadmienić, iż w stosunku do zabezpieczenia

¹⁸ Dz. Urz. UE 2007 r. nr C 303/01.

¹⁹ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą* z 1957 r.

²⁰ Dz. Urz. WE z 1971 r. nr L 149.

²¹ Dz. Urz. WE z 1972 r. nr L 74.

²² Dz. Urz. UE z 2005 r. nr L 117/1.G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 14.

²³ Dz. Urz. UE z 2004 nr L 200.

²⁴ Dz. Urz. UE z 2009 r. nr L 284.

²⁵ Dz. Urz. UE z 2010 r. nr L 344.

społecznego nie przewiduje się harmonizacji²⁶ polegającej na przystosowaniu przepisów krajowych do określonych standardów wspólnotowych, a jedynie koordynację, zapewniającą łączność między ustawodawstwem krajowym i wspólnotowym poprzez zastosowanie jednolitych zasad²⁷. Służą do tego wspomniane rozporządzenia (Nr 883/2004, Nr 987/2009 oraz Nr 1231/2010), których celem jest rozstrzygnięcie kolizji w razie sprzeczności ustawodawstw, uregulowanie zasad współpracy władz i instytucji oraz określenie wzajemnej pomocy w sferze zadań z obszaru zabezpieczenia społecznego²⁸.

W kreowaniu obecnego modelu zabezpieczenia społecznego istotny wkład wniosła także Katolicka Nauka Społeczna, wiążąca się ściśle z poglądami papieskimi i dokumentami przez nich wydawanymi.

Od XI w. w spektrum zainteresowań papieży wpisała się problematyka społeczna w rozumieniu wspomnianych już kwestii socjalnych, które początkowo koncentrowały się na relacji pracownik – kapitał, czyli sytuacji (wyzysku) pracownika w dobie rewolucji przemysłowej.

Do spraw pracowniczych, w negacji do własności kolektywnej (państwowej), w encyklice *Rerum novarum*, w 1891 r. odniósł się papież Leon XIII. W encyklice papież podnosił m.in. nieodzowność gwarancji związanych pracą, tj. stwarzania odpowiednich warunków do jej

²⁶ Pod pojęciem harmonizacji należy rozumieć takie zbliżenie norm prawnych państw członkowskich, które zapewni, w oparciu o podobne kryteria, jednakową ochronę wybranych wartości. Nie musi oznaczać jednak identyczności brzmienia poszczególnych przepisów. Z. Zgud, *op. cit.*, s. 90.

²⁷ Do podstawowych zasad koordynacji zaliczamy zasadę równego traktowania obywateli własnych i obcych, zasadę jedności stosowanego ustawodawstwa, zasadę sumowania okresów ubezpieczenia oraz zachowania praw nabytych. W. Koczur, K. Rubel, *Wspólnotowa koordynacja zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, (red.) G. Szpor, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 245 i 246. Konieczność harmonizacji polskiego prawa zabezpieczenia społecznego z unijnym podnosi S. Golinowska, wskazując na obszary dostosowania ustawodawstwa, tj. głównie zakresu pracy i zabezpieczenia społecznego. S. Golinowska, *Polityka społeczna okresu transformacji*, [w:] S. Golinowska *et al.*, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 193.

²⁸ G. Uścińska, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Świadczenia dla osób niepełnosprawnych*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, (red.) L. Frąckiewicz, W. Koczur, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2006, s. 187. Zob. także: D. Dzienisiuk, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Difin, Warszawa 2004, s. 14-17.

świadczenia, ochronę kobiet i dzieci przed wyzyskiem pracodawców, słuszną płacę oraz zapewnienie ochrony pracowniczej poprzez tworzenie i funkcjonowanie organizacji zawodowych.

Kolejną doniosłą z punktu widzenia przedmiotowych kwestii była wydana w 1931 r. przez papieża Piusa XI, wspomniana już encyklika *Quadragesimo anno*. Dokument nie tylko dotyczył materii subsydiarności, ale i nawiązując do zasady dobra wspólnego oraz zasady sprawiedliwości, postulował sprawiedliwość płacy, współudział pracownika i kapitału dla dobra ogółu (dobra wspólnego).

Późniejsze encykliki socjalne stały się odpowiedzią na powojenny kryzys oraz przemiany społeczne i gospodarcze. Jan XXIII w encyklice *Mater et magistra* z 1961 r. na kanwie zasady subsydiarności oraz dobra wspólnego, akcentował potrzebę zwiększenia zatrudnienia, relatywizacji płac do cen towarów oraz upowszechnienie własności prywatnej i wsparcie rolnictwa. W wydanej dwa lata później (1963 r.) encyklice *Pacem in terris*, Jan XXIII do rangi niezaprzeczalnych praw człowieka podniósł godność osoby ludzkiej w kontekście odpowiedniego poziomu stopy życiowej, godziwych warunków pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia, dostępu do nauki i opieki zdrowotnej oraz udziału człowieka w życiu publicznym i w społeczeństwie obywatelskim (poprzez wolność zrzeszania się).

Szczególnie bliskie społeczeństwu polskiemu pozostają encykliki papieża Jana Pawła II. Wydana w 1981 r. encyklika *Laborem exercens* była pewnego rodzaju apotezą pracy ludzkiej, którą Papież – Polak uznawał za klucz do rozwiązywania problemów społecznych, a w bezrobociu – przeciwnie – upatrywał istotne zagrożenie społeczne. W nawiązaniu do ówczesnej sytuacji w Polsce, podkreślał rolę związków zawodowych, chroniących ludzi pracy. Do kwestii pracy Jan Paweł II odniósł się także we wspomnianej encyklice *Centisimus annus* z 1991 r., zakładając wolność pracy i przedsiębiorczości (wolność działalności gospodarczej), przy typowo subsydiarnej roli państwa pozwalającej na inicjatywy oddolne społeczeństwa, i jak najszerszą samorealizację obywateli w sferze socjalnej²⁹.

W polskim dorobku prawnym, zabezpieczenie społeczne stało się przedmiotem konstytucyjnych gwarancji już w trakcie uchwalania *Konstytucji marcowej* z 21 marca 1921 r.³⁰, *Konstytucji PRL* z 22 lipca

²⁹ J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, op. cit., s. 195-203.

³⁰ Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.

1952 r.³¹, a następnie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³², której przepisy doznają uszczegółowienia w normatywnych obszarach ubezpieczenia, zaopatrzenia i pomocy społecznej, stanowiących materiał badawczy w dokonywanej analizie.

Dokonując analizy wyznaczonych orzeczniczo obszarów, zauważyć należy, iż w ujęciu ustrojowym wpisują się one w jeden z działów administracji rządowej. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 1 (w związku z art. 5), ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*³³, dział zabezpieczenie społeczne obejmuje m.in. sprawy ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego, funduszy emerytalnych oraz pomocy społecznej i świadczeń dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Za realizację tych działań odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Obecnie, zgodnie z rozporządzeniem atribucyjnym Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej*³⁴, działem administracji rządowej – zabezpieczenie społeczne kieruje Minister Pracy i Polityki Społecznej.

3. Ubezpieczenie społeczne

W odniesieniu do części składowych zabezpieczenia społecznego, w pierwszej kolejności wyodrębnia się ubezpieczenia społeczne. Filar ten niejednokrotnie traktowany jest ogólnie jako system zabezpieczenia społecznego³⁵.

Zgodnie z definicją przyjętą przez W. Szuberta (prezentowaną przez G. Szpor), *ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nim zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub przynajmniej w poważnej mierze na zbiorowość osób do nich*

³¹ Dz. U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.

³² G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* (2004), *op. cit.*, s. 18.

³³ Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 743 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. z 2011 r. nr 248, poz. 1485.

³⁵ Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 327.

*uprawnionych*³⁶. Układ ten oparty jest na solidarności społecznej, co oznacza, że zabezpiecza każdego ubezpieczonego przed niekorzystnymi zdarzeniami. Jego przymusowość posiada wymiar publiczny, administracyjno-prawny i spoczywa na publicznych organach³⁷.

Z uwagi na zmiany ustrojowe w naszym kraju, model ubezpieczeń społecznych przeszedł znaczącą transformację.

Początki ochrony ubezpieczeniowej sięgają okresu II RP, kiedy po zakończeniu I wojny światowej Polska przejęła wiele normatywnych trendów państw zaborczych.

Ówczesny system był niejednolity. W 1933 r. w ramach tzw. reformy scaleniowej, uchwalona została ustawa z dnia 28 marca *o ubezpieczeniu społecznym*³⁸. Ustawą wprowadzono ubezpieczenie na wypadek choroby i macierzyństwa, na wypadek niezdolności zarobkowania i śmierci osoby ubezpieczonej na wskutek wypadku w zatrudnieniu lub choroby zawodowej oraz innych przyczyn. Ustawa wprowadziła ubezpieczalnie społeczne (chorobowe, emerytalne i wypadkowe) oraz zakłady ubezpieczeń społecznych, takie jak: Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Choroby, Zakład Ubezpieczenia od Wypadków, Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Zakład Ubezpieczeń Pracowników Umysłowych.

Zgodnie z ustawą, obowiązkowemu ubezpieczeniu podlegały wszystkie osoby w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym z wyłączeniem funkcjonariuszy państwowych (głównie umysłowych), zawodowych wojskowych i osób w czynnej służbie wojskowej, duchownych prawnie uznanych wyznań oraz cudzoziemców będących pracownikami dyplomatycznymi. Odrębnie funkcjonowały systemy ubezpieczeniowe wspomnianych funkcjonariuszy państwowych i samorządowych, a także pracowników kolei, pracowników pocztowych i bankowych.

Wszystkie składki ubezpieczeniowe (z wyjątkiem ubezpieczenia wypadkowego) obciążały pracownika i pracodawcę, bez partycypacji finansowej państwa³⁹. Mechanizm ubezpieczeń społecznych oparty na kapitalizacji (bez partycypacji państwa, w oparciu o kapitał gromadzony przez pracownika) zmienił się znacząco po II wojnie światowej,

³⁶ G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* (2004), *op. cit.*, s. 26.

³⁷ W. Muszalski, *op. cit.*, s. 97.

³⁸ Dz. U. z 1933 r. nr 51, poz. 396.

³⁹ Z. Salwa, *op. cit.*, s. 329, 330.

przyjmując trendy paternalistyczne (liberalny system polityki społecznej⁴⁰).

Po zakończeniu wojny, zasadę kapitałowego finansowania ubezpieczeń zastąpił nurt repartycyjny, polegający na pewnego rodzaju solidarności międzypokoleniowej, tj. na finansowaniu świadczeń rentowych i emerytalnych z bieżących składek pokolenia pracującego⁴¹.

Od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku nastąpiło powiązanie ubezpieczeń społecznych z budżetem państwa. Dekret (Rady Państwa) z dnia 25 czerwca 1954 r. *o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*⁴² zakładał realizację powszechnego zaopatrzenia emerytalnego z funduszy (funduszów) państwowych, tworzonych ze składek opłacanych przez zakłady pracy, bez jakichkolwiek potrąceń z wynagrodzeń pracowników. Powszechne zaopatrzenie emerytalne miało na celu zapewnienie pracownikom – wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – świadczeń ze względu na starość lub inwalidztwo, natomiast rodzinom pracowników lub rencistów z uwagi na utratę żywiciela.

Ten okres „gospodarki” ubezpieczeniowej o charakterze budżetowo-finansowym, od roku 1968 zmienił wymiar na funduszowo-budżetowy. Aktem reformującym stała się ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. *o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*⁴³. Cechą nowego modelu ubezpieczeniowego był pewnego rodzaju dualizm form finansowania. Z jednej strony system dotowany był z budżetu państwa, z drugiej - poprzez fundusze celowe, jak Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Rzemieślników, Fundusz Emerytalny,

⁴⁰ Liberalny model polityki społecznej wywodzący się z Wielkiej Brytanii (*welfare state*) I połowy minionego wieku, wykorzystywał instrumenty mające na celu przeciwdziałanie ubóstwu grup społecznych, które nie rokowały możliwości samodzielnego przezwyciężania własnych kryzysów. Formy wsparcia opierały się na pewnego rodzaju minimalizmie i kierowane były do adresatów spełniających przyjętą przesłankę kryterium dochodowego. W modelu tym dochodziło do paternalizmu i opiekuńczości państwa, osłabiającego kreatywność, samozaradność, przezorność ludzi i przeciwnie – zwiększającego ich roszczeniowość. Szerzej: S. Golinowska, *op. cit.*, s. 88-89. Zob. także: J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarznienie chaosu socjalnego, op.cit.*, s. 116.

⁴¹ G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 29.

⁴² Dz. U. z 1954 r. nr 30, poz. 116.

⁴³ Dz. U. z 1968 r. nr 3, poz. 6.

Państwowy Fundusz Kombatantów czy Fundusz Ubezpieczenia Społecznego Niektórych Grup Ludności⁴⁴.

Kolejną zmianą było zintegrowanie środków finansowych (budżetowych i funduszowych) poprzez utworzenie obowiązującego do dziś funduszu celowego – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zmiany zostały wprowadzone zapisami ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. *o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych*⁴⁵. Od 1987 r. model ubezpieczeniowy przybrał charakter funduszowy, co oznaczało ograniczenie roli budżetu państwa do poziomu uzupełniającego (dotacje uzupełniające)⁴⁶.

Z uwagi na przeciążenie i niewydolność tego obszaru działalności państwa wskutek niekorzystnej relacji wpływów funduszowych do wydatków, przeprowadzono kluczową reformę, która weszła w życie od 1999 r.

Aktem reformującym stała się obowiązująca obecnie (i wiodąca) ustawa z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych*⁴⁷, zgodnie z którą ubezpieczenie społeczne obejmuje:

- ubezpieczenie emerytalne,
- ubezpieczenie rentowe,
- ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (zwane ubezpieczeniem chorobowym),
- ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (zwane ubezpieczeniem wypadkowym)⁴⁸,

przy prawie zagwarantowanej zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych.

Uszczegółowienie ww. kwestii pod kątem rodzajów świadczeń, stanowi przedmiot ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*⁴⁹, ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. *o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*⁵⁰ oraz ustawy z dnia 30

⁴⁴ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t1, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 24.

⁴⁵ Tekst jednolity – Dz. U. z 1989 r. nr 25, poz. 137 z późn. zm.

⁴⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 26.

⁴⁷ Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1442.

⁴⁸ Art. 1 *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*.

⁴⁹ Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1440.

⁵⁰ Tekst jednolity – Dz. U. z 2014 r., poz. 159.

października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵¹ (która zastąpiła ustawę z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵²).

Jak przyjęto w części wprowadzającej, w ubezpieczeniach społecznych wyróżnia się zespół tzw. ryzyk losowych (ubezpieczeniowych), których zaistnienie powoduje powstanie prawa do określonych świadczeń. Należą do nich: starość (wiek emerytalny), orzeczona niezdolność do pracy, choroba, w tym choroba zawodowa, wypadek przy pracy, macierzyństwo, śmierć, w tym śmierć żywiciela.

Ryzyko losowe przybiera postać ryzyka dla instytucji ubezpieczeniowej, zobowiązanej do ochrony ubezpieczonego na wypadek zaistnienia okoliczności zaliczanej do wspomnianego ryzyka⁵³. Świadczenia wypłacane są zatem w sytuacji: dożycia wieku emerytalnego, trwałej lub okresowej niezdolności do pracy, niezdolności lub niemożności świadczenia pracy (działalności), wypadku przy pracy lub choroby zawodowej lub śmierci żywiciela, pod warunkiem podlegania odpowiedniemu zakresowi ubezpieczenia.

W obszarze świadczeniowym, z tytułu starości, ubezpieczonemu przysługuje emerytura oraz dodatek pielęgnacyjny do emerytur i rent.

Zabezpieczeniem z tytułu długotrwałej niezdolności do pracy jest renta z tytułu niezdolności do pracy oraz renta szkoleniowa. W przywołanej ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wymieniono trzy rodzaje rent z tytułu niezdolności do pracy. Należy do nich renta stała – przysługująca jeżeli niezdolność do pracy jest trwała, a więc nierokująca odzyskania zdolności do pracy nawet po przekwalifikowaniu, renta okresowa – przysługująca jeżeli niezdolność do pracy ma charakter okresowy, a więc według wiedzy medycznej istnieją rokowania odzyskania zdolności do pracy oraz renta szkoleniowa – przysługująca osobie niezdolnej do pracy, w stosunku do której orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie⁵⁴. Analogiczne

⁵¹ Tekst jednolity – Dz. U. z 2009 r. nr 167, poz. 1322 z późn. zm.

⁵² Tekst jednolity – Dz. U. z 1983 r. nr 30, poz. 144 z późn. zm.

⁵³ Por. I Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 89 i n. J. Jończyk, *op. cit.*, s. 13 i n.

⁵⁴ W. Koczur, *Renty z tytułu niezdolności do pracy w powszechnym systemie ubezpieczeń*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, (red.) L. Frąckiewicz, W. Koczur, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2006, s. 44.

rodzaje renty z tytułu niezdolności do pracy przysługują z ubezpieczenia wypadkowego w oparciu o przepisy *ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*.

W nawiązaniu do świadczeń rentowych, warto zwrócić uwagę na mechanizm orzekania stanowiącego podstawę do ich przyznawanych. W Polsce aktualnie funkcjonują cztery systemy orzekania ustalające uprawnienia do świadczeń rentowych, działające w ramach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Obrony Narodowej. Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych czyli tzw. orzecznictwo o niezdolności do pracy opiera się m.in. na przepisach wspomnianych już ustaw: *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o systemie ubezpieczeń społecznych* oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie *orzekania o niezdolności do pracy do celów rentowych*⁵⁵.

Choroba i macierzyństwo uprawniają do zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku opiekuńczego, zasiłku wyrównawczego oraz świadczenia rehabilitacyjnego.

Z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej może zostać przyznane jednorazowe odszkodowanie oraz świadczenia z tytułu choroby, w tym świadczenia zdrowotne z zakresu stomatologii i szczepień ochronnych, a także zwrot kosztów poniesionych na zakup przedmiotów ortopedycznych.

Śmierć żywiciela rodziny uprawnia jej członków do otrzymania renty rodzinnej, w tym do dodatku do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej oraz zasiłku pogrzebowego (nie tylko w przypadku śmierci żywiciela).

Pomimo licznych reform, podstawowym wykonawcą przepisów o ubezpieczeniach społecznych, który ustala uprawnienia i wypłaca świadczenia ubezpieczeniowe pozostaje Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jest on państwową jednostką organizacyjną (zakładem administracyjnym), posiadającą osobowość prawną. W ramach opisanego modelu, składki odprowadza się co miesiąc na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, chorobowe i wypadkowe. Zgromadzonymi funduszami zarządza i wypłaca świadczenia Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jako państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest ZUS. Podmiotami zobowiązanymi do realizacji ubezpieczeniowych

⁵⁵ Dz. U. nr 273, poz. 2711.

obowiązków są także otwarte fundusze emerytalne (OFE) oraz płatnicy składek.

Chociaż sygnalizacyjnie zaakcentować należy odrębność opisanego systemu ubezpieczeń społecznych, realizowanego w ramach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od ubezpieczeń społecznych rolników, realizowanego w oparciu o ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników*⁵⁶, w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W ubezpieczeniu rolniczym składki odprowadza się co kwartał na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, chorobowe, macierzyńskie i wypadkowe, a przy orzekaniu o niezdolności do pracy brany jest pod uwagę aspekt pracy w gospodarstwie rolnym.

Systemowi ubezpieczeń społecznych przypisać można zatem pewne cechy charakterystyczne. Należy do nich m.in.: powiązanie z pracą, przymusowość, składkowość, występowanie wspólnego funduszu gromadzącego środki (FUS), wystąpienie oznaczonego ryzyka, szkody i jej pokrycia. *Ubezpieczenie polega na rozłożeniu ciężaru szkody na wszystkich uczestniczących w tworzeniu wspólnego funduszu, który zabezpiecza opłacającemu składki pokrycie szkody o charakterze „wypadku losowego”*⁵⁷. Obowiązek pokrywania składki wpisano zarówno w obowiązki płatnika (co do zasady pracodawcy) oraz samego ubezpieczonego, który partycypuje w utrzymaniu układu gwarantującego wsparcie w razie zaistnienia okoliczności (ryzyk) losowych.

Obecny model ubezpieczeń społecznych przeszedł wiele etapów reformujących. Początkowo oparty na subsydiarno-kapitałowej partycypacji pracownika, przeszedł w okresie ustroju komunistycznego w fazę paternalizmu i alimentacji państwa w ramach systemu repartycyjnego, aby w okresie państwa demokratycznego ponownie oprzeć się na subsydiarnym współdziale obywatela (ubezpieczonego) we współtworzeniu systemu określanego jako mieszany – repartycyjno-kapitałowy, gdzie redystrybucja odbywa się na poziomie funduszu

⁵⁶ Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 z późn. zm.

⁵⁷ G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, (red.) G. Szpor, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 24.

emerytalnego – FUS (lub w ramach KRUS), a kapitałowa inwestycja na gruncie otwartych funduszy emerytalnych (OFE)⁵⁸.

4. Zaopatrzenie społeczne

Najtrudniej definiowalną dziedziną w obszarze zabezpieczenia społecznego jest zaopatrzenie społeczne. Jego istotą w głównej mierze jest nieskładkowość oraz brak związku ze świadczoną przez beneficjenta pracą.

Do zasadniczych cech świadczeń zaopatrzeniowych – poza bezskładkowym charakterem – zalicza się przyznawanie ich przez organy administracji publicznej i finansowanie z publicznych funduszy, na poziomie zaspokajającym potrzeby podstawowe, *według kryterium potrzeb lub zasług*⁵⁹.

Jak podkreślono, ten filar zabezpieczenia społecznego jest dość niejednoznacznie i niejednolicie prezentowany w literaturze. Najczęściej system zaopatrzeniowy analizowany jest przez pryzmat świadczeń przyznawanych dla osób niepełnosprawnych, jak pisze G. Szpor – *inwalidów od urodzenia i inwalidów wojennych*⁶⁰.

Można zaryzykować zatem sąd, iż mechanizm zaopatrzenia społecznego jest konstrukcją mieszaną – pośrednią pomiędzy ubezpieczeniem a pomocą społeczną. Przemawia za tym pewna zależność, polegająca na wyodrębnieniu podmiotów przyznających świadczenia zaopatrzeniowe, mianowicie jednostki pomocy społecznej lub Zakład Ubezpieczeń Społecznych, którzy realizują zadania zaopatrzeniowe ze środków państwowych (budżetu państwa lub funduszu celowego – PFRON⁶¹).

W obszar zaopatrzenia społecznego osób niepełnosprawnych wpisują się głównie zadania i cele rehabilitacji społecznej i zawodowej. Obie instytucje realizowane są w oparciu o regulacje ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób

⁵⁸OFE – otwarte fundusze emerytalne funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych* – Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 989 z późn. zm.

⁵⁹ G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* (2011), *op. cit.*, s. 23.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 24.

⁶¹ PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

niepełnosprawnych⁶², przypisywanej często do szeroko rozumianej sfery pomocy społecznej⁶³.

Zgodnie z definicją zawartą w wiodącej ustawie, *rehabilitacja społeczna*⁶⁴ ma na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym i jest realizowana przede wszystkim przez: wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej, wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych, likwidację barier, a także kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi.

Jednostkami odpowiadającymi za realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej są powiatowe centra pomocy rodzinie jako jednostki organizacyjne pomocy społecznej (działające w ramach powiatowej administracji zespolonej).

Do najważniejszych form wsparcia rehabilitacji społecznej realizowanej przez starostów lub prezydentów miast (w miastach na prawach powiatu⁶⁵) należy dofinansowanie: turnusów rehabilitacyjnych dla osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze i sprzęt rehabilitacyjny. Narzędziami rehabilitacji społecznej jest także dofinansowywanie znoszenia barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, finansowanie organizacji sportu, kultury, rekreacji i turystyki dla osób niepełnosprawnych oraz prowadzenia warsztatów terapii zajęciowej.

Realizacja *rehabilitacji zawodowej*⁶⁶ mającej na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa

⁶² Tekst jednolity – Dz. U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 z późn. zm.

⁶³ Por. S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, op. cit. s.14.

⁶⁴ Zgodnie z art. 9 ust. 1 *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*.

⁶⁵ W oparciu o zmiany wprowadzone do *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (nowelizacja z dnia 20 grudnia 2002 r.), koncepcja scedowania zadań z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych na starostów, została legalnie rozszerzona na prezydentów miast na prawach powiatu, gdyż zgodnie z art. 92 ust. 2 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) – miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie.

⁶⁶ Zgodnie z art. 8 ust. 1 *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*.

pracy, na szczeblu powiatowym została powierzona głównie powiatowym urzędom pracy (podobnie jak centra pomocy rodzinie, funkcjonującym w ramach powiatowej administracji zespolonej).

W celu aktywizacji (rehabilitacji) zawodowej przyznaje się jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej (rolniczej), ewentualnie na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej lub dofinansowuje się 50% wysokości oprocentowania kredytu zaciągniętego na rozpoczęcie takiej działalności. Do instrumentów rehabilitacji zawodowej zalicza się także refundację składki na ubezpieczenie społeczne (ZUS, KRUS) oraz finansowanie szkoleń i przekwalifikowania zawodowego osób niepełnosprawnych.

Wynika z tego, iż znaczącą część zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej sędowano na samorząd terytorialny szczebla powiatowego – starostów oraz działające w ich imieniu powiatowe centra pomocy rodzinie lub powiatowe urzędy pracy. Na poziomie województwa (w ramach struktur samorządowych) funkcje te sprawują regionalne ośrodki polityki społecznej. Z uwagi na dualizm zadań na szczeblu wojewódzkim, zadania z zakresu administracji rządowej w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych wykonują także wojewodowie przy pomocy wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich.

Niemal wszystkie zadania rehabilitacji społecznej i zawodowej pokrywane są ze środków PFRON, a beneficjenci wsparcia weryfikowani są według kryterium formalnoprawnego, tzn. posiadania odpowiedniego orzeczeniem pochodzącego od organu administracji publicznej.

Do nurtu zaopatrzeniowego, mającego na celu zapewnienie każdemu obywatelowi materialnych podstaw egzystencji, bez względu na aktywność zawodową, zalicza się także świadczenia rodzinne⁶⁷. Świadczenia te, podobnie jak rehabilitacja społeczna i zawodowa, często wpisywane są w model tzw. pomocy społecznej *sensu largo*, który różni się od pomocy społecznej w ujęciu ścisłym (realizowanej w oparciu o ustawę o pomocy społecznej) typologią świadczeń. Świadczenia rodzinne mają charakter publicznych praw podmiotowych, gdy większość świadczeń pomocowych przybiera postać uznaniową.

Świadczenia rodzinne, to kompleks zaopatrzeniowych świadczeń pieniężnych realizowanych obecnie w oparciu o unormowania ustawy

⁶⁷ A. Kisielewicz, *Zarys prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, wyd. czwarte zmienione, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl 2008, s. 339.

z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁶⁸. W przeważającej mierze ich otrzymanie uzależnione jest od spełnienia przez rodzinę odpowiedniego kryterium dochodowego. Aktualne kryterium określa rozporządzenie 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 rodzinnych⁶⁹ na poziomie 574 zł⁷⁰.

Do wiodących świadczeń zalicza się zasiłek rodzinny wraz z dodatkami do niego, świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek pielęgnacyjny oraz specjalny zasiłek opiekuńczy.

Zasiłek rodzinny przyznawany jest w celu częściowego pokrycia wydatków związanych z utrzymaniem dziecka, a osoba uprawniona do niego korzysta jednocześnie z dodatków: z tytułu urodzenia dziecka, z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, z tytułu samotnego wychowywania dziecka, z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka, z tytułu rozpoczęcia przez dziecko roku szkolnego, z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

Świadczenie pielęgnacyjne jest formą wsparcia, materialnie rekompensującą konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, powodującą niepodjęcie lub rezygnację z zatrudnienia i innej pracy zarobkowej. Do świadczenia uprawniony jest opiekun dziecka, którego niepełnosprawność powstała przed 18 rokiem życia albo przed 25 rokiem życia w przypadku dziecka uczącego się.

Specjalny zasiłek opiekuńczy spełnia funkcję rekompensującą w okolicznościach rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (od 1 stycznia 2015 r. także jej nie podjęcia), jeżeli opieką otacza się osobę dorosłą 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 w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

⁶⁸ Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1456.

⁶⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 959.

⁷⁰ Zgodnie jednak z art. 5 ust. 2 ustawy, w przypadku dziecka niepełnosprawnego w rodzinie, kryterium dochodowe zostaje podwyższone do kwoty 664 zł.

Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje opiekunowi na dziecko niepełnosprawne (niezdolne do samodzielnej egzystencji), jako zabezpieczenie na częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy dziecku w związku z jego niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Ponadto przysługuje osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub umiarkowanym jeżeli niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 21 roku życia) oraz osobie, która ukończyła 75 lat, z uwagi na konieczność pokrycia wspomnianych kosztów.

Do świadczeń rodzinnych zalicza się także jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka, tzw. „becikowe”, które przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1922 zł⁷¹.

Wartym zauważenia jest, iż utworzenie prezentowanego katalogu świadczeń rodzinnych powstało z recepcji świadczenia pomocy społecznej, jakim był zasiłek stały uregulowany w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. *o pomocy społecznej*⁷² i przemianowania go w świadczenie pielęgnacyjne oraz przejęcia (i poszerzenia) świadczeń ubezpieczeniowych uregulowanych w ustawie z dnia 1 grudnia 1994 r. *o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych*⁷³. Nawiasem mówiąc, ustawa z 1994 r. przekształciła wcześniej funkcjonujący model ubezpieczeniowy, uregulowany dekretem z dnia 28 października 1947 r. *o ubezpieczeniu rodzinnym*⁷⁴ – w system zaopatrzeniowy⁷⁵.

Jako formę zaopatrzeniową (przyznawaną przez organ ubezpieczenia społecznego – ZUS) kwalifikuje się także instrument kompensacyjny w postaci renty socjalnej. Świadczenie to, analogicznie jak wspomniane wcześniej świadczenie pielęgnacyjne, zostało w 2003 r., wyodrębnione z pomocy społecznej, w której realizowano go jako zasiłek stały, na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. *o pomocy społecznej*.

Obecnie renta socjalna uregulowana przepisami ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. *o rencie socjalnej*⁷⁶, przysługuje osobie pełnoletniej, całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności

⁷¹ Ograniczenie dochodem tego świadczenia obowiązuje dopiero od 1 stycznia 2013 r.

⁷² Tekst jednolity – Dz. U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 z późn. zm.

⁷³ Tekst jednolity – Dz. U. z 1998 r. nr 102, poz. 652 z późn. zm.

⁷⁴ Dz. U. z 1947 r. nr 66, poz. 414.

⁷⁵R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne/komentarz*, Wydawnictwo Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2010, s. 24.

⁷⁶ Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 982 z późn. zm.

organizmu, które powstało przed ukończeniem 18 roku życia albo w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25 lat, a także w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w obszarze uregulowań zaopatrzeniowych, w trybie szczególnym, na podstawie *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* przyznaje (decyzją Prezesa ZUS) świadczenia specjalne w postaci specjalnej renty z tytułu niezdolności do pracy, specjalnej emerytury lub renty rodzinnej dla osób, które wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają wymogów formalnych uzyskania emerytury lub renty, a nie posiadają środków na utrzymanie. Świadczenia w całości pokrywane są z budżetu państwa, co wyróżnia je od świadczeń ubezpieczeniowych.

W oparciu o unormowania ww. ustawy, z budżetu państwa finansowane są także – mające charakter zaopatrzeniowy – specjalne renty i emerytury przyznawane przez Prezesa Rady Ministrów dla osób posiadających specjalne zasługi dla kraju, np. w dziedzinie kultury czy sportu.

Niewątpliwie, zaopatrzeniowe znaczenie przypisać należy także świadczeniom dla inwalidów wojennych, udzielanych ze względu na powiązanie ich potrzeb i zasług.

Regulująca tę sferę ustawa z dnia 29 maja 1974 r. *o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin*⁷⁷, do świadczeń zaopatrzeniowych zalicza m.in. rentę inwalidzką (z tytułu niezdolności do pracy), rentę rodzinną, dodatki do rent, zasiłek pogrzebowy oraz inne uprawnienia i przywileje ustalane i wypłacane przez ZUS ze środków funduszy państwowych.

Do unormowań *ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin* odsyłają także przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. *o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*⁷⁸, przewidującej świadczenia dla kombatantów, tj. głównie dla osób które brały udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych lub, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego. Ponadto, *ustawa o kombatantach...* gwarantuje uprawnionym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej lub w sytuacji związanej z zaistnieniem zdarzeń losowych, pomoc pieniężną, w tym na częściowe pokrycie kosztów zakupu wózka inwalidzkiego, sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów

⁷⁷ Tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r. nr 101, poz. 648 z późn. zm.

⁷⁸ Tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r., poz. 400 z późn. zm.

ortopedycznych, środków pomocniczych, likwidację barier architektonicznych (mieszkaniowych) oraz opłacanie pomocy pielęgnacyjnej.

Do realizacji wskazanych zadań (zleconych z zakresu administracji rządowej i finansowanych z budżetu państwa) zobowiązano gminę.

5. Pomoc społeczna

Trzecim filarem zabezpieczenia społecznego jest – znajdująca zastosowanie subsydiarnie, czyli uzupełniająco – pomoc społeczna. Zgodnie z ustawową definicją, *pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości*⁷⁹.

Za S. Niteckim, wyróżniającym elementy tego systemu, zaznaczyć przyjdzie, iż *pomoc społeczna jest zadaniem stojącym przed organami administracji publicznej, adresatem działań są osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć, a przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne nie mają charakteru ekwiwalentnego*⁸⁰.

Zgodnie z podejściem prezentowanym przez M. Baron-Wiaterek, ogólnym celem działania pomocy społecznej, jako dziedziny zabezpieczenia społecznego, pozostaje *całokształt środków i działań podejmowanych przez instytucje publiczne zmierzających do zabezpieczenia obywateli znajdujących się w sytuacji grożącej niezaspokojeniem ich podstawowych potrzeb*⁸¹. Według P. Brody-Wysockiego, pomoc społeczna stanowi natomiast jeden z *podstawowych instrumentów redukcji nierówności*⁸².

⁷⁹ Art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.

⁸⁰ S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, wyd.3, Wydawnictwo Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2012, s. 19.

⁸¹ M. Baron-Wiaterek, *Administracja publiczna wobec osób w podeszłym wieku*, [w:] *W obliczu starości*, (red.) L. Frąckiewicz, ROPS Województwa Śląskiego, Augustana Sp. z o.o., Katowice 2007, s. 106-107. Por. także: G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego (2004)*, *op. cit.*, s. 23.

⁸² P. Broda-Wysocki, *Pomoc społeczna. Pomagać i motywować do indywidualnej aktywności*, [w:] *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, (red.) S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, s. 142.

Dość zbieżnie definiowany w literaturze mechanizm pomocy społecznej (dawnej opieki społecznej), podobnie jak wcześniej opisywane systemy, przeszedł transformację związaną ze zmianami politycznymi i gospodarczymi. Ewoluuąc od filantropii i dobroczynności prywatnej, przez dobroczynność publiczną, do publicznej opieki społecznej, został oparty na założeniach ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. *o opiece społecznej*⁸³. Zgodnie z unormowaniami tej ustawy, opieka społeczna miała na celu zaspokajanie, ze środków publicznych, niezbędnych potrzeb życiowych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi, własną pracą uczynić tego nie mogli. Ustawa wyznaczała zakres podmiotów (samorządy gminne) i środki (samorządowe wspierane subwencjami z budżetu państwa) na zaspokajanie potrzeb. Określała także zróżnicowane i rozległe formy pomocy, jak: dostarczanie żywności, odzieży, zapewnienie schronienia, udzielanie pomocy w odzyskaniu zdolności do pracy, udzielanie pomocy w nabyciu narzędzi do pracy, wsparcie młodocianych w przygotowaniu zawodowym czy działania wychowawcze wobec dzieci.

W okresie państwa socjalistycznego, zapotrzebowanie na pomoc społeczną (nazewnictwo wprowadzone do Konstytucji PRL z 1952 r.) traktowane było jako wstydlivy problem, co doprowadziło do stopniowego ograniczania wagi tej sfery i jej przydatności. Co więcej, w okresie PRL obowiązywała nieprzystosowana *ustawa o opiece społecznej* z 1923 r.⁸⁴, a proces administrowania opierał się głównie na aktach pozaustawowych (okólnikach i instrukcjach ministrów), którymi regulowano przyznawanie świadczeń pomocowych.

Zmiany w tej dziedzinie nastąpiły wraz z I etapem reformy administracyjnej państwa, wcielającej w życie zasadę decentralizacji i pomocniczości. Większą część zadań z zakresu pomocy społecznej scedowano na przywrócony samorząd gminny, a w nim na ośrodki pomocy społecznej, utworzone na podstawie przywoływanej już ustawy z dnia 30 listopada 1990 r. *o pomocy społecznej*. W akcie tym zebrano rozproszone wcześniej regulacje oraz określono rodzaje świadczeń, zasady i tryb ich przyznawania. Do sytuacji warunkujących przyznanie pomocy zaliczono: ubóstwo, sieroctwo, bezrobocie, bezdomność, potrzebę ochrony macierzyństwa, upośledzenie fizyczne i umysłowe,

⁸³ Dz. U. nr 92, poz. 726 z późn. zm

⁸⁴ Ustawę z 1923 r. utrzymał w mocy oraz poszerzył o opiekę lekarską dekret z dnia 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej (Dz. U. z 1947 r. nr 65, poz. 389).

długotrwałą chorobę, alkoholizm, narkomanię, a z czasem i niepełnosprawność.

Podczas II etapu reformy administracyjnej wprowadzono zmiany w systemie realizacji zadań publicznych z zakresu szeroko ujmowanej pomocy społecznej, w tym polityki prorodzinnej, opieki nad dzieckiem i rodziną oraz wspierania osób niepełnosprawnych. Wskutek nowego podziału terytorialnego państwa, na poziomie powstałych od 1 stycznia 1999 r. powiatów powołano powiatowe centra pomocy rodzinie, które przejęły, podobnie jak wcześniej ośrodki pomocy społecznej, część zadań realizowanych dotychczas przez agendy rządowe. Na poziomie wojewódzkim utworzono regionalne ośrodki polityki społecznej, które przejęły zadania o charakterze koordynacyjnym i promocyjnym.

Obecnie pomoc społeczna, opierając swe działania na szeroko interpretowanej subsydiarności, funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, która zastąpiła ustawą o tej samej nazwie z 1990 r.⁸⁵

W obecnym kształcie, mechanizm pomocowy opiera się w szczególności na: przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń, prewencyjnie traktowanej pracy socjalnej, prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, analizie i ocenie zjawisk społecznych, realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Do podstawowych celów pomocy społecznej zalicza się m.in. wsparcie beneficjentów (osób lub całych rodzin) w przewyciężeniu ich trudnej sytuacji życiowej, doprowadzenie – w miarę możliwości – do ich życiowego usamodzielniania i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Celem działań jest także integracja ze środowiskiem osób wykluczonych społecznie oraz stworzenie adekwatnej do potrzeb sieci usług socjalnych.

Nawiązując do przywołanych wcześniej trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin, w oparciu o regulację ustawową, upatrywać ich należy w zjawiskach: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, w tym alkoholizmu i narkomanii, przemocy w rodzinie, handlu ludźmi, a także w potrzebie ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności

⁸⁵ Na temat genezy i reform systemu pomocy społecznej szerzej: S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, op. cit. s. 17-29, G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* (2011), op. cit., s. 21-22.

w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), trudności w integracji cudzoziemców, konieczności przystosowania się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego oraz w zaistnieniu zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych lub ekologicznych indukujących sytuację kryzysową osoby lub rodziny.

Sama ustawa, normatywnie dokonuje podziału świadczeń na pieniężne i niepieniężne. Do świadczeń pieniężnych zaliczono: zasiłek stały, okresowy, celowy oraz specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Świadczeniami niepieniężnymi są natomiast: praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, udzielenie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej (w tym w rodzinnym domu pomocy), pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

Świadczenia mogą być udzielane nieodpłatnie i odpłatnie, a część z nich może podlegać zwrotowi. W pokrywaniu kosztów świadczeń pomocy społecznej uczestniczą na zasadzie subsydiarności sami beneficjenci (przy korzystaniu z ośrodków wsparcia, mieszkań chronionych, ośrodków interwencji kryzysowej, domów pomocy społecznej, domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży i in.). Wysokość odpłatności określa w formie decyzji podmiot kierujący, a zasady odpłatności określone są w warstwie normatywnej, w tym na gruncie aktów prawa miejscowego.

Przyjąć zatem należy, iż pomoc udzielana jest w różnorodnych formach. Wyróżnia się wśród nich pomoc finansową, przyznaną w formie zasiłkowej, pomoc instytucjonalną (kierowanie do domów pomocy społecznej oraz ośrodków wsparcia różnego typu), pomoc

usługową (usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne oraz specjalistyczne usługi dla osób zaburzonych psychicznie) oraz pomoc w formie rzeczowej (przyznanie schronienia, odzieży, posiłku, zakup opału, bilet kredytowany i in.)⁸⁶.

Formalnoprawnym warunkiem przyznawania świadczeń pomocowych jest spełnienie kryterium dochodowego, ustalonego obecnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowania kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej w wysokości 542 zł dla osoby samotnie gospodarującej oraz 456 zł dla osoby w rodzinie.

Istotnym z punktu widzenia dokonywanej analizy jest zwrócenie uwagi na element pomocy społecznej wyodrębniony w 2011 r. z ustawy o pomocy społecznej. Mianowicie, zapisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁸⁷ (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2012 r.) wyłączono z ustawy obszar uregulowań związanych z ochroną dziecka i rodziny.

Obecnie, według przepisów nowej ustawy, wspieranie rodziny, rozumiane jako zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania opiekuńczo-wychowawczych funkcji, z wykorzystaniem narzędzi wspierających i terapeutycznych (prewencyjnych) realizowane jest na gruncie gminnym. Piecza zastępcza natomiast, mająca na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców, realizowana jest przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego prowadzące placówki opiekuńczo-wychowawcze, z położeniem jednak nacisku na jednostki powiatowe.

Z uwagi na fakt, iż na potrzeby artykułu przyjęto ścisłe rozumienie pomocy społecznej, czyli uregulowanej w ustawie o pomocy społecznej, system wspierania rodziny i pieczy zastępczej nie zostanie szczegółowo omówiony, co nie umniejsza jego znaczenia i wkładu w ochronę rodziny, a szczególnie dziecka.

Jak już zaznaczono, zadania pomocowe, zgodnie z zasadą subsydiarności, realizowane są w ramach administracji samorządowej. Wsparcie udzielane jest głównie przez gminne (miejskie) ośrodki pomocy społecznej na szczeblu gminnym, ale i powiatowe centra

⁸⁶ S. Nitecki, *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, op. cit., s. 140.

⁸⁷ Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.

pomocy rodzinie na szczeblu powiatowym, a także w ograniczonym zakresie – przez regionalne ośrodki polityki społecznej na szczeblu wojewódzkim.

Podsumowanie

Na początku rozważań postawiono szereg pytań istotowo związanych z celem funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego, z jego strukturą, zakresem i formami udzielanego obywatelom wsparcia.

Problem badawczy przyjęto kontekstowo; formułując pytanie o istotę działania tej sfery ochronnej państwa (samorządu) w odniesieniu do realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości.

Przeprowadzona analiza wykazała, że nie tylko ustrojowe, ale i merytoryczne ukształtowanie obecnego modelu zaopatrzeniowego jest efektem przemian ustrojowych, politycznych i światopoglądowych dokonujących się w naszym kraju na przestrzeni obecnego i minionego stulecia.

W szeroką pod względem zakresu i stosowanych form, politykę zabezpieczenia społecznego wpisuje się normatywny obszar ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego oraz uzupełniająco – pomocy społecznej. Przy pomocy tak skonstruowanego mechanizmu, państwo realizuje ogólny cel zabezpieczenia społecznego, jakim jest socjalne wsparcie obywateli. Ten silnie rozczłonkowany układ zapewnia kompleksową ochronę, wypełniając cechy metody ubezpieczeniowej – partycypacyjnej (składkowej), opiekuńczej – subsydiarnie realizowanej wobec członków wspólnoty samorządowej oraz przyjmującej cechy obu wspomnianych filarów – metody zaopatrzeniowej – realizowanej przez państwo ze względu na konieczność zaspokojenia lub kompensacji potrzeb lub uznania istotnych zasług obywateli.

Pomiędzy trzema obszarami występują oczywiste różnice, ale i podobieństwa. Niewątpliwie kwestią łączącą wszystkie trzy działy zabezpieczenia społecznego jest ich publiczno-prawny charakter. Z jednej strony bowiem, zabezpieczenie społeczne stanowi zespół działań i form realizowanych w interesie publicznym (na rzecz obywateli), z drugiej – realizowany jest przez podmioty należące do

szeroko rozumianej administracji publicznej⁸⁸. Ponadto, metodę ubezpieczeniową i zaopatrzeniową w dużej mierze łączy organ udzielający wsparcia czyli ZUS (w ramach metody zaopatrzeniowej: renta socjalna, renty i emerytury specjalne). Istotna zbieżność realizatorów zadań występuje także pomiędzy pomocą społeczną, za którą odpowiada głównie wójt, zaopatrzeniowymi świadczeniami rodzinnymi realizowanymi również na poziomie gminy czy rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, której wykonawcą jest starosta lub prezydent miasta (w miastach na prawach powiatu).

W wyróżnianiu podobieństw, warto zwrócić uwagę na przesłanki (podstawy) udzielanego wsparcia ubezpieczeniowego, pomocowego i zabezpieczeniowego. Ubezpieczenia opierają swoje gwarancje na zaistnieniu ryzyk losowych, jak: podeszły wiek, niezdolność do pracy, choroba, w tym choroba zawodowa, wypadek przy pracy czy konstytucyjnie zagwarantowana ochrona macierzyństwa. Uzasadnieniem stosowania instrumentów pomocy społecznej jest natomiast katalog kwestii (ryzyk) socjalnych, jak: ubóstwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, choroba, ochrona macierzyństwa i wiele innych, określonych na gruncie *ustawy o pomocy społecznej*, jako trudnych sytuacji życiowych. Przesłanki: ubóstwa, konieczności ochrony macierzyństwa, naruszenia sprawności organizmu i niepełnosprawności normatywnie wiąże się także ze świadczeniami zaopatrzenia społecznego.

Pewna cecha wspólna pomiędzy modelem zaopatrzeniowym a pomocowym dostrzegalna jest także w kryterium potrzeb. Wymiar wsparcia pomocy społecznej w swoistej analogii do zaopatrzenia społecznego opiera uzasadnienie swych działań na określonej potrzebie skorelowanej z prawnie przyjętym kryterium, głównie kryterium dochodowym. Co więcej, w pomocy społecznej mamy do czynienia ze świadczeniami przyjmującymi charakter publicznych praw podmiotowych (zasilek stały, zasilek okresowy, formy pieczy zastępczej), co znajduje wyraz także w ochronie zaopatrzeniowej (świadczenia rodzinne, renta socjalna, świadczenia kombatanckie i inwalidzkie). Tożsamo w zaopatrzeniu i pomocy społecznej występują także liczne świadczenia o charakterze uznaniowym. W pomocy społecznej, poza świadczeniami opartymi na publicznym prawie

⁸⁸ Na przewartościowanie charakteru publicznego nie wpływa nawet prywatyzacja zadań publicznych, która stanowi dość powszechne zjawisko na gruncie pomocy społecznej.

podmiotowym, charakter uznaniowy przypisać należy niemal wszystkim formom wsparcia. W zaopatrzeniu społecznym, do decyzji wolnych, opartych na luzach decyzyjnych zaliczyć należy świadczenia emerytalne i rentowe o charakterze specjalnym i świadczenia rehabilitacji społecznej i zawodowej, których reglamentacja wiąże się z nieadekwatną do potrzeb ilością przekazywanych samorządom środków przez PFRON⁸⁹.

Odmiennością cechują się natomiast wszystkie trzy obszary aktywności publicznej pod względem sposobu i źródeł ich finansowania. Oparte na partycypacji składkowej ubezpieczenia społeczne, realizowane są z funduszu składkowego, pomoc zaopatrzeniowa – z budżetu państwa, a świadczenia pomocowe – głównie (poza zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej) z własnych środków samorządowych, wspieranych ewentualnie dotacjami z budżetu państwa.

Znaczące antynomie, charakteryzujące poszczególne obszary występują na gruncie podmiotowym. Dostępność do opisanych środków ochronnych opiera się bowiem na swoistej reglamentacji prawnej. System ubezpieczeń społecznych weryfikuje uprawnionych według kryterium opłacania składek ubezpieczeniowych. Z tego względu świadczenia kierowane są głównie do osób aktywnych zawodowo obecnie lub w przeszłości, ewentualnie do ich rodzin, po spełnieniu niejednokrotnie dodatkowych, prawnie określonych wymogów formalnych (okresy składkowe). Również zaopatrzeniowe narzędzia wsparcia kierowane są do osób spełniających szereg wymogów, zarówno natury prawnej i faktycznej. Istotnym elementem tej sfery zabezpieczenia jest kryterium potrzeb skorelowanych ze spełnieniem przyjętego kryterium, jak sprawność organizmu uniemożliwiająca zarobkowanie, prawnie orzeczona niepełnosprawność czy kryterium dochodowe lub uznane zasługi dla państwa. Pomoc społeczna za beneficjentów uznaje osoby lub rodziny ubogie (według kryterium dochodowego), które samodzielnie nie są w stanie pokonać trudnych sytuacji życiowych pomimo wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości. W oparciu o przywoływaną wielokrotnie subsydiarność, cechą działań pomocowych jest prewencyjność i motywacyjność. Stąd, podmiotami ochrony są osoby lub rodziny spełniające szereg przesłanek prawnych

⁸⁹ Warto podkreślić, iż świadczenia z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej nie są przyznawane w formie aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Normatywnie przyjętą formą załatwiania spraw jest pismo urzędowe lub umowa cywilnoprawna zawierana ze starostą lub prezydentem miasta (w miastach na prawach powiatu).

i faktycznych (niejednokrotnie weryfikowanych uznaniowo), ale rokujące na przyszłość samodzielnością w przewyciężaniu kryzysów⁹⁰.

Na podstawie dokonanej analizy wywieść można, iż sfera zabezpieczenia społecznego oparta jest na dwóch skrajnie różnych filarach pod względem ustrojowym, materialnym i finansowym, tj. ubezpieczeniu społecznym i pomocy społecznej. Trzeci obszar – zaopatrzeniowy pełni funkcję pośrednią; przyjmując charakterystyczne cechy ubezpieczeniowe, kompensacyjne (świadczenia specjalne, świadczenia kombatanckie, renta socjalna) lub pomocowe – mając na myśli świadczenia rodzinne czy wsparcie osób niepełnosprawnych, które nawiasem mówiąc wpisywane są niejednokrotnie do tzw. pomocy społecznej *sensu largo*.

Obecnie, silnie rozczłonkowana i niejednolita konstrukcja zabezpieczenia społecznego, stanowi niezwykle istotne narzędzie polityki społecznej państwa, wpisujące swoje ochronne działania w konstytucyjny katalog wolności i praw o charakterze socjalnym.

Jego niewątpliwą kompleksowość wiązać należy nie tylko z różnorodnością form zabezpieczeniowych, ale i z szerokim spektrum ochrony obywatela. Literalnie wyodrębnione prawo do zabezpieczenia społecznego ujęte w art. 67 Konstytucji RP, gwarantuje (w zakresie i formach określonych w licznych ustawach) zabezpieczenie obywatela w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo albo podeszły wiek, jak i w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli. Do nurtu zabezpieczeniowego przystają także i inne gwarancje konstytucyjne. Wspomnieć tutaj należy o prawie do zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych, uregulowanym w art. 69 Konstytucji RP, a realizowanym przez instrumenty pomocy i rehabilitacji społecznej oraz rehabilitacji zawodowej. Również art. 71 ustawy zasadniczej, zobowiązujący państwo (administrację) do zapewnienia ochrony rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnej i niepełnej, doznaje materialnej realizacji na gruncie świadczeń rodzinnych, wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Z pieczą zastępczą (a tym samym pomocą społeczną) wiązać należy także

⁹⁰ W pomocy społecznej istnieją jednakże i takie narzędzia, które nie mają charakteru motywacyjnego. Należą do nich głównie: umieszczanie w domach pomocy społecznej, usługi opiekuńcze, opłacanie składek za osobę rezygnującą z zatrudnienia z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad osobą zależną czy zasiłek stały, posiadający wymiar bardziej zaopatrzeniowy (kompensacyjny) niż pomocowy.

konstytucyjną gwarancję zapewnienia przez władze publiczne pomocy i opieki dziecku, które jest tego pozbawione (art. 72 ust. 2 Konstytucji RP). Nawet konstytucyjny gwarant podejmowania przez władze publiczne działań mających na celu przeciwdziałanie bezdomności i zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, uregulowany w art. 75 Konstytucji RP, znajduje wyraz w normatywnie przyjętych narzędziach pomocy społecznej.

Położony w trakcie dokonywanej analizy nacisk na zasadę subsydiarności, pozwala na wyciągnięcie różnorodnych wniosków, być może innowacyjnych, a być może rzucających tylko inne światło na dotychczasowe teorie.

Jak zauważono, pomocniczość ujmowana w katalog zasad teoretycznych, posiada silny akcent normatywny w ujęciu konstytucyjnym. Na gruncie teorii zasadę tę rozpatruje się w ujęciu prawno-ustrojowym, socjalno-społecznym (motywacyjnym) i uzupełniającym (w rozumieniu – dodatkowym, rezerwowym, fakultatywnym).

W jaki sposób subsydiarność wpisuje się zatem w normatywny i funkcjonalny wymiar zabezpieczenia społecznego? Odpowiedź powinna brzmieć – wielowymiarowo. I choć może wprowadzać to pewien chaos myślowy, to subsydiarność przypisywaną tylko pomocy społecznej, jako opcjonalnemu, uzupełniającemu elementowi w całej sferze zabezpieczenia społecznego, uznać należy za zbyt daleko idące uproszczenie.

Rozpatrując pomocniczość w ostatnim z przyjętych znaczeń, czyli w jej uzupełniającym charakterze, istotnie przyznać należy, iż instrumenty pomocy społecznej powinny znajdować zastosowanie dopiero wówczas, kiedy nie można zabezpieczyć obywatela stosując formę ubezpieczeniową lub zaopatrzeniową. Większość świadczeń pomocowych posiada również charakter aktywizacyjny i prewencyjny, oparty niejednokrotnie na zobowiązaniu beneficjenta do współpracy (kontrakt socjalny, indywidualny plan wychodzenia z bezdomności, integracji, usamodzielnienia)⁹¹, co potwierdza subsydiarny charakter w kontekście motywacyjnym. Również w drugim z obszarów

⁹¹ W katalogu świadczeń pomocowych istnieją także świadczenia w niewielkim zakresie oparte na współdziałaniu, a przypominające raczej świadczenia zaopatrzeniowe. Przywołać tutaj można akcentowany już zasiłek stały, stanowiący rodzaj świadczenia kompensacyjnego (jak renta socjalna czy świadczenie pielęgnacyjne).

pomocowych, tj. systemie wspierania rodziny i pieczy zastępczej, pierwszeństwo przypisuje się działaniom wspierającym – motywującym rodzinę do aktywności, a dopiero w przypadku braku skuteczności tych działań zastosowanie znajdują formy pieczy zastępczej. Na gruncie pomocy społecznej wyodrębnia się także subsydiarność w wymiarze ustrojowym, gdyż większość zadań ustawowo sędowano na samorząd terytorialny szczebla podstawowego, czyli gminę. Pomoc społeczna stanowi zatem tę część zabezpieczenia społecznego, którą zespala subsydiarny charakter w każdym z przyjętych znaczeń przedmiotowego pojęcia.

Zagadnieniu subsydiarności na gruncie zabezpieczeniowym można przyrzeć się jednak i bardziej perspektywicznie; przyjmując szerszy punkt odniesienia. Analiza ustrojowych i materialnych podstaw ubezpieczeń społecznych pozwala sądzić, iż pomocniczość w pewnym sensie charakteryzuje i ów system. Doprecyzowując, chodzi tutaj o pewien element subsydiarności rozumianej w kontekście współuczestnictwa w zaspokajaniu własnych (hipotetycznych i przyszłych) potrzeb, realizującej się poprzez finansową partycypację obywateli.

Najmniej przejawów pomocniczości występuje na gruncie zaopatrzenia społecznego. Biorąc jednak pod uwagę, iż układ ten stanowi pewnego rodzaju konstrukcję mieszaną pomiędzy ubezpieczeniem

a pomocą społeczną, występują w niej charakterystyczne elementy i cechu obu nurtów. Stąd w regulacje zaopatrzeniowe wpisują się elementy subsydiarności w ujęciu ustrojowym. Recepcji pomocniczości można doszukiwać się w uregulowaniach świadczeń rodzinnych i wsparcia kombatantów, jako zadań gminnych, jednakowoż zleczanych z zakresu administracji rządowej, co oznacza, że finansowanych jednak z budżetu państwa.

Podsumowując, polski system zabezpieczenia społecznego cechuje publiczno-prawny charakter oraz daleko idąca kompleksowość. Kompleksowość wsparcia jawiąca się w wyodrębnieniu trzech oddzielnych wariantów zabezpieczeniowych oraz kompleksowość – rozległość ochrony, w odniesieniu do konstytucyjnie gwarantowanych praw socjalnych.

Istotę tej dziedziny bezsprzecznie wiązać należy z ochronną rolą państwa i wypełnianiem zobowiązań publicznych względem obywateli potrzebujących i oczekujących wsparcia.

Konstrukcyjne rozczłonkowanie stanowi natomiast mechanizm pozwalający na indywidualizację form wspomnianej ochrony pod względem wkładu obywatela, jego zasług, bądź samych jego potrzeb.

W ten wielowymiarowy obszar ochronny inkorporuje się subsydiarność, rozumiana nie tylko jako uzupełnienie form ubezpieczeniowych i zaopatrzeniowych o formy opiekuńcze, ale również jako pomocniczość charakteryzująca motywacyjną konstrukcję pomocy społecznej i pomocniczość ustrojowa, normująca znacząco filar pomocy, a częściowo – zaopatrzenia społecznego. I w końcu subsydiarność, której wymiar motywacyjny włączono do katalogu zasad ogólnych polityki ubezpieczeniowej.

Stan prawny na dzień: 20 lutego 2015 r.

Akty prawne

- [1]. Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 r.
- [2]. Dekret z dnia 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej, Dz. U. z 1947 r. nr 65, poz. 389.
- [3]. Dekret z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. z 1954 r. nr 30, poz. 116.
- [4]. Dekret z dnia 28 października 1947 r. o ubezpieczeniu rodzinnym, Dz. U. z 1947 r. nr 66, poz. 414.
- [5]. Europejska Karta Społeczna RE z 1961 r., Dz. U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.
- [6]. Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego RE z 1964 r.
- [7]. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r., Dz. Urz. UE 2007 r. nr C 303/01.
- [8]. Konstytucja marcowa z dnia 21 marca 1921 r., Dz. U. z 1921 r. nr 44, poz. 267.
- [9]. Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r. nr 33, poz. 232.
- [10]. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

- [11]. Konwencja Nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego MOP z 1952 r., Dz. U. z 2005 r. nr 93, poz. 775.
- [12]. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 1966 r., Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 169.
- [13]. Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy do celów rentowych, Dz. U. z 2004 r. nr 273, poz. 2711.
- [14]. Rozporządzenie EWG Nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie z 1971 r., Dz. Urz. WE z 1971 r. nr L 149.
- [15]. Rozporządzenie Nr 1231/2010 rozszerzające rozporządzenie (WE) Nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) Nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo z 2010 r., Dz. Urz. UE z 2010 r. nr L 344.
- [16]. Rozporządzenie Nr 574/72 w sprawie wykonania rozporządzenia Nr 1408/71 z 1972 r., Dz. Urz. WE z 1972 r. nr L 74.
- [17]. Rozporządzenie Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z 2004 r., Dz. Urz. UE z 2004 r. nr L 200.
- [18]. Rozporządzenie Nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenie (WE) Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z 2009 r., Dz. Urz. UE z 2009 r. nr L 284.
- [19]. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 647/2005 *zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1408/71* w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie oraz rozporządzenie Rady (EWG) Nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) Nr 1408/71 z 2005 r., Dz. Urz. UE z 2005 r. nr L 117/1.
- [20]. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Dz. U. z 2011 r. nr 248, poz. 1485.
- [21]. Rozporządzenie 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, Dz. U. z 2012 r., poz. 959.
- [22]. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowania kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2012 r., poz. 823.
- [23]. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.
- [24]. Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, tekst jednolity – Dz. U. z 1998 r. nr 102, poz. 652 z późn. zm.
- [25]. *Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, tekst jednolity – Dz. U. z 1983 r. nr 30, poz. 144 z późn. zm.
- [26]. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.
- [27]. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1442.
- [28]. Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. z 1923 r. nr 92, poz. 726 z późn. zm.
- [29]. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1440.
- [30]. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 z późn. zm.
- [31]. Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. z 1968 r. nr 3, poz. 6.
- [32]. Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r., poz. 400 z późn. zm.
- [33]. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, tekst jednolity – Dz. U. z 2014 r., poz. 159.
- [34]. Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, tekst jednolity – Dz. U. z 1989 r. nr 25, poz. 137 z późn. zm.

- [35]. Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 982 z późn. zm.
- [36]. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jednolity – Dz. U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 z późn. zm.
- [37]. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 1456.
- [38]. Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. z 1933 r. nr 51, poz. 396.
- [39]. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 989 z późn. zm.
- [40]. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity – Dz. U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 z późn. zm.
- [41]. Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r. nr 101, poz. 648 z późn. zm.
- [42]. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, tekst jednolity – Dz. U. z 2009 r. nr 167, poz. 1322 z późn. zm.
- [43]. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 743 z późn. zm.
- [44]. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.
- [45]. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 135 z późn. zm.

Literatura

- [1]. Auleytner J., *Polityka społeczna czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2002.

- [2]. Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011.
- [3]. Babińska-Górecka R., Lewandowicz-Machnikowska M., *Świadczenia rodzinne/komentarz*, Wydawnictwo Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2010.
- [4]. Baron-Wiaterek M., *Administracja publiczna wobec osób w podeszłym wieku*, [w:] *W obliczu starości*, (red.) Frąckiewicz L., ROPS Województwa Śląskiego, Augustana Sp. z o.o., Katowice 2007.
- [5]. Broda-Wysocki P., *Pomoc społeczna. Pomagać i motywować do indywidualnej aktywności*, [w:] *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, (red.) Golinowska S., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- [6]. Bułajewski S., Dąbrowski M., *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) Chmaj M., Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 2006.
- [7]. Dzienisiuk D., *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Difin, Warszawa 2004.
- [8]. Golinowska S., *Polityka społeczna okresu transformacji*, [w:] Golinowska S. et al., *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000.
- [9]. Jasudowicz T., *Prawo do godnego poziomu życia i zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, (red.) Gronowska B. et al., „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- [10]. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t1, LexisNexis 2006.
- [11]. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, ZAKAMYCZE, Kraków 2001.
- [12]. Kisielewicz A., *Zarys prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, wyd. czwarte zmienione, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl 2008.
- [13]. Koczur W., Rubel K., *Wspólnotowa koordynacja zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia*

- podstawowe, (red.) Szpor G., Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- [14]. Koczur W., *Renty z tytułu niezdolności do pracy w powszechnym systemie ubezpieczeń*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, (red.) L. Frąckiewicz, W. Koczur, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2006.
- [15]. Muszalski W., *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN Sp. z o. o., Warszawa 2006.
- [16]. Nitecki S., *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, wyd.3, Wydawnictwo Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2012.
- [17]. Nitecki S., *Prawo pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2008.
- [18]. Salwa Z., *Prawo pracy ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- [19]. Rysz-Kowalczyk B., *Kwestie społeczne w różnych wymiarach społecznego zróżnicowania*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, (red.) Golinowska S., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000.
- [20]. Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, (red.) Szpor G., Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- [21]. Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, (red.) Szpor G., Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- [22]. Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- [23]. Uścińska G., *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego. Świadczenia dla osób niepełnosprawnych*, [w:] *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, (red.) Frąckiewicz L., Koczur W., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2006.

- [24]. Zgud Z., Zasada subsydiarności w prawie europejskim, ZAKAMYCZE, Kraków 1999.

THE ESSENCE OF SOCIAL SECURITY SYSTEM IN POLAND

Summary

The article discusses the Polish social security system and includes the analysis of three areas: social security system, social provisions and social assistance. Special attention is paid to basic characteristics of these systems and the normative basis for their actions.

The author uses the following methods: dogmatic – legal and theoretical- legal method. In order to examine the evolution of the three systems the author used the historical and legal method. The paper concludes with highlight on diversity of available forms of support. The paper also includes the profile of functioning of the social security system, social provisions and social assistance not only in terms of their characteristics, but also in terms of the elements of subsidiarity.

Key words: *social protection, social security system, social provision, social assistance, social law, subsidiarity*