



Uniwersytet
Wrocławski

Ubóstwo w Polsce

pod redakcją naukową
Jolanty Blicharz
Lidii Klat-Werteleckiej
Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej

Wrocław 2014

Ubóstwo w Polsce

Ubóstwo w Polsce

**pod redakcją
Jolanty Blicharz
Lidii Klat-Werteleckiej
Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej**

Wrocław 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. prof. nadzw. UWr Leonard Górnicki – przewodniczący

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

Recenzent: *prof. nadzw. dr hab. Jan Jeżewski*

**© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego**

Korekta: *Jolanta Kawalec*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Krzysztof Mruszczyk, Tomasz Kalota eBooki.com.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-61370-70-3

Spis treści

Wstęp	9
--------------------	---

Część I

Teoretyczne i praktyczne aspekty ubóstwa

Małgorzata Gielda	
Prekarność a ubóstwo	13
Andrzej Pietrzak	
Kościół ubogi i dla ubogich papieża Franciszka odpowiedzią na współczesne wyzwania duchowe i społeczne	31
Jolanta Blicharz	
Kilka uwag na temat ubóstwa wśród kobiet w Polsce.....	39
Lidia Klat-Wertelecka	
Bezskuteczność egzekucji administracyjnej spowodowana ubóstwem zobowiązanego	47

Część II

Prawne rozwiązania pomocne w zwalczaniu ubóstwa

Wiesław Wenz	
Normy prawne Kościoła katolickiego wobec ubogich	59
Urszula Bakuń-Nawłoka	
Działania na rzecz ograniczenia sfery ubóstwa w Polsce.....	75
Lidia Zacharko	
Polityka społeczna gmin – jako instrument w walce z ubóstwem (aspekty prawne).....	85
Alina Miruć	
Wielość dysfunkcji pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa.....	97
Dominika Cendrowicz	
Przepisy przejściowe w pomocy społecznej.....	111
Ewa Pierzchała	
Standardy funkcjonowania administracyjnych środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej.....	121

Marcin Andreasik	
Instytucje zwolnienia od kosztów sądowych oraz pomocy prawnej udzielanej z urzędu jako postać pomocy państwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla ludzi ubogich i nieporadnych.....	129
Justyna Mielczarek	
Rola naczelných organów administracji rządowej w zwalczaniu ubóstwa w Polsce.....	135
Angelika Drelichowska, Paweł Razowski	
Zasada poszanowania minimum egzystencji jako prawna gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.....	141
Michalina Duda	
Aukcje charytatywne w świetle podatku od towarów i usług – wybrane aspekty	151
Monika Mucha	
Rola podatków w realizacji celów społecznych	161
Edyta Rutkowska-Tomaszewska	
Odwrócony kredyt hipoteczny – lekarstwo na ubóstwo emerytów (seniorów, osób starszych)?	165
Piotr Schmidt	
Instytucja kultury w dobie ubóstwa.....	183
Karol Kalinka	
Ubóstwo na terenach wiejskich i rolniczych a kwestie publicznoprawne.....	195

Część III

Strategia organiczania ubóstwa na szczeblu europejskim

Natalia Miłostan	
Zrównoważony rozwój sposobem na ubóstwo.....	207
Marcin Pietrzyk	
Otwarta metoda koordynacji – <i>soft law</i> w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.....	217

Wstęp

Przyczyny ubóstwa i metody jego zwalczania są przedmiotem badań wielu dyscyplin nauki oraz jednym z najpoważniejszych wyzwań rozwojowych współczesnego świata. Zainteresowanie tym zagadnieniem znajduje wyraz w wyjątkowo obszernej literaturze socjologicznej, jak i ekonomicznej, w której podejmowane są próby przedstawienia zjawiska ubóstwa w kontekście społeczno-ekonomicznym.

Intencją naszą jest wskazanie niektórych rozwiązań prawnych jako sposobów umożliwiających ograniczanie i przewyżczanie zjawisk społecznie niekorzystnych i nieakceptowanych. Zdajemy sobie sprawę, że prawo jest niewystarczającą metodą rozwiązywania współczesnych kwestii ubóstwa. W sferze systemów prawa ubóstwo powoduje w dużej mierze samo prawo. Niski poziom świadomości prawnej oraz słaba informacja na temat obowiązujących rozwiązań prawnych, sprawiają, że ludzie niewiele wiedzą o przysługujących im prawach i zabezpieczeniach. Żywimy nadzieję, że praca ta zainspiruje Czytelników do przemyśleń i nowych refleksji.

Publikowany zbiór tekstów jest pokłosiem Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Ubóstwo w Polsce”, która odbyła się we Wrocławiu w dniu 24 maja 2013 r.. Redaktorzy tomu składają wszystkim *pleno titulo* Autorom tekstów serdeczne podziękowanie za wyrażenie zgody na ich opublikowanie w niniejszym zbiorze. W szczególności redaktorzy dziękują:

Profesorom: L. Zacharko (Uniwersytet Śląski), ks. prof. W. Wenzowi (Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu), ks. A. Pietrzakowi (Katolicki Uniwersytet Lubelski), **Doktorom:** M. Dudzie (Katolicki Uniwersytet Lubelski), M. Giełdzie (Uniwersytet Wrocławski), A. Miruć (Uniwersytet w Białymstoku), M. Musze (Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu), E. Pierzchale (Uniwersytet Opolski), **Doktorantom Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego** (M. Andreasikowi, U. Bakuń, D. Cendrowicz, A. Drelichowskiej, K. Kalince, J. Mielczarek, N. Miłostan, M. Pietrzykowi, P. Razowskiemu, P. Szmidtowowi).

Równocześnie dziękujemy bardzo serdecznie panu prof. dr hab. Janowi Jeżewskiemu za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Jego życzliwa pomoc i zaangażo-

wanie w sprawę ulepszenia przekazanego Wydawnictwu tomu w niczym nie zmieniają faktu, iż odpowiedzialność za wszelkie usterki poszczególnych opracowań naukowych ponoszą wyłącznie jej autorzy.

Serdecznie dziękujemy również panu prof. dr hab. Włodzimierzowi Gromskiemu – Dziekanowi Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – za dofinansowanie niniejszej publikacji.

Wyrazy szczerych podziękowań przekazujemy również pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani mgr Jolancie Kawalec za wnikliwą i troskliwą pieczę nad stroną techniczną przygotowania niniejszego tomu do druku.

Redaktorzy

Część I
Teoretyczne i praktyczne
aspekty ubóstwa

Prekarność a ubóstwo

*Praca oddala od nas trzy niedole
– nudę, występki i ubóstwo.*

Wolter

1.

Artykuł przybliży nowe pojęcie socjologiczno-ekonomiczne, jakim jest prekariat i związana z tym prekarność, a także postępująca prekaryzacja społeczeństwa, oraz podnosi kwestie roli i funkcji administracji publicznej, jak również administracji prywatnej, w tym zakresie. Przywołane pojęcia nie pozostają bowiem tylko w sferze rozważań teoretycznych socjologii, historii, filozofii, antropologii czy ekonomii, ale są bezpośrednio widoczne w obserwacji dnia codziennego nawet dla przeciętnego obserwatora. Prekariat wymusza na współczesnej administracji publicznej konieczność działania w nowych warunkach i konieczność dostosowania się do nowych wyzwań, zwłaszcza zaś do podjęcia decyzji i działań w zakresie postępującego szybko zjawiska prekarności i pauperyzacji społeczeństwa oraz związanego z nim ubóstwa.

W artykule zostaną przedstawione wybrane definicje ubóstwa¹, które reprezentują cechy właściwe pod kątem tematu tego opracowania. Przybliżone zostaną pojęcia prekariatu jako grupy społecznej i prekarności traktowanej jako stan wynikający w znacznej mierze z wielu uwarunkowań zależnych nie tylko od jednostki (człowieka), ale przede wszystkim od prawa administracyjnego, polityki administracyjnej i działalności administracji publicznej oraz prywatnej. Wywierają one zasadniczy wpływ na kreację zasad, wpływających na standard życia poszczególnych osób i społeczności.

Zakres merytoryczny poruszanego tematu jest bardzo szeroki i zasługuje na znacznie poważniejsze opracowanie poparte debatą społeczną. Z tego też powodu w tym artykule pole badawcze zostało zawężone do dwóch podstawowych zagadnień. Pierwsze z nich będzie dotyczyło związku między ubóstwem a prekarnością i próby odpowiedzi na pytanie, czy każda jednostka dotknięta tym stanem jest naznaczona z zasady ubóstwem. W tym zakresie zostanie rozważona głównie kwestia tego, czy każda jednostka dotknięta stanem prekarności jest naznaczona z zasady również ubóstwem, i odwrotnie,

¹ Na temat ubóstwa, patrz: D. Zalewska, *Ubóstwo: teorie, badania*, Wrocław 1997; J.M. Zabielska, *Ubóstwo a procesy marginalizacji społecznej*, Lublin 2007; T. Panek, J. Podgórski, A. Szulc, *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 1999.

czy każdy ubogi jest zaliczany do coraz pokaźniejszej rzeszy prekariatu. Drugi problem, niezwykle istotny, to próba odpowiedzi na pytanie lub przynajmniej wywołanie dyskusji na temat tego, jaka w zakresie tego związku jest rola i znaczenie administracji publicznej, a także czy tylko ona ma obowiązek wykazać się w tym zakresie działaniem. Zasygnalizowane więc zostanie znaczenie zasady społecznej odpowiedzialności organizacji, w tym również dużych przedsiębiorstw. Prekarność nie może bowiem zdominować na trwałe życia społecznego, a jej negatywne skutki muszą zostać zlikwidowane lub co najmniej ograniczone.

2.

Pojęcie ubóstwa² jest z natury wieloznaczne i interdyscyplinarne, co uniemożliwia jego absolutne i uniwersalne określenie. Wieloznaczność tego terminu przejawia się w trzech podstawowych obszarach. Po pierwsze oznacza brak dostatecznych środków materialnych dla zaspokojenia co najmniej podstawowych potrzeb każdej jednostki³. W tym znaczeniu ubóstwo będzie definiowane przede wszystkim jako kategoria ekonomiczna, socjologiczna oraz prawna. Po wtóre ubóstwo oznacza także małą różnorodność lub małą ilość czegoś i staje się synonimem takich słów, jak: „niewiele”, „niedużo”, „mało”, „miernie”, dlatego w tym znaczeniu można mówić o „ubogiej moralności”, „ubóstwie językowym”, „ubogiej kulturze osobistej”, „ubogiej bibliotece”. W tym obszarze ma więc ono ujęcie atrybutowe (opisowe) wobec podstawowego pojęcia, z którym występuje. Po trzecie ubóstwo jest jedną z cnót chrześcijańskich. Na potrzeby zaprezentowania związku ubóstwa z prekarnością w tym opracowaniu posłużono się przede wszystkim pojęciem ubóstwa przedstawionym w pierwszym ujęciu.

Rozumienie ubóstwa jest również interdyscyplinarne i stanowi przedmiot badań takich nauk jak: ekonomia, socjologia, antropologia, prawo, filozofia, społeczna nauka Kościoła katolickiego. Jednocześnie, aby w pełni zrozumieć mechanizmy powstawania, rozwoju i możliwości przeciwdziałania ubóstwu, trzeba badać to zagadnienie właśnie w sposób interdyscyplinarny. Dlatego kwestie związane z ubóstwem powinny być rozpatrywane przy równoczesnym zastosowaniu co najmniej dorobku socjologii, ekonomii i prawa w tym zakresie. Związki pośrednie i bezpośrednie zachodzące pomiędzy tymi dziedzinami w omawianym zakresie są bardzo wyraźne i oczywiste. Każda z tych dziedzin bada skutki i przyczyny tego zjawiska oraz formułuje teorie i postulaty w zakresie niwelowania jego negatywnych następstw lub samego zjawiska. Każda z nich w ten spo-

² W artykule będą zamiennie używane słowa: ubóstwo i bieda.

³ Za elementarne potrzeby każdej jednostki należy uznać co najmniej te dotyczące jedzenia, dostępu do wody pitnej, energii, schronienia, ubrania, dostępu do służby zdrowia oraz transportu. Do tego katalogu można także zaliczyć możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych i kulturalnych oraz inne potrzeby. Jakość i wielkość tego zbioru oraz poszczególnych jego elementów będą uzależnione od wybranej przez badacza definicji ubóstwa oraz eksplorowanej grupy społecznej charakteryzowanej przez jej odmienną i różnorodną kulturę.

sób właśnie może wywierać bezpośredni i pośredni wpływ na kształtowanie się zjawiska ubóstwa w społeczeństwie, ubóstwa pojmowanego zarówno w skali lokalnej (dzielnice, osiedle, gmina, powiat), regionalnej, jak i szerszej, w ujęciu krajowym, unijnym, ponadnarodowym czy wręcz globalnym.

Nauki ekonomiczne klasyfikują ubóstwo, używając właściwych sobie kryteriów. W tej płaszczyźnie opis ubóstwa będzie odnosił się do sytuacji, w której badana jednostka⁴ nie dysponuje wystarczającymi środkami umożliwiającymi zaspokojenie jej potrzeb. Niezbędne staje się tutaj poczynienie założenia, że przez wspomniane środki należy rozumieć zarówno środki pieniężne (w postaci dochodów bieżących i dochodów uzyskanych w poprzednich okresach), jak i te w formie zgromadzonych innych zasobów materialnych. Akcentując przy opisie ubóstwa przede wszystkim kryterium braku wystarczających środków materialnych, ekonomia pozostawia poza tym pojęciem aspekty kulturowe, polityczne i socjologiczne, związane przecież z wyłączeniem jednostki z życia społecznego⁵.

Socjologiczne ujęcie ubóstwa jest szersze, zwraca uwagę przede wszystkim na aspekt społeczny tego zjawiska i tym samym jest bardziej wartościowe dla tego opracowania⁶, zwłaszcza zaś dla przedstawienia związków ubóstwa z prekariatem, który jest przede wszystkim kategorią socjologiczną. Dlatego też należy przejść od koncepcji pojmowania ubóstwa wyłącznie jako braku środków (traktowanych jako zasoby ekonomiczne) do zaspokojenia potrzeb jednostki, w stronę braku możliwości realizowania funkcji życiowych uwarunkowanych społecznie, osobniczo i kulturowo, a niezbędnych do prowadzenia wartościowego życia.

Brak uniwersalnej definicji ubóstwa narzuca konieczność dokładnego jej sformułowania. Jest to zadanie podstawowe i najważniejsze w trakcie przeprowadzania badań związanych z jakimkolwiek aspektem tego zjawiska. Wybór określonego terminu ubóstwa ma zasadnicze znaczenie dla wyników uzyskiwanych w trakcie badań; w zależności od doboru definicji różne grupy społeczeństwa mogą zostać uznane za ubogie lub zagrożone ubóstwem, różne mogą zostać zastosowane narzędzia do jego zwalczania itp.⁷

⁴ W tym ujęciu badana jednostka to: osoba, rodzina, gospodarstwo domowe.

⁵ T. Panek, *Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru*, referat wygłoszony podczas seminarium w Krakowie w ramach konferencji naukowej inaugurującej obchody jubileuszu 90-lecia Głównego Urzędu Statystycznego nt. Statystyka społeczna: dokonania, szanse, perspektywy, 28–30 stycznia 2008, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/WZ_Rozne_oblicza_polskiej_biedy.pdf, s. 5.

⁶ Nauka administracji nie może pomijać aż tak ważnego aspektu współczesnego życia. Samo podejście ekonomiczne nie przyczyni się do zmniejszenia lub regulowania ubóstwa. Ważny, o ile nie najważniejszy, w tym zakresie jest kontekst społeczny.

⁷ T. Panek podkreśla, że sposób zdefiniowania ubóstwa i metody jego pomiaru wpływają na sposób tworzenia programów, formułowanych przez politykę społeczną, nakierowanych na ograniczenie ubóstwa. T. Panek, *op. cit.*, s. 2. Fundamentalne znaczenie ustalenia definicji ubóstwa jest bardzo dobrze widoczne w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego. Większość jego raportów i prezentowanych wyników badań rozpoczyna się od przyjęcia metody pomiaru, w której ramach określane jest przedmiotowe pojęcie. Niejednokrotnie w tych publikacjach podkreśla się, że liczebność i charakterystyka społeczno-demograficzna populacji osób ubogich zależy głównie od przyjętej konwencji pomiaru. Różne oblicza

W literaturze ubóstwo jest określane bardzo różnie, charakteryzują je np. takie pojęcia jak: bieda, niedostatek, deprywacja społeczna, upośledzenie społeczne⁸. Pojęcia te łączy jedna wspólna cecha: są one związane z faktem niezaspokojenia określonych potrzeb na odpowiednim poziomie⁹.

Nauka posługuje się głównie pojęciem ubóstwa bezwzględnego (inaczej: absolutnego) i pojęciem ubóstwa względnego (inaczej: relatywnego). Pierwsze związane jest z pojęciem minimum życiowego (inaczej: minimum egzystencji) równoznacznego z zaspokojeniem najniższego standardu życia, poniżej którego człowiek narażony jest bezpośrednio na biologiczne zagrożenie swojego istnienia i rozwoju psychofizycznego¹⁰. Ubóstwo względne opiera się natomiast na przeciętnym (średnim) poziomie życia w danym kraju lub społeczeństwie¹¹.

Skutki dokonanego wyboru między rozumieniem ubóstwa w sposób względny lub absolutny są doniosłe. W ujęciu absolutnym zmiany norm i zasad odnoszących się do zaspokojenia podstawowych potrzeb przebiegają z zasady powoli, w tym przypadku natomiast nawet nieduży, ale ogólny wzrost dochodów w krótkim okresie może spowodować ograniczenie zasięgu ubóstwa. Co więcej, „znaczący wzrost ekonomiczny może doprowadzić do istotnego ograniczenia lub do prawie całkowitej likwidacji ubóstwa”¹². Inne są konsekwencje w sytuacji wyboru podejścia względnego, w tym przypadku bowiem w praktyce ubóstwo nigdy nie zostanie wyeliminowane. W perspektywie ogólnego wzrostu dochodów procent osób ubogich może pozostać na niezmiennym poziomie lub wręcz wzrosnąć. Odsetek ubogich, w ujęciu względnym, powinien być ograniczany „jedynie na skutek zmian rozkładu dochodów: spadek udziału ubogich następuje w wyniku zmniejszenia nierównomierności rozdziału dochodów”¹³.

Trzeba jeszcze przypomnieć o pojęciu ubóstwa ogólnego, które zostało sformułowane na Światowym Szczycie w Kopenhadze w 1995 r. Stanowi ono bowiem kategorię

polskiej biedy (wielowymiarowa analiza ubóstwa na podstawie wyników badania spójności społecznej), Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa 2012; http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_Rozne_oblicza_polskiej_biedy.pdf, s. 2.

⁸ A. Grzędzińska, K. Majdzińska, A. Sulowska, *Ubóstwo i wykluczenie. Wymiar ekonomiczny, społeczny i polityczny*, Bramasole, Warszawa 2010, s. 137; G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 240.

⁹ Potrzeby i stopień ich realizacji mogą być różne a ich zbiór będzie uzależniony m.in. od aspektów kulturowych, społecznych czy ekonomicznych..

¹⁰ Zaspokojenie potrzeb na tak niskim poziomie umożliwia tylko przetrwanie. Minimum egzystencji, nazywane w Polsce także minimum biologicznym, uznaje się za dolną granicę obszaru ubóstwa. Jego wysokość od 1995 r. szacowana jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Patrz na ten temat: Informacja o średniorocznej wysokości minimum egzystencji www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-egzystencji-2.

¹¹ W swoich publikacjach Główny Urząd Statystyczny zwraca uwagę na to, że w podejściu względnym ubóstwo brane jest pod uwagę jako „forma nierówności, nadmiernego dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności: ubogie są te osoby, te rodziny, których poziom życia jest znacznie niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa”. *Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych)*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa 2012, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2011.pdf, s. 3.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

najszerszą i związane jest nie tylko z brakiem dostępu do zasadniczych usług i artykułów, ale także z brakiem możliwości uczestnictwa w podejmowaniu decyzji oraz w życiu obywatelskim, społecznym i kulturalnym¹⁴. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w pracy została przyjęta kompilacja dwóch pojęć, czyli pojęcie ubóstwa interpretowane jako względne oraz to, które jest pojmowane jako ubóstwo ogólne.

W Polsce wielkość ubóstwa jest określana prawnie przy użyciu wskaźników głównie ekonomicznych. Główny Urząd Statystyczny, obliczając zasięg ubóstwa, uwzględnia występowanie trzech jego granic: relatywną granicę ubóstwa, ustawową granicę ubóstwa oraz skrajną granicę ubóstwa. Pierwszą z nich stanowi 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych. Druga wyznaczana jest przez kwotę, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej¹⁵ uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Ostatnia natomiast wyznacza poziom minimum egzystencji obliczany przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Owo minimum egzystencji uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia człowieka¹⁶.

3.

Prekariat jest nowym pojęciem opisanym dokładnie po raz pierwszy przez Guya Standinga w 2011 r.¹⁷ Słowo prekariat jest neologizmem, który powstał w języku angielskim z połączenia dwóch słów: *precarium* i proletariat. *Precarium* to rodzaj umowy w okresie feudalnym, dzięki której osoba prosząca (*preces*) uzyskiwała ze strony proszonego protekcję i pozwolenie na użytkowanie ziemi, która podlegała zwrotowi na każde żądanie jej właściciela. Instytucja ta wiązała się więc z niepewnością i brakiem stabilizacji życiowej osoby proszącej i jej rodziny uwarunkowaną właśnie koniecznością bezzwłocznego zwrotu ziemi na żądanie jej właściciela¹⁸. Druga – *proletarius* – oznaczała w starożytnym Rzymie obywateli najniższej klasy, natomiast w koncepcji klas społecznych Karola Marksa określano tak wyzyskiwaną część klasy robotniczej, utrzymującą się tylko z własnej pracy i nieposiadającą środków produkcji. Połączenie tych dwóch pojęć wskazuje na wzmocnienie stanu, jakim jest niepewność warunków i jakości życia we współczesnym świecie. Podkreślimy, że chodzi tutaj o niepewność uwarunkowaną przede wszystkim ekonomicznie i prawnie, a więc możliwą do zmia-

¹⁴ T. Panek, *op. cit.*, s. 3–4.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 182).

¹⁶ *Ubóstwo w Polsce w 2011 r.*..., s. 3–4; A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2004, s. 332.

¹⁷ G. Standing, *The Precariat: the New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic 2011. Publikacja w wersji angielskiej bez numerowanych stron jest dostępna na stronie <http://www.bloomsburyacademic.com/view/The-Precariat/preface-ba-9781849664554-preface-001.xml> (data dostępu: 20.05.2013 r.).

¹⁸ Patrz: recenzja R. Szarfenberga książki G. Standinga, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, 2011. Recenzja dostępna na stronie <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/prekariatrec.pdf>, s. 1.

ny! Przywołane połączenie dwóch pojęć dotyczy również braku możliwości zaplanowania często nawet najbliższej przyszłości w zakresie zabezpieczenia najbardziej podstawowych potrzeb, ujmowanych jako dobra i usługi niezbędne do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie (np. trzy pełnowartościowe posiłki dziennie, edukacja, ciepłe i bezpieczne schronienie z dostępem co najmniej do wody pitnej, energii itp.)

Potocznie prekariat określa się jako grupę osób zatrudnioną, zwłaszcza w gospodarce usługowej, na niepewnych umowach za płacę niepozwalającą się utrzymać oraz zaplanować przyszłość. Chodzi więc tutaj o osoby zatrudnione na umowach śmieciowych, jednak takie podejście okazuje się być niedokładne. Gdyby bowiem zatrudnienie na tego typu umowy miało być jedynym kryterium, to wyodrębnienie prekariatu w społeczeństwie byłoby bardzo łatwe i oczywiste. Również dużo łatwiej można by walczyć z jego negatywnymi skutkami, choćby poprzez przyjęcie odpowiednich rozwiązań prawnych dotyczących charakteru zawieranych umów. Niestety, prekariat z wielu powodów nie jest grupą łatwą do określenia. Dlatego też właściwsze wydaje się stwierdzenie G. Standinga, że jest on odrębną i wysoce zróżnicowaną wewnątrznie grupą socjoekonomiczną, trudną do jednoznacznego zdefiniowania, co zostanie przywołane jeszcze w dalszej części opracowania.

Pojęcie prekariatu w celu dokonania opisu zjawiska po raz pierwszy zostało użyte przez socjologów w latach 80. dla scharakteryzowania sytuacji pracowników sezonowych i tymczasowych¹⁹. Podstawowe cechy tej grupy, jakie wówczas zauważono – praca dorywcza oraz związane z nią niepewność i brak możliwości planowania przyszłości – posłużyły następnie do dokładnego zbadania zjawiska i w rezultacie znacznego poszerzenia katalogu podmiotowego tego pojęcia. Jednak prekariat nie jest uważany przez G. Standinga za klasę społeczną²⁰; jego zdaniem mamy raczej do czynienia z większą fragmentaryzacją struktury społecznej, składającej się obecnie z siedmiu płaszczyzn:

- elita – absurdalnie bogaci obywatele świata (*global citizens*) wywierający wpływ na rządy państw, którzy mają bezpośredni dostęp do źródeł informacji;
- salariat – osoby zatrudnione na stabilnym pełnym etacie, korzystające często z dodatkowych przywilejów związanych z formą zatrudnienia i podmiotem zatrudniającym (np. trzynasta pensja, dofinansowanie do wypoczynku, gwarantowane szkolenia, szerszy zakres świadczeń medycznych itd.)²¹; charakteryzuje je również wysoki poziom zaufania do kapitału i państwa;

¹⁹ Pojęciem tym posługiwali się już wówczas: Paul-Michel Foucault (fr. filozof, historyk i socjolog), Antonio Negri (wł. etyk, filozof i pisarz), Pierre-Felix Bourdieu (fr. socjolog, antropolog i filozof), Jürgen Habermas (niem. filozof i socjolog).

²⁰ G. Standing nie jest zwolennikiem poglądu o atrofii klas i stanów, ale zaznacza, że podział na pracę etatową i pracę najemną wraz z ideą wykonywanego zawodu załamuje się, kiedy rozpatrujemy prekariat. G. Standing, *op. cit.*, rozdział 1.

²¹ Salariat tworzą przede wszystkim etatowi pracownicy korporacji i administracji publicznej.

- techniczni profesjonaliści (*proficians*)²² – mała grupa składająca się z mobilnych osób posiadających zróżnicowane i wysokie kwalifikacje, która nie potrzebuje długoterminowego i pełnoetatowego zatrudnienia²³, określana przez G. Standinga jako grupa położona równolegle względem salariatu;
- pracownicy fizyczni – pod względem dochodu znajdują się za salariatem i *proficians*, stanowią trzon kurczącej się cały czas dawnej „klasy robotniczej”, która była adresatem idei państwa dobrobytu i systemu kontroli pracy²⁴;
- prekariat (*precariat*) – rozrastająca się cały czas grupa składająca się z osób, które ogólnie charakteryzuje brak pewności długoterminowego i pełnoetatowego zatrudnienia, minimalny poziom zaufania do kapitału i państwa, niemożność planowania przyszłości wynikająca z braku stabilności ekonomicznej, która zostanie przedstawiona bliżej w dalszej części artykułu;
- bezrobotni (*unemployed*) – grupa skupiająca osoby pozostające bez pracy zarobkowej;
- nieprzystosowani społecznie (*group of socially ill misfits*) – osoby źle przystosowane lub w ogóle niedostosowane społecznie do życia w grupie, żyjące na tzw. marginesie społeczeństwa.

Przyczyny powstania i powiększania się prekariatu można podzielić na dwie podstawowe grupy. Pierwsza to neoliberalne reformy gospodarcze, które opierały się na wprowadzeniu szeroko pojętej elastyczności pracy. W tym ujęciu elastyczność dotyczy np.: płacy²⁵, zatrudnienia²⁶, umiejętności²⁷ lub tzw. elastyczności zawodowej²⁸. Drugą kategorię budują skutki globalizacji, wśród których wymienienia się: potrojenie podaży pracy, obniżenie globalnego kosztu pracy, masowy odpływ przemysłu z krajów wysoko rozwiniętych, masową migrację ludności do krajów rozwiniętych oraz przenoszenie ryzyka prowadzonej działalności gospodarczej, zwłaszcza przez większe organizacje, na pracowników i ich rodziny.

²² Neologizm łączący pojęcie profesjonalisty (*professional*) i technika (*technician*) reprezentujący osoby o wspomnianych cechach posiadające umiejętności, które po urynkowieniu przynoszą wysokie dochody.

²³ Techniczni profesjonaliści są często nazywani potocznie specjalistami lub fachowcami, pracują z własnej chęci i osobistego wyboru na kontraktach, jako konsultanci lub na własny rachunek. G. Standing przyrównuje ich do średniowiecznej szlachty, rycerzy i dworskiej świty.

²⁴ Mowa tutaj o systemie kontroli pracy uwzględniającym także ochronę praw pracowniczych i praw społecznych.

²⁵ Elastyczność płacy oznacza możliwość szybkiego dostosowania poziomu płac do zmian w popycie na wytwarzany produkt lub oferowaną usługę.

²⁶ Elastyczność zatrudnienia umożliwia łatwą i często pozbawioną kosztów zmianę poziomu zatrudnienia przez pracodawcę.

²⁷ Elastyczność umiejętności jest równoznaczna ze spełnieniem przez pracownika warunku posiadania wielu umiejętności, które w różnych płaszczyznach funkcjonowania przedsiębiorstwa może wykorzystać pracodawca.

²⁸ Elastyczność zawodowa dotyczy przemieszczania pracowników wewnątrz firmy i zmian jej struktury przy minimalnym oporze i kosztach.

Obecnie znaczenie prekariatu jest bardzo szerokie. We Włoszech *precario* oznacza osoby wykonujące dorywcze prace oraz te osiągające niski dochód. W Niemczech odnosi się do osób pracujących tymczasowo i bezrobotnych nieposiadających szans na społeczną integrację. Jako synonim „pracujących biednych” (*working poor*)²⁹ pojęcie prekariatu jest używane w Japonii. W Polsce natomiast o prekariacie nie mówi się w ogóle w sposób powszechny. Jedynie niektórzy przedstawiciele nauki, głównie w zakresie socjologii i pedagogiki, dostrzegają ten problem i czynią z niego zagadnienie swych badań³⁰. Jak z tego wynika, w zależności od miejsca na świecie, a tym samym warunków społeczno-ekonomicznych, jako podstawowe dostrzegane są różne problemy, wszystkie one jednak powodują dwa takie same skutki – brak poczucia elementarnego bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego jednostki i związaną z tym niemożność planowania przyszłości. Dalsze następstwa tych dwóch podstawowych braków w dłuższym czasie mogą spowodować kolejne negatywne społecznie zjawiska, które będą również wyrażały konkretny koszt ekonomiczny.

Nie są to jednak wszystkie cechy charakteryzujące prekariat i nie wszystkie one muszą występować łącznie³¹. Zdaniem G. Standinga ta grupa socjoekonomiczna pozbawiona jest często także pewnego, stałego i godnego dochodu; perspektywy zatrudnienia zgodnie z kwalifikacjami i kompetencjami; tożsamości zawodowej, a z braku możliwości budowania właściwych relacji międzyludzkich także wsparcia nawet najbliższej społeczności (wspólnoty) w potrzebie. W takich okolicznościach prekariat dotyka brak bezpieczeństwa ekonomicznego, bezrobocie zwłaszcza osób młodych, niepewność jutra, niemożność planowania przyszłości, często na dłużej niż jeden tydzień lub miesiąc, zawieszenie między dobrobytem a biedą oraz stałe zagrożenie upadkiem społecznym i pauperyzacją. Pojawiają się więc gniew, alienacja, anomia

²⁹ Pracujący biedni to kategoria socjologiczno-ekonomiczna odnoszona do osób aktywnych zawodowo, które pomimo wykonywania pracy zarobkowej, niejednokrotnie w wymiarze godzinnym znacznie wyższym niż ten wynikający z przepisów prawa pracy o zatrudnieniu, żyją w biedzie. Pojęcie to obciążone jest pewną sprzecznością i brakiem logiki. „Wszak problem biedy utożsamiany jest z brakiem pracy, a nie z jej wykonywaniem, za co przecież jednostka uzyskuje stosowną gratyfikację finansową. Tymczasem, na co wskazują badania empiryczne i dane statystyczne, ubóstwa doświadczają również osoby świadczące pracę. W praktyce ta kategoria osób aktywnych zawodowo jednocześnie pracuje i jest potencjalnym beneficjentem ośrodków pomocy społecznej. Bycie ubogim przy jednoczesnym świadczeniu pracy powoduje frustrację u osób aktywnych zawodowo. Wówczas praca zatracą swój podstawowy sens związany z możliwością zapewnienia godnego życia sobie i swojej rodzinie. Korzystanie z transferów socjalnych w postaci różnych zasiłków, zgodnie z regulacjami ustawowymi, które są kierowane do osób ubogich, rodzi wśród pracujących pytania o sens wykonywania pracy, która nie pozwala na ekonomiczne usamodzielnienie się pracownika”; R. Muster, *Pracujący biedni na rynku pracy. Procesy uelastyczniania zatrudnienia a zjawisko pauperyzacji pracowników*, „Studia Socjologiczne” 2012, nr 3 (206), s. 35. Por. także K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa 2009, s. 93.

³⁰ R. Szarfenberg, *Pęczniejący prekariat*, wywiad opublikowany na stronie www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2305:prekaryzacja-w-ofensywie&catid=301&Itemid=30. Zagadnienia związane z prekariatem były często poruszane też na międzynarodowej konferencji naukowej: XXVI Forum Pedagogów nt. *Transgresje w edukacji. O przekraczaniu progów edukacyjnych*, Wrocław 21-22 października 2013.

³¹ G. Standing, *op. cit.*, rozdział 1.

i niepokój oraz brak wiary we własne możliwości, które z kolei prowadzą do następnych negatywnych skutków odczuwalnych już nie tylko w wymiarze społecznym, ale również w wymiarze ekonomicznym. Ta wielość odniesień determinuje wspomnianą już wewnętrzną różnorodność w obrębie prekariatu, powodując trudności w jednoznacznym jego określeniu i zamknięciu katalogu podmiotowego.

Zakres podmiotowy prekariatu, co przed chwilą zostało wskazane, nie jest homogeniczny, ale wielowarstwowy i skomplikowany, z tych też powodów zasługuje na omówienie w osobnym opracowaniu. Jednak ze względów merytorycznych musi zostać choć krótko zaprezentowany też tutaj. W celu ogólnego opisania prekariusza G. Standing posługuje się modelem „mieszkańca” (*denizen*), którym jest każdy, kto z jakiegoś powodu nie posiada tych samych praw co obywatel, dlatego w płaszczyźnie krajowej mieszkańcami są przede wszystkim migranci. W korporacjach i w jednostkach administracji publicznej rolę obywateli pełni głównie salariat, ale też akcjonariusze i właściciele korporacji. Pozostałe podmioty powiązane z takimi jednostkami, np. pracownicy tymczasowi, podwykonawcy, posiadają status mieszkańca, co implikuje ich znacznie węższy zakres praw i przywilejów niż salariat³².

Dążąc jednak do ujednolicenia, zdaniem G. Standinga, definicja prekariatu³³ powinna być oparta przede wszystkim na siedmiu formach bezpieczeństwa związanych z pracą, do których zalicza:

- bezpieczeństwo rynku pracy (*labour market security*) związane z postulatem prowadzeniem sprawnej polityki na rzecz pełnego zatrudnienia;
- bezpieczeństwo zatrudnienia (*employment security*) dotyczące ochrony przed arbitralnym zwolnieniem z pracy;
- bezpieczeństwo pracy (*job security*) rozumiane jako utrzymanie konkretnego miejsca pracy w organizacji i możliwość rozwoju zawodowego na nim;
- bezpieczeństwo w pracy (*work security*), czyli ochrona w zakresie wypadków w pracy i chorób powodowanych wykonywaną pracą;
- bezpieczeństwo reprodukcji kwalifikacji (*skill reproduction security*) oznaczające możliwość pozyskania umiejętności zawodowych przez naukę zawodu, staże, szkolenia zawodowe, jak również możliwość wykorzystania posiadanych już kompetencji;
- bezpieczeństwo dochodu (*income security*) równoznaczne z zapewnieniem odpowiedniego stałego dochodu;
- bezpieczeństwo reprezentacji (*representation security*) związane z posiadaniem gwarancji reprezentacji i ochrony interesów pracownika na rynku pracy.

³² Wśród mieszkańców znaczne miejsce obok migrantów zajmują też takie kategorie, jak: pracownicy tymczasowi, stażyści, praktykanci, pracownicy *call center*, emigranci, renciści, samozatrudnieni. Jednocześnie, mimo wykazywania cech prekariatu, poza nim znajdują się ci, którzy akceptują taki stan i pozostają w nim z własnej woli, co zostanie omówione dalej. G. Standing, *op. cit.*, rozdział 1.

³³ Prekariat jest pozbawiony dostępu do wszystkich wymienionych form bezpieczeństwa pracy lub posiada mocno ograniczone możliwości korzystania z nich.

4.

W tym miejscu należy postawić jedno z dwóch zasygnalizowanych na wstępie pytań: jaki zachodzi związek między ubóstwem a prekarnością i prekariatem, czy pozbawienie jednostki powyższych gwarancji i wepchnięcie jej w stan przedstawianej tu niepewności ekonomicznej i społecznej warunkuje jej ubóstwo? Można także zadać pytanie odwrotne: czy każdy ubogi będzie podlegał klasyfikacji prekarności, będzie prekariuszem? W celu odpowiedzi na te pytania trzeba najpierw zastanowić się, jakie mierniki określają ubóstwo w danym państwie. Zagadnienie to zostanie przedstawione na przykładzie rozwiązań prawnych przyjętych w prawie polskim.

Po pierwsze należy odnieść się do instytucji progu ubóstwa określonego przez ustawodawcę polskiego. Niewątpliwie jest to wskaźnik, poniżej którego zejście warunkuje popadnięcie w tzw. ubóstwo ustawowe, a więc określone na podstawie powszechnie obowiązującego prawa krajowego. W takiej sytuacji jednostkę powinna wesprzeć administracja publiczna w formie pomocy społecznej. Ten rodzaj ubóstwa od 2006³⁴ do 2012 r. warunkowała niezmiennie kwota 477 zł miesięcznie na osobę samotnie gospodarującą oraz kwota 351 zł miesięcznie na osobę w rodzinie. Brak urealnienia kwot wyznaczających próg ubóstwa ustawowego przyczyniał się w sztuczny sposób do spadku odsetka osób żyjących w tej sferze i nie przynosił faktycznego obrazu tego problemu, a raczej go ukrywał³⁵. W 2012 r. oba progi ustawowego ubóstwa zostały podniesione. I tak dla osoby samotnie gospodarującej ustalono kryterium dochodowe w wysokości 542 zł miesięcznie, a dla osoby w rodzinie 456 zł³⁶.

Kolejny przywołany już tutaj miernik to relatywna granica ubóstwa liczona jako 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych w Polsce, z jednoczesnym uwzględnieniem tzw. oryginalnej skali ekwiwalentności OECD³⁷. W 2011 r. granica

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 135, poz. 950); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 127, poz. 1055).

³⁵ *Ubóstwo w Polsce w 2012 r...*, s. 5. Tam także GUS zwraca uwagę na to, że „inną sytuację odnotowalibyśmy, przyjmując jako granicę ubóstwa ustawowego poziom progów interwencji urealniony wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych od czasu ich wprowadzenia, czyli od IV kwartału 2006 r.; tak obliczona stopa ubóstwa ustawowego w 2011 r. wyniosłaby nie 6,5%, a 11,4%, co oznacza wzrost o 0,6 punktu procentowego w stosunku do tak samo obliczonej granicy ubóstwa za rok 2010”.

³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 823). Uważam, że wysokość tego urealnienia jest kosmetyką, specyficznym zabiegiem, który nadal raczej ukrywa ubóstwo niż przedstawia faktyczny obraz tego zjawiska. Możliwości nabywcze tych kwot są bowiem bardzo zbliżone do minimum egzystencji.

³⁷ Według tej skali wagę 1 przypisuje się pierwszej osobie w gospodarstwie domowym w wieku 14 lat i więcej, wagę 0,7 – każdej następnej osobie w tym wieku, oraz wagę 0,5 – każdemu dziecku w wieku poniżej 14 lat. Oznacza to np., że granica ubóstwa relatywnego dla gospodarstwa czteroosobowego złożonego z dwóch osób dorosłych i dwójki dzieci jest 2,7 razy wyższa niż dla gospodarstwa jednoosobowego. Skala ta została utworzona przez OECD, czyli Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development).

ubóstwa relatywnego w Polsce wynosiła 690 zł dla gospodarstwa jednoosobowego i 1863 zł dla gospodarstwa czteroosobowego³⁸, w 2012 r. została wprowadzona właściwie nieodczuwalna korekta. I tak dla gospodarstwa jednoosobowego obecnie wynosi ona 691 zł, a dla czteroosobowej rodziny 1866 zł³⁹.

Zarówno wysokość kwoty, od której rozpoczyna się ustawowy próg ubóstwa, jak i relatywna granica ubóstwa mimo ich podniesienia nadal powinny być uznane za niewystarczające dla prowadzenia przez jednostkę lub rodzinę godnego życia w ramach społeczności, w której żyją.

Rozważmy więc pierwsze zagadnienie: czy popadnięcie w prekarność powoduje z zasady ubóstwo? Zakładając, że prekariusz będzie sobie radził ze stanem niepewności społecznej i ekonomicznej i będzie posiadał dochód z wykonywanej przez siebie pracy umożliwiający mu utrzymanie się powyżej relatywnej granicy ubóstwa, należy odpowiedzieć na tak postawione pytanie przecząco. Nie zawsze bowiem samozatrudnienie, praca tymczasowa czy praca w *call center* muszą być negatywnie pojmowane, mogą przynosić korzyści materialne często znacznie przekraczające granice ubóstwa. Wiek, aspiracje, pomoc społeczności lub najbliższych, zdolności psychofizyczne, a także po prostu szczęście, mogą warunkować zadowolenie z takiego stanu rzeczy. Zachodzi jednak w takim przypadku pytanie, jak długo przeciętna jednostka wytrzyma stan permanentnej niepewności; czy skutki⁴⁰ trwania w takich okolicznościach pozwolą jej na właściwe funkcjonowanie w społeczeństwie oraz rozwój osobisty i zawodowy? Taka jednostka pozostaje bowiem nadal w stanie prekarności, co prawda możliwej dla niej do zaakceptowania⁴¹, ale nie przez długi czas. Brak możliwości poczynienia planów, przede wszystkim długoterminowych, związanych z jej życiem, w końcu spowoduje gniew i frustrację oraz negatywne refleksje na temat wykonywania jakiegokolwiek pracy i jej sensu. Ponadto ta grupa prekariatu bardzo często nie ma już czasu na typową w dzisiejszych czasach konsumpcję, a także odpoczynek i zabawę, co tylko wzmacnia owe negatywne refleksje.

Rozpatrzmy teraz kolejną możliwość, a mianowicie taką, w której prekariusz mimo otrzymywanego dochodu za pracę wykonywaną przez siebie nie będzie mógł utrzymać się powyżej relatywnej granicy ubóstwa. W tym przypadku odpowiedź wydaje się oczywista: prekariusz jest osobą ubogą. Jednostka pozbawiona pewności ekonomicznej i społecznej jeszcze silniej odczuje wspomniane frustracje i gniew oraz prędzej dojdzie do wniosku o bezsensowności swojej pracy, najczęściej takie jednostki reprezentują grupę określaną właśnie jako „pracujący biedni”. Czy jednak można odnieść to twierdzenie

³⁸ *Ubóstwo w Polsce w 2012 r. ...*, s. 2.

³⁹ *Ibidem*, s. 13.

⁴⁰ Mowa tutaj o skutkach emocjonalnych i psychofizycznych. Pojawienie się negatywnych następstw prekarności może dotyczyć zdrowia psychicznego i fizycznego, co powoduje podniesienie kosztów ekonomiczno-społecznych.

⁴¹ Możliwy do zaakceptowania stan prekarności w połączeniu ze zdolnościami psychofizycznymi jednostki może także spowodować awans społeczny do salariatu. Jednak, na co zwraca uwagę G. Standing, następuje to rzadko.

do wszystkich w podobnej sytuacji? Przecież i taka sytuacja może być akceptowana, a wtedy stan prekarności może być nawet pożądanym przez jednostkę. Z przedstawionych powodów należy uznać, że nie każdy prekariusz będzie osobą ubogą, ale z pewnością będzie zagrożony ubóstwem. Biedę w prekariacie warunkuje przede wszystkim brak posiadania umiejętności radzenia sobie na „elastycznym” rynku pracy⁴² i związany z tym brak dochodu pozwalający na utrzymanie się. Brak tych umiejętności nie może być jednak postrzegany jako zależny tylko i wyłącznie od jednostki. Działa ona bowiem i żyje na zasadach i warunkach tworzonych także przez prawo i politykę, zwłaszcza prawo administracyjne i politykę administracyjną. Co więcej, brak umiejętności utrzymania się na elastycznym rynku pracy, na którym odpowiedzialność za prowadzenia działalności gospodarczej zostaje przerzucona z dużych organizacji na pracowników oraz zleceniobiorców i ich rodziny, nie może być postrzegana jako zjawisko negatywne. Tymczasowość zatrudnienia, traktowana jako reguła, będzie powodować pogłębianie stanu niepewności i niemożność planowania przyszłości przez jednostkę, a w rezultacie całe społeczeństwo, dlatego musi być traktowana jako wyjątek.

Dlatego rozważyć jeszcze należy odwrotne pytanie: czy każdy ubogi będzie prekariuszem? Ubóstwo z pewnością w znacznym stopniu może warunkować jakość i częstotliwość dostępu do różnych usług i dóbr (wartości) zarówno materialnych, jak i niematerialnych, takich jak: kultura, opieka zdrowotna, edukacja, infrastruktura publiczna (np.: parki, biblioteki, czytelnie, muzea, komunikacja miejska). Osoby ubogie muszą dodatkowo poświęcić więcej czasu na pozyskiwanie środków służących ich utrzymaniu. Jeżeli granica ubóstwa ustawowego jest ustanawiana na poziomie tak niskim, to prawdopodobnie strata czasu na poszukiwanie możliwości utrzymania się będzie bardzo duża i nieracjonalna⁴³. Dlatego wyznacznikiem ubóstwa powinna być co najmniej granica relatywna, mimo że i ona jest niewystarczająca dla prowadzenia godnego życia.

Zasięg ubóstwa jest wyraźnie zróżnicowany w zależności od grupy społeczno-ekonomicznej, która jest określana przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie przeważającego źródła dochodów. Z badań GUS wynika, że w najtrudniejszej sytuacji znajdują się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, które utrzymują się z niezarobkowych źródeł. W tym zakresie wymienia się przede wszystkim te gospodarstwa, w których podstawę stanowią świadczenia społeczne inne niż renty i emerytury. Bardziej niż przeciętnie narażeni na ubóstwo są członkowie gospodarstw domowych rolników oraz gospodarstw

⁴² Do umiejętności radzenia sobie na rynku pracy należy zaliczyć np.: zdolności psychofizyczne umożliwiające udźwignięcie ciężaru odpowiedzialności za prowadzenie drobnej działalności gospodarczej lub zatrudnienie w dużej organizacji (przedsiębiorstwie), które wspomnianą odpowiedzialność przerzuca na pracownika i jego rodzinę (elastyczne miejsce pracy, elastyczny czas pracy, elastyczna płaca), zdolności dotyczące pozyskiwania informacji i ich wykorzystania, zdolność wykonywania wielu zadań przypisanych zwyczajowo więcej niż jednemu stanowisku pracy (np. sporządzanie umów, sprząatanie biura, przyjmowanie klientów i załatwianie ich spraw, wystawianie i opisywanie dokumentów księgowych, prowadzenie korespondencji).

⁴³ Osoby ubogie znajdują nieproporcjonalnie mało możliwości, o których tutaj mowa, w stosunku do czasu, jaki poświęcają na ich poszukiwanie.

utrzymujących się głównie z rent. Dodatkowo GUS zwraca uwagę, że pauperyzacji społeczeństwa sprzyja wykonywanie nisko płatnej pracy⁴⁴.

Osobne miejsce należy poświęcić złudnym korzyściom dla osób ubogich wynikającym z zatrudnienia tymczasowego lub staży. Dają one krótkotrwałe (ale niepożądane) lepszy stan materialny oraz samopoczucie społeczne i nadal pozostawiają ubogie jednostki w stanie prekarności, a więc niepewności rodzącej frustrację i gniew. Po drugie niejednokrotnie ci, którzy pracują w takich warunkach, nie są w stanie, przede wszystkim z braku czasu, zmienić swojego statusu społeczno-ekonomicznego na korzystniejszy. Konstrukcja prawno-organizacyjna zatrudnienia tymczasowego oraz powstające na jej tle patologie⁴⁵ dotyczące wykonywania pracy zamiast pomagać utrudniają lub wręcz uniemożliwiają zmianę sytuacji ekonomicznej i społecznej jednostki na lepsze.

Innym przykładem nieprzemysłanej społecznie i ekonomicznie regulacji prawnej jest pomoc dla bezrobotnego w postaci jednorazowej wypłaty środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub refundacji kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa dotyczących podjęcia takiej działalności⁴⁶. Warunkiem dofinansowania jest przetrwanie wybranej przez bezrobotnego działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy. Zabieg ten obniża w sztuczny sposób bezrobocie, tylko chwilowo umożliwiając wykazanie społeczeństwu lepszych statystyk. Bezrobotni, którzy nagle stali się przedsiębiorcami, pozbawieni jednocześnie w dłuższym okresie darmowej lub niskopłatnej pomocy merytorycznej w zakresie organizowania i zarządzania sprawami swojej firmy, bez dostępu do kontaktów biznesowych, podstawowej wiedzy finansowej i księgowej oraz rzetelnej informacji rynkowej, zamykają po roku swoje firmy i powiększają ponownie grono bezrobotnych.

5.

Z ubóstwem jest więc związany stan prekarności, pojmowany jako stan niepewności w życiu społecznym i ekonomicznym. Ubóstwo może go powodować, jednak w wyjątkowych sytuacjach, wynikających przede wszystkim z własnego wolnego wyboru jednostki, może ona, mimo biedy, nie postrzegać prekarności w sposób negatywny. W przypadku osoby ubogiej z wyboru możemy mieć do czynienia z nieodczuwaniem przez nią niepewności społecznej i ekonomicznej, a tym samym brakiem popadnięcia w prekariat. Takie sytuacje należy jednak traktować wyjątkowo.

Powyższe rozważania pozwalają też stwierdzić, że jednak nie każda jednostka pozbawiona jednej z siedmiu podstawowych form gwarancji związanych z pracą, o któ-

⁴⁴ *Ubóstwo w Polsce w 2012 r. ...*, s. 3 i nast.

⁴⁵ Mam tutaj na myśli np.: nadużywanie czasu pracy, zawieranie umów z zaniżonym wynagrodzeniem za pracę, które warunkują niższe koszty pracodawcy lub zleceniodawcy.

⁴⁶ Dofinansowanie, o którym mowa w tekście, jest udzielane na podstawie art 46 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 674, 675, 829, 1291, 1623, 1645, 1650.

rych pisze G. Standing, powinna zostać uznana za prekariusza. Wspomniano wcześniej, że niektóre jednostki posiadają zdolności psychofizyczne, które umożliwiają im sprawne funkcjonowanie w prekarności i – mimo jej cech związanych z niepewnością ekonomiczną i społeczną – nie popadają w gniew, frustrację oraz dostrzegają sens wykonywanej przez siebie pracy. Niestety tylko nieliczne z nich w dłuższym czasie będą sobie radziły ze skutkami braku pewności społecznej i ekonomicznej.

Należy też zaznaczyć, że część osób jest tylko pozornie obciążona cechami prekariatu. Dotyczy to tych jednostek, które godzą się z takim stanem faktycznym i nie postrzegają go jako złego, a wręcz przeciwnie – doceniają korzyści płynące z takiego modelu życia, upatrując w nim wielu aspektów wolności lub wręcz jej fundamentu. Przyczyn tego może być wiele: wyznawana ideologia, religia, wybrany styl życia⁴⁷ czy umiejętność łączenia i jednoczesnego prowadzenia kilku czasowych zobowiązań zarobkowych bez obciążenia stresem, który zwykle towarzyszy prekariatowi w takich sytuacjach. G. Standing pisze o współczesnych „miejskich nomadach”, „travellersach”, którzy nie powinni być postrzegani jako ofiary prekarności. Utrzymanie się na podstawie tymczasowego zatrudnienia jest korzystne pod warunkiem istnienia właściwego kontekstu społeczno-ekonomicznego. Jeżeli jednak globalny system gospodarczy wymusza wykonywanie pracy tymczasowej od zbyt dużej liczby osób, to następuje prekaryzacja społeczeństwa, która musi być wówczas pojmowana jako zjawisko wysoce negatywne⁴⁸.

6.

Rola i znaczenie administracji publicznej w stosunku do skutków społeczno-ekonomicznych prekarnej rzeczywistości wydaje zaprzeczać częstym ostatnimi czasy rozważaniom na temat spadku znaczenia administracji publicznej, nauki administracji, nauki prawa administracyjnego, polityki administracji oraz nauki organizacji i zarządzania. Funkcje administracji będą ulegały wzmocnieniu, a może nawet poszerzeniu. Przedstawiona w tym opracowaniu grupa społeczna i zjawisko prekarności z nią związane, w powiązaniu tylko z zagadnieniem ubóstwa mogą determinować nowe zadania administracji publicznej lub poszerzać zakres już istniejących.

⁴⁷ Popularny staje się np. minimalizm życiowy, którego podstawowym celem jest ochrona jednostki przed nadmiernym materializmem i konsumpcjonizmem oraz rozsądne wykorzystanie dóbr cywilizacji. Polega on na zredukowaniu liczby posiadanych rzeczy do odpowiedniego poziomu, tak aby pomagały one w życiu, a nie przeszkadzały. Idea ta może także zostać rozciągnięta na obowiązki, które nie powinny przeszkadzać lub wręcz niwelować rozwoju kontaktów międzyludzkich oraz rozwoju osobistego i zawodowego. Kolejny przykład to *Slow Life*, ruch wywodzący się z Kanady, którego propagatorem jest Carl Honore, promujący życie bez pośpiechu z nastawieniem na ograniczenie potrzeb sztucznie tworzonych przez otoczenie, ochronę indywidualności, ochronę środowiska naturalnego, rozwój świadomości społecznej i konsumenckiej, a także rozwój empatii, asertywności i intelektu. C. Honore, *Pochwała powolności. Jak zwolnić tempo i cieszyć się życiem*, Warszawa 2012.

⁴⁸ G. Standing, *op. cit.*, rozdział 2.

Ubóstwo nie jest bowiem warunkowane tylko brakiem pracy zarobkowej, ale także stanem psychofizycznym jednostki, który odgrywa kardynalne znaczenie przy jej poszukiwaniu, utrzymaniu i rzetelnym wykonywaniu. Poglębiająca się prekaryzacja społeczeństwa powoduje pojawienie się takich skutków jak: frustracja, gniew, długotrwały stres, obojętność, marazm, oportunizm i inne. Na ich tle pojawiają się kolejne niepożądane społecznie następstwa: choroby psychiczne, samobójstwa, bezrobocie, porzucanie dzieci lub rodzin, sieroctwo, pauperyzacja, przestępstwa. Wszystko to oddala od zainteresowanej jeszcze swoim losem jednostki możliwość i chęci poszukiwania, a następnie utrzymania pracy, zwłaszcza jeżeli okazuje się, że zdobyta praca nie pozwala nawet na godne utrzymanie jednostki oraz jej rodziny.

Oczywiście nie każdy ubogi jest prekariuszem i nie każdy prekariusz jest osobą ubogą w sensie przede wszystkim ekonomicznym, ale także i społecznym. Jednak takie sytuacje są wyjątkami. Proóg ubóstwa jest wyznaczony bez związku z rzeczywistością. Kwota stanowiąca jego granice jest nieprzyzwoicie niska oraz upokarzająca i wręcz naruszająca godność jednostki. Może ona ewentualnie wystarczyć na pokrycie miesięcznych kosztów jedzenia, ale katalog podstawowych potrzeb człowieka jest znacznie szerszy (ubranie, edukacja, mieszkanie, opieka medyczna, transport, komunikacja, kultura, udział w życiu społecznym itp.). Podobnie relatywna granica ubóstwa, mimo że wskazuje wartość materialnie wyższą od ustawowego progu ubóstwa, to jednak też powinna być uznana za niewystarczającą zarówno w odniesieniu do modelu jednoosobowego gospodarstwa domowego, jak i w odniesieniu do modelu czteroosobowej rodziny.

Podstawy do zniwelowania negatywnych następstw procesu prekaryzacji społeczeństwa administracja publiczna posiada i w pewnym zakresie, choć ograniczonym, stara się podołać nowym wyzwaniom, ale prawdopodobnie czyni to jeszcze nieświadomie. Nie podnosi się bowiem w opracowaniach tego zagadnienia w kontekście społecznych i publicznych potrzeb oraz oczekiwań prekariatu. Wystarczy jednak odwołać się do takich pojęć, jak: zasada zrównoważonego rozwoju, zasada subsydiarności, społeczeństwo obywatelskie, dobro wspólne, czy wręcz rozdział II Konstytucji RP poświęcony prawom, wolnościom i obowiązkom człowieka i obywatela, zwłaszcza zaś prawu do godnego życia (art. 30) i pracy (art. 65). Wskazane zasady i wartości już funkcjonują w prawie powszechnie obowiązującym, posiadają też ugruntowaną pozycję w doktrynie. Potrzebne jest tylko ich właściwe i rzetelne zastosowanie, aby co najmniej ograniczyć skutki prekarności. Na nowo zaczyna też odżywać idea konsultacji społecznych, dostrzeżono bowiem ich znaczenie oraz uznano, że społeczeństwo jest godne bezpośredniego decydowania w sprawach, które są dla niego ważne. W obecnym, dopiero rozpoczynającym się okresie programowania Unii Europejskiej polskie regiony przeznaczają znaczną część środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych właśnie na rozwój konsultacji społecznych. Rozwój konsultacji społecznych ma szczególne znaczenie przy podejmowaniu decyzji, które dotyczą spraw umiejscowionych blisko jednostki.

Kolejnym instrumentem będącym odpowiedzią na oczekiwania i potrzeby prekariatu jest demokracja uczestnicząca (inaczej: demokracja partycypacyjna) i związany z nim budżet partycypacyjny. Dzięki takiemu budżetowi mieszkańcy, zwłaszcza mniejszych społeczności, takich jak gminy, dzielnice, wsie lub osiedla, mogą brać bezpośredni udział (współuczestniczyć) w projektowaniu lokalnych wydatków i zadań. Co bardzo istotne, w odróżnieniu od konsultacji społecznych, decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące dla władz. Budżet partycypacyjny umożliwia efektywniejsze gospodarowanie pieniędzmi, ponieważ ułatwia identyfikację faktycznych potrzeb społeczności, dla której jest formułowany, a tym samym odpowiada oczekiwaniom i potrzebom mieszkańców. Przyczynia się także do integracji społeczności lokalnej i odczuwania współodpowiedzialności jednostki za sprawy wspólne oraz zwiększa kontrolę społeczną wydatkowanych pieniędzy. Ważnym argumentem jest także wzrost zaufania do władz lokalnych, który następuje w takim układzie.

Zasada społecznej odpowiedzialności organizacji jest następnym narzędziem, na które należy zwrócić uwagę. Dotyczy ona obowiązku wyboru przez osoby sprawujące funkcje kierownicze w organizacjach takich decyzji i działań, które przyczyniają się zarówno do dbałości o interes własny przedsiębiorstwa, czyli pomnażanie jego zysku, jak i do ochrony i pomnażania dobrobytu społecznego⁴⁹. Podstawowa rola administracji publicznej powinna dotyczyć w tym zakresie przede wszystkim propagowania tej zasady, postulowania jej prawnego ustanowienia, a następnie kontroli nad jej przestrzeganiem, zwłaszcza w odniesieniu do dużych organizacji prywatnych, które działając na danym terenie, pozyskują korzyści z zasobów ludzkich, organizacyjnych, infrastrukturalnych i naturalnych tam zgromadzonych.

Pomoc społeczna, w tym pomoc kierowana do osób bezrobotnych, także będzie ulegała zmianie, zwłaszcza w zakresie podmiotowym. Coraz częściej po wspomnianą pomoc sięgają bezrobotni absolwenci szkół, pozbawieni możliwości podjęcia pracy zgodnej z ich kwalifikacjami, a niejednokrotnie pozbawieni tej możliwości w ogóle. Obniża się więc średnia wieku beneficjentów ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy, w stosunku do których z pewnością będzie trzeba zastosować nowe rozwiązania i poczynić nowe regulacje prawne. W takim układzie, zmian wymaga także polityka edukacyjna, która dostosuje liczbę absolwentów szkół średnich i wyższych do potrzeb społecznych i rynkowych⁵⁰.

Na koniec ostatnia refleksja – brak w przypadku definicji ubóstwa i przy formułowaniu jego mierników odwołania do podstawowej i najważniejszej wartości globalnej

⁴⁹ M. Rybak, *Społeczna odpowiedzialność biznesu – idea i rzeczywistość*, „Gospodarka Narodowa” nr 3/2001, s. 28.

⁵⁰ Bardzo znamienity i istotny wydaje się być tutaj przykład działań poczynionych w takich krajach jak: Niemcy, Szwajcaria, Holandia. W Niemczech od ponad 50 lat panuje tam tzw. dualny system kształcenia zawodowego, którego skutkiem jest najmniejsze wśród państw europejskich bezrobocie osób młodych. Por. J. Zdański, *Dualny system kształcenia zawodowego*, <http://jasnyhoryzont.pl/stuff/dualnysystem.pdf>, s. 1 i nast.

cywilizacji, czyli do godności człowieka. Dbano o ten cenny i wrażliwy element życia każdego człowieka poparty właśnie możliwością wykonywania pracy, której wartość jest doceniana w wymiarze ekonomicznym i społecznym, z pewnością oddali trzy niedole, o których pisał Wolter, czyli nudę, występki i ubóstwo.

Kościół ubogi i dla ubogich papieża Franciszka odpowiedzią na współczesne wyzwania duchowe i społeczne

Działania obecnego biskupa Rzymu – papieża Franciszka – wydają się potwierdzać przekonanie, że w Kościele otrzymują wsparcie zapomniane lub pomijane w ostatnich czasach sposoby obecności katolików w świecie i spełniania ich misji oraz uzasadniające je racje doktrynalne i społeczne. Najwyższą posługę sprawuje osoba, która pochodzi z tradycji chrześcijańskiej o nieco odmiennej historii i aktualnym kontekście. Charakterystyczny *background*, w połączeniu z osobowością J.M. Bergoglio sprawiają, że kolejność i interpretacja wspólnych nam wartości i wzorców, w jego słowach i postawie, wyróżnia się na tle naszych polskich przyzwyczajeń i utartych schematów. Do takich spraw należy zaliczyć budzącą zainteresowanie i emocje ideę Kościoła ubogiego i dla ubogich.

1. Kategoria eklezjologiczna o społecznym oddziaływaniu

Aby właściwie zrozumieć zaproponowany temat, należy przypomnieć, że dookreślenie „ubogi i dla ubogich” jest jednym z wielu pojęć, które stosuje się do opisania złożonej rzeczywistości, jaką jest Kościół. Wprawdzie nauki humanistyczne – na własne potrzeby oraz na podstawie właściwego im aparatu pojęciowego i metod – są w stanie dość precyzyjnie zdefiniować Kościół, to jednak w teologii stosuje się różne kategorie eklezjologiczne, aby przybliżyć jego naturę¹. Przyczyna takiego podejścia tkwi m.in. w fakcie, że Kościół rozumie się jako rzeczywistość bosko-ludzką o znamionach misterium. Brazylijski teolog Leonardo Boff tłumaczy, że nie chodzi tu o misterium jako coś bliżej nieokreślonego, ale o misterium w znaczeniu źródła, z którego można czerpać bogate i zróżnicowane treści poszerzające percepcję obserwowanego zjawiska².

Przypomnienie powyższego faktu jest ważne, ponieważ jednostronny opis Kościoła w nie tak dawnej przeszłości doprowadził do napięcia w Ameryce Łacińskiej, które ostatecznie zaszkodziło tak ważnej sprawie, jaką jest współczesny fenomen ubogich

¹ Zwłaszcza takie kategorie jak np.: lud Boży, sakrament zbawienia, ciało Chrystusa itd.

² Na temat specyfiki teologicznego i doktrynalnego opisu Kościoła por.: *Konstytucja Dogmatyczna o Kościele*, [w]: *Sobór Watykański II, Konstytucje, dekrety, deklaracje*, Poznań 1967, s. 105–170; S. Seweryniak, *Święty Kościół powszedni*, Warszawa 1999.

i ubóstwa. Ubogacenie tamtejszym doświadczeniem powinno motywować do zbudowania solidnej i integralnej wykładni kategorii Kościoła ubogiego i dla ubogich. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że Kościół, będąc ważną instytucją publiczną, zaangażowaną w dobro wspólne, może ulegać niezdrowej społecznie i eklezyjalnie polityzacji. Może ona przejawiać się np. w dostosowywaniu chrześcijańskiego *credo* do uprzednich projektów typu socjalistycznego czy wolnorynkowego. W regionie, z którego pochodzi papież Franciszek, miały miejsce podobne próby. Oponenti Kościoła ubogiego i dla ubogich, osobom i grupom propagujących podobne idee zarzucali wertykalizm, mundanizm i tworzenie Kościoła klasowego. W dyskusji, często emocjonalnej i stronnictwej, zapomniano, że nie chodzi tu o stworzenie Kościoła paralelnego i popularnego, który funkcjonowałby na odmiennych zasadach niż te, które określa Nowy Testament i Tradycja. Z punktu widzenia doktrynalnego Kościół ubogi i dla ubogich jest tą samą wspólnotą, która realizuje polecenie skierowane przez Jezusa do apostołów przepowiadania Dobrej Nowiny, świadectwa o Nim i przysparzania uczniów (Mt 28, 18–20). Kościół ubogi i dla ubogich trzeba rozumieć w ścisłej łączności z wykonywaniem zadań misyjno-ewangelizacyjnych – testamentu Jezusa. Takie ustawienie problematyki jest konieczne, ponieważ zabezpiecza przed zagubieniem tożsamości oraz chroni działania wspólnot eklezyjalnych i ich członków przed ideologizacją. Warto także przypomnieć, że w Kościele, mimo że argumentacja humanitarna i zdroworozsądkowa w działaniach na rzecz ubogich jest ważna, zasadniczym motywem postawy wobec ubogich jest Ewangelia. Ona także określa miejsce, styl życia w duchu ubóstwa oraz postawę wobec ubogich w Kościele, a także cele i metody działań na ich rzecz.

Kolejną ważną kwestią jest koncepcja ubóstwa. W tym obszarze można odnotować brak precyzji pojęciowej, co jest przyczyną prowadzenia dysputy w niewłaściwym kierunku.

Teologia rozróżnia ubóstwo materialne, duchowe i ewangeliczne³. Ta znana klasyfikacja, wprawdzie niepozbawiona ograniczeń, wskazuje na trzy ważne aspekty ubóstwa. Po pierwsze, ubóstwo przede wszystkim dotyczy braku dóbr potrzebnych do rozwoju osoby, rodziny i społeczności. Z doświadczenia wiemy jednak, że ubóstwo nie polega tylko na niedostatkach bytowych – w codzienności oznacza nieprzychylny status społeczny, ograniczenie dostępu do dóbr kulturowych i cywilizacyjnych, prowadzi do wykluczenia i marginalizacji. Przyczyny ubóstwa są różne, ale nie leżą wyłącznie po stronie ubogich, jak powszechnie się przypuszcza. Na obecnym etapie rozwoju świata źródła tak rozumianego ubóstwa tkwią w sposobach organizacji życia gospodarczego i dystrybucji wytwarzanych dóbr oraz w tzw. kulturze ubóstwa. Po drugie, w tradycji judeochrześcijańskiej utrwaliło się rozumienie ubóstwa jako postawy duchowej, zaufania Bogu i pokory. Wiąże się ono z biblijnym zagadnieniem ubogich Jahwe i tradycją popaschalną, która połączyła wcieleń Syna Bożego i odkupienie dokonane na Krzyżu z Jego kenozą. Te dwie podstawowe

³ G. Gutierrez, *Teologia de la liberación. Perspectivas*, Salamanca 1990, s. 17–53.

kwestie stały się modelem i analogią wyjaśnienia ubóstwa duchowego. Po trzecie, dla chrześcijan i ich wspólnot ważne jest zwłaszcza tzw. ubóstwo ewangeliczne. Polega ono na połączeniu w życiu osobistym i wspólnotowym ubóstwa duchowego ze świadomym ograniczeniem i ukierunkowaniem dóbr materialnych, kulturowych i cywilizacyjnych na rzecz projektów promujących wartości Królestwa Bożego, w oczekiwaniu na jego ostateczne nadejście i pełnię przy końcu czasów.

Ciekawą koncepcję ubóstwa przedstawił Ignacio Ellacuría⁴. Dokonał on systematyzacji i wszechstronnej interpretacji terminów „ubodzy” i „ubóstwo”, które pogłębiają znaczenie Kościoła ubogiego i dla ubogich. Jego zdaniem, złożoność i obfitość treści kryjących się za tymi słowami wymagają wnikliwego spojrzenia na problem do strony empirycznej i teologicznej.

Od dawna socjologowie dyskutują – twierdzi Ellacuría – kogo należy uznać za osobę ubogą, ale brutalna sytuacja dwóch trzecich współczesnego świata nie pozostawia cienia wątpliwości, kim oni są. Nigdy też w historii nie było tylu ubogich, przy jednoczesnej możliwości pomocy im w rozwiązaniu ich żywotnych problemów. Fakty te samoczynnie stawiają wymóg rewizji tego, co rozumie się przez ubóstwo, zarówno w naukach społecznych, jak i teologii. Ellacuría wyróżnia cztery sposoby rozumienia ubogich i ubóstwa:

a) znaczenie społeczno-ekonomiczne. Jego zdaniem jest to podstawowe znaczenie wymienionych terminów. Wprawdzie istnieją interpretacje pochodne, także w duchowości, ale *primum et perse* ubóstwo jest rzeczywistością społeczną i ekonomiczną, określaną przez różne kryteria. W konsekwencji nazwanie „ubogimi” chorych i cierpiących może być uzasadnione, ale nie można zapominać o pierwotnym znaczeniu tego słowa.

b) znaczenie dialektyczne. Wskazuje ono na rzeczywistość przeciwną – bogatych i bogactwo. Implikuje też rodzaj relacji dialektycznej, jaka zachodzi w historii pomiędzy grupami ludzkimi. Ellacuría, podobnie jak teologowie wyzwolenia, uznaje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy fenomenem ubóstwa we współczesnym świecie a akumulacją dóbr w nielicznych rękach. Podkreśla, że ubodzy i bogaci istnieją, gdy zachodzi różnica społeczna w sposobie rozumienia własności i rozporządzania dobrami materialnymi, zwłaszcza jeśli ta różnica powstaje w wyniku nadużyć i dominacji. Dlatego Ellacuría twierdzi, że dziś ubogim jest nie tylko ten, kto nie posiada określonych dóbr, ale także ten, któremu odebrano owoce jego pracy, ograniczono dostęp do dóbr i możliwości ich wytwarzania. W takiej sytuacji godzi się w godność człowieka i zaprzecza ostatecznemu przeznaczeniu dóbr ziemskich.

c) znaczenie polityczne. Nie chodzi tu o określenie ubogich jako klasy społecznej (np. robotniczej) czy też o dyskusję nad tym, czy *lumpen* jest siłą rewolucyjną przemian

⁴ *Idem, Pobres*, [w:] C. Floristán, J.-J. Tamayo-Acosta (eds.), *Conceptos fundamentales del cristianismo*, Madrid 1993, s. 1043–1057; A. Pietrzak, *Ignacio Ellacuría. Teoria poświadczona męczeństwem*, [w:] J. Majewski, J. Makowski (red.), *Leksykon wielkich teologów XX/XXI wieku*, t. 3, Warszawa 2006, s. 101–111.

i czy ubodzy powinni utworzyć organizacje polityczne umożliwiające wyjście z sytuacji biedy. Chodzi tu raczej o podkreślenie faktu, że ubodzy, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej, stają się coraz wyraźniej podmiotem własnej historii. Nie oznacza to jednak, jak podkreśla Ellacuría, że realizacja tej podmiotowości nie potrzebuje pewnych niezależnych form politycznych, które będą wyrażały dążenia ubogich. Ubodzy mają ku temu prawo i potencjalną siłę polityczną, ze względu na obiektywną sytuację, w której się znajdują.

d) znaczenie etyczne. Termin „ubodzy” jest pojęciem etyczno-politycznym i etyczno-osobowym, ponieważ sytuacja ubóstwa zależy nie tyle od czynników naturalnych, ile relacji zachodzących w historii człowiek–wspólnota–ekosystem–transcendencja. Ubóstwo, podkreśla Ellacuría, jest głęboko związane ze sposobem organizacji i realizacji życia społecznego, a także jest uwarunkowane postawą jednostek. Ma wiele wspólnego z dobrem i złem, sprawiedliwością i niesprawiedliwością, realizacją człowieka i struktur społecznych. Oprócz znaczenia religijnego i teologicznego, o którym jeszcze będzie mowa, ubodzy i ubóstwo implikują również etykę.

Ellacuría, świadomy „realnego” znaczenia terminu „ubodzy” i „ubóstwo”, w oryginalny i rzadko spotykany sposób, dokonuje rozbudowy ich znaczeń w perspektywie różnych dziedzin teologicznych.

e) znaczenie teologalne. Zagadnienie ubogich implikuje na pierwszym miejscu problem samego Boga, ponieważ w ubogich sprawdzają się dziś główne twierdzenia o Nim, wyrażane m.in. w pytaniu: jak pogodzić z wiarą w Boga fakt, że większa część dzisiejszego świata to ubodzy? Dla wielu ludzi nadal problemem są obietnice związane z Królestwem Bożym i „skandal” niemocy Boga w obliczu wielkiego ubóstwa. Dotychczasowe rozwiązania tego problemu – jak np. przyzwolenie czy dopust Boży, zło i grzech – choć ważne – według Ellacurii, są jednak niewystarczające. Poszukując rozwiązania tego problemu, twierdzi, że ubodzy pomagają dostrzec, kim jest Bóg w chrześcijaństwie. Przypomina, że jest On Bogiem, który staje w obronie ubogich i słabych, Bogiem, który towarzyszy człowiekowi w dziejach poprzez stworzenie–wcielenie, śmierć–zmartwychwstanie. Ubodzy, mimo pozornej klęski Boga, prowadzą do Jego ostatecznego triumfu jako Ojca, Syna i Ducha Świętego. Są oni „miejszem” Boga, „obecnością” Boga, „sakramentem” Boga. Jest to obecność, którą oddają adekwatnie słowo „misterium” i Błogosławieństwa Jezusa.

f) znaczenie chrystologiczne. Jeśli w ubogich, podkreśla Ellacuría, rozgrywa się kwestia Boga w historii, to również to samo możemy powiedzieć o Jezusie jako Pośredniku pomiędzy Bogiem a ludźmi. Ubodzy są związani z Jego życiem i misją w sposób zasadniczy. Bez tego związku lub przez błędne jego określenie obraz Jezusa Chrystusa jako Zbawiciela zostaje zniekształcony. Wskazują na to choćby takie wypowiedzi Nowego Testamentu, jak: Łk 4,16–30; Mt 11,2–6 (Łk 7,18–23); Mt 25,31–36. Świadczy o tym przynależność Jezusa do świata ubogich i obecność wśród nich. Ubóstwo Jezusa i Jego opcja na rzecz ubogich jest jednym z elementów pozwalających określić Jego tożsamość.

g) znaczenie soteriologiczne. Ellacuría zwraca uwagę na związek pomiędzy ubogimi a zbawieniem, który sprowadza się do przywileju ewangelizacji i zbawienia ubogich oraz ich udziału w dziele ewangelizacji i zbawienia. Ubodzy, na wzór Chrystusa, który dokonał odkupienia w ubóstwie i prześladowaniach, przekazują ludzkości owoce zbawienia poprzez udział w Jego cierpieniach. Podobnie jak Ukrzyżowany, cierpią z powodu grzechów i niosą ciężar krzyża świata. Dzięki właściwej postawie wobec nich można dostąpić rzeczywistego zbawienia. W zmaganiach o ich wyzwolenie znajduje się już potencjalne zbawienie, realizacja nadziei chrześcijańskiej. Zadaniem zbawczym chrześcijan wobec ubogich jest ich ewangelizacja, która powinna wychodzić od sytuacji ich ubóstwa materialnego i zmierzać w kierunku osiągnięcia potrzebnej świadomości i ducha. W ten sposób ubodzy będą mogli wyjść z niehumanitarnej sytuacji i ucisku, wpłynąć na przemianę struktur ucisku, przyczynić się do budowy nowego nieba i nowej ziemi. To zadanie zbawcze nie odbywa się jedynie w sferze duchowej, ale implikuje też realizację projektów historycznych.

h) znaczenie eklezjologiczne. Pojęcie eklezjologiczne ubogich najlepiej oddaje rzeczywistość Kościoła ubogiego i dla ubogich. Jego koncepcja pojawiła się już na Soborze Watykańskim II i kształtowała się pod wpływem Konferencji Ogólnej Episkopatu Latinoamerykańskiego w Medellín (1968) i Puebla (1979), a zwłaszcza prac teologów wyzwolenia. Pojęcie Kościoła ubogich, zdaniem Ellacurii, wyraża istotny aspekt określenia dogmatycznego Kościoła – ludu Bożego. Implikuje konieczność preferencyjnej opcji na rzecz ubogich, naśladowania postawy Jezusa wobec nich. Kościół ubogich nie oznacza jednak części Kościoła, który działa na rzecz ubogich, ale wskazuje na ubóstwo i ubogich jako element konstytutywny całego Kościoła. Oznacza to, że albo cały Kościół jest ubogich, albo przestaje być Kościołem Chrystusowym upragnionym przez Boga. Kościół, aby być prawdziwym Kościołem, musi być jeden, święty, powszechny, apostołski i ubogi na wzór Jezusa Chrystusa.

2. Postanowienia z katakumb św. Domitylli

Przedstawione wyżej kwestie, jeśli byłyby konsekwentnie implementowane w życie indywidualne i eklezjalne, mogą prowadzić do postaw i działań, które opisuje kolejne ważne pojęcie pochodzące z regionu papieża Franciszka: opcja na rzecz ubogich⁵. Sprowadza się ona do postawy i podmiotowych działań na rzecz ludności żyjącej na marginesie życia ekonomicznego, społeczno-kulturowego i cywilizacyjnego, które zmierzają do przywrócenia im należytego miejsca w społeczeństwie i we wspólnocie Kościoła poprzez postawę solidarności z nimi, wskazanie na zbawczą wartość wiary w Jezusa Chrystusa. Opcja na rzecz ubogich oznacza także życie ubóstwem ewangelicznym.

⁵ Por.: A. Pietrzak, *Opcja na rzecz ubogich znakiem wiarygodności Kościoła*, Pieniężno 2002 (książka dostępna w serwisie google books).

Przykładem wdrożenia idei Kościoła ubogiego i dla ubogich oraz opcji na ich rzecz jest wydarzenie, jakie miało miejsce 16 listopada 1965 r. w Rzymie. Oto tłumaczenie tekstu deklaracji – tzw. „Pakt z Katakumb” – niewymagający komentarzy, który podpisało ok. 40 ojców Soboru Watykańskiego II po sprawowaniu Eucharystii w katakumbach św. Domitilli⁶:

„My, biskupi zgromadzeni na Soborze Watykańskim II, świadomi naszych braków w życiu ubóstwem według Ewangelii; zachęcani wzajemnym wsparciem do inicjatywy, w której każdy chciałby uniknąć ekscentryczności i podejrzeń; zjednoczeni z wszystkimi naszymi braćmi w biskupstwie; licząc przede wszystkim na łaskę i moc Pana naszego Jezusa Chrystusa, na modlitwę wiernych i kapłanów naszych diecezji; umieszczając nas myślami i modlitwą przed Trójcą Świętą, przed Kościołem Chrystusa i przed kapłanami i wiernymi naszych diecezji, w postawie pokory i świadomości naszych słabości, ale także z całą determinacją i ze wszystkich sił, poprzez które Bóg chce dać nam łaskę, zobowiązujemy się do tego, co następuje:

1) Będziemy żyć według zwykłego trybu życia naszej ludności, w tym w sposobie mieszkania, wyżywienia, środków transportu i wszystkiego, co z tym jest związane. Mt 5,3; 6,33n; 8,20.

2) Na zawsze wyrzekamy się tego wszystkiego, co oznacza bogactwo, zwłaszcza stroju (bogate materiały, krzykliwe kolory), insygniów z cennego kruszcu (znaki te powinny być, w efekcie, ewangeliczne). Por. Mk 6,9; Mt 10,9n; Dz 3,6. Ani złota, ani srebra.

3) Nie będziemy posiadali majątku ani pasywów, ani aktywów, ani konta bankowego itp. w naszym własnym imieniu; a jeśli będzie to konieczne, umieścimy wszystko w imię diecezji, dzieł społecznych lub charytatywnych. Mt 6,19–21; Łk 12,33 n.

4) W miarę możliwości, w naszej diecezji będziemy powierzać zarządzanie finansami i dobrami materialnymi komisjom świeckich, stosownie przygotowanych i świadomych swojej roli w apostołskiej, abyśmy mogli być mniej administratorami a bardziej pasterzami i apostołami. Mt 10,8; Dz 6,1–7.

5) Odmówimy nazywania nas, ustnie lub na piśmie, mianami i tytułami, które oznaczają wielkość i potęgę (Eminencjo, Eksceleńco, Prałacie...). Wolimy, aby nas nazywano ewangelicznym imieniem ojca. Mt 20,25–28; 23,6–11; J 13,12–15.

6) W naszym zachowaniu i stosunkach społecznych będziemy unikać tego, co może wskazywać na przyznawanie przywilejów osobom bogatym i mającym władzę (np. oferowanie bankietów i uczęszczanie na nie, przywileje w nabożeństwach religijnych). Łk 14,12–14; 1Kor 9,14–19.

7) Podobnie będziemy unikać działań zachęcających i schlebających próżności, związanych z nagradzaniem i pozyskiwaniem funduszy lub z jakiegokolwiek innego po-

⁶ Tłumaczenie na podstawie: P. Gauthier, *El Evangelio de la justicia y los pobres*, Salamanca 1969, s. 233–246.

wodu. Poprosimy naszych wiernych, aby traktowali swoje ofiary jak normalny udział w kulcie, w apostołacie i działaniach prospołecznych. Mt 6,2–4; Łk 16,9–13; 2Kor 12,14.

8) Oddamy wszystko, co potrzebne (nasz czas, intelekt, serce, media itp.) w służbie apostołskiej i duszpasterskiej osób i grup robotniczych oraz ekonomicznie słabych i nierozwiniętych, bez szkody dla innych osób i grup diecezji. Będziemy wspierali świeckich, zakonników, diakonów i kapłanów, których Pan powołuje do ewangelizacji ubogich i robotników, dzieląc z nimi życie i pracę. Łk 4,18n; Mk 6,3; Mt 11,4n; Dz 18,3s; 20,33–35; 1Kor 4, 12; 9,1–27.

9) Zdając sobie sprawę z wymogów sprawiedliwości i miłości, ich wzajemnych relacji, będziemy dążyli do przekształcenia dzieł charytatywnych w dzieła społeczne oparte na sprawiedliwości społecznej i miłości, które będą miały na uwadze wszystkich, jako pokorne wsparcie stosownych służb publicznych. Mt 25,31–46; Łk 16,12–14,19–31.

10) Dołożymy starań, aby odpowiedzialni za nasze rządy i nasze służby publiczne podjęli decyzje i wprowadzili w życie prawa, struktury i instytucje społeczne, które są niezbędne do rozwoju sprawiedliwości, równości, pełnego i harmonijnego rozwoju całego człowieka i wszystkich ludzi, a tym samym, aby nadszedł nowy porządek społeczny, godny synów ludzkich i dzieci Bożych. Dz 2,44s; 4:32–35; 5,4; 2Kor 9,6 n.

11) Ponieważ kolegalność biskupów znajduje swój najpełniejszy wyraz we wspólnych działaniach ewangelizacyjnych na rzecz większości znajdującej się w nędzy fizycznej i moralnej kultury dwóch trzecich ludzkości, zobowiązujemy się: – do udziału, w ramach naszych możliwości, w pilnych projektach episkopatów krajów ubogich; – wspólnie prosić, na poziomie organizmów międzynarodowych, zawsze dając świadectwo Ewangelii, podobnie jak papież Paweł VI w ONZ, o przyjęcie struktur gospodarczych i kulturowych, które nie będą produkowały krajów biednych w świecie coraz bogatszym, ale które umożliwią biednej większości wyjść ze swojej nędzy. 1Kor 12,12–26; 2Kor 8; 1J 3,11–18.

12) Zobowiązujemy się do dzielenia naszego życia w miłości pasterskiej z naszymi braćmi w Chrystusie, kapłanami, zakonnikami i świeckimi, aby nasza służba była prawdziwą służbą. Dlatego: – dołożymy wszelkich starań, aby przeprowadzać rewizję naszego życia z nimi; – znajdziemy współpracowników, alby być bardziej animatorami według Ducha, niż szefami według świata; będziemy dążyć do wypracowania jak najbardziej ludzkiej postawy obecności i przyjaźni; przyjmujemy postawę otwartości na wszystkich, niezależnie od ich religii. Mk 8,34n, 1P 5,1–4.

13) Kiedy wrócimy do naszych diecezji, przedstawimy te rezolucje naszym wiernym, prosząc ich, aby pomogli nam w ich zrozumieniu, o współpracę i modlitwę.

Boże, pomóż nam być wiernymi”.

W „Postanowieniach” warto zwrócić uwagę na niektóre wskaźniki związane z ideą Kościoła ubogiego i dla ubogich. W pierwszych dwóch punktach zapada decyzja o zewnętrznych formach życia, które powinna cechować prostota. W punktach 3 i 4 zwraca się uwagę na problematykę administracji dobrami oraz proponuje nieprzywiązywanie

się do dóbr i oddanie administracji kompetentnym świeckim. Punkty 5, 6 i 7 mówią o warunkach dobrego apostołatu. Punkt 8 wyznacza priorytet ewangelizacji ubogich i świata, a w 9, 10 i 11 mówi się o proklamacji ewangelii sprawiedliwości w dzisiejszym świecie. Ostatnie dwa punkty mówią, jak urzeczywistnić podjęte zobowiązania⁷.

Przedstawione wyżej zagadnienia, chociaż nie wyczerpują problematyki Kościoła ubogiego i dla ubogich, wskazują na ważne elementy, które go tworzą. Ich implementacja przez instytucję Kościoła, która formuje osoby i grupy ludzkie, niewątpliwie ma doniosłe znaczenie społeczne. Tak formowane wspólnoty i liderzy mogą stać się głosem sumienia narodów i świata oraz stać się konstruktywnym głosem w rewizji systemów i wartości, na których podstawie funkcjonują aktualnie społeczności generujące ubóstwo i ubogich.

⁷ *Ibidem.*

Kilka uwag na temat ubóstwa wśród kobiet w Polsce

1. Uwagi wstępne

Niezwykle istotne jest mocne zaakcentowanie tego, iż zbliżając się w jakimś stopniu do idei społeczeństwa otwartego, uwalniamy jednocześnie takie mechanizmy społeczne, które sprzyjają nierównemu, a zarazem nieuzasadnionemu i niesprawiedliwemu wyłączaniu pewnych kategorii osób z korzystania – w mniejszym lub większym stopniu – z pewnych dóbr (materialnych i niematerialnych) wynikających nie tyle z przysługujących danym jednostkom praw, ile z różnic płciowych. Mówiąc nieco inaczej, wypadłoby stwierdzić, że ewidentnym przejawem występujących nierówności między ludźmi i podłożem wielu konfliktów są podziały społeczne spowodowane stereotypami płciowymi. Do podstawowych kwestii leżących w obszarze społecznych nierówności należy problem feminizacji biedy jako charakterystycznej cechy współczesnego ubóstwa. Choć na temat feminizacji ubóstwa powiedziano już bardzo wiele, to jednak niezwykle istotne jest mocne zaakcentowanie tego, co wypływa z przeszłości, a mianowicie, że istniejące wciąż różne formy nierówności i dyskryminacji kobiet zarówno na rynku pracy, jak i w sferze usług socjalnych czy zasobów finansowych są zjawiskiem podlegającym mechanizmom międzygeneracyjnego dziedziczenia, tj. przekazywanym z pokolenia na pokolenie syndromem nierówności i dyskryminacji kobiet, alokującym je do niższej pozycji społecznej. Refleksja nad tymi zagadnieniami jest może tym bardziej potrzebna, że nadal istnieje dość silne przeświadczenie, że ubóstwo wśród niektórych grup społecznych, np. kobiet, powiązane jest z brakiem poszanowania podstawowych praw. Z tych też może powodów próba znalezienia rozwiązania powyższych dylematów powinna stanowić jedno z ważniejszych zadań podejmowanych nie tylko w obrębie nauk socjologicznych, ale może przede wszystkim w obszarze refleksji prawnej, etycznej, ale także i politycznej. Jest swoistym paradoksem, że pomimo wielu zasadniczych gwarancji prawnych zapewniających sprawiedliwy udział wszystkich obywateli w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym i ekonomicznym, rosną nierówności społeczne stanowiące poważne zagrożenie realizacji zasady „sprawiedliwego udziału”. Dlaczego tak się dzieje? Czy istnieje w ogóle potrzeba tworzenia jakichkolwiek specjalnych regulacji w obrębie praw człowieka i obywatela poza tymi, które wynikają z uniwersalnych i nie-

podważalnych (przynajmniej w krajach demokratycznych) zasad i wartości, utrwalonych zresztą często w aktach najwyższej rangi konstytucyjnej (prawo kobiet i mężczyzn do równego traktowania i równych szans w zatrudnieniu, godności osoby ludzkiej). A może powinniśmy zgodzić się z gorzkim, ale realistycznym stwierdzeniem, że „nie istnieje takie prawo, które gwarantuje stosowanie prawa”. Na te pytania warto zapewne odpowiedzieć, a w każdym razie, nie stawiając kropki nad „i”, zaprezentować kilka ogólniejszych refleksji.

Trudno oczywiście zaprzeczyć, że nieoczekiwana kariera terminu „feminizacja ubóstwa” doprowadziła do zasadniczych zmian w postrzeganiu wielu problemów społecznych kojarzonych z biedą czy wykluczeniem społecznym wśród kobiet. Na obraz ten, nienapawający nadmiernym optymizmem, kładzie się cień uprzedzeń i nierównego traktowania kobiet, począwszy od starożytności przez kolejne epoki, które wpisują się niejako w istotę naszej współczesnej cywilizacji. Rozważania na ten temat moglibyśmy więc zacząć od pytania: powiedz, jaką przyjmujesz definicję kobiety, a powiem ci, kim jesteś. Historia lansowanych w toku wiekowych sporów filozoficznych odpowiedzi na to pytanie i próby uzasadnienia ich świadczą, że nigdy nie brakowało myślicieli (mających czasem wielkie gromady zwolenników) przekonanych, że kobieta jest źródłem wszystkich ludzkich nieszczęść i że można ich uniknąć wspierając życie zbiorowe wyłącznie na mężczyźnie. I tak w opinii Platona (427–347 przed Chr.) kobiety stanowiły wynik fizycznej degeneracji istoty ludzkiej. Nie inaczej też podszedł do tej kwestii Arystoteles (384–322 przed Chr.), który uważał, że kobiety są „nieudanymi” ludźmi. A oto co ma na ów temat do powiedzenia Eurypides, który swój sąd o wartości obu płci ujął w krótkie słowa: „Jeden mężczyzna jest oczywiście i bezsprzecznie więcej wart aniżeli 10.000 kobiet”¹. Iluzjami tworzonymi m.in. przez Platona, Arystotelesa czy Eurypidesa karmili się chętnie inni uczeni i nie ma powodu, by wątpić, że zło konieczne w postaci kobiety znalazło szeroki oddźwięk nie tylko w społeczeństwie starożytnym, ale też stało się wyrazem zapatrywań wielu „wrogów kobiet” w świecie współczesnym.

Nie może więc zdumiewać, że we wszystkich dyskusjach na temat statusu kobiet, to nie tyle sprawy kobiet niepokoją ludzi, ile poglądy na te sprawy. Oczywiście, obiektywizacja czy racjonalizacja argumentów w kwestii równego traktowania kobiet i mężczyzn ma również swoje granice, zakreślone przez uznawane wartości czy też swoiste paradygmaty naszego myślenia. O ile można więc wyobrazić sobie racjonalizację argumentacji wskazującej na negatywy wprowadzania apartheidu rasowego, o tyle w przypadku apartheidu płci, zachowujemy się tak, jak gdyby był on naturalnym, nieodwołalnym faktem. Ta ostatnia obserwacja wymaga szczególnie mocnego podkreślenia, okazuje się bowiem, że znacznie łatwiej jest przyjąć istniejący stan rzeczy, niż narazić się – zdaniem niektórych – na „imperializm kulturowy”. Warto się więc zawsze niepo-

¹ P. Ketter, *Chrystus a kobiety*, Warszawa 1948, s. 24.

kość, gdy słyszymy pytania typu: „czyż inne traktowanie kobiet w poszczególnych państwach nie należy do ich kultury”? oraz „kim my jesteśmy, żeby ich osądzać”? Czy nie prościej byłoby jednak powiedzieć: dobrem ogólnoludzkim, urzeczywistnieniem traktowania człowieka jako najwyższej wartości jest przyznanie mu godności osoby oraz prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. Nie bez powodu Nicholas Kristof i Sheryl WuDunn w swojej książce *Half the Sky: Turning Oppression into Opportunity for Women Worldwide*² stwierdzają, że „możliwości i energia, które posiadają kobiety, mogą się wspaniale przysłużyć każdemu społeczeństwu”³. Zadają oni dobre pytania: „co zrobilibyśmy, gdybyśmy wierzyli, że kobiety są równymi istotami ludzkimi, z równym prawem decydowania o własnym życiu jak mężczyźni? Jak zmieniłby się nasz ogląd świata?” Pytania te dobrze wpisują się nie tylko we współczesne rozważania o statusie kobiet, ale też w kwestie etyki państwa prawa i sposobu rozumienia standardu demokratycznego.

2. Ubóstwo kobiet w przestrzeni demokratycznego państwa

Trzeba, niestety, rozpocząć od stwierdzenia, że kwestie odnoszące się do feminizacji ubóstwa (*feminisation of poverty*) jako nadreprezentacji kobiet żyjących w biedzie⁴ nie stały się, jak dotychczas, przedmiotem rzetelnej, pogłębionej dyskusji w środowiskach prawników czy etyków. Pytanie o to, w którym punkcie jesteśmy na naszej drodze wiodącej ku większemu poszanowaniu wolności i podstawowych praw człowieka: prawa do godności i do odpowiedniego poziomu życia, nie jest czysto retoryczne, ale wręcz przeciwnie, domaga się pilnej odpowiedzi. Rzecz ciekawa – istnienie państwa demokratycznego, z jego systemem wartości i zasad, wskazywać by mogło na bezcelowość rozważań nad występowaniem zjawiska feminizacji biedy. W istocie bowiem – można powiedzieć – że uznając wartość demokracji jako takiej i jej konsekwencje aksjologiczne, tym samym już dokonaliśmy określonego wyboru na rzecz pewnej wizji państwa pozostającego w silnym związku z wartościami etycznymi mieszczącymi się w kanonie demokratycznym. Dodajmy, iż prawdziwa demokracja jest nierozzerwalnie związana z systemem gwarancji prawnych określających sferę wolności i praw obywatelskich i opiera się na prawie każdej istoty ludzkiej do życia w godności. A jeśli jest tak istotnie, to jak wytłumaczyć ów paradoks – rosnący dystans pomiędzy rzeczywistym rozwojem prawnych instrumentów służących ochronie praw podstawowych oraz istnieniem wielu instytucji nakierowanych na ochronę

² N. Kristof, S. WuDunn, *Half the Sky: Turning Oppression into Opportunity for Women Worldwide*, New York: Knopf, 2009.

³ *Ibidem*.

⁴ Pojęcie „feminizacji ubóstwa” pojawiło się w latach 70. w Stanach Zjednoczonych dla określenia większego udziału kobiet wśród ubogich. W polskiej literaturze feminizację ubóstwa opisuje się jako większe – w tym długotrwałe – bezrobocie wśród kobiet, niższe płace i emerytury, zjawisko samotnego macierzyństwa oraz szczególne obciążenie pracą domową kobiet w ubogich rodzinach; zob. E. Charkiewicz, *Kobiety i ubóstwo*, „Nowy Obywatel, Pismo Na Rzecz Sprawiedliwości Społecznej”, 2011, nr 2.

przed ubóstwem i marginalizacją społeczną a malejącą ich skutecznością, czemu towarzyszy uczucie niepewności i bezradności.

Trzeba, niestety, rozpocząć od stwierdzenia, że pomimo gwarancji konstytucyjnych (art. 33 Konstytucji RP) przyznających kobiecie i mężczyźnie równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz tego, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (art. 32) – prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną nie jawi się jako oczywiste ani też jako przyjazne dla jednostki oraz dla znacznych grup społecznych. Nie jest ono jednak związane z wadliwością samych zasad i wartości, ale ze sposobem wcielania ich w życie, z etyką życia społecznego. Przyzwoite państwo to państwo, w którym, mówiąc najkrócej, czujemy się dobrze, w którym jednostka może nie tylko korzystać z praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie, ale w którym podejmowane są działania w celu popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin, znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, do zatrudnienia, mieszkań, pomocy społecznej i medycznej. Niestety, powyższe przesłanki „przyzwoitości” nie zostały spełnione. Powstaje więc pytanie dlaczego?

Celowe jest jednak, zanim pokrótce odniesiemy się do postawionego pytania, podjęcie próby określenia pojęcia ubóstwa. Współczesna nauka ujawnia wielość definicji ubóstwa. Stawiane jest pytanie, czy ubóstwo to „stan warunków bytowych, który uniemożliwia lub w istotnym stopniu utrudnia spełnianie podstawowych funkcji życiowych”⁵ (ujęcie absolutne), czy też stan naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej wynikający z nadmiernego dystansu pomiędzy poziomem życia poszczególnych grup ludności (ujęcie względne)⁶. Zwolennicy podejścia absolutnego, m.in. E.J. Mishan, przyjmują jako kryterium ubóstwa warunki materialne niezaspokajające zaspokojenia minimum biologicznego jednostki (zdolności przeżycia w zdrowiu)⁷. Z kolei zwolennicy interpretacji ubóstwa jako zjawiska względnego (np. J.K. Galbraith) utożsamiają je z występowaniem rozpiętości w poziomie zaspokajania potrzeb w różnych warstwach społeczeństwa⁸.

Wydaje się sprawą oczywistą, że interpretowanie ubóstwa w kategoriach absolutnych, jak i względnych, z natury rzeczy prowadzi do sporów wokół przyczyn tego zjawiska. Główna linia sporów dotyczy zarówno czynników wywołujących ubóstwo, jak i roli, jaką w procesie powstania w społeczeństwie sfer ubóstwa odgrywają sami ubodzy. Zwolennicy podejścia absolutnego za podstawową przyczynę ubóstwa uważają niedo-

⁵ J. Lustig, *Ubóstwo i jego pomiar*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 180.

⁶ Zob. A. Radziejewicz-Winnicki, *Spółczesność w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004, s. 50.

⁷ Twórcami podejścia absolutnego byli C. Booth (1892) oraz B.S. Rowentree (1901), w późniejszym okresie np. M. Orshansky (1965) i E.J. Mishan (1986). Szerzej na ten temat zob.: T. Panek, J. Podgórski, A. Szulc, *Ubóstwo. Teoria i praktyka pomiaru, Monografie i opracowania*, Warszawa 1999, s. 10–11.

⁸ J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, The New American Library Inc., New York 1970, s. 245.

stateczną produkcyjność ubogich. Jednocześnie podkreślają, że problemy ubóstwa leżą przede wszystkim w różnych formach patologii: uchylania się od pracy, alkoholizmu, narkomanii czy rozpadu rodziny⁹. Z kolei rzecznicy kategorii ubóstwa względnego utożsamiają je z nadmiernymi różnicami w poziomie życia¹⁰, związanymi z sytuacją ekonomiczną, trwałym bezrobociem, niskimi płacami w pewnych zawodach czy dyskryminacją w zatrudnieniu ze względu na płeć.

Nie mniej trudne i ważne w swych konsekwencjach społecznych i prawnych są problemy związane z ekskluzją społeczną, która bywa niekiedy traktowana jako synonim ubóstwa. W piśmiennictwie polskim i europejskim zwraca się uwagę, iż pojęcie to jest rezerwowane dla bardziej złożonego procesu, w którym ubóstwo stanowi jedną z jej przyczyn. Ekskluzja obejmuje obok materialnej także i niematerialną deprywację¹¹. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że ekskluzja społeczna dotyczy nierównego dostępu do politycznych i prawnych uprawnień, przede wszystkim w kontekście dostępu do rynku pracy (miejsc pracy i dochodów z pracy), do konsumpcji, do systemu edukacyjnego (wykształcenia), zabezpieczenia społecznego (świadczeń społecznych, w tym socjalnych) i ochrony zdrowia¹².

Może budzić zdumienie, że w wielu krajach demokratycznych (m.in. w Polsce) występowanie zjawiska feminizacji biedy daje o sobie znać z tak dużą siłą. Jednocześnie temu występującemu wciąż zjawisku towarzyszy upowszechniające się przekonanie, że transformacja ustrojowa spowodowała zwiększenie nierówności i rozwarstwienie społeczne, powstały bieguny bogactwa i biedy. Warto też pamiętać, że choć ubóstwo w Polsce postrzegane jest jako nowy „produkt” transformacji, to jednak występowało ono również w okresie realnego socjalizmu, gdzie było w zdecydowanej mierze związane z dysfunkcjami rodziny, uzależnieniami, ciężką chorobą i starością oraz ze środowiskami patologii społecznej¹³. Niemniej jednak nie osiągało ono osób pracujących i ich rodzin, ponieważ pełne zatrudnienie zapewniało niezbędny poziom życia, chociaż skromny i bardzo wyrównany¹⁴. Można więc uznać, że zakres zjawiska *working poor*, czyli biedy ludzi pracujących, których zarobki nie wystarczają na zaspokojenie potrzeb rodziny, jak i problem feminizacji ubóstwa, przybrały w dzisiejszej Polsce niespotykane rozmiary, a rodzące się pytania, o zasadniczym przeciwieństwie znaczeniu, prowadzą do uzyskania odpowiedzi, jak zahamować „nową biedę”, która ma związek z transformacją gospodarki w kierunku rynkowym.

Nie może więc zdumiewać, że we wszelkich dyskusjach o ubóstwie i wykluczeniu społecznym nacisk jest położony – niejako z natury rzeczy – na realizację podstawowych

⁹ Szerzej: J. Lustig, *op. cit.*, s. 182.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Por. L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *op. cit.*, s. 211–212.

¹² Por. *ibidem*.

¹³ J. Lustig, *op. cit.*, s. 199.

¹⁴ *Ibidem*.

praw człowieka: prawa do godności i do odpowiedniego poziomu życia. W obszarze ochrony podstawowych praw znajduje się niewątpliwie problem nierówności pomiędzy kobietami a mężczyznami w zakresie trudniejszego dostępu do rynku pracy, a także w sferze dochodów (zarobki kobiet są statystycznie o 20% niższe niż mężczyzn), co powoduje gorszą sytuację materialną kobiet i oznacza większe zagrożenie ubóstwem rozumianym jako deprivacja materialna. Dotyczy to również organizacji systemu emerytalnego, gdzie emerytury kobiet są przeciętnie o 30% niższe od emerytur mężczyzn, co oznacza życie w ubóstwie dla szerokiej grupy kobiet starszych. Przyczyn feminizacji ubóstwa szukać można nie tylko w trudniejszym dostępie kobiet do rynku pracy czy w organizacji systemu emerytalnego, ale także w trudności w powrocie na rynek pracy po dłuższej przerwie w aktywności zawodowej, w tym po urloпах macierzyńskich i wychowawczych. Szczególnie zagrożone ubóstwem są wielodzietne gospodarstwa domowe prowadzone przez samodzielne matki. W literaturze zwraca się uwagę, że feminizacja biedy skutkuje często reprodukcją ubóstwa, tj. „dzielenia” biedy kobiet z wychowywanymi przez nie dziećmi¹⁵.

Podsumowując niniejsze uwagi należy stwierdzić, że przyczyny ubóstwa kobiet leżą poza określonym zjawiskiem, a nie wewnątrz niego. Po pierwsze, zacząć wypada od tego, co wydaje się najważniejszą przyczyną feminizacji ubóstwa, a mianowicie od bierności państwa. Państwo, które uchyla się od zapewnienia podstawowego prawa do wystarczających środków i świadczeń, nie uznaje tym samym zasady godności, która ulega zmianom wraz z przekształceniami zachodzącymi w społeczeństwie. Godność nie oznacza tylko prawa do nietykalności cielesnej oraz ochrony dobrego imienia, wiąże się z nią również ochrona praw człowieka i prawo każdej istoty ludzkiej do życia w godności i do odpowiedniego poziomu życia.

Po drugie, choć współczesna demokracja oparta na koncepcjach praw podstawowych nie zna stanu wykluczenia kogokolwiek z zakresu ochrony prawnej (nie inaczej też podszedł do tej kwestii ustrojodawca, określając zasady równości wobec prawa oraz stanowiąc o równości kobiet i mężczyzn, jak i ustawodawca¹⁶, wprowadzając zakaz dys-

¹⁵ I. Desperak, M. Rek, *Ubóstwo*, [w:] B. Chołuj (red.), *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2007.

¹⁶ Wyraźny zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu pojawił się w kodeksie pracy dopiero kilka lat temu, kiedy Polska, wstępując do Unii Europejskiej, zobowiązana została do dostosowania swojego ustawodawstwa do standardów antydyskryminacyjnych zawartych w szeregu dyrektyw unijnych. Polska przystępując do Unii Europejskiej dokonała zasadniczej zmiany w prawie pracy, która polegała na implementowaniu przepisów antydyskryminacyjnych, precyzujących takie pojęcia jak dyskryminacja bezpośrednia, dyskryminacja pośrednia, molestowanie, molestowanie seksualne, zmuszanie do dyskryminacji, odwrócenie ciężaru dowodu w postępowaniach o nierówne traktowanie czy zakaz działań represyjnych wobec pracowników decydujących się na dochodzenie swoich praw naruszonych dyskryminacją. Pierwszą poważną próbą włączenia wspólnotowych przepisów do polskiego systemu prawa pracy była ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 128, poz. 1405), na mocy której po rozdziale II działu pierwszego kodeksu pracy dodano nowy rozdział IIa zatytułowany „Równe traktowanie kobiet i mężczyzn”. Niedługo potem dokonano kolejnej nowelizacji przepisów kodeksowych w tym zakresie i w efekcie, na mocy ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 213, poz. 2081) doprowadzono do zmiany brzmienia przepisów antydyskryminacyjnych rozdziału IIa kodeksu pracy, zastępując jednocześnie jego dotychczasowy tytuł sformułowaniem „Równe traktowanie w zatrudnie-

kryminacji ze względu na płeć jako naruszającą zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn), to jednak obecne ramy systemów ochrony socjalnej i wiele obszarów polityki społecznej, gospodarczej i zatrudnienia w Polsce nie są przeznaczone do zaspokajania potrzeb kobiet lub likwidowania różnic w pracy kobiet. Podkreśla się, że ubóstwo i wykluczenie społeczne wśród kobiet w Polsce, a także w Europie wymaga specjalnych, wielorakich i zróżnicowanych ze względu na płeć reakcji politycznych.

Po trzecie, jakkolwiek gwarancje równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji ze względu na płeć stały się przedmiotem wyraźnych regulacji najważniejszych aktów międzynarodowych, podpisanych i ratyfikowanych przez Polskę (m.in.: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka¹⁷, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁸, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁹, Konwencja o Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji²⁰, Europejska Karta Społeczna²¹, a także Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy²²), to

niu”. Po raz kolejny kodeks pracy został znowelizowany ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz.U. Nr 223, poz. 1460), która doprecyzowała przepisy antydyskryminacyjne i doprowadziła do stanu prawie pełnej zgodności polskich przepisów antydyskryminacyjnych ze standardami unijnymi.

¹⁷ Uchwalona w 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka już w preambule odnosi się do zasady równości praw kobiet i mężczyzn, po czym w art. 1 formułuje zasadę równości praw wszystkich jednostek ludzkich, a w art. 2 zakaz dyskryminacji, w tym również ze względu na płeć.

¹⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych materializują postanowienia Deklaracji w normy wiążące państwa–strony. Oba paktory weszły w życie 3 stycznia 1976 r. Każdy z paktów formułuje w art. 2 zakaz dyskryminacji, w tym również ze względu na płeć, a zasada równości praw płci jest dodatkowo wyrażona w bliźniaczym dla obu paktów art. 3, który stanowi, iż państwo–strona zobowiązuje się zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania ze wszystkich praw wymienionych w danym pakcie.

¹⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 w art. 14 stanowi, że: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Konwencja została podpisana przez Polskę w 1993 r.

²⁰ Konwencja weszła w życie w 1981 r. po uzyskaniu ratyfikacji przez 20 państw–stron, wśród których znajdowała się Polska, która przystąpiła do Konwencji w 1980 r. (Dz.U. z 2 kwietnia 1982 r. Nr 10, poz. 71) Art. 1 Konwencji zawiera definicję pojęcia „dyskryminacja kobiet”, którą jest „wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom, niezależnie od ich stanu cywilnego, przyznania realizacji lub korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności w dziedzinach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego i innych”.

²¹ Europejska Karta Społeczna obowiązuje od 1965 r. Koncentruje się na prawach gospodarczych i społecznych, m.in. takich jak: prawo do pracy; prawo do sprawiedliwych oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy; prawo pracowników – mężczyzn i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości; organizowania się i rokowań zbiorowych; prawo do ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego, a także prawo osób z niepełnosprawnością fizyczną lub umysłową do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej. W preambule Karty zawarto zapis, w świetle którego państwa sygnatariusze uzgodniły jej treść „[...] zważywszy, że korzystanie z praw społecznych powinno być zapewnione bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor, płeć, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne [...]”. Polska ratyfikowała Kartę w 1997 r.

²² Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Za dyskryminację w myśl regulacji konwencji uznaje się: wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie oparte na rasie, kolorze skóry, płci, religii, poglądach politycznych, pochodzeniu narodowym lub społecznym, które powoduje zniweczenie albo naruszenie równości

jednak kwestią zasadniczą jest to, w jaki sposób dostosować zawarte w tych aktach zasady i dotyczącą ich teorię do realiów życiowych. Można powiedzieć, że problem ten ma silny wymiar międzynarodowy w odniesieniu do walki z ubóstwem, dostępu do edukacji i usług zdrowotnych, uczestnictwa w gospodarce oraz procesu podejmowania decyzji, jak również praw kobiet i praw człowieka.

I wreszcie po czwarte, za zjawiskiem feminizacji ubóstwa kryje się problem znacznie poważniejszy, tj. pytanie o mechanizmy tego zjawiska. Źródła historyczne przekonują o tym, że społeczeństwa rozmaitych epok i rozmaitych kultur miały swoje „podklasy”. Zaskoczenie budzi myśl o tym, że w demokratycznych systemach, które sprowadzają się do poszanowania ludzkiej godności, uruchamiane są procesy ubóstwa i marginalizacji społecznej ludzi, którzy ze względu na swoje cechy stali się – czy stają się – obcymi we własnym społeczeństwie.

szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia lub wykonywania zawodu; wszelkie inne rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie powodujące zniweczenie albo naruszenie równości szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia lub wykonywania zawodu. Konwencja weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 30 maja 1961 r.

Bezskuteczność egzekucji administracyjnej spowodowana ubóstwem zobowiązanego

1. Osoba uboga w administracyjnym prawie procesowym

W administracyjnym prawie procesowym przewidziane zostały instytucje prawne uwzględniające sytuację osób ubogich. Z punktu widzenia prawa procesowego osobami ubogimi można nazwać takie osoby, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej i nie są w stanie ponieść w toku postępowania wymaganych prawem opłat i kosztów. Pojęcie osób ubogich zostało określone w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹, która w preambule definiuje osoby ubogie jako takie osoby, „które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb” oraz jako osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej. Pojęcie ubóstwa danej osoby jest związane z niemożnością ponoszenia obowiązków pieniężnych. Nie ma natomiast znaczenia przy obowiązkach niepieniężnych, polegających na nakazie działania, zaniechania lub znoszenia. Podmiot, który nie wykona dobrowolnie w terminie obowiązku administracyjnoprawnego, staje się zobowiązanym w rozumieniu art. 1a pkt 20 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji².

W postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed sądami administracyjnymi uregulowane zostały instytucje procesowe stwarzające możliwość przyznania osobom ubogim ulg w zakresie opłacania należności pieniężnych wymaganych przepisami prawa procesowego. W postępowaniu administracyjnym ogólnym, zgodnie z art. 267 kodeksu postępowania administracyjnego³, możliwe jest zwolnienie strony z ponoszenia opłat, kosztów i innych należności. W razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji publicznej może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. W postępowaniu przed sądem admini-

¹ T.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.; dalej: u.p.e.a.).

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: k.p.a.).

stracyjnym – w zakresie ponoszenia kosztów sądowych – przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ przewidują dwie instytucje prawne:

1. Ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych (zwolnienie z mocy prawa), które przysługuje stronie skarżącej działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach z zakresu pomocy i opieki społecznej, dotyczących statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności przysługujących osobie bezrobotnej. Osobie zwolnionej z mocy prawa od kosztów sądowych przysługuje prawo pomocy w zakresie zastępstwa procesowego (do ustanowienia adwokata, radcy prawnego).
2. Prawo pomocy, przyznawane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Prawo pomocy zostaje przyznane osobie fizycznej w zakresie całkowitym, jeśli wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania lub w zakresie częściowym, gdy nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 246 § 1 p.p.s.a.). Przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej, gdy spełnione zostały wymienione przesłanki, jest obligatoryjne. Tym samym, jeśli strona wykaże, że znajduje się w sytuacji uprawniającej do przyznania prawa pomocy (a ma ona obowiązek udowodnienia takiej sytuacji), sąd orzeka o przyznaniu prawa pomocy. Możliwe jest także przyznanie prawa pomocy podmiotom niebędącym osobami fizycznymi. Osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym – gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania albo w zakresie częściowym – gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania (art. 246 § 2 p.p.s.a.).

Prawo pomocy jest związane z realizacją jednej z podstawowych zasad państwa prawa – prawa do sądu⁵. Zapewnia ono, nawet osobom znajdującym się w trudnych warunkach finansowych, możliwość obrony swoich praw przed sądem administracyjnym.

2. Ulgi w postępowaniu egzekucyjnym związane z trudną sytuacją finansową zobowiązanego

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, będącym postępowaniem wykonawczym w administracji, również zostały przewidziane ulgi dla podmiotu zobowiąza-

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

⁵ Szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 426–429; H. Knysiak-Molczyk, A. Mudrecki, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowniczo-administracyjnych*, Warszawa 2011, s. 300–308; A. Korzeniowska, *Koszty postępowania i prawo pomocy*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 200–204.

nego do wykonania obowiązku związane z jego trudną sytuacją finansową. Ulgami, których przyznanie zależy od uznania organu egzekucyjnego, są instytucje uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, takie jak: umorzenie kosztów egzekucyjnych, gdy stwierdzono nieściągalność od zobowiązanego dochodzonego obowiązku lub gdy zobowiązany wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów egzekucyjnych bez znacznego uszczerbku dla swojej sytuacji finansowej (art. 64 e u.p.e.a.), pokrycie kosztów egzekucyjnych przez wierzyciela, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego (art. 64 c § 4 u.p.e.a.), zwrot uiszczonej grzywny w celu przymuszenia na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek (art. 126 u.p.e.a.). Aby nie pozbawiać zobowiązanego i jego rodziny podstawowych środków do życia i do wykonywania zawodu, w ustawie egzekucyjnej zostały uregulowane wyłączenia przedmiotowe spod egzekucji, realizujące zasadę poszanowania minimum egzystencji. Zasada poszanowania minimum egzystencji, wyznaczona przez katalog wyłączeń z art. 8–10 u.p.e.a., ma zastosowanie wyłącznie w egzekucji należności pieniężnych i tylko do osób fizycznych⁶. Głównym celem tej zasady jest zapewnienie zobowiązanemu, mimo prowadzonej egzekucji, określonych środków do życia, nauki, wykonywania zawodu, praktyk religijnych itd. Jeżeli zobowiązanym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, egzekucji nie podlegają również zwierzęta, narzędzia i maszyny rolnicze niezbędne do zapewnienia ciągłości funkcjonowania gospodarstwa rolnego. Wynagrodzenie ze stosunku pracy podlega egzekucji w zakresie określonym w przepisach kodeksu pracy⁷ (art. 87 i 871 k.p.). Świadczenia pieniężne przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym podlegają egzekucji w zakresie określonym w tych przepisach. Nie podlegają egzekucji świadczenia alimentacyjne, świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne, pielęgnacyjne, porodowe, dla sierot zupełnych oraz świadczenia z pomocy społecznej (art. 10 § 4 u.p.e.a.). Należy zgodzić się z poglądem, że „ustawodawcy przyświecał cel, aby egzekucja nie doprowadziła do tego, że zobowiązany stanie się beneficjentem pomocy społecznej”⁸.

3. Pojęcie bezskuteczności egzekucji administracyjnej

Pojęcie bezskutecznej egzekucji jest związane z postępowaniem egzekucyjnym. Pojęcie bezskutecznej egzekucji zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która reguluje m.in. zasady pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, w przypadku bezskuteczności egzekucji. Zgodnie z art. 2 pkt 2 tej ustawy: „Ileokroć

⁶ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna w praktyce*, Gdańsk 2013, s. 134.

⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasady ogólne postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. P. Tarno (red.), *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, Warszawa 2012, s. 71; W. Chrościelewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 305.

w ustawie jest mowa o: [...] bezskuteczności egzekucji – oznacza to egzekucję, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych; za bezskuteczną egzekucję uważa się również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przebywającemu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z powodu: a) braku podstawy prawnej do pojęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą”. Definicja ta wskazuje na elementy przedmiotowe, podmiotowe i czasowe bezskuteczności egzekucji:

- aspekt przedmiotowy oznacza niewyegzekwowanie pełnej należności,
- aspekt podmiotowy – niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji przeciwko podmiotowi przebywającemu poza granicami Polski,
- aspekt czasowy – niewyegzekwowanie należności w okresie ostatnich dwóch miesięcy.

Inne określenie bezskuteczności egzekucji można odnaleźć w prawie egzekucyjnym, w którym pojęcie bezskutecznej egzekucji jest związane z instytucjami prawnymi uregulowanymi w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w kodeksie postępowania cywilnego⁹. Bezskuteczność egzekucji jest przesłanką umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 2 u.p.e.a., art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.) oraz przesłanką instytucji wyjawienia majątku (art. 71 u.p.e.a., art. 913 k.p.c.), a także zastosowania w egzekucji należności pieniężnych najbardziej dolegliwego środka egzekucyjnego, jakim jest egzekucja z nieruchomości. Zgodnie z art. 110 § 1 u.p.e.a. środek ten może być wykorzystany przez naczelnika urzędu skarbowego, jeśli zastosowanie innych środków egzekucyjnych nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne.

Bezskuteczność egzekucji w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oznacza sytuację, gdy organ egzekucyjny stwierdzi, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne (art. 59 § 2 u.p.e.a.). Podobne brzmienie ma przesłanka umorzenia sądowego postępowania egzekucyjnego, zgodnie z którą postępowanie umarza się w całości lub w części z urzędu, jeżeli jest oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych (art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.). Bezskuteczność egzekucji jest przesłanką dotyczącą wyłącznie egzekucji należności pieniężnych, gdyż celem egzekucji obowiązków niepieniężnych nie jest uzyskanie kwoty pieniężnej. Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie umorzenia administracyjnego postępowania egzekucyjnego, na żądanie zobowiązanego lub wierzyciela albo z urzędu (art. 59 § 3 i 4 u.p.e.a.).

⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm., dalej: k.p.c.).

Przesłanka bezskuteczności egzekucji jest przesłanką wynikającą z określonego stanu faktycznego sprawy egzekucyjnej. Z bezskutecznością egzekucji mamy do czynienia wówczas, gdy przeprowadzona egzekucja nie dała żadnych wyników, czyli gdy egzekwowany obowiązek nie został zrealizowany¹⁰. Organ egzekucyjny wyczerpał wszelkie sposoby egzekucji, a cel – wyegzekwowanie należności pieniężnej – nie został osiągnięty¹¹. W takim przypadku postępowanie egzekucyjne może być zakończone bez osiągnięcia jego celu. Z przepisu art. 59 § 2 u.p.e.a. wynika także, że nie prowadzi się egzekucji należności pieniężnej, gdy organ egzekucyjny, badając stan majątkowy zobowiązanego, stwierdzi w toku postępowania, że uzyskana należność nie przewyższy kwoty wydatków egzekucyjnych, tzn. jeżeli w toku postępowania okazało się, że zobowiązany nie posiada żadnego majątku ruchomego, wierzytelności pieniężnych czy też praw majątkowych, w stosunku do których możliwa byłaby egzekucja przy zastosowaniu środków egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Możliwe jest zatem uznanie bezskuteczności egzekucji przed zastosowaniem środków egzekucyjnych, czyli przed podjęciem czynności wykonawczych. Takie rozwiązanie chroni zarówno wierzyciela przed ponoszeniem kosztów egzekucyjnych (wierzyciel pokrywa koszty postępowania egzekucyjnego, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego – art. 64 c § 4 u.p.e.a.), jak i zobowiązanego przed zwiększeniem jego zobowiązań o koszty bezskutecznej egzekucji.

Znaczenie pojęcia bezskuteczności egzekucji można także określić na podstawie regulacji prawnej dotyczącej instytucji wyjawienia majątku¹². Zgodnie z art. 71 § 1 u.p.e.a., jeżeli egzekucja administracyjna należności pieniężnych staje się bezskuteczna, organ egzekucyjny lub wierzyciel może zwrócić się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku, zgodnie z przepisami k.p.c. Definicję bezskuteczności egzekucji można wyprowadzić z treści art. 71 § 2 u.p.e.a., który określa ją jako „uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku zobowiązanego ani też z jego wynagrodzenia za pracę lub z przypadających mu okresowo świadczeń za okres 6 miesięcy”. To „uzasadnione przypuszczenie” stwarza możliwość zwrócenia się o wyjawienie majątku także przed wszczęciem egzekucji lub w jej toku.

Bezskuteczność egzekucji organ egzekucyjny może stwierdzić w toku postępowania egzekucyjnego, ustalając w stadium postępowania rozpoznawczego stan majątkowy zobowiązanego. Oznacza to stwierdzenie możliwości lub braku możliwości prowadzenia właściwej egzekucji, na podstawie zebranych materiałów dowodowych, bez przystąpienia do czynności wykonawczych. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak również kodeks postępowania cywilnego nie przewidują wydawania aktu stwierdzającego bezskuteczność egzekucji. Również z art. 59 § 2 u.p.e.a. nie wynika, aby

¹⁰ A. Marciniak, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 września 2000 r., III CZP 26/00*, OSP 2002, nr 2, poz. 16.

¹¹ Zob. M. Olejnik, *Konsekwencje decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności członka zarządu*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5, s. 42.

¹² Zob. R. Hauser, A. Skoczyła (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 408–410; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 285–287.

organ egzekucyjny był zobowiązany do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego w administracji. Przepis ten stanowi, że organ może umorzyć postępowanie, ale nie musi w taki sposób go kończyć.

Bezskuteczność egzekucji administracyjnej ustala się, biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne dotyczące sytuacji majątkowej zobowiązanego. Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Bezskuteczność egzekucji jest stanem faktycznym, w którym z majątku podmiotu nie da się uzyskać zaspokojenia całości lub części należności. Nie jest zatem stanem niezmiennym, wobec czego nie można wykluczyć, iż ze względu na różne okoliczności, które mogą powstać po stwierdzonej bezskuteczności egzekucji innych wierzytelności, należności publicznoprawne mogłyby być jednak zaspokojone z majątku zobowiązanego”¹³.

Należy podkreślić, że stan bezskuteczności egzekucji powstaje w stosunku do całego majątku zobowiązanego, a nie tylko w relacji do konkretnego składnika czy wierzytelności publicznoprawnej albo cywilnoprawnej.

4. Sposób i etap stwierdzania bezskuteczności egzekucji administracyjnej

W literaturze oraz w orzecznictwie sądowym nie ma jednolitego poglądu co do wyznaczenia etapu stwierdzania bezskuteczności egzekucji. Można wyróżnić dwa stanowiska w tym zakresie.

Zgodnie z jednym stanowiskiem bezskuteczność egzekucji może być stwierdzona jedynie w postępowaniu egzekucyjnym, zakończonym postanowieniem o umorzeniu tego postępowania. WSA w wyroku z dnia 22 lutego 2005 r. podkreślił, że: „Bezskuteczność egzekucji, [...] ma miejsce wówczas, gdy [...] wierzyciel wyczerpał wszelkie sposoby egzekucji, jednak cel egzekucji, jakim jest wyegzekwowanie wszystkich zaległości podatkowych, nie został osiągnięty”¹⁴. Szerszy kontekst rozumienia pojęcia bezskuteczności egzekucji określił SN, który w wyroku z dnia 3 września 2010 r. stwierdził, że: „Bezskuteczność egzekucji [...] występuje nie tylko w sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego, ale również w razie umorzenia postępowania upadłościowego, a także odmowy jego wszczęcia”¹⁵. W innym wyroku SN uznał, że bezskuteczność egzekucji rozumiana jako stan, w którym nie ma jakichkolwiek wątpliwości, iż nie zachodzi żadna możliwość zaspokojenia egzekwowanej wierzytelności z jakiegokolwiek części majątku zobowiązanego, może być ustalona w innym przewidzianym prawem postępowaniu. Sąd podkreślił, że: „Dowodem na okoliczność stanu bezskuteczności egzekucji nie musi być wydane po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny postanowienie

¹³ Uchwała SN z dnia 13 maja 2009 r., I UZP 4/09.

¹⁴ Wyrok WSA z dnia 22 lutego 2005 r., III SA 2984/03, niepubl.

¹⁵ I UK 77/10, niepubl. Zob. sposoby wykazania bezskuteczności egzekucji: A. Mariański, A. Karolak, *Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania spółki z o.o. w świetle przepisów prawa handlowego i podatkowego*, Warszawa 2004, s. 35.

o umorzeniu egzekucji z uwagi na jej bezskuteczność. Stan bezskuteczności egzekucji może być bowiem stwierdzony w toku egzekucji administracyjnej lub sądowej, czego konsekwencją jest, zgodnie z art. 71 § 1 u.p.e.a. i art. 913 § 1 k.p.c., możliwość zwrócenia się przez organ egzekucyjny (lub wierzyciela w toku egzekucji sądowej) do sądu o nakazanie dłużnikowi wyjawienia majątku¹⁶. Podobny pogląd wyraził SN w wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r., stwierdzając, że warunkiem bezskuteczności egzekucji nie „spełnia wyłącznie formalne zakończenie postępowania egzekucyjnego w postaci jego umorzenia. Bezskuteczność egzekucji mogą bowiem potwierdzać także czynności przeprowadzane przez wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli wynika z nich oczywista bezskuteczność egzekucji z majątku spółki zaległości składowych”¹⁷. Z przytoczonych orzeczeń wynika, że stwierdzenie bezskuteczności egzekucji po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego spełnia rolę gwarancyjną dla wierzyciela.

Drugie stanowisko prezentowane w literaturze i w orzecznictwie sądowym dopuszcza stwierdzenie bezskuteczności egzekucji na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu. SN w postanowieniu z dnia 17 lutego 2009 r. podkreślił, że: „Wydanie decyzji o odpowiedzialności członka zarządu za składki na ubezpieczenie społeczne możliwe jest bez wszczęcia postępowania egzekucyjnego przeciwko spółce. Funkcjonalnie mogą występować sytuacje, w których organ rentowy bez wszczynania egzekucji wystarczająco dobrze pozna sytuację majątkową spółki i zasadnie oceni, że wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie przyniesie żadnego efektu. Organ rentowy może mieć taką wiedzę na podstawie innych postępowań”¹⁸, prowadzonych np. w związku z wnioskiem o umorzenie należności (np. dotyczących oddalenia wniosku o upadłość lub umorzenia postępowania upadłościowego; niezaspokojenia należności w postępowaniu likwidacyjnym) albo gdy jest oczywiste, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwot przekraczających wydatki egzekucyjne.

W orzecznictwie sądowym widoczna jest ewolucja poglądów, od uznania, że bezskuteczność egzekucji może być stwierdzona jedynie po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego, poprzez przyjęcie, że bezskuteczność ta może być także ustalona w innym prawem przewidzianym postępowaniu, aż po stanowisko, że bezskuteczność egzekucji można stwierdzić na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu, również bez wszczynania postępowania egzekucyjnego. Jeżeli na etapie postępowania rozpoznawczego organ stwierdzi brak możliwości zastosowania środków egzekucyjnych, z powodu braku majątku u zobowiązanego (czyli braku możliwości wszczęcia właściwej egzekucji), to może stwierdzić bezskuteczność egzekucji. NSA zauważył, że ustalenie bezskuteczności egzekucji to wybór między uruchomieniem postępowania egzekucyjnego w celu pozyskania formalnego aktu organu egzekucyjnego świadczącego

¹⁶ Wyrok SN z dnia 1 września 2010 r., II UK 89/10, niepubl.

¹⁷ II UK 157/09, niepubl.

¹⁸ I UK 231/08, niepubl.

o bezskuteczności egzekucji a zaniechaniem takiego działania na rzecz wykorzystania do tego samego celu dowodów będących już w dyspozycji organu¹⁹.

Należy zgodzić się z poglądem, wyrażonym przez NSA w wyroku z dnia 25 sierpnia 2010 r., że: „Obiektywnie istniejące przeszkody uniemożliwiające wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec spółki kapitałowej, za której zaległości ma odpowiadać członek jej zarządu (były członek) dają dostateczną podstawę do tego, aby uznać, iż zachodzi bezskuteczność egzekucji z majątku spółki, w rozumieniu art. 116 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa [...]”²⁰. Bezskuteczność egzekucji można ustalić na podstawie każdego prawnie dopuszczalnego dowodu²¹. Aby wykazać niemożność zaspokojenia przez zobowiązanego całości lub części publicznoprawnych należności²², organ powinien skorzystać z dostępnych dowodów i ocenić okoliczności faktyczne, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Przeprowadzenie nowych czynności egzekucyjnych tylko po to, aby formalnie potwierdzić bezskuteczność egzekucji, jest zbędne. SN w uchwale z dnia 13 maja 2009 r. wyeksponował wymóg racjonalnego działania organów publicznych. Organy nie są powołane do „działania dla samego działania”, lecz w celu osiągnięcia określonych skutków społecznie doniosłych, w tym przypadku zaspokojenia, przynajmniej częściowego, wierzyciela publicznoprawnego, a nie wygenerowania tylko dodatkowych kosztów²³. Jeżeli nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego wobec zobowiązanego, to nie jest również możliwe przeprowadzenie jakiegokolwiek czynności egzekucyjnej wobec tego podmiotu.

Należy podkreślić, że ubóstwo zobowiązanego może być stanem przejściowym. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji administracyjnej wszczęcie ponownej egzekucji może nastąpić wówczas, gdy zostanie ujawniony majątek lub źródła dochodu zobowiązanego przewyższające kwotę wydatków egzekucyjnych (zgodnie z art. 61 u.p.e.a.).

5. Wnioski

Ubóstwo zobowiązanego do wykonania administracyjnego obowiązku pieniężnego, czyli sytuacja, gdy jego majątek nie wystarczy nawet na zaspokojenie kosztów postępowania egzekucyjnego, jest równoznaczne z bezskutecznością egzekucji administracyjnej. Bezskuteczność egzekucji administracyjnej należy rozumieć jako stan oznaczający brak możliwości prowadzenia egzekucji wobec zobowiązanego, spowodowany przyczynami przedmiotowymi lub podmiotowymi. Przedmiotową bezskuteczność

¹⁹ Uchwała NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II FPS 6/08, ZNSA 2009, nr 2, s. 139–147.

²⁰ I FSK 872/09; L. Klat-Wertelecka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r.*, IFSK 872/09, OSP 2011, R. 55, z. 11, s. 854–858.

²¹ Uchwała NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II FPS 6/08, ZNSA 2009, nr 2, s. 139–147.

²² Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2006 r., I FSK 554/05; zob. M. Barczak, *Bezskuteczność egzekucji wobec spółki z o.o. jako przesłanka odpowiedzialności członków zarządu*, „Prawo Spółek” 2007, nr 12, s. 50–56.

²³ I UZP 4/09.

egzekucji, oznaczającą brak środków pieniężnych, z których możliwa byłaby egzekucja, organ egzekucyjny może wykazać, korzystając z dostępnych dowodów, potwierdzających uzasadnione przypuszczenie, że egzekwowana należność pieniężna nie będzie mogła być zaspokojona ze znanego majątku. Obok przedmiotowej bezskuteczności egzekucji, związanej z nieistnieniem składników majątkowych, z których byłaby możliwa egzekucja, należy wyróżnić także bezskuteczność podmiotową. Bezskuteczność podmiotowa oznacza brak możliwości prowadzenia egzekucji wobec danego podmiotu z powodu jego braku lub umiejscowienia siedziby tego podmiotu poza granicami kraju (np. na terenie kraju, z którym Polska nie jest związana umowami i dlatego nie może być wobec niego wszczęte postępowanie egzekucyjne²⁴). Należy zauważyć, że każdy przypadek ustalania bezskuteczności egzekucji powinien być jednak rozpatrywany indywidualnie, z uwzględnieniem okoliczności sprawy. Bezskuteczność egzekucji jest przesłanką dotyczącą wyłącznie egzekucji należności pieniężnych, gdyż celem egzekucji obowiązków niepieniężnych nie jest uzyskanie żadnej kwoty pieniężnej.

Rozważania uwzględniające nietypowe przypadki bezskuteczności egzekucji prowadzą do wniosku, że stwierdzenie bezskuteczności możliwe jest również bez wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec zobowiązanego. Rozwiązania zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wymagają formalnego zakończenia postępowania egzekucyjnego, ale wymagają stwierdzenia braku majątku²⁵, czyli ubóstwa zobowiązanego. Dlatego dopuszczalne jest stwierdzenie bezskuteczności egzekucji na podstawie prawnie dostępnych dowodów i bez przeprowadzania postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny może ustalić na podstawie informacji, które znajdują się w jego zasobach, że podmiot zobowiązany do wykonania obowiązku nie posiada żadnego majątku, z którego możliwa jest egzekucja. Nieracjonalne byłoby wszczynanie postępowania egzekucyjnego i egzekucji, jeśli organ administracji publicznej dysponuje wiedzą, że będzie ona bezskuteczna albo istnieją przeszkody uniemożliwiające wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Oznacza to, że działanie administracyjnego organu egzekucyjnego powinno być racjonalne.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2007 r., I OSK 1719/06, niepubl.

²⁵ Tak: SN w postanowieniu z 17 lutego 2009 r., I UK 231/08, niepubl.

Część II
Prawne rozwiązania
pomocne w zwalczaniu ubóstwa

Normy prawne Kościoła katolickiego wobec ubogich

1. Wprowadzenie

Merytoryczna analiza norm prawnych Kościoła katolickiego wobec podniesionego problemu materialnego ubóstwa człowieka i stanowionej przez niego części społeczności państwowej musi prowadzić do odkrycia wartości i celu promulgowanych w Kościele norm prawnych w wymiarze ich **eklezyjalnej służebności**, a mianowicie: należy dokonać rozeznania oceniającego, które wskaże, w jakim zakresie owe normy prawne są pomocne dla wspólnot i wiernych w zakresie osiągnięcia pełnej **komunii** z Chrystusem i Kościołem, jak również, na ile stają się gwarantem zupełnej realizacji integralnej misji Kościoła, a więc, w jakim stopniu służą każdemu wiernemu w **osiągnięciu zbawienia**¹. Refleksja kanonicznoprawna nad kondycją i spójnością wspólnoty Kościoła w procesie radzenia sobie z problemem ubóstwa i ludzi ubogich (**wiernych** i innych adresatów **dziel miłości**) musi prowadzić do wniosków obiektywnych twórczych, budzących nadzieję na uzyskanie przez wiernych wspólnoty eklezyjalnej właściwego miejsca we wspólnocie kościelnej i ludzkiej. Nie możemy patrzeć na ten problem przez pryzmat podnoszonych zawirowań, konfliktów, antagonizmów, jakie powstają na kanwie jednostkowych sprzecznych z prawem zachowań i postaw, choć one nieraz czynią najwięcej zamieszania i kontrowersji.

Należy najpierw postawić pytanie: po co Kościołowi dobra materialne i dobra doczesne, skoro Jego misja wiąże się z celami nadprzyrodzonymi? Faktycznie misja Kościoła odnosi się wprost do osiągnięcia przez wiernych celu ostatecznego – **zbawienia**, ale ten proces dokonuje się w realiach ziemskiego posługiwania. Niewątpliwie bardzo istotnymi wskazaniem są słowa Chrystusa, „że ubogich zawsze mieć będziecie” i „wszystko, co uczyniliście jednemu z tych braci moich najmniejszych, Mnie uczyniliście”. Przywołane tutaj teologiczne inspiracje wyznaczają wiernym **odpowiednią – właściwą** postawę wobec dóbr posiadanych i nabywanych, które mają być traktowane nie jako **cel sam w sobie**, ale jedynie jako **środek umożliwiający** zachowanie godności osoby ludzkiej w codziennym życiu i w codziennych relacjach z innymi: we **wspólnocie wiary**, ale i wobec **innych potrzebujących**. Szczegółowa eksplikacja problemu przeży-

¹ Por. kan. 1752 KPK.

wania ubóstwa i świadomego uczestniczenia w rozwiązywaniu tego stanu w życiu własnym i innych osób znajduje swoją merytoryczną zawartość w **prawach i obowiązkach wiernych**: a więc duchownych, osób prowadzących wspólnotowo i indywidualnie życie konsekrowane (członkowie instytutów zakonnych i stowarzyszeń życia apostołskiego, instytutów świeckich), jak i wiernych świeckich. Dla wszystkich istotne muszą być wskazania kanonicznoprawne, promulgowane w ustawach i nakazach kościelnych przez najwyższego prawodawcę powszechnego i partykularnego (pozycja Biskupa Rzymskiego i diecezjalnego). Normy powszechne znajdują się w zbiorze Kodeks Prawa Kanonicznego, promulgowanym 25 stycznia 1983 r. konstytucją *Sacrae disciplinae leges*.

Promulgowane normy kanoniczne wskazują na wyjątkowy wymiar codziennego świadectwa wiernych, zobowiązując ich do autentycznego życia w tej wspólnocie Kościoła². Potwierdza to charakter, natura i cel promulgowanych norm kodeksowych, które „wiernie stają na straży osiągnięcia zbawienia i przyczyniają się do umocnienia kondycji wiary”, która bezpośrednio wpływa na motywację do osobistego i wspólnotowego przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, opisującego i określającego kanoniczny wymiar wszelkich relacji interpersonalnych, istniejących we wspólnocie Kościoła i **wobec świata**, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, jak również istotny wymiar ministerialnego posługiwania w Kościele, co sprawia, że „rozbudzona zostaje w każdym wierzącym aspiracja do wyznawania wiary w jej pełni i z odnowionym przekonaniem, z ufnością i nadzieją”³. Takie przesłanie staje się zobowiązaniem do nieustannego pogłębiania wiary, zachowania jej nienaruszalności w zakresie przekazanego depozytu, jak i pielęgnowania jedności we wspólnocie wszystkich wyznawców Chrystusa, realizujących nakaz misyjnego posłannictwa: „Idźcie i nauczajcie wszystkie narody... zachowujcie to wszystko, co Ja wam powiedziałem... Ja jestem z wami po wszystkie dni, aż do skończenia świata”⁴. Nakaz misyjny staje się nieustanną inspiracją do dynamicznego przepowiadania orędzia Słowa Bożego w historii Kościoła i świata, również do sprawowania kultu Bożego i pełnienia **dziel miłości**.

2. Kanoniczny wymiar zarządzania dobrami doczesnymi

Kościół zachowuje w swoim działaniu należną mu autonomię, niezależnie od obowiązujących w danych społecznościach uregulowań prawnych z zakresu zapewnienia mu możliwości realizowania zasad wolności religijnej. Kościołowi przysługuje nie tylko „prawo głoszenia zawsze i wszędzie zasad moralnych również w odniesieniu do porządku społecznego, oraz wypowiedzania oceny o wszystkich sprawach ludzkich, na ile wy-

² Por. kan. 1 KPK.

³ Por. Benedykt XVI, *List Apostolski z formie Motu Proprio „Porta Fidei” ogłaszający Rok Wiary. Wskazania duszpasterskie na Rok Wiary*, nota Kongregacji Nauki Wiary, n. 9, s. 12.

⁴ Mt 28,19 i Mk 16, 15.

magają tego fundamentalne prawa osoby ludzkiej i zbawienie człowieka”⁵, ale również wrodzone – niezależnie od władzy świeckiej – prawo (*Ius nativum*) do „nabywania dóbr doczesnych, posiadania, zarządzania i alienowania, dla osiągnięcia właściwych sobie celów”⁶. W tym zakresie **depozyt wiary** jest wyjątkowym darem dla tworzących wspólnotę Ludu Bożego, wprowadza bowiem wszystkich do „życia w eklezjalnej komunii dóbr [z Bogiem i ludźmi]” i pozwala na wejście do wspólnoty Kościoła żyjącego w jedności wiernych i w otwartości na potrzeby **świata ubogich**⁷.

Prawodawca jasno wskazał na wyraźną **celowość** nabywania, posiadania, zarządzania i alienowania dóbr doczesnych, które mają stanowić materialną bazę dla realizacji i osiągnięcia właściwych dla Kościoła celów. Należy określić, że dobra doczesne Kościoła to przede wszystkim **rzeczy materialne** (np. przedmioty, obiekty, ziemia), tak ruchome jak i nieruchome, które są własnością Kościoła. Mogą to być również prawa przedstawiające wartość ekonomiczną, które Kościół posiada na rzeczach cudzych, jak prawo użytkowania rzeczy cudzej na podstawie ustaw, umów, czy innych tytułów. Mogą to być również wierzytelności czy też prawo do określonych świadczeń ze strony pewnych osób⁸. Zgodnie z wolą prawodawcy dobrami kościelnymi są wszystkie dobra doczesne, należące do Kościoła katolickiego lub do innych publicznych osób prawnych w Kościele, które posiadają zdolność do nabywania, posiadania, zarządzania oraz alienowania dóbr doczesnych, zgodnie z prawem⁹. Prawodawca potwierdził również, że pod najwyższą władzą Biskupa Rzymskiego, prawo własności dóbr należy do tej osoby prawnej, która nabyła je zgodnie z prawem¹⁰.

Celami podstawowymi i własnymi, ze względu na które Kościół posiada uprawnienie do dysponowania posiadanymi dobrami doczesnymi, są **głównie**: 1 – organizowanie kultu Bożego; 2 – zapewnienie godziwego utrzymania duchowieństwa oraz innych pracowników kościelnych; 3 – prowadzenie dzieł apostolatu i miłości, zwłaszcza wobec biednych¹¹. Tak więc istotnym ograniczeniem zdolności majątkowej Kościoła są cele wyznaczone przez naukę Chrystusa i promulgowane ustawy najwyższego prawodawcy, będącego szafarzem wszystkich dóbr kościelnych¹², z których wynika ukierunkowanie kościelnych dóbr doczesnych na możliwość realizacji celów nadprzyrodzonych¹³, integralnie ze sobą powiązanych. Należy zauważyć i wskazać, że ta szczegółowa celowość jest nową normą kodeksową, której nie było w kościelnym zbiorze prawnym z 1917 r. Określone podstawowe cele własne i główne, dla których Kościół posiada wrodzone prawo posiadania dóbr

⁵ Kan. 747 § 2 KPK; Por. H. Stawniak, *Ślužebna rola przepisów prawno-liturgicznych*, „Seminare” 2003, nr 19, s. 7794.

⁶ Por. kan. 1254 § 1 KPK.

⁷ Benedykt XVI, *op. cit.*, n. 1, s. 5.

⁸ Por. E. Szafrkowski, *Podręcznik prawa kanonicznego*, t. 4, Warszawa 1986, s. 273-274.

⁹ Por. kan. 1255 KPK.

¹⁰ Por. kan. 1256 KPK.

¹¹ Por. kan. 1254 § 2 KPK.

¹² Por. kan. 1273 KPK.

¹³ Por. W. Wójcik, J. Krukowski, F. Lempa, *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, Lublin 1987, s. 48.

doczesnych, wynikają z natury Kościoła, który jako Mistyczne Ciało Chrystusa jest w rzeczywistości ziemskiej **widzialnym organizmem**, potrzebującym do realizacji właściwych sobie celów określonych dóbr materialnych, co ściśle potwierdza tradycja od czasów apostoelskich do najnowszych, dopełniająca się permanentną praktyką Kościoła – nieustannie rozwijająca się działalność charytatywna, określona jako **działa miłości**. Wspólnoty kościelne od początku swego istnienia posiadały dobra materialne, choć w tym zakresie spotykamy się nawet ze skrajnym zróżnicowaniem co do ilości posiadanych dóbr materialnych, w zależności od poszczególnych okresów historycznych i regionów prowadzenia ewangelizacji. Zawsze jednak spotykamy się z potwierdzonym prawem do posiadania dóbr doczesnych, jednakże wierność Ewangelii wiązała się z ostrzeżeniem ewangelicznym, aby nie dopuszczać się zbytniego gromadzenia dóbr materialnych, zachowując ewangeliczne wezwanie do **umiłowania** stanu ubóstwa¹⁴.

3. Normy prawne istotne dla zachowania postawy ubóstwa wśród wiernych

Punktem istotnym dla zachowania postawy ubóstwa są cele podstawowe, z których wynika uprawnienie do posiadania i dysponowania dobrami doczesnymi – materialnymi we wspólnocie Kościoła. Na pierwszym miejscu postawiono możliwość organizowania kultu Bożego, co jest bezpośrednio związane z przygotowaniem miejsca świętego – kościoła, kaplicy – prawnie erygowanego, wyposażonego na stałe w paramenty liturgiczne, które są istotnie konieczne do celebracji liturgicznej, a więc sprawowania służby Bożej i ministerialnego posługiwania w zakresie głoszenia Słowa Bożego oraz udzielania sakramentów i sakramentaliów. Tam, gdzie nie ma możliwości erygowania na stałe miejsca świętego, można ograniczyć się do wybrania miejsca odpowiedniego, a którym będzie można wytworzyć atmosferę modlitwy, skupienia i oddawania czci Bogu bez zbędnych rozproszeń. W przeszłości w wielu przypadkach wspólnoty lokalne korzystały z daru fundatorów, którzy zapewniali środki materialne na budowę świątyni (budowa sakralnej) i budynków kościelnych, które miały służyć wspólnocie wierzących. Nierzadko fundowano szkołę, szpital i inne pomocne zabudowania, zwłaszcza dla celów charytatywnych i promocji poszczególnych dzieł charyzmatycznych. Aktualnie prawo również nie wyklucza korzystania z fundatorów – ofiarodawców, którzy mają prawo **przekazywać dobra doczesne na korzyść Kościoła**, a biskup diecezjalny powinien wiernym przypominać o obowiązku odpowiedniego wspomagania wspólnoty kościel-

¹⁴ Por. E. Szafronowski, *op. cit.*, t. 4, s. 274; Sobór Watykański II, Konstytucja dogmatyczna *Lumen gentium*, n. 8, [w:] *Sobór Watykański II, Konstytucje, Dekrety, Deklaracje*, Poznań 2002, s. 48 nn; Sobór Watykański II, Dekret o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis*, n. 17, [w:] *Ibidem*, s. 478 nn; Sobór Watykański II, Dekret o przystosowanej odnowie życia zakonnego *Perfectae Caritatis*, n. 13, [w:] *Ibidem*, s. 264 nn.

nej, do której przynależą¹⁵. Na innym miejscu prawodawca przypomina wszystkim wiernym o obowiązku zaradzenia potrzebom Kościoła, aby posiadał środki konieczne do sprawowania kultu, prowadzenia dzieł apostołstwa oraz miłości, a także do tego, co jest konieczne do godziwego utrzymania szafarzy. Wierni są również zobowiązani do popierania sprawiedliwości społecznej, jak również do udzielania z **własnych dochodów pomocy biednym**¹⁶.

Posiadane i gromadzone środki doczesne – materialne mają służyć również jako źródło do zapewnienia godziwego utrzymania duchowieństwa oraz innych pracowników kościelnych. Prawodawca bardzo jasno i szczegółowo wskazał – w prawodawstwie powszechnym, jak i partykularnym każdego Kościoła lokalnego – na jakość realizowanego w tym zakresie zobowiązania. Trzeba wyjaśnić, co oznacza godziwe utrzymanie duchowieństwa i innych pracowników, jak również, jak wygląda możliwość zrealizowania prawa duchownych i innych pracowników do godziwego wynagrodzenia w kontekście praw wiernych **ubogich materialnie**, jak również podejmowanych przez Kościół dzieł apostołskich i dzieł miłości – a więc całej palety działań charytatywnych.

Ewangeliczną (teologiczną) przesłankę o słuszności odpowiedniego wynagrodzenia dla duchownych należy upatrywać w biblijnym tekście: „zasługuje robotnik na swoją zapłatę” (Łk 10,7), jak również w słowach św. Pawła z pierwszego Listu do Koryntian: „Pan postanowił, aby z Ewangelii żyli ci, którzy głoszą Ewangelię” (9,14). Nauka soborowa Vaticanum II w tej kwestii postuluje, aby sami wierni zatroszczyli się o zapewnienie kapłanom koniecznych środków do ich godziwego życia, ponieważ prezbiterzy pracują dla dobra Ludu Bożego. Natomiast powinnością biskupów jest uwrażliwianie wiernych odnośnie do zabezpieczenia kapłanom słusznego wynagrodzenia. Prawodawca wskazuje, aby biskupi wydali w tej materii słuszne normy prawne dla swego duchowieństwa. Zdaniem Ojców Soboru, wynagrodzenie powinno być zasadniczo jednakowe dla wszystkich prezbiterów znajdujących się w podobnej sytuacji, z uwzględnieniem pełnionego zadania, jak również okoliczności miejsca i czasu¹⁷. Wynagrodzenie winno być także adekwatne do pozycji duchownego i wystarczać na konieczne potrzeby, np. codzienne utrzymanie, mieszkanie, ubiór, wypoczynek oraz powinno starczyć na wynagrodzenia dla tych, którzy podejmują u kapłana konieczną posługę domową¹⁸.

Obecnie nikt nie powinien mieć już wątpliwości, że duchowni z tej racji, iż poświęcają się kanonicznej posłudze kościelnej, zasługują na wynagrodzenie odpowiadające ich pozycji. **Wynagrodzenie sprawiedliwe** winno zaspokoić potrzeby ich własnego życia oraz zabezpieczyć wypłatę należności dla tych osób, których pomocy prezbiterzy potrzebują¹⁹. Podstawowym obowiązkiem przełożonych jest podjęcie troski, by prezb-

¹⁵ Por. kan. 1261 §§ 1–2 KPK.

¹⁶ Por. kan. 222 §§ 1–2 KPK.

¹⁷ Por. Sobór Watykański II, Dekret o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis*, n. 20; Por. kan. 281 § 1 KPK.

¹⁸ Por. Sobór Watykański II, Dekret o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis*, n. 20.

¹⁹ Por. kan. 281 § 1 KPK.

terom zapewniono opiekę społeczną na wypadek choroby, niezdolności do posługiwania, ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego bądź ze względu na starość. Ze świadczeń i ubezpieczeń społecznych korzystają dzisiaj prawie wszyscy, stąd duchowni nie powinni pod tym względem stanowić wyjątku²⁰. Prawodawca prawo do odpowiedniego wynagrodzenia przyznał również diakonom żonatym, którzy całkowicie oddali się kościelnej posłudze. Wynagrodzenie powinno gwarantować środki wystarczające na utrzymanie samych diakonów i ich rodzin. Natomiast, jeśli otrzymują wynagrodzenie z racji wykonywania zawodu świeckiego, to te środki winny stanowić podstawę zabezpieczenia ich materialnego bytu²¹.

Prawo partykularne Archidiecezji Wrocławskiej normuje również **sprawę pochodzenia i wysokości środków**, stanowiących bezpośrednio możliwości realizacji prawa prezbiterów do odpowiedniego wynagrodzenia. I tak, najniższe wynagrodzenie osób duchownych zaangażowanych w duszpasterstwie, winno odpowiadać średniej krajowej. W skład wynagrodzenia wchodzi: intencje mszalne, ofiary z kolędy i wypominków, wypłacone *iura stolae* i koszty wyżywienia pokryte z kumulusu *iura stolae*²². Obecnie do tej składowej należy dodać pensje kapłanów katechetów, otrzymywane z racji nauczania w szkołach. Natomiast na środki utrzymania kapłanów zaangażowanych w instytucjach kościelnych Archidiecezji, a więc poza duszpasterstwem, składają się ofiary mszalne, miesięczne pensje, zapewnienie mieszkania, ubezpieczenie w ZUS i inne świadczenia, które zawsze może przyznać Arcybiskup Wrocławski²³. Przyjęte zasady zobowiązują duchownego, w razie niewystarczalności ofiar na zabezpieczenie jego godziwego utrzymania, by poinformował o tym pisemnie władzę Archidiecezji, za pośrednictwem i po zaopiniowaniu przez dziekana, w celu otrzymania pomocy. **Również sprawiedliwość wymaga, aby kapłani z zamożniejszych parafii otoczyli troską prezbiterów pracujących w parafiach ubogich. Także kapłanom chorym nie może zabraknąć środków na leczenie i inne osobiste potrzeby**²⁴. Prawodawstwo partykularne szczegółowo określa podział środków pieniężnych z racji złożenia ofiar mszalnych, *iura stolae*, ofiar z kolędy i wypominek oraz inne dochody i świadczenia przysługujące duchownym w Archidiecezji Wrocławskiej. Jasność zasad pozwala na sprawiedliwe wynagradzanie²⁵.

²⁰ Por. P. Stanisław, *Ubezpieczenia społeczne osób duchownych*, [w:] *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, Lublin–Sandomierz 1999, s. 257–267; Por. U. Jackowiak, *Ubezpieczenie społeczne duchownych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998, nr 5, s. 6–9.

²¹ Por. kan. 281 § 3 KPK.

²² Por. *Zasady wynagradzania osób oraz finansowania urzędów i instytucji kościelnych w Archidiecezji Wrocławskiej*, [w:] *Synod Archidiecezji Wrocławskiej 1985–1991*, Wrocław 1995, s. 414.

²³ Por. *ibidem*, s. 415.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 414–415. Na tej zasadzie działa **bratnia pomoc kapłańska**, regularne wspomaganie utrzymania Domu Księża Emerytów, wspomaganie kapłanów chorych, jak również dzieł miłości prowadzonych przez Caritas Polska, Caritas Archidiecezji Wrocławskiej i wspomaganie dzieł misyjnych, w których uczestniczą kapłani i świeccy z terenu Archidiecezji Wrocławskiej oraz praca w Kirche in Not – w zakresie dzieł dla Kościoła na Wschodzie.

²⁵ Por. *ibidem*, s. 412–414.

Z prawem do odpowiedniego wynagrodzenia, w kontekście podejmowania posługi kościelnej, duchowni podejmują **obowiązek skromnego życia**. Zgodnie z nauką Kościoła, **współcześni duchowni powinni prowadzić życie proste i wystrzegać się wszystkiego, co może być oznaką lub faktyczną próżnością**²⁶. Dlatego diakoni, kapłani i biskupi, a więc **duchowni, nie mogą upodobnić się do ludzi świeckich, zwłaszcza w dążeniu do wyszukanego komfortu życia**. Dlatego w codzienności duchownych **przeciwą chrześcijańskiej prostocie i skromności będzie wystawność życia**. Natomiast źródłem dla zachowania postawy skromności winno być przesłanie Objawienia Bożego, które zwraca naszą uwagę na fakt, że osoby głoszące Ewangelię, chociaż żyją w świecie, to jednak nie są z tego świata²⁷. Skromność życia ma pełną wartość ewangelicznego świadectwa, dlatego duchowni winni należycie dbać o dobra materialne, swój wygląd, styl życia, lecz nie powinni ulegać modzie na posiadanie rzeczy najlepszych i najdroższych, co może stać się elementem publicznego zgorszenia i oskarżenia wysuwanego wobec całego Kościoła.

Prawo kodeksowe **zobowiązuje wszystkich duchownych, nie na zasadzie ścisłego obowiązku lecz kanonicznego zalecenia**, aby część dóbr materialnych, które im przypadły z racji wykonywania urzędu kościelnego, dobrowolnie i chętnie przekazali na pomnożenie dobra Kościoła i **wsparcie dzieł miłości**, a więc dzieł charytatywnych. W nauce prawa mówi się o tzw. **dobrach zbywających**, co oznacza, że duchowny najpierw ze swoich dochodów powinien zapewnić sobie godziwe utrzymanie i zadbać o środki na należyte wypełnienie szczegółowych obowiązków stanu, a resztę uposażenia szczodroliwie przeznaczyć na wymienione wyżej cele²⁸. Podstawą i motywem do przekazania tych dóbr powinna być nie tyle cnota sprawiedliwości, ile chrześcijańska układość, osobista wrażliwość i niekłamana pobożność²⁹.

Dla jasności trzeba przypomnieć, że *bona superflua* to takie, które pozostają do dyspozycji duchownego po zabezpieczeniu godziwego utrzymania i swojej działalności. Nie tworzą ich środki materialne, które duchowny posiadał w innych okolicznościach życia, niż wykonywanie urzędu kościelnego. Klasycznym przykładem mogą być dobra odziedziczone lub otrzymane przez imienną darowiznę. Również należy wskazać, iż godziwe utrzymanie obejmuje codzienne lub okresowe wydatki świadczone przez duchownego na wyżywienie, mieszkanie, ubranie, wynagrodzenie dla osób, które wykonują u niego prace domowe, fundusze na sprawy kultury i wypoczynku, leczenie, zapewnienie warunków gościnności i godnego przyjęcia innych osób, jak również konieczna pomoc dla najbliższych, np. rodziców wymagających opieki. Natomiast zabezpieczenie swojej działalności obejmuje wydatki związane z zakupem pomocy naukowych i duszpasterskich, płacenie podatków, pokrywanie opłat związanych z kursami i zjazdami duszpasterskimi i teologicznymi, permanentne doksztalcanie się. W świadczeniu pomo-

²⁶ Por. kan. 282 § 1 KPK.

²⁷ Por. J 17,14–16; 1 Kor 7,31.

²⁸ Por. kan. 282 § 2 KPK.

²⁹ Por. T. Pawluk, *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II*, t. 4, Olsztyn 2009, s. 95.

cy materialnej, której źródłem są dobra zbywające, należy uszanować zalecenie Kościoła, by środki te przeznaczać nie na cele filantropijne, lecz na cele kościelne, a więc jako **wsparcie dla dzieł prowadzonych przez Kościół**, np. budowę świątyni, utrzymanie seminarium, dzieła misyjne lub **dzieła miłości**³⁰.

Należy obowiązkowo dodać, że oprócz powyższego Prawodawca w Kodeksie Kanonów Kościołów Wschodnich szczegółowo zalecił wszystkim duchownym katolickich Kościołów Wschodnich **apostolską gorliwość w okazywaniu miłosierdzia i chrześcijańskiej gościnności, szczególnie wobec osób chorych, udręczonych, prześladowanych, wypędzonych i uciekinierów**³¹. Powyższa norma ma swoje pierwotne źródło w bezpośrednich zaleceniach soborowych, które zrodziły się z inspiracji biblijnych, które wprost zobowiązują chrześcijan do świadczenia bliźnim miłości czynnej³². W składaniu tego świadectwa duchowni powinni przewodzić, jako płonący duchem apostolskim i będący dla wszystkich przykładem³³. Apostolska gorliwość **nie została** przez prawodawcę **ograniczona wyłącznie** do realizowania tzw. działalności dobroczynno-charytatywnej wobec osób potrzebujących. Dlatego prawodawca określił również, że **duchowni mają obowiązek udzielania wiernym świeckim z duchowych dóbr Kościoła, zwłaszcza w postaci głoszenia Słowa Bożego i sprawowania sakramentów dla tych chrześcijan, którzy o to proszą, znajdują się w należytej dyspozycji duchowej i nie są związani prawną przeszkodą do przyjmowania sakramentów**³⁴. Prawodawcy zależy bowiem na wypracowaniu pełniejszej gorliwości o zbawienie dusz, często wykraczającej poza wyłączne potrzeby wiernych katolickich Kościołów Wschodnich i Kościoła łacińskiego.

Specjalną kodeksową formą realizacji obowiązku uszanowania świeckich w KKKW jest powinność duchownych katolickich Kościołów Wschodnich uznawania i doceniania godności świeckich, obiektywne uznanie ich własnego udziału w misji wspólnoty Kościoła, zwłaszcza różnorodnych charyzmatów osób świeckich, ich kompetencji i doświadczenia, z zaangażowaniem wykorzystując je dla dobra samego Kościoła, zawsze w sposób przewidziany prawem³⁵.

³⁰ Por. Sobór Watykański II, Dekret o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis*, n. 17.

³¹ „*Zelo apostolico ardentes clerici omnibus exemplo sint in beneficentia et hospitalitate praesertim erga aegrotantes, afflictos, persecutionem patientes, exiliatos et profugos*”. Kan. 381 § 1 KKKW; Por. Віктор Д. Поспішил, Східне Католицьке Церковне право. Згідно з Кодексом Канонів Східних Церков, s. 187; Por. Sobór Watykański II, Dekret o posłudze i życiu kapłanów *Presbyterorum ordinis*, n. 8.

³² „Kierując się duchem braterstwa, niech prezbiterzy nie zapominają o gościnności (Hbr 13,1–2), niech praktykują dobroczynność i dzielenie się dobrami (Hbr 13,16), troszcząc się przede wszystkim o chorych, strapionych, obciążonych nadmierną pracą, samotnych, wygnanych z ojczyzny, jak również cierpiących prześladowanie (Mt 5,10)”. *Ibidem*.

³³ Kan. 381 § 1 KKKW.

³⁴ „*Obligatione tenentur clerici, nisi iusto impedimento sunt detenti, suppeditandi ex spiritualibus Ecclesiae bonis verbi Dei praesertim et sacramentorum adiumenta christifidelibus, qui opportune petunt, rite sunt dispositi nec iure a sacramentis suscipiendis prohibentur*”. Kan. 381 § 2 KKKW; Por. Sobór Watykański II, Konstytucja dogmatyczna o Kościele *Lumen gentium*, n. 37.

³⁵ „*Clerici laicorum dignitatem atque propriam partem, quam in missione Ecclesiae habent, agnoscant et promoveant praesertim charismata laicorum multiformia probantes necnon competentiam et experientiam*”.

4. Równoprawna możliwość korzystania ubogich z duchowych dóbr Kościoła

Zasada równoprawności w zakresie możliwości korzystania ubogich z duchowych dóbr Kościoła stanowi o integralności przesłania Kościoła odnoszącego się do własnych celów tej wspólnoty, a mianowicie – **prowadzenie dzieł apostołatu i dzieł miłości, zwłaszcza wobec biednych**³⁶.

Prowadzenie **dzieł apostołatu i dzieł miłości** odnosi się ściśle do działalności ewangelizacyjnej, jednak w swej integralności obejmuje wyjątkowy dla natury Kościoła zakres uświęcającego działania i ministerialnego posługiwania, zwłaszcza przez głoszenie Słowa Bożego i sprawowanie sakramentów świętych, jak również przez formację wiernych do osobistego składania świadectwa wiary żywej i zaangażowanego uczestnictwa w skutecznej realizacji **dzieł apostołskich i dzieł miłości**. Pierwszy zakres znajduje swą realizację w celebracjach świętej liturgii, która jest „urzędowym sprawowaniem kapłańskiego zadania Jezusa Chrystusa i uświęceniem poszczególnych członków Kościoła, jak również przez akty kultu publicznego”³⁷. Natomiast drugi aspekt wiąże się z odpowiednią formacją wiernych do odpowiedzialnej troski o materialne zaplecze, **zapewniające możliwość skutecznego podejmowania dzieł apostołskich i charytatywnych**. W tym posługiwaniu odzwierciedla się prawda, że teologiczno-kanoniczna wizja Kościoła integralnie buduje na porządku stworzenia i porządku zbawienia, co jest najbliższe należnej autonomii człowieka, właściwie realizującej się w jego relacjach wewnętrznych i zewnętrznych. Bogactwo i różnorodność działalności eklezjalnej w tym zakresie musi zapewnić wiernemu zachowanie obszarów jego słusznej autonomii w osobistym zaangażowaniu, przez ten sposób autorealizacji bowiem człowiek wchodzi w osobiste relacje z Bogiem (wolność wobec Bożych propozycji zbawczych), z innymi osobami, czy wspólnotą zorganizowaną w obszarze prawnych porządków: świeckiego i kościelnego.

Budując relacje w toku podejmowania działań w realizacji **dzieł apostołskich i dzieł miłości** we wspólnocie kościelnej zawsze powinno chodzić o okazanie rzeczywistego szacunku dla osoby ludzkiej, jej godności, podmiotowości człowieka oraz uznania powszechności i nienaruszalności jego praw i obowiązków. Stąd Kościół w posługiwaniu ewangelizacyjnym wskazuje na formy budowania trwałej i osobowej wspólnoty **ludzkiej i zbawczej** przez eliminację elementów i postaw zawierających pogardę wobec człowieka, która objawia pewną postać wrogości wobec życia ludzkiego, pogwałca integralność osoby ludzkiej, narusza bezpośrednio godność człowieka. Są to postawy

eorum in bonum Ecclesiae vertentes speciatim modis iure paevisis”. Kan. 381 § 3 KKKW; Por. Sobór Watykański II, Dekret o apostołstwie świeckich *Apostolicam actuositatem*, n. 25.

³⁶ Por. kan. 1254 § 2 KPK.

³⁷ Por. kan. 834 § 1 KPK.

i działania bardzo negatywne, dlatego należy je zawsze postrzegać jako haniebne i pełne sprzeciwu wobec woli Stwórcy³⁸.

Równoprawna możliwość korzystania w duchowych dóbr Kościoła ma swoje zakorzenienie w teologicznej i kanonicznej wizji Kościoła, która winna być realizowana w codziennej pracy i posługiwaniu Kościoła. Zakres korzystania z duchowych dóbr Kościoła zależy jednak od posiadania przez wiernych **rozumienia tajemnicy Kościoła, jego specyfiki**, opisanej w promulgowanych normach prawnych oraz w pielęgnowanej tradycji i zwyczajach. Natura Kościoła jest równocześnie duchowa i instytucjonalna³⁹. W tym znaczeniu prawa i obowiązki wiernych w Kościele mają charakter nadprzyrodzony i będąc integralnie związane z jego działaniem zostają podporządkowane osiągnięciu jedyne go celu, a mianowicie: zbawienia dusz – *salus animarum*. Jest to również cel nadrzędny dla każdej instytucji kościelnej, każdej formy działania eklesjalnego, jak również dla promulgowanych norm prawnych powszechnych i partykularnych przepisów kanonicznych, w których nie ma zupełnie podziału na możliwość osiągnięcia innej pozycji kanonicznej dla bogatych, a innej zupełnie dla ubogich, biednych i odrzuconych przez daną społeczność lub poszczególne osoby⁴⁰. Zbawienie dusz jest celem podstawowym dla każdego, stąd nikt nie może być bezprawnie pozbawiony możliwości korzystania z ministerialnego posługiwania, dzięki któremu dobro wspólne Kościoła dosięga tajemnicy Bożej, tajemnicy życia łaski, dziecięstwa Bożego, zwłaszcza przez uczestnictwo w życiu Trójcy Świętej. W takich okolicznościach Kościół postrzegamy jako wspólnotę chronioną przez duchowy fundament prawa kanonicznego, służący realizacji eklesjalnego posłannictwa, dostępnego dla wszystkich wiernych, którego celem jest zbawienie dusz. To prawo staje się prawem miłości, obecnym w strukturze wspólnoty i łaski, jest gwarantem równoprawności w zakresie korzystania w duchowych dóbr Kościoła.

Dlatego głównym celem posługiwania eklesjalnego jest **dobro każdego wierne go – również ubogiego i biednego**, a zwłaszcza udzielenie mu skutecznej pomocy na drodze do osiągnięcia zbawienia. Mając powyższe na uwadze, zwłaszcza zakres przygotowania do życia sakramentalnego i sprawowania aktów kultu Bożego, Kościół postanowił, że „święci szafarze nie mogą odmówić sakramentów tym, którzy właściwie o nie proszą, są odpowiednio przygotowani i prawo nie wzbrania im ich przyjmowania”⁴¹. Taki ton dyspozycji wynika z prawdy, iż sakramenty nie stanowią prywatnej własności szafarzy czy nawet całego Kościoła, są bowiem czynnościami Chrystusa i Kościoła, ustanowionymi przez Zbawiciela i powierzonymi Kościołowi. Są widzialnymi znakami i środkami zbawienia, przez które wyraża się i wzmacnia wiara, odda-

³⁸ Por. Sobór Watykański II, Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes*, nn. 26–27, [w:] *Sobór Watykański II, Konstytucje, Dekrety, Deklaracje*, Poznań 2002, s. 545–546; Por. H. Schwendenwein, *Das neue Kirchenrecht. Gesamtdarstellung*, Graz 1984, s. 133.

³⁹ Por. Sobór Watykański II, Konstytucja dogmatyczna o Kościele *Lumen gentium*, n. 1–8, [w:] *Sobór Watykański II...*, s. 104–111; Por. kan. 204 § 1–2 KPK; kan. 667 KKKW.

⁴⁰ Por. kan. 1752 KPK; Por. H. Schwendenwein, *op. cit.*, s. 523.

⁴¹ Kan. 843 § 1 KPK.

wana jest cześć Bogu i dokonuje się pełne uświęcenie osoby ludzkiej. Sakramenty najpełniej przyczyniają się do tworzenia integralnej kościelnej wspólnoty⁴². Sakramenty są te same dla całego Kościoła i ściśle należą do depozytu wiary. Stąd już od etapu przygotowania wiernych do ich przyjęcia, w dialogu informacyjnym i formacyjnym, jak i w czasie ich udzielania należy wiernie realizować wskazania Kościoła i pilnie przestrzegać tego, co jest wymagane do zakresu ich ważności oraz godziwego sprawowania, udzielania i przyjmowania. Zarówno wszyscy szafarze, jak i proszący o sakramenty winni wiernie uszanować dyscyplinę Kościoła. Stąd ani kapłani, ani wierni, pragnący je przyjąć **nie mogą koniunkturalnie decydować** o udzieleniu sakramentów, samowolnym ograniczeniu prawnych wymagań, bądź piętreniu trudności wobec niektórych osób, nie mogą arbitralnie stawiać ponad prawem kościelnym albo normy prawa kanonicznego lekceważyć. Duchowni-pasterze mają obowiązek zatroszczyć się o to, aby proszący o łaskę sakramentów zostali do ich przyjęcia dobrze przygotowani: przez odpowiednią ewangelizację i katechezę, uwzględniając normy wydane przez kompetentną władzę kościelną⁴³. Natomiast tym, którzy nie okażą koniecznej i należytej dyspozycji należy ze spokojem wyjaśnić, dlaczego udzielenie łaski sakramentalnej należy odłożyć. Temu właśnie mają służyć spotkania formacyjne i bezpośrednie w kancelarii parafialnej, odbyte z uszanowaniem dla godności i intymności wewnętrznej każdej osoby ludzkiej.

W kontekście ministerialnego posługiwania pasterzy-duchownych należy uważnie wspomnieć o tradycji i zwyczaju kościelnym, który wiąże się ze składaniem przez wiernych materialnych **ofiar-darów** na potrzeby wspólnoty kościelnej: parafii miejsca udzielania sakramentów i sakramentaliów. Praktyka kościelna w tym zakresie jest bardzo bogata, zróżnicowana, w zależności od form wypracowanych przez zwyczaj i tradycję danej wspólnoty, czerpiąc ze zwyczajów apostoelskich i Kościoła pierwszych wieków, a nawet z tradycji Starego Testamentu i prawa żydowskiego – praktyka dziesięciny.

Praktyka **składania ofiar** wiąże się z realizacją kanonicznego obowiązku prawdziwej i pełnej troski o miejsce sprawowania Najświętszej Eucharystii i innych sakramentów: kościoły i kaplice⁴⁴. **Ofiary mszalne** to przede wszystkim stypendia mszalne, które są dobrowolnie składane kapłanom przez wiernych z racji odprawianej Mszy świętej, w podanych przez nich intencjach. Usilnie zaleca się, aby kapłani odprawiali także Msze święte w intencji **wiernych ubogich**, nawet jeśli nie otrzymali ofiary, czy-

⁴² Por. H. Schwendenwein, *op. cit.*, s. 319; Por. kan. 840 KPK.

⁴³ Por. kan. 843 § 1 KPK.

⁴⁴ Np. Nabożeństwo Gorzkich Żalów, majowe, czerwcowe, październikowe, ekspiacyjne, z racji Triduum i nowenn, w pierwsze czwartki, piątki i soboty miesiąca, na zakończenie roku, w czasie specjalnych grup modlitewnych, w uroczystość Chrystusa Króla, nabożeństwo czterdziestogodzinne. Por. K. Dullak, *Problem odnowy życia sakramentalnego wiernych w świetle ustawodawstwa synodalnego w Polsce w latach 1983–1999*, Warszawa 2001, s. 188–190.

li stypendium mszalnego⁴⁵. Z praktyki ofiar mszalnych, przyjmowanych z racji zamawianych przez wiernych intencji, należy bezwzględnie wyeliminować wszelkie pozory transakcji lub handlu⁴⁶. Dlatego prawodawca kościelny postanowił, że kto niezgodnie z prawem czerpie zysk z ofiar mszalnych, powinien być ukarany cenzurą lub inną odpowiednią karą⁴⁷. Nie wolno również kapłanom określać, szczególnie na własną rękę wysokości składanych ofiar, jak i ustalać specjalnych taks za Mszę świętą. Mogą to natomiast uczynić dekrety Synodu Prowincjalnego, a tam gdzie nie zostały wydane, konieczne należy stosować się do norm zwyczajowych, obowiązujących w diecezji⁴⁸. Intencje przyjętych do odprawienia Mszy świętych mają być obowiązkowo zapisane w specjalnej: **księdze ofiar mszalnych**.

Należy w tym kontekście wspomnieć o możliwości odprawienia Mszy świętej w kilku lub więcej intencjach jednocześnie. Popularnie mówi się o tzw. **mszach zbiorowych**. W posłudze parafialnej muszą być jednak spełnione następujące przesłanki: 1 – wierni jako ofiarodawcy powinni być poinformowani o tym oraz powinni wyrazić zgodę na połączenie ofiar i intencji w jednej Mszy świętej; 2 – informacja o mszy zbiorowej powinna być jasna, z oznaczeniem miejsca i godziny odprawienia; oraz taka Msza święta nie powinna być odprawiana w parafii częściej niż dwa razy w tygodniu. Ustawodawca kościelny wyraził taką wolę w prawie partykularnym, bazującym na wskazaniach powszechnych Kościoła⁴⁹, umożliwiając tym samym **wiernym ubogim** składanie własnych intencji do wspólnej modlitwy liturgicznej.

W kontekście korzystania z posługi ministerialnej Kościoła prawodawca postanowił, że oprócz prawa zwyczajowego w kompetencji biskupów prowincji kościelnej znajduje się uprawnienie do określenia wysokości ofiar składanych z okazji udzielania sakramentów i sakramentaliów⁵⁰. To samo gremium decyzyjne może również podjąć uchwałę o określeniu opłat za różne akty wykonawczej władzy dobrowolnej lub za wykonanie reskryptów Stolicy Apostolskiej. Jednakże takie normy wymagają zatwierdzenia Stolicy Apostolskiej⁵¹.

⁴⁵ Por. kan. 945 § 1-2 KPK. W tym duchu ustawodawstwo II Synodu Plenarnego w Polsce, zwracając się do duchownych, uprasza ich, aby chętnie i taktownie proponowali osobom najuboższym odprawienie Mszy świętej bez żadnego stypendium. Por. *Drugi Polski Synod Plenarny*, Warszawa 1999, st. 96, s. 178.

⁴⁶ Por. kan. 947 KPK.

⁴⁷ Por. kan. 1385 KPK.

⁴⁸ Prawo partykularne zdecydowanie poleca, aby w tej kwestii duchowni stosowali rozwiązanie najwłaściwsze, a mianowicie: zdecydowanie przyjmować od wiernych ofiary dobrowolne. Nie godzi się również od wysokości złożonej ofiary uzależniać samego faktu odprawienia Mszy świętej, jej bardziej lub mniej uroczystego charakteru. Por. *Synod Archidiecezji Wrocławskiej*, st. 27, s. 286. Synod ełcki przewiduje także w swoich ustawach, że kapłan może również przyjąć od wiernych dobrowolnie złożoną wyższą ofiarę niż przeciętna taksa zwyczajowa, jak również niższą niż przeciętne stypendium, zwłaszcza od osób ubogich. Por. *I Synod Diecezji Ełckiej 1997–1999*, Ełk 1999, st. 678, s. 108.

⁴⁹ Por. Aneks 3: *O Mszach zbiorowych*, [w:] *Drugi Synod Diecezji Wrocławskiej*, s. 151–154.

⁵⁰ Por. kan. 1264 p. 2 KPK.

⁵¹ Por. kan. 1264 p. 1 KPK.

5. Pozycja wiernych ubogich w dochodzeniu sprawiedliwości kanonicznej

Nie ma takiej potrzeby, by ukrywać, że korzystanie z procedur sprawowania sprawiedliwości również w działaniach kościelnych zarówno administracyjnych, jak i procesowych związane jest z aktualnym ponoszeniem materialnych kosztów. Kosztami administracyjnymi i procesowymi obciążone są strony zainteresowane bezpośrednio rozstrzygnięciem wniesionej na forum **świętej władzy rządzenia** (*sacra potestas regiminis*). Regulowanie kosztów sądowych za czynności administracyjne lub procesowe dokonuje się na podstawie przepisów, jakie ustanawia biskup, do którego należy prawo kierowania trybunałem. Przepisy obejmują: – zasądzenia stron za zapłacenie lub zwrot kosztów sądowych; – wynagrodzenia pełnomocników, adwokatów, biegłych i tłumaczy, a także zwrotu kosztów świadkom; – przyznawania bezpłatnej pomocy lub obniżki kosztów; – odszkodowania, jakie winien wypłacić ten, kto nie tylko przegrał w sądzie, lecz lekkomyślnie wszczął spór; – depozytu pieniężnego lub kaucji, którą należy złożyć w związku z wydatkami, które trzeba będzie pokryć, i szkodami do wynagrodzenia. Wolą prawodawcy kościelnego jest, że od orzeczenia w sprawie kosztów, wypłacenia honorariów i szkód nie przysługuje oddzielna apelacja, ale strona może się odwołać w ciągu piętnastu dni do tego samego sędziego, który może zmienić ustaloną kwotę⁵². W skierowanej prośbie strona powodowa winna podać racje, motywy, dla których domaga się zmniejszenia lub zniesienia opłaty. Nie może to być standardowa praktyka, ale strona powodowa w treści prośby winna udokumentować stan realnego ubóstwa, który uniemożliwia jej wypełnienie zobowiązania. Brak możliwości zrealizowania zobowiązania uiszczenia kosztów sądowych w żaden sposób nie może wiernego ubogiego pozbawić możliwości podjęcia działań prawnych: procesowych czy też administracyjnych. W procesach o nieważność małżeństwa tę sprawę rozstrzyga Instrukcja *Dignitas connubii*, której normatywność zobowiązuje trybunały kościelne do opracowania *Regulaminów w sprawie środków na działalność*, w których należy wskazać okoliczności dokonania zmniejszenia lub zwolnienia strony z kosztów sądowych. Dokładne ustalenia winny być zawarte w opracowanym Regulaminie⁵³. W treści norm *Regulaminu* wskazano na stronę powodową lub pozwaną, która ze względów ekonomicznych i trudnej sytuacji materialnej, a więc realnego braku środków materialnych, nie może wnieść wyznaczonych kosztów sądowych. W takiej sytuacji nabywa prawa wniesienia stosownej prośby o zmniejszenie lub zwolnienie z obowiązku uiszczenia kosztów⁵⁴. Decyzję w tej sprawie podejmuje Wikariusz Sąd-

⁵² Por. kan. 1649 § 1-2 KPK.

⁵³ Por. *Regulamin w sprawie środków na działalność Metropolitalnego Sądu Duchownego we Wrocławiu* z dnia 12 października 2012 r., pkt 9–15.

⁵⁴ Por. art. 305, art. 306 n.1 *Dignitas connubii*; A. Dziega i in., *Komentarz do Instrukcji procesowej Dignitas connubii*, Sandomierz 2007, s. 407–409.

wy, po zbadaniu stanu ubóstwa strony wnoszącej prośbę o zmniejszenie lub zwolnienie z kosztów sądowych⁵⁵. Następnie Wikariusz Sądowy prosi proboszcza miejsca zamieszkania zainteresowanych stron o pisemne potwierdzenie stanu ubóstwa, zwłaszcza strony wnoszącej prośbę o zmniejszenie lub zwolnienie z kosztów sądowych. Decyzję ostateczną o zmniejszeniu kosztów sądowych lub o zwolnieniu odnotowuje się w wyroku⁵⁶. Należy się zatroszczyć, aby nikt z racji swego ubóstwa lub braku środków materialnych na pokrycie kosztów sądowych nie był pozbawiony pomocy sądowej Metropolitalnego Sądu Duchownego we Wrocławiu. Należności pieniężne, jakie wynikają z decyzji o zmniejszeniu lub zwolnieniu z kosztów sądowych, w całości pokrywa się z kasy Metropolitalnego Sądu Duchownego we Wrocławiu. Natomiast *honoraria dla adwokatów* uczestniczących w postępowaniu na skutek zlecenia strony, uiszcza wyłącznie strona procesowa, która wydała zlecenie⁵⁷.

Istnieje możliwość zwolnienia z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych za prowadzenie instancji w Trybunale Roty Rzymskiej lub w innych dykasteriach Stolicy Apostolskiej, jak również za procedurę administracyjną, a mianowicie np. dyspensa od celibatu i obowiązków wynikających ze święceń diakonatu i prezbiteratu, dyspensa od małżeństwa ważnie zawartego, lecz niedopełnionego, rozwiązanie małżeństwa z racji przywileju Pawłowego lub przywileju wiary. Osoby ubogie mogą prosić Stolicę Apostolską o zwolnienie lub zmniejszenie opłat, ustanowionych dla procedury wydawania tych aktów prawnych. Należy jednak mieć świadomość, że wysokość kwot i zwolnień zostaje pokrywana z budżetu Stolicy Apostolskiej, a więc z ofiar składanych przez wiernych całego świata. Należy więc kierować się poczuciem sprawiedliwości społecznej, jak i odpowiedzialnością za wspólnotę, z której wynika eliminowanie jakichkolwiek działań z motywów egoistycznych.

6. Wnioski – dopowiedzenie

Stan realnego ubóstwa, który może stać się udziałem każdego wiernego, nie pozbawia chrześcijanina obiektywnie nabytej pozycji kanonicznej we wspólnocie Kościoła katolickiego. Zasobność środków i dóbr materialnych lub jej brak nie posiada istotnej wartości i znaczenia dla zakresu korzystania z duchowych dóbr Kościoła, zwłaszcza z głoszonego Słowa Bożego, z ministerialnego korzystania z sakramentów lub sakramentaliów, jak również z realizowania swoich praw w zakresie możliwości dochodzenia do prawdy obiektywnej i określenia własnej pozycji kanonicznej na skutek czynności administracyjnych lub procesowo-sądowych. Natomiast korzystanie przez **wiernych** i inne **osoby ubogie** z prowadzonej i realizowanej w Kościele katolickim działalności

⁵⁵ Por. art. 306 n. 3 *Dignitas connubii*.

⁵⁶ Por. art. 304 § 1 *Dignitas connubii*.

⁵⁷ Por. *Regulamin w sprawie środków na działalność Metropolitalnego Sądu Duchownego we Wrocławiu* z dnia 12 października 2012 r., pkt 15.

charytatywnej – tzw. dzieł miłości – nie zakłada praktycznie żadnych ograniczeń, ten rodzaj działalności jest bowiem na stałe wpisany w skrupulatnie realizowaną **opcję na rzecz ubogich**, integralną z zawartością prawdy fundamentalnej dla przekazu ewangelicznego, który stał się istotową zawartością **depozytu wiary**. Jest sprawdzianem wiarygodności Kościoła i Jego misji.

Działania na rzecz ograniczenia sfery ubóstwa w Polsce

Problem ubóstwa jest powszechnym zjawiskiem społecznym, obejmującym wiele aspektów. Ubóstwo występuje w każdym kraju, na całym świecie. Ustrój państwa, położenie geograficzne czy status danego społeczeństwa mają wpływ na skalę problemu ubóstwa, nie istnieją jednak żadne rozwiązania prawne czy faktyczne, który by sprawiły, żeby ten problem całkowicie zniknął¹. Od początku istniał podział na ludzi biednych i bogatych. Z jednej strony występowali arystokraci, magnaci czy patrycjusze, a z drugiej chłopci i wieśniacy². Różnice widać nawet porównując nie konkretnych ludzi, ale same państwa. Europa Zachodnia i anglojęzyczne kraje Ameryki Północnej znacznie różnią się chociażby od państw afrykańskich, które przed długi czas określone były mianem „państw trzeciego świata”³.

Rozważania na temat ograniczania ubóstwa należy rozpocząć od zdefiniowania ubóstwa. Pojęcie ubóstwa bywa definiowane na wiele sposobów. Jedna z definicji przedstawia ubóstwo jako „zjawisko społeczne polegające na braku dostatecznych środków materialnych do zaspokajania potrzeb życiowych jednostki lub rodziny”⁴. Definicja ta jednak nie jest pełna. Nie jest określone, przez jaki okres takie zjawisko musi występować, aby zostało uznane za ubóstwo. Zdecydowana większość społeczeństwa będzie rozumieć ubóstwo jako „brak środków do godnego życia, czyli życia, które odróżnia się od wegetacji”⁵. Tutaj pojawia się pytanie, czym jest godne życie. Dla każdego godne życie oznacza co innego. Również Bank Światowy przedstawia swoją definicję ubóstwa, a mianowicie przedstawia ubóstwo jako „niemożność osiągnięcia minimalnego standardu życiowego”. Jest to najbardziej ogólna definicja tego pojęcia⁶.

¹ Por. J. M. Zabielska, *Ubóstwo, a procesy marginalizacji społecznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 5.

² Por. Ł. Kozera, *Życie w ubóstwie. Zarys problemu*, Wyższa Szkoła Umiejętności Zawodowych w Pińczowie, Kielce 2008, s. 7.

³ Por. T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1998, s. 39.

⁴ Wielka Encyklopedia PWN, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, t. 28, s. 221.

⁵ G. Baczewski, *Oblicza biedy w Zjednoczonej Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 9.

⁶ Por. G. Ciura, *Definicje ubóstwa i metody jego pomiaru*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1997, s. 2, w związku z H. Meliczek, *Metody pomiaru ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne”, 1991, nr 12, s. 1.

Przyczyn ubóstwa zarówno w Polsce, jak i na świecie jest mnóstwo⁷. Przyczyny ubóstwa mogą być zależne albo niezależne od woli człowieka. Czasami przypadek sprawia, że człowiek zostaje przesunięty na tzw. margines społeczny⁸. Przyczyną, na którą nie mamy wpływu, jest działanie sił przyrody. Powódź czy nawet susza mogą spowodować, że człowiek zamożny może stać się ubogi.

Jedną z głównych przyczyn ubóstwa w Polsce jest transformacja ustrojowa. Z jednej strony odniosła pozytywne skutki, umożliwiając rozwój i poprawę warunków życia, z drugiej powiększyła obszary ubóstwa. Nie wszyscy Polacy poradzili sobie z nową sytuacją. Transformacja spowodowała dla wielu osób i rodzin obniżenie poziomu życia oraz pogorszenie sytuacji materialnej. Brak lub niewystarczająca opieka społeczna powodują pogorszenie warunków życia, zwłaszcza rodzin wielodzietnych oraz niepełnych. Bezrobocie jednego lub obojga rodziców czy przejście na rentę lub emeryturę tylko pogarsza ich sytuację. Do osób szczególnie narażonych na pogorszenie warunków życia należą:

- 1) rodziny patologiczne,
- 2) rodziny wielodzietne,
- 3) rodziny dotknięte bezrobociem,
- 4) rodziny pochodzące z wiosek i małych miejscowości,
- 5) sieroty,
- 6) osoby samotnie wychowujące dzieci,
- 7) osoby bez wykształcenia,
- 8) osoby niepełnosprawne, chore,
- 9) emeryci i renciści,
- 10) bezdomni,
- 11) więźniowie
- 12) imigranci i uchodźcy⁹.

Inną przyczyną ubóstwa jest bezrobocie. Największe bezrobocie występuje na terenach rolniczych, gdzie zlokalizowane były Państwowe Gospodarstwa Rolne. Bezrobocie nie ominęło również dużych miast. Problem bezrobocia nie dotyczy jedynie osób bez wykształcenia mieszkających na wsi. Coraz częściej bezrobotnymi stają się absolwenci szkół wyższych, mieszkający w dużych aglomeracjach¹⁰. Bezrobocie może prowadzić do alkoholizmu, który może spowodować utratę zdrowia i życia, rozbić rodziny, popełnienie przestępstw, a także utratę mieszkania. Każda z tych przesłanek może również spowodować pośrednio i bezpośrednio ubóstwo.

⁷ Por. G. Baczewski, *op. cit.*, s. 96.

⁸ Por. T. Kowalak, *op. cit.*, s. 153.

⁹ Por. *Strategia rozwoju Caritas w Polsce na lata 2007–2012*, Fundacja „Pro Caritate”, Warszawa 2007, s. 15–16.

¹⁰ Zob. *Strategia rozwoju Caritas w Polsce na lata 2007–2012*, *op. cit.*, s. 14

Ubóstwo nierozzerwalnie kojarzy się z takimi określeniami jak „bieda”, „marginalizacja”, „nędza”¹¹. Państwo jest zobowiązane do przeciwdziałania zarówno ubóstwu, jak i biedzie, marginalizacji oraz nędzy, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela¹². Aby w pełni wykonywać obowiązki wynikające z konstytucji, władze publiczne umożliwiają obywatelom korzystanie z pomocy społecznej. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwianie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Jest ona realizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują z organizacjami pozarządowymi i społecznymi, a także Kościołem katolickim, innymi kościołami i związkami wyznaniowymi, jak również z osobami fizycznymi i prawnymi¹³. Działania podejmowane w ramach pomocy społecznej mają przede wszystkim na celu poprawę warunków życia potrzebujących oraz życiowego usamodzielnienia się osób¹⁴. Organy administracji nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej. Obowiązek taki wynika z Konstytucji RP¹⁵. Pomoc taka przysługuje nie tylko obywatelom Polski, ale również legalnie mieszkającym i przebywającym na terenie RP cudzoziemcom. Jednakże pomoc państwa nie może być nadmierna, jej rodzaj, forma i rozmiar muszą być odpowiednie do okoliczności. Warto tu podkreślić, że osoby i rodziny, które korzystają z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania z instytucjami w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej¹⁶.

Ustawa o pomocy społecznej wymienia przypadki, kiedy udziela się pomocy społecznej. Są to w szczególności: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobotność, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenia losowe i sytuacje kryzysowe, klęski żywiołowe lub ekologiczne. Nie jest to katalog zamknięty. Jest to uzasadnione tym, że ludzie mają różne potrzeby, których czasami nie są w stanie sami zaspokoić i w takich przypadkach potrzebują pomocy państwa. Pomoc przyznawana jest na wniosek osoby potrzebującej lub innej upoważnionej, może być także udzielona z urzędu.

¹¹ Por. F. Nalaskowski, *Ubóstwo a wykluczenie z kultury jako problem dla edukacji*, Wydawnictwo uczelniane Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie, Olsztyn 2007, s. 7–9.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹³ Art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

¹⁶ Art. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Przykładem instytucji państwowej, która pomaga potrzebującym są **Ośrodki Pomocy Społecznej**. Takie ośrodki działają w każdej gminie. Pomagają ludziom z wykluczeniem i niedostosowaniem społecznym, kierują osoby potrzebujące do domów pomocy społecznej czy kwalifikują do wypłaty zasiłków. Ośrodki wykonują zadania własne gminy oraz zadania zlecone przez administrację rządową z zakresu pomocy społecznej. Zadania te są finansowane zarówno z budżetu gminy, jak i budżetu państwa.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu, podobnie jak pozostałe MOPS-y, stara się umożliwić osobom potrzebującym przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, a także zapobiega ich powstawaniu. Jego celem jest również umacnianie rodziny¹⁷. Do zakresu działań ośrodka należy wykonywanie wielu zadań, do których możemy zaliczyć:

- 1) przyznawanie i wypłacanie dodatków mieszkaniowych,
- 2) organizowanie wsparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- 3) przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych,
- 4) wypłacanie świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie wynikające ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej żołnierzom rezerwy, które mogliby uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych,
- 5) przyznawanie i wypłacanie pomocy pieniężnej dla kombatanów,
- 6) rehabilitacja osób niepełnosprawnych,
- 7) prowadzenie postępowania i wydawanie decyzji potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni,
- 8) prowadzenie postępowań wobec osób zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych na podstawie tytułu wykonawczego,
- 9) aktywizowanie środowisk lokalnych w celu niesienia pomocy osobom i rodzinom potrzebującym tej pomocy,
- 10) prowadzenie badań i wykonywanie analiz służących ocenie wielkości potrzeb, stosowania właściwych sposobów udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej oraz formułowanie oceny stopnia zaspokajania potrzeb,
- 11) sprawowanie nadzoru merytorycznego oraz rozpatrywanie skarg na działalność jednostek organizacyjnych pomocy społecznej we Wrocławiu,
- 12) współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi, działającymi w zakresie pomocy społecznej,
- 13) wspomaganie środowisk lokalnych organizujących pracę z dziećmi i młodzieżą,
- 14) wspomaganie projektów na rzecz pomocy rodzinie,
- 15) nadzór nad działającymi na terenie Wrocławia domami pomocy społecznej oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi i Wrocławskim Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji, mieszkaniem chronionymi, ośrodkami wsparcia, a także Po-

¹⁷ Por. Informator dostępny na stronie <http://www.mops.wroclaw.pl/uploaded/INFORMATOR%202012.pdf>

wiatowym Zespołem ds. Orzekania o Niepełnosprawności oraz Centrum Integracji Społecznej, działającym w formie gospodarstwa pomocniczego przy Ośrodku, 16) nadzór merytoryczny nad realizacją zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym¹⁸.

Pomoc jest udzielana nie tylko przez państwo, ale również przez organizacje pozarządowe. Najbardziej znaną organizacją pomagającą potrzebującym jest **Polski Czerwony Krzyż**. Jest to najstarsza i największa organizacja humanitarna w Polsce¹⁹. Podstawy i zasady jego działania zostały określone w ustawie²⁰ oraz wydanego na jej podstawie statutu²¹.

PCK w swojej działalności kieruje się zasadami humanitaryzmu. Zostały również stworzone „Podstawowe Zasady Ruchu”, którymi kieruje się nie tylko Polski Czerwony Krzyż, ale również Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, do którego PCK należy, wśród których wyróżniamy:

- 1) humanitaryzm – pomoc rannym na polu bitwy, bez rozróżniania strony konfliktu, zapobieganie i łagodzenie cierpienia ludzi, ochrona życia i zdrowia,
- 2) bezstronność – pomoc potrzebującym bez względu na narodowość, rasę, pozycję społeczną, przekonania religijne czy polityczne,
- 3) neutralność – powstrzymywanie się od uczestnictwa w działaniach zbrojnych, sporach politycznych, a także sporach na tle rasowym, religijnym i ideologicznym,
- 4) niezależność – organizacja Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca jest niezależna od jakiejkolwiek innej organizacji czy instytucji,
- 5) dobrowolność – pomoc jest niesiona dobrowolnie, nie jest skierowana na osiągnięcie jakichkolwiek korzyści,
- 6) jedność – w każdym kraju może działać tylko jedno stowarzyszenie Czerwonego Krzyża albo Czerwonego Półksiężyca, które jest otwarte dla wszystkich i obejmuje swoją działalnością obszar całego kraju,
- 7) powszechność – działania obejmują cały świat²².

Działania PCK opierają się przede wszystkim na pracy na rzecz potrzebujących, uwrażliwianiu społeczeństwa na krzywdę ludzką i promowaniu niesienia pomocy wszystkim, którzy jej potrzebują, niezależnie od narodowości, rasy, płci, przekonań religijnych czy politycznych²³. Działania te nie są skierowane jedynie do ofiar konfliktów zbrojnych. PCK zajmuje się również promocją honorowego krwiodawstwa, niesieniem

¹⁸ Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (Załącznik do Uchwały Nr LIV/1569/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2010 r.).

¹⁹ Zob. <http://www.pck.pl/pages,6.html>

²⁰ Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. z 1964 r. Nr 41, poz. 276).

²¹ Statut został zatwierdzony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 r. (Dz. U. Nr 217, poz. 1284).

²² Por. Statut Polskiego Czerwonego Krzyża. Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 r. (Dz. U. Nr 217, poz. 1284).

²³ Por. http://www.pck.pl/pages,6_74.html

pomocy ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych, szkoleniem w zakresie pierwszej pomocy, a także działalnością edukacyjną wśród dzieci i młodzieży.

Polski Czerwony Krzyż zajmuje się również opieką i pomocą socjalną. Zapewnia opiekę osobom najbardziej potrzebującym, ubogim, chorym, niepełnosprawnym. Aby zapobiegać ubóstwu, organizuje szkolenia, promuje aktywizację zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W ramach przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu przeciwdziała uzależnieniom, jak również pomaga ludziom wyjść z nałogu²⁴.

Pomoc ubogim jest również działalnością pożytku publicznego, która zgodnie z definicją ustawową jest działalnością społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Sfera ta obejmuje zadania m.in. w zakresie pomocy społecznej, w szczególności pomocy osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych osób i ich rodzin, działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób, które są zagrożone wykluczeniem ze społeczeństwa, a także promocję zatrudnienia i aktywizację zawodową osób, które pozostają bez pracy bądź są zagrożone zwolnieniem z pracy.

Działalność pożytku publicznego wykonywana jest m.in. przez organizacje pożytku publicznego, prowadzących działalność na rzecz ogółu społeczności bądź też określonej grupy społecznej, która została wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w porównaniu z ogółem społeczeństwa²⁵. Przyznanie organizacji statusu OPP wiąże się z określonymi przywilejami. Osoby fizyczne mogą przekazać dowolnie wybranej organizacji pożytku publicznego 1% swojego podatku dochodowego. OPP są również zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz opłat sądowych. Organizacje te mają także możliwość nieodpłatnego informowania o swojej działalności w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji.

Przykładem organizacji pożytku publicznego jest działające na terenie całej Polski **Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta**. Jest to katolicka organizacja dobroczynna, której celem jest niesienie pomocy osobom bezdomnym oraz ubogim, starszym, chorym, niepełnosprawnym i innym osobom potrzebującym pomocy²⁶. Organizacja ta realizuje swoje cele poprzez prowadzenie placówek pomocy. Towarzystwo zajmuje się również działalnością dobroczynną, profilaktyczną i resocjalizacyjną, w szczególności udziela wsparcia duchowego, zapewnia nocleg, wyżywienie czy odzież, udziela pomocy medycznej oraz prawnej, przeciwdziała alkoholizmowi i narkomanii, prowadzi terapie uzależnień czy rehabilitację osób niepełnosprawnych, prowadzi działalność wychowawczo-oświatową, a także organizuje miejsca pracy.

²⁴ Zob. <http://www.pck.pl/pages,7.html>

²⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536).

²⁶ Statut Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta (t.j. ze zmianami uchwalonymi na Zebraniu Ogólnym Towarzystwa w dniu 9 kwietnia 2011 r.) dostępny na stronie <http://www.bratalbert.org.pl/portal/images/PDF/Statut11.pdf>

Towarzystwo opiera swoją działalność przede wszystkim na pracy społecznej członków i wolontariuszy. Natomiast środki do realizacji celów statutowych pochodzą przede wszystkim ze składek, ofiar, darowizn pieniężnych i rzeczowych, zapisów i spadków, dotacji, subwencji, nawiązek, grantów, zbiorów publicznych, odpisów od dochodów innych podmiotów i innych. Środki te w całości przeznaczone są na działalność statutową.

Istotą działania Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta jest odbudowa godności człowieka. Godność ta przywracana jest poprzez zaspokajanie elementarnych potrzeb materialnych, ale również przez rozwój życia uczuciowego i duchowego. Towarzystwo stara się odtworzyć i umocnić więzi rodzinne, odbudować system wartości i wyrobić w podopiecznych umiejętności niezbędne do funkcjonowania w społeczeństwie²⁷. Organizacja ta udziela pomocy wszystkim, którzy tego potrzebują, niezależnie od wyznania, światopoglądu czy narodowości. Towarzystwo dąży do tego, aby ich oferta była dostępna wszędzie i dla każdego, dlatego organizuje swoje placówki we wszystkich rejonach kraju. Udzielając pomocy, Towarzystwo przede wszystkim zapewnia pomoc doraźną, taką jak nocleg, odzież, wyżywienie. Stara się, by każdy z potrzebujących dostał chociaż minimalne wsparcie. Jednakże organizacja ta swojej działalności nie ogranicza jedynie do pomocy doraźnej. Każda osoba potrzebująca, która podejmie współpracę z Towarzystwem, otrzyma możliwość stałej poprawy swojego życia. Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta stara się również utrzymywać kontakty z osobami, które już opuściły jego placówki, wspierając je w rozwiązywaniu codziennych problemów i angażując w prace towarzystwa. Osoby, które poradziły sobie z problemem bezdomności i ubóstwa, najlepiej wiedzą, czego potrzebują osoby, które z tymi problemami się zmagają. Towarzystwo nie tylko pomaga doraźnie, ale również stara się zapobiegać zjawiskom patologicznym, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży²⁸.

Innym przykładem organizacji pożytku publicznego jest **Caritas**. Jest to instytucja charytatywna Konferencji Episkopatu Polski. Caritas został reaktywowany 10 października 1990 r.²⁹ Caritas w Polsce składa się z Caritas Polska oraz 44 Caritas diecezjalnych. Caritas diecezjalne prowadzą lokalną działalność opiekuńczo-charytatywną, w szczególności prowadzą placówki specjalistyczne, udzielają pomocy doraźnej osobom potrzebującym czy poszkodowanym w kataklizmach i katastrofach. Caritas Polska i Caritas diecezjalne współpracują ze sobą, jednakże zachowując zasadę autonomii. Ich misją jest niesienie pomocy ubogim i potrzebującym, nie tylko w sposób doraźny, ale i ciągły. Caritas udziela pomocy materialnej i duchowej. Dąży do tego, aby „nikomu nie odmówiono dóbr koniecznych do godnego życia, a ubóstwo nie było powodem wstydu i izolacji społecznej”³⁰. Pomoc udzielana jest wszystkim potrzebującym. Bez znaczenia jest tu wyznanie, narodowość, płeć czy poglądy polityczne.

²⁷ Zob. <http://www.bratalbert.org.pl/portal/content/view/143/41/lang,pl/>

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ <http://www.caritas.pl/o-nas>

³⁰ Zob. *Strategia rozwoju Caritas w Polsce na lata 2007–2012*, s. 9.

Początkowo Caritas w Polsce zajmowała się rozdysponowaniem darów otrzymanych z zagranicy. Następnie instytucja ta zajęła się udzielaniem pomocy charytatywnej. Było to możliwe dzięki środkom pochodzących od instytucji i ludzi dobrej woli. Caritas utworzyła profesjonalne placówki opiekuńcze i wychowawcze: stacje opieki Caritas, ośrodki rehabilitacyjne, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, domy pomocy społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, domy samotnej matki, kuchnie dla ubogich, świetlice dla dzieci i osób w podeszłym wieku i wiele innych³¹.

Sytuacja ludzi ubogich jest, według Caritas, skutkiem nie tylko czynników zewnętrznych, takich jak chociażby wyzysk czy transformacja ustrojowa, ale również czynników wewnętrznych, do których można zaliczyć słabość moralną i ubóstwo duchowe. Dlatego „konieczna jest nie tylko praca na rzecz ubogich, ale również praca z ubogimi”³². Pomoc udzielana potrzebującym musi być dostosowana do aktualnych potrzeb społeczeństwa, niezbędna jest zatem analiza przemian społecznych, ekonomicznych i kulturowych, ale również współpraca z innymi podmiotami oferującymi pomoc i z państwem. Dlatego Caritas w Polsce współpracuje także z innymi instytucjami charytatywnymi, również z instytucjami charytatywnymi innych kościołów chrześcijańskich.

Działalność charytatywna Caritas, w tym pomoc materialna ubogim i potrzebującym pomocy, jest finansowana przede wszystkim z ofiar darczyńców i zbiorok publicznych. Caritas szuka również innych źródeł finansowania. Należą do nich: zbiórka pieniędzy za pomocą SMS-ów i internetu, pozyskiwanie darczyńców wśród firm i instytucji, a także osób fizycznych, dotacje samorządowe i rządowe, fundusze. Caritas przysługuje również, jako organizacji pożytku publicznego, możliwość otrzymania 1% podatku dochodowego osób fizycznych³³.

Caritas jest znana jako instytucja pomagająca wszystkim ludziom, żadnego nie dyskryminując. Pomaga ludziom nie tylko w Polsce, ale i na świecie. W kraju organizuje m.in. zimowy i letni wypoczynek dla dzieci z ubogich rodzin, akcje „Wigilijne Dzieło Pomocy Dzieciom”, „Kromka Chleba”, „Jałmużna Wielkopostna” czy program „Skrzydła”. Do zagranicznych akcji należy „Adopcja na odległość”. Na arenie międzynarodowej Caritas współpracuje z Papieską Radą „Cor Unum” oraz jest członkiem Caritas Internationalis i Caritas Europa. Caritas udziela także pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym w kataklizmach naturalnych i katastrofach, w kraju i za granicą.

Kolejną organizacją pożytku publicznego jest **Chrześcijańska Służba Charytatywna**. Jest to organizacja dobroczynna działająca na terenie całego kraju, która zrzesza ludzi dobrej woli, niezależnie od wyznania, narodowości, rasy czy przekonań³⁴. Celem ChSch jest kościelna działalność charytatywno-opiekuńcza, która uwzględnia godność

³¹ Zob. *ibidem*, s. 13–14.

³² Zob. *ibidem*, s. 10.

³³ Zob. *ibidem*, s. 22.

³⁴ Zob. *Statut Chrześcijańskiej Służby Charytatywnej z dnia 19 grudnia 2010 r.*, s. 2, dostępny na stronie http://static.chsch.pl/media/chsch/ChSch_statut.pdf

każdej osoby, a także szanuje wyznanie, światopogląd, narodowość, rasę i przekonania każdej z osób, której udzielana jest pomoc.

Główną działalnością Chrześcijańskiej Służby Charytatywnej jest działalność charytatywna. Prowadzi również działania z zakresu pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, a także integracji i reintegracji zawodowej i społecznej, promuje zatrudnienie i aktywizację zawodową, wspomagając również rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości, jak również przeciwdziałania uzależnieniom oraz patologiom społecznym. Jest to tylko kilka przykładów realizacji celów statutowych przez Chrześcijańską Służbę Charytatywną.

Podobnie jak inne organizacje pożytku publicznego, Chrześcijańska Służba Charytatywna utrzymuje się z ofiar pieniężnych, dotacji, subwencji, spadków i zbiorów publicznych. Jako OPP przysługuje jej także 1% podatku dochodowego od osób fizycznych³⁵. Organizacja ta uważa, że „Praca na rzecz osób ubogich ma głęboki sens przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu. Wszelka pomoc społeczna świadczona potrzebującym: przekazywanie żywności, odzieży i darów rzeczowych czy udzielanie wsparcia finansowego służy bowiem wyrównywaniu szans tych osób na samodzielne funkcjonowanie. Podobne znaczenie mają nasze działania na rzecz aktywizacji bezrobotnych – znalezienie i podjęcie pracy pozwala przecież zyskać na niezależności. Pomoc w zaspokajaniu tych przyziemnych, zdawałoby się, potrzeb niejednemu przywróciła radość życia i nadzieję na lepsze jutro³⁶”.

Innym przykładem organizacji zajmującej się pomocą ubogim są **Siostry Urszulanki Unii Rzymskiej we Wrocławiu**. Siostry z Wrocławia są jednym z siedemnastu zgromadzeń urszulańskich w Polsce. Działalność na rzecz ubogich jest tylko jedną z form działania urszulanek. Prowadzą one również żeńskie liceum i gimnazjum z internatem, akademik, część z sióstr wykłada na wyższych uczelniach we Wrocławiu. Dzięki temu, że posiadają różne kwalifikacje, mogą pełniej pomagać ludziom, w tym ubogim. Szczególny nacisk urszulanki kładą na pomoc drugiemu człowiekowi³⁷.

Urszulanki w miarę swoich możliwości wspierają duchowo i materialnie rodziny, które znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Przekazują żywność, odzież, środki czystości, artykuły szkolne i wiele innych bezpośrednio do potrzebujących. Dla potrzebujących urszulanki codziennie przygotowują kanapki. Również uczennice gimnazjum i liceum są uczone pomocy innym. Są one angażowane w bezpośrednią pomoc osobom starszym i opuszczonym. Co roku urszulanki wraz ze swoimi uczennicami pomagają Caritas w organizacji wieczerzy wigilijnej dla osób bezdomnych, samotnych i biednych³⁸.

³⁵ Zob. *ibidem*, s. 7–8.

³⁶ Zob. <http://www.najbiedniejsi.chsch.pl/>

³⁷ <http://www.urszulanki.archidiecezja.wroc.pl/wspolnota.php>

³⁸ <http://www.urszulanki.archidiecezja.wroc.pl/apostolstwo/pomoc.php>

Są to jedynie wybrane przykłady organizacji i podmiotów zajmujących się likwidacją i zmniejszaniem problemu ubóstwa w Polsce. Nie sposób wymienić wszystkich. Wybrałam kilka przykładów organizacji, które są najbardziej znane lub zasługują według mnie na wyróżnienie. Aby przeciwdziałać zjawisku ubóstwa, nie tylko w Polsce, ale i na świecie, należy podjąć szereg działań, nie tylko doraźnych, ale i prawnych, które umożliwią zmniejszenie skali tego zjawiska. Niestety nie jesteśmy w stanie całkowicie wyeliminować ubóstwa z naszego życia. Jak już wspomniałam na początku, zjawisko to występuje od najdawniejszych czasów i będzie również występować w przyszłości. Zadaniem państw, ale również i innych organizacji, a także nas samych jest współdziałanie na rzecz zmniejszania tego problemu społecznego, jak również, aby pomoc została udzielona potrzebującym.

Polityka społeczna gmin – jako instrument w walce z ubóstwem (aspekty prawne)

Ubóstwo powoduje społeczne niepokoje i przestępczość
Arystoteles, *Polityka*, ks. II

1. Słowo wstępne

Polityka administracyjna jest ważną częścią polityki społecznej. W doktrynie prawa pracy, prawa administracyjnego i nauczania administracji brak jest zgodności co do istoty polityki społecznej, jej funkcji, zasad i instrumentów. Zainteresowanie polityką społeczną jako dziedziną wiedzy w okresie międzywojennym było niewielkie¹. Lata 50. to okres stagnacji we wszystkich naukach społecznych², dopiero pod koniec lat 60. i w pierwszej połowie 70. XX w. rozpoczyna się dyskusja na temat teoretycznych problemów polityki administracyjnej (polityki społecznej). Dorobek teoretyczny tego okresu jest wymierny. Należy tu odnotować prace J. Starościa³, Z. Leońskiego⁴, J. Szreniawskiego⁵, J. Wołocha⁶, T. Kuty⁷ czy M. Jełowickiego⁸.

¹ K. Sobczak, *Prawo administracyjne i polityka administracyjna okresu międzywojennego*, „Organizacja–Metody–Technika” 1979, nr 1, s. 5 i nast.

² Na szczególną uwagę z tego okresu zasługuje praca F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 23, Wrocław 1949; T. Bigo, *Nauka administracji i nauka prawa administracyjnego. Streszczenie referatu wygłoszonego na ogólnopolskiej konferencji „Przepisy prawa administracyjnego w Łodzi”*, „Państwo i Prawo” 1951, z. 3, s. 506–523.

³ J. Starośćiak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971; *idem*, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.

⁴ Z. Leoński, *Polityka administracyjna i jej stosunek do innych działów o polityce*, „Organizacja–Metody–Technika” 1974, nr 3; *idem*, *Polityka administracyjna (próba określenia)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 4.

⁵ J. Szreniawski, *Wprowadzenie do zagadnień polityki administracyjnej*, UMCS, Lublin 1978; *idem*, *Wstęp do teorii polityki administracyjnej*, Rzeszów 1978; *idem*, *Nauka o polityce i główne kierunki jej rozwoju*, „Organizacja–Metody–Technika” 1987, nr 10.

⁶ J. Wołoch, *Współczesne pojęcie polityki administracyjnej*, „Organizacja–Metody–Technika”, część I, 1974, nr 1; część II, 1974, nr 2.

⁷ T. Kuta, *Nauka administracji i nauka prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. 1, Wrocław 1972, s. 23–22; *idem*, *Zmierzch czy renesans nauki administracji*, „Organizacja–Metody–Technika” 1973, nr 3, s. 14–16; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, część I, Wrocław 1980.

⁸ M. Jełowicki, *Współczesne kierunki w badaniach nad organizacją i funkcjonowaniem administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska i M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław 1978; *Nauka administracji*, Warszawa 1987, rozdz. VII, s. 318–347.

Okres transformacji ustrojowej to dalszy daleko idący rozwój doktryny prawa pracy, prawa administracyjnego i nauki administracji. Nauki społeczne wzbogaciły się o nowe opracowania podsumowujące dorobek teoretyczny w zakresie polityki administracyjnej (polityki społecznej). Należy tu wspomnieć o pracach: L. Dziewięckiej-Bokun⁹, L. Frąckiewicz¹⁰, J. Łukasiewicza¹¹, J. Szreniawskiego¹², T. Szumilas¹³, J. Supernata¹⁴, E. Knosali, A. Matana, L. Zacharko¹⁵, czy J. Jeżewskiego¹⁶ i J. Bocia¹⁷.

Na podstawie dorobku teoretycznego minionego okresu należy skonstatować, iż definicja polityki społecznej z jej dookreśleniem jest zdeterminowana typem państwa i jego systemu prawnego.

Prawo jest nie tylko odbiciem istniejących stosunków społecznych, ale odgrywa również istotną i twórczą rolę w ich przekształcaniu¹⁸. Wiodącą rolę przypisać tu należy prawu konstytucyjnemu, administracyjnemu i prawu pracy.

Jak wskazywał w swoich poglądach J. Starościak, prawo jest narzędziem polityki wskazującym na cele działalności administracji i metody jej aktywności. Prawo też jako narzędzie polityki stanowi granicę polityki i swobody wyboru administracji¹⁹.

Z. Leoński w rozważaniach dotyczących pojęcia polityki administracyjnej stwierdza, iż jest to pojęcie złożone. Na politykę administracyjną składa się szereg elementów. Po pierwsze, polityka administracyjna to określony program działania dla administracji. Program ten zakłada realizację celów za pomocą prawnych i pozaprawnych środków, jakimi dysponuje administracja; po drugie, istotnym elementem polityki jest ocena (weryfikacja), wartościowanie zarówno ustalonego programu, jak i środków służących do jego realizacji²⁰; po trzecie, momentem wyróżniającym spośród innych działów polityki jest podmiot realizujący, jakim jest administracja państwowa, oraz specyficzne metody i formy tej realizacji²¹; po czwarte, specyficzne metody i środki realiza-

⁹ L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wyd. UWr, Wrocław 1999.

¹⁰ L. Frąckiewicz, *Polityka społeczna*, Wyd. Śląsk, Katowice 1998.

¹¹ J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006.

¹² J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000.

¹³ T. Szumilas, *Modele polityki społecznej*, Wyd. SGH, Warszawa 1994.

¹⁴ J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław 2002; *idem*, *Instrumenty działania administracji publicznej – studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

¹⁵ A. Matan, E. Knosala, L. Zacharko, *Nauka administracji*, Wyd. UŚI, Katowice 1999; *Nauka administracji*, Zakamycze 1999; *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2002; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2006.

¹⁶ J. Jeżewski, *Z problemów rozgraniczenia polityki i administracji*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa, Księga jubileuszowa Prof. Jana Jendrośki*, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999; *idem*, *O prawnym uwarunkowaniu polityki administracyjnej*, [w:] A. Błaś (red.), *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Wrocław–Poznań 1999, s. 31 i nast.; a także *idem*, *Polityka administracyjna zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 292–320.

¹⁷ J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 308 i nast.

¹⁸ M. Borucka, *Inżynieria społeczna - poprzez prawo*, „Życie Nauki”, t. V, 1948, nr 27–28, s. 181–182.

¹⁹ J. Starościak, *Administracja...*, s. 143.

²⁰ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań, wyd. III, 1979, s. 70 i nast.

²¹ *Idem*, *Polityka administracyjna (próba określenia)...*, s. 55–56.

cji, jak i wyznaczone cele implikują związek polityki administracyjnej z polityką prawa i coraz częściej znajduje ona zastosowanie w procesach prawotwórczych²².

Podobne stanowisko zajmuje W. Szubert, twierdząc, iż polityka społeczna jest przede wszystkim działalnością praktyczną, a jej założenia zostają określone w obowiązujących regulacjach prawnych, obok organizacyjnych i finansowych [...]. Skuteczność prawa ma jednak swoje ograniczenia powodujące, iż nie jest ono sprawnym, pod każdym względem narzędziem określonej polityki szczegółowej²³.

2. Uznanie administracyjne jako instrument polityki administracyjnej (polityki społecznej)

Pojęcie uznania administracyjnego przez wiele lat nie było odróżniane od swobodnej oceny. Pierwszym, który dokonał rozróżnienia tych dwóch pojęć w nauce polskiej, był E. Iserzon w pracy *Swobodne uznanie a swobodna ocena*²⁴. Instytucja uznania administracyjnego jako instytucja materialnego prawa administracyjnego, będąca szczególną formą upoważnienia przez ustawę organów administracji publicznej, daje możliwość wyboru określonego zachowania (działania lub zaniechania).

Zdaniem J. Filipka w zakresie, w jakim ustawa określa wyczerpująco stan faktyczny, w którym akt administracyjny ma być wydany – uznanie administracyjne nie jest możliwe. W sytuacji gdy ustawa nie określa pewnych składników stanu faktycznego albo określa je fragmentarycznie, wówczas ich określenie pozostawione jest administracji publicznej. W tych przypadkach porządek prawny w różnym zakresie i w różny sposób upoważnia administrację publiczną do kierowania się uznaniem²⁵.

Tak więc, w toku stosowania prawa administracja dysponuje różnymi zakresami swobody, przy czym nie każde z nich jest równoznaczne z uznaniem administracyjnym, w szczególności gdy w przepisach prawnych występują pojęcia niedookreślone, tj. interes społeczny czy porządek publiczny. Instytucja uznania administracyjnego synchronizuje funkcję orzeczniczą administracji publicznej z funkcją organizatora stosunków społecznych; tym samym realizuje określone cele, wartości i zadania postawione przed administracją publiczną.

Analiza przepisów prawa administracyjnego materialnego prowadzi do konkluzji, iż uznanie administracyjne jest jednym z ważnych instrumentów polityki administracyjnej, w tym realizowanej przez gminy polityki społecznej; dobitnym przykładem są tu regulacje z dziedziny szeroko rozumianej pomocy społecznej²⁶. Istnienie licznych upo-

²² *Idem*, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań, wyd. II, 1977, s. 42 i nast.

²³ W. Szubert, *Prawo jako narzędzie polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 4, s. 14 i nast.

²⁴ E. Iserzon, *Swobodne uznanie a swobodna ocena*, „Gazeta Administracji” 1946, nr 2–3, s. 86 i nast.

²⁵ J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część II, Zakamycze 2001, s. 81.

²⁶ Zasadniczy akt z tego zakresu to ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182).

ważnień do uznania administracyjnego wywołuje często konflikty między interesami osób i rodzin, a celami wyznaczonymi przez ustawodawcę²⁷.

3. Bezpieczeństwo socjalne jako zasadnicza wartość polityki społecznej

Bezpieczeństwo socjalne to najwyższa wartość w każdym systemie prawnym. Bezpieczeństwo socjalne to całokształt działań prawnych, organizacyjnych realizowanych przez organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego czy organizacje pozarządowe. Zadania w zakresie bezpieczeństwa socjalnego są realizowane na poszczególnych stopniach samorządu terytorialnego, jednakże najszerszy zakres wykonują jednostki samorządu terytorialnego na stopniu gminnym. Zadania własne gmin o charakterze obowiązkowym w znacznym zakresie są związane z realizacją polityki społecznej.

Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej do zadań tych m.in. należy opracowanie realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (w tym m.in. programów wychodzenia z bezdomności).

Kierunki polityki świadczeń w zakresie pomocy społecznej w pewnym stopniu wypełniają lukę, jaka występuje pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami prawnymi a możliwościami finansowymi gminy. Polityka świadczeń powinna być wyrazem troski samorządu terytorialnego o bezpieczeństwo socjalne obywateli, w tym m.in. rozwiązanie problemu bezdomności czy ubóstwa, które uniemożliwia lub w istotny sposób utrudnia realizację podstawowych funkcji życiowych.

Przyjmuję za A. Rajkiewiczem, że bezpieczeństwo socjalne powinno stanowić gwarancję uzyskania pomocy zewnętrznej (pozarodzinnej) w przypadku zdarzeń losowych i w innych sytuacjach prawem lub umowami określonych²⁸.

Znaczenie polityki świadczeń wzrosło w ostatnim czasie z uwagi na niezmiennność kryteriów dochodowych, kwot świadczeń z pomocy społecznej czy progu interwencji socjalnej.

Warto w tym miejscu odnieść się krytycznie do braku weryfikacji kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń z pomocy społecznej od 2006 r.²⁹ oraz braku

²⁷ Niemniej w ostatnim okresie istnieje tendencja do ograniczania instytucji uznania administracyjnego; dotyczy to podstawowych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, tj. zasiłku okresowego czy na gruncie ustawy o dodatkach mieszkaniowych – instytucja odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego. Zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zasiłek okresowy jest świadczeniem obligatoryjnym. Jest to istotna zmiana w stosunku do poprzedniej regulacji z 1990 r., zgodnie z którą zasiłek okresowy był świadczeniem fakultatywnym. Obecnie tylko okres, na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy, uzależniony jest od uznania administracyjnego, a ustala go ośrodek.

²⁸ A. Rajkiewicz, *Potrzeba bezpieczeństwa socjalnego*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 3, s. 6.

²⁹ Dz.U. Nr 135, poz. 950.

zmiany w zakresie ustalenia progu interwencji socjalnej od 2005 r.³⁰ Dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. ustalono zweryfikowane kryteria dochodowe oraz kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej³¹, przy czym zweryfikowano kryteria dochodowe o kwoty minimalne, np. w przypadku zasiłku stałego z kwoty 444 zł na kwotę 529 zł. Na uwagę zasługuje fakt, iż nie podwyższono minimalnej kwoty zasiłku okresowego, która wynosi obecnie 20 zł miesięcznie. Kwota 20 zł jest kwotą iluzoryczną, biorąc pod uwagę potrzeby, które można za tę kwotę zaspokoić.

Szczupłość środków gmin na realizację zadań własnych w zakresie pomocy społecznej implikuje powszechną praktyką ujmowania w analizie budżetu osób lub rodzin wydatków na poziomie limitów przyjętych w polityce świadczeń. Wydaje się, że tego typu działania ośrodków pomocy społecznej nie w pełni realizują cele i zasady pomocy społecznej. Ubożenie gmin i ograniczone możliwości finansowe realizacji zadań nie dają podstaw do podejmowania decyzji w sposób całkowicie dowolny, ponieważ z jednej strony należy brać pod uwagę niezbędną pomoc umożliwiającą zaspokojenie potrzeb zainteresowanego, a z drugiej strony możliwości finansowe pozwalające na zaspokojenie tych potrzeb. W sytuacji kiedy środki przekazywane z budżetu nie wystarczają dla wszystkich potrzebujących, rzeczą właściwą organów jest wyważenie przyznawanej pomocy z uwzględnieniem zasady równości i dostępności do świadczeń – a to implikuje konieczność dokonania realnej analizy budżetu rodziny strony z czynnym jej udziałem.

Zgodnie z założeniami pomocy społecznej wyrażonymi w art. 2, art. 3, art. 4 i art. 7 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia i możliwości. Pomoc społeczna nie ma więc z założenia służyć pełnemu zaspokajaniu potrzeb podopiecznych.

Wolą ustawodawcy jest ocena warunków i możliwości udzielenia określonego rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń, stosownie do okoliczności konkretnej sprawy, co należy do organu administracji, któremu w tym zakresie pozostawiono określony zakres swobody, który w rozpatrywanej sprawie powinien zostać zachowany. Trzeba mieć na względzie, że pomoc społeczna nie jest w stanie zabezpieczyć wszystkich potrzeb osób o nią się ubiegających, jak również udzielać wszelkich świadczeń w oczekiwanej i wnioskowanej przez te osoby wysokości.

Podkreślić należy, że uznaniowy charakter decyzji w przedmiocie przyznawania świadczeń z pomocy społecznej powoduje, że nawet w przypadku spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek organ pomocy społecznej może orzec o odmowie jego przyznania bądź przyznać go w wysokości, jaką uzna za zasadną. Istotny bowiem w tej sprawie

³⁰ Dz.U. Nr 211, poz. 1762.

³¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 823

jest fakt, że uprawnienia wynikające z przepisów ustawy o pomocy społecznej mają charakter jedynie subsydiarny, co oznacza, że uzupełniają środki, możliwości i uprawnienia własne osoby objętej systemem świadczeń z pomocy społecznej. Powyższe oznacza, że osoba wnioskująca o przyznanie pomocy zobligowana jest w pierwszej kolejności do samodzielnego podejmowania działań zmierzających do przezwyciężenia we własnym zakresie swoich problemów, a dopiero gdy nie jest w stanie tego dokonać, może jej zostać przyznana pomoc w określonej postaci.

Ustawa o pomocy społecznej ustanawia zasadę indywidualizacji i fakultatywności świadczeń z pomocy społecznej. Oznacza to z jednej strony indywidualne rozpoznanie zgłaszanych żądań, z drugiej zaś dostosowywanie rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do indywidualnych właściwości świadczeniobiorcy. Zasada fakultatywności polega na niemożności domagania się przez osoby i rodziny świadczenia z pomocy społecznej na dowolny cel, w określonym przez wnioskującego rodzaju, formie i rozmiarze³².

Warto w tym miejscu wskazać na treść art. 48 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, który stanowi, iż osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona.

Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych. Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do jej indywidualnych właściwości oraz pory roku. Pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić.

W świetle powyższej regulacji organ I instancji nie działa w ramach uznania administracyjnego, w sytuacji bowiem gdy osoba lub rodzina spełnia wymogi formalno-prawne do przyznania świadczeń z pomocy społecznej może domagać się od organu administracji publicznej określonego zachowania, a żądanie to ma umocowanie w konkretnej normie prawnej.

Zdaniem S. Niteckiego nie ma generalnego prawa do pomocy społecznej, obywatelowi przysługuje publiczne prawo podmiotowe do wskazanego świadczenia³³. Tak więc, nasuwa się zasadnicze pytanie o granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji i jej implikacje dla polityki społecznej (polityki administracyjnej).

Zdaniem J. Szreniawskiego granice uznania administracyjnego są ściśle powiązane z polityką administracyjną państwa. Swobodne uznanie nie jest instytucją przeciwstawną interesom społecznym czy interesom poszczególnych obywateli; nie jest czynnikiem stawiającym administrację nad obywatelem, nie tylko określoną sferą, w której urzędnik upoważniony jest do dokonania wykładni ustawy, czyniąc to w imieniu i na rachunek

³² Szerzej nt. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006, s. 53–68; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, GASKOR, Wrocław 2013, s. 15 i nast.

³³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna & Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 183.

państwa, przy zwiększonej osobistej odpowiedzialności. W ramach swobodnego uznania urzędnik zawsze pozostaje związany celem stosowanego przepisu, rozsądkiem, sytuacją gospodarczą państwa, a także musi się liczyć z tym, że jego zachowania w ramach swobodnego uznania zostaną poddane kontroli³⁴.

Granice dyskrejonalnych uprawnień administracji wyznacza przede wszystkim konstytucyjna zasada legalizmu i zasady państwa prawnego. Przekroczenie granic uznania administracyjnego w działaniu administracji implikuje również naruszenie pryncypiów polityki społecznej demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, „Polska jest demokratycznym państwem prawnym zobowiązanym do urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej”. Z kolei art. 5 Konstytucji stanowi, iż Rzeczypospolita Polska zapewnia obywatelom wolności i prawa oraz bezpieczeństwo, a więc także zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego.

Racjonalny ustawodawca winien przydzielić organom administracji publicznej obszary samodzielności, aby przede wszystkim osiągnąć cele stawiane przed regulacją prawną³⁵. W szczególności na uwagę zasługują cele, zasady związane z prawem do świadczeń z pomocy społecznej, w tym określenia minimum socjalnego, które powinno być gwarantowane przez państwo na takim poziomie, aby można było godnie żyć. Zarówno art. 30 Konstytucji, jak i postanowienia jej Wstępu wskazują „przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka”. Zasada godności człowieka jest uznawana za jedną z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej³⁶, jak również przyjęta w art. 1 Karty Praw Podstawowych uchwalonej i podpisanej w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europy w Nicei, a moc wiążąca dokumentu została nadana przez Traktat Lizboński podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.³⁷

I. Skrzydło-Niżnik i K. Sieniawska dobitnie podkreślają, iż prawo administracyjne powinno umiejętnie posługiwać się instytucjami typu: klauzule generalne, pojęcia nieodokreślone, zasady ogólne, reguły, uznanie administracyjne, które pozwalają administracji publicznej na wolne, względnie autonomiczne zgodne z zarysowaną istotą władzy wykonawczej, jednocześnie zgodne z prawem i zasadami demokratycznego państwa prawa – wykonywanie funkcji na rzecz rządu³⁸.

A. Błaś konstatuje, iż prawo, które jest podstawowym instrumentem polityki administracyjnej, jest czynnikiem porządkującym, stabilizującym stosunki społeczne. Prawo

³⁴ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Lublin 1994, s. 123; Podobny pogląd wyraża B. Jastrzębski, *Uznanie administracyjne jako dyskrejonalna metoda działania władzy publicznej*, [w:] B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa, Dylematy i mity*, wyd. 2, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003, s. 28–36.

³⁵ K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006, s. 155 i cyt. tam obszerna literatura.

³⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 15, Warszawa 2011, s. 78.

³⁷ Traktat Lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Dz.Urz. UE 2012, C 326.

³⁸ I. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania sprawności (efektywności) działania administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr. hab. J. Filipka*, Wyd. UJ, Kraków 2001, s. 524 i nast.

to coś, co wiąże, integruje, nie antagonizuje i nie niszczy. Nie może być przeciwstawne ekonomii czy polityce. Nie może być też alternatywą dla polityki³⁹.

4. Instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości lokalnej – jako wzmocnienie aktywnej polityki gmin w zakresie rozwiązywania problemów społecznych

Gminy starają się prowadzić aktywną politykę społeczną celem ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez wzrost dochodów mieszkańców, czy zmniejszenie bezrobocia, mając na uwadze fakt, iż formalne bezpieczeństwo socjalne obywateli nie jest w pełni zagwarantowane. Ważnymi instrumentami są instrumenty administracyjno-prawne o charakterze instytucjonalnym wspierania przedsiębiorczości lokalnej.

Działania wspierające rozwój przedsiębiorczości dokonywane są przez szereg instytucji z których najważniejsze to:

- inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne;
- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego;
- centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości;
- fundusze doradczeniowo-kredytowe.

Inkubatory przedsiębiorczości to forma bezpośredniego zaangażowania się władz lokalnych w rozwój gminy. Inkubatory przedsiębiorczości zaczęły powstawać w latach 70. i 80. ubiegłego wieku w USA i Wielkiej Brytanii, a następnie w innych krajach europejskich. Zarówno w Europie, jak i USA inkubatory traktuje się jako jedną z form aktywności gospodarczej. Dzisiaj jest wiele tysięcy inkubatorów przedsiębiorczości na całym świecie. Najwięcej w USA, Wielkiej Brytanii, we Francji i w Niemczech. Inkubatory dają szansę rozwiązywania problemów rozwoju lokalnego, restrukturyzacji gospodarki, zwalczania bezrobocia, wdrażania nowych technologii i produktów. Doświadczenia innych krajów wskazują, że inkubatory przedsiębiorczości powinny być jednostkami gospodarczymi, podobnie jak przedsiębiorstwa. Jednakże ze względu na swą społeczną misję nie są jedynie nastawione na zysk.

W Polsce inkubatory przedsiębiorczości są prowadzone w formie fundacji, stowarzyszeń, istnieją również inkubatory prowadzone w formie samorządowego zakładu budżetowego czy zakładu budżetowego szkoły wyższej. Dzięki inkubatorom przedsiębiorstwa otrzymują pomoc administracyjną, finansową i techniczną. Inkubatory to jedna z podstawowych form wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw⁴⁰.

³⁹ A. Błaś, *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego – Główne nurty badawcze (1946–2006)*, [w:] J. Boć (red.), *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław 2007, s. 39–40.

⁴⁰ Szerzej A. Jackson, *Zasady tworzenia i działania inkubatora przedsiębiorczości*, Lublin 1992; J. Krukowski, J. Lavelle, K. Zasiadły, *Inkubator przedsiębiorczości*, Warszawa 1995; K. Zasiadły, *Inkubator przedsiębiorczości* [w:] *Instytucje Rozwoju Lokalnego*, Katowice 1996, s. 10 i nast.; A. Gołuch, L. Zacharko, *Admi-*

Inkubator przedsiębiorczości tworzy niepowtarzalną atmosferę współpracy, wymiany doświadczeń, wzajemnej pomocy i dodatkową szansę wspólnych przedsięwzięć. Promuje przedsiębiorczość jako aktywną formę przeciwdziałania bezrobociu i tworzenia nowych miejsc pracy, pomaga usuwać bariery w tworzeniu i rozwoju małych przedsiębiorstw szczególnie w początkowym, najtrudniejszym okresie działalności firmy.

Agencje i fundacje rozwoju (np. Fundacja Rozwoju Śląska) działają w dwóch zasadniczych kierunkach: promocja regionu oraz wspieranie rozwoju gospodarczego. W ramach promocji regionu agencje i fundacje ściśle współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami społeczno-kulturalnymi. Działania te są ściśle powiązane ze wspieraniem rozwoju gospodarczego szczególnie w zakresie małej i średniej przedsiębiorczości. Promocja regionu odbywa się poprzez wspieranie działań wpływających na wizerunek regionu. W ramach tej działalności agencje i fundacje współpracują z samorządami w zakresie przygotowania i wdrażania strategii rozwoju regionu, turystyki czy inwestycji⁴¹.

Agencje i fundacje przygotowują również szkolenia dla lokalnych i regionalnych liderów organizacji samorządowych, pozarządowych, jak i komercyjnych. W ramach wspierania przedsiębiorczości agencje i fundacje oferują szeroki zakres działań. Większość z nich tworzy różne formy inkubatorów przedsiębiorczości. Innym częstym działaniem jest doradztwo oraz szkolenia dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)⁴².

Obecnie działa w Polsce ok. 60 agencji rozwoju regionalnego i lokalnego. Pierwsze agencje rozwoju regionalnego powstały w 1991 r. Największa liczba agencji powstała w okresie 1991–1995. Agencje potrafiły zagospodarować niszę, jaka istniała na styku instytucji publicznych i prywatnych. Potrafiły też profesjonalnie przygotować siebie i region do wspierania procesu zmian gospodarczych w latach 90. Mimo przeniesienia wzorców agencji rozwoju z Europy Zachodniej odmienna pozostała w Polsce formuła finansowania działalności agencji.

Polskie agencje nie są finansowane z budżetu centralnego czy samorządowego, o środki finansowe na działalność statutową muszą zadbać same. Inicjatywę utworzenia agencji podejmowały przeważnie władze wojewódzkie oraz władze samorządowe. Ważną rolę w tworzeniu agencji odegrały także dwie instytucje o zasięgu centralnym: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. W kilku przypadkach inicjatywę podjęli przedsiębiorcy regionu i instytucje finansowe⁴³. W większości agencje rozwoju regionalnego powstały w formie spółek

nistracyjno-prawne formy wspierania przedsiębiorczości przez gminę, „Pieniądz i Więź” Sopot 1998, s.132–133; L. Zacharko, *Strategia rozwoju lokalnego, Zagadnienia prawne*, „Regiony Polski” 2002, nr 1, s. 130–131.

⁴¹ A. Kidyba, *Agencje Rozwoju Regionalnego i Lokalnego*, Katowice 1998, s. 48.

⁴² A. Jackson, *op. cit.*, s. 27.

⁴³ *Ibidem*, s. 32.

akcyjnych. Kilka agencji działa w formule fundacji czy w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁴⁴.

Centra, ośrodki wspierania przedsiębiorczości zajmują się obsługą informacyjno-organizacyjno-prawną małych i średnich przedsiębiorstw. Doradzają, jak założyć firmę, służą informacją gospodarczą, prowadzą szkolenia (ośrodki szkoleniowo-doradcze).

Ogólna zasada działania inkubatorów przedsiębiorczości, centrów i parków sprawdza się do stworzenia przedsiębiorstwom jak najlepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej.

Rozwój funduszy poręczeniowo-pożyczkowych jest najbardziej oczekiwany przez małych i średnich przedsiębiorców⁴⁵. Mają one pomóc w rozwoju i tworzeniu nowych miejsc pracy. Inicjatorami tych funduszy są najczęściej gminy, jak również powiaty. Pierwsze lokalne fundusze powstały w 1994 r. Obecnie działa w Polsce ponad kilkanaście funduszy. Mechanizm działania funduszu polega na tym, że fundusz poręcza kredyt dla przedsiębiorcy i gwarantuje na rzecz banku spłatę kredytu w wysokości 50–60% jego wysokości. Fundusze udzielają pomocy finansowej w formie grantów, preferencyjnych pożyczek lub pomagają w uzyskaniu kredytu bankowego, dając gwarancje lub poręczenia. Dzięki temu fundusze mają wpływ na kształtowanie lokalnego środowiska ekonomicznego, tworzenie regionalnej struktury gospodarczej.

Wszystkie wyżej wymienione instytucje tworzą bazę lokalnego rozwoju gospodarczego.

Władze lokalne, podejmując działania na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, współpracują z organizacjami zrzeszającymi przedstawicieli tego sektora gospodarki. Organizacje samorządu przedsiębiorców mogą uczestniczyć w planowaniu rozwoju gospodarczego gminy, w przygotowaniu decyzji organów samorządowych, takich jak: wielkość stawek podatkowych, struktura planowanych inwestycji, planowanie przestrzenne. Inną formą współpracy mogą być cykliczne spotkania władz lokalnych z organizacjami reprezentującymi małe i średnie przedsiębiorstwa, podczas których omawiane są problemy występujące w gminie oraz sposoby ich rozwiązywania⁴⁶.

Reasumując należy stwierdzić, iż przekształceniu gospodarki planowej w gospodarkę funkcjonującą według zasad rynkowych musi towarzyszyć rozwój przedsiębiorczości. Ważnym elementem rozwoju jest aspekt organizacyjno-prawny. Gminy winny tworzyć pewne struktury, a tym samym inicjować porozumiewanie się podmiotów gospodarczych i współdziałać z organizacjami pozarządowymi w rozwiązywaniu problemów społecznych⁴⁷. Na uwagę zasługują również rozwiązania prawne w zakresie wspie-

⁴⁴ A. Kidyba, *op. cit.*, s. 49.

⁴⁵ W. Dziemianowicz, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PARP Warszawa 2001, s. 12.

⁴⁶ B. Gajdzik, *MSP w perspektywie członkostwa Polski w UE. Rola samorządów lokalnych w rozwoju MSP*, „Przegląd Organizacji” 2001, nr 12, s. 16.

⁴⁷ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000, s. 88 i nast. Szerzej także J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań*

rania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, której podstawę prawną stworzyła ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z dnia 7 marca 2007 r.⁴⁸ Ustawa dała możliwość tworzenia specjalnych stowarzyszeń posiadających osobowość prawną. Do lokalnych grup działania mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw⁴⁹.

5. Konkluzje

Przechodząc do pewnych uogólnień należy stwierdzić, iż idea powszechnego bezpieczeństwa socjalnego po ponad 20 latach transformacji ustrojowej nie została osiągnięta. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej unaocznilo konieczność zmian w sposobie i instrumentach realizacji polityki społecznej. Dotychczas polityka społeczna była oparta na modelu scentralizowanym i wzmacniała prerogatywy władzy centralnej, obecnie kierunek zmian to oparcie polityki na dwóch filarach: samorządzie terytorialnym (w tym samorządzie gminnym) i władzy centralnej⁵⁰. Zasadniczym wymiarem polityki społecznej w Polsce jest decentralizacja. To samorządy terytorialne realizując przekazane im zadania publiczne powinny starać się jak najlepiej rozwiązywać występujące problemy społeczne.

W zakończeniu należy podkreślić, iż art. 34 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, iż w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionych wystarczających środków⁵¹.

administracji publicznej, Wrocław 2005; a także *eadem*, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we współczesnym świecie*, AUWr, No 3016, Wrocław 2007; J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁴⁸ Dz.U. Nr 64, poz. 427.

⁴⁹ W Polsce istnieje ponad 300 lokalnych grup działania, które podjęły ciekawe inicjatywy społeczno-gospodarcze; zob. raport Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Oś IV PROW 2007–2013, *Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju*, Warszawa 2009.

⁵⁰ Jako stosowny przykład należy podać ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658); szerzej K. Głębicka, *Polityka społeczna pomiędzy opiekunczością a pomocniczością*, Warszawa 2000; a także *eadem*, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001; S. Golimowska, *Europejski model socjalny*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12, s. 6 i nast.

⁵¹ Dz.Urz. UE 2010/C/83/392 z dnia 30 marca 2010 r. Traktat z Lizbony nadał Karcie moc prawnotraktatową (art. 6 TUE).

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 przezwyciężenie 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 rozwiązań 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 karnego, 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 materialnoprawne 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 uzasadniających 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 zawiesza 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, *Materiałne 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 osiąganiu 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 umożliwia analiza 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 wątpienia 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 niewykonującą 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. Golinska, 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 wymaganiem 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 wprowadzić korzystać ze wszystkich możliwości, jakie oferuje społeczeństwo, ale też nie są to osoby wykluczone społeczne, 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 umieszczania 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.

Przepisy przejściowe w pomocy społecznej

1. Zagadnienia wprowadzające

Pomoc społeczna stanowi prawną instytucję polityki społecznej państwa¹, a jej podstawowym celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości². Jednym z celów, jakie stawia przed sobą do realizacji pomoc społeczna, jest także walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. To też pomoc społeczna znajduje się pod nieustanną presją żądań i oczekiwań ze strony jednostek oraz całych grup społecznych³ i jako taka przedstawia ona określoną wartość w społeczeństwie⁴. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że mimo tego, że rozwój funkcji opiekuńczych państwa nastąpił dopiero w XIX w.⁵, to jednak tradycja pomocy i opieki społecznej oraz konieczność jej udzielania istniały od zawsze⁶. Człowiek od zarania swoich dziejów znajduje się bowiem w sytuacjach, w których dalsza jego egzystencja zależy od wspierania go przez innych ludzi⁷. W opinii R. Michalskiej-Badziak pomoc społeczna ulegała jednak z biegiem czasu pewnej ewolucji zarówno co do form, zasad jej udzielania, jak i zakresu świadczonej pomocy⁸. Ewolucja ta związana była z różnymi działaniami o charakterze opiekuń-

¹ Na temat pomocy społecznej jako instytucji prawnej zob. M. Mincer, *Pomoc społeczna jako instytucja prawna*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1.

² Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182).

³ Na temat zmian w polskiej polityce społecznej zob. K. Zamorska, *Przemiany w polskiej polityce społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław 2002, s. 49 i nast.

⁴ G. Szpor, *Korzystanie z dóbr publicznych*, [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 115 i nast.

⁵ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 14.

⁶ R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2004, s. 233.

⁷ S. Pieprzny, *Udział jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych w Polsce. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Baranów Sandomierski 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005, s. 240.

⁸ R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne...*, s. 233. H. Szurgacz zauważa, że w Polsce w okresie po II wojnie światowej pomoc społeczna przeszła ewolucję „od nawiązania do postępowych tradycji okresu międzywojennego, poprzez okres jej negacji jako urządzenia ustrojowo obcego, fazę uznania jej roli również w warunkach państwa socjalistycznego, aż do

czym, filantropijnym i charytatywnym⁹. W toku tej historycznej ewolucji pomoc społeczna znajdowała jednak rację bytu zawsze, gdyż, jak podkreśla A. Miruć, każde państwo prowadzi politykę społeczną¹⁰.

W Polsce pomoc społeczna¹¹ jest aktualnie regulowana przez przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹² (dalej: ustawa o pomocy społecznej, u.p.s.), która wraz z aktami wykonawczymi stanowi regulację prawną pomocy społecznej *sensu stricto*¹³. Ustawa ta zdaniem J. Korczaka i A. Miruć uznawana jest za trzon regulacji prawnej z zakresu pomocy społecznej¹⁴. W swojej treści określa ona zasady ogólne, cele, rodzaje, zasady i tryb udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a także normuje organizację i zasady prowadzenia postępowania kontrolnego w systemie organizacyjnym pomocy społecznej¹⁵. Warto w tym miejscu wspomnieć, że nauka prawa wyróżnia jeszcze jedną sferę regulacji prawnej związanej z pomocą społeczną, która określana jest mianem pomocy społecznej *sensu largo*. Sfera ta jest o wiele bardziej rozbudowana¹⁶ niż regulacja prawna pomocy społecznej *sensu stricto*. Powszechnie przyjmuje się, że pomoc społeczna *sensu largo* obejmuje te uregulowania prawne¹⁷, które znajdują się poza ustawą o pomocy społecznej, a które nor-

przyszanania jej pozycji niezbędnego ogniwa w systemie urządzeń służących zaspokojeniu ważnych potrzeb jednostki”. Cyt. za: H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Warszawa 1992, s. 12.

⁹ E. Poloczek, *Zasada indywidualizacji świadczeń pomocy społecznej*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*. Tom 8, Katowice 1987, s. 87.

¹⁰ A. Miruć, *Pomoc społeczna*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2003, s. 219.

¹¹ Zgodnie z art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza, „obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z prawa zabezpieczenia społecznego, o którym mówi art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, wyprowadzane jest prawo do pomocy społecznej. Zob. na ten temat: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 518.

¹² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

¹³ S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2010, s. 17. Zob. także: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 440 i nast.; I. Sierpowska, *Prawo do pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 27.

¹⁴ J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych regulacji prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 169.

¹⁵ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 17 i nast. Problematykę tę podejmują także m.in.: Z. Leoński, *op. cit.*, s. 440 i nast.; I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 27.

¹⁶ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 178.

¹⁷ Do uregulowań prawnych związanych z pomocą społeczną *sensu largo* zalicza się m.in.: ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy rodzinnej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 135), z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 z późn. zm.), z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.), z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1356), z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375), z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.), z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. Nr 267, poz. 2259 z późn. zm.), z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415),

mują działania organów administracji publicznej związane z udzielaniem świadczeń o charakterze socjalnym. Akty prawne zaliczane do pomocy społecznej *sensu largo* posiadają z reguły węższy zakres podmiotowy¹⁸ i nie zawsze w sposób bezpośredni dotyczą zagadnień związanych z pomocą społeczną¹⁹. Niemniej jednak wraz z ustawą o pomocy społecznej zaliczane są one do pomocy społecznej, ale rozumianej szeroko, jako pomoc społeczna *sensu largo*²⁰.

2. Ogólne uwagi na temat zmian prawa z zakresu pomocy społecznej

Powszechnie przyjmuje się, że udzielanie przez administrację publiczną pomocy społecznej (rozumianej dalej jako pomoc społeczna *sensu stricto*) stanowi jej zadanie publiczne²¹, którego realizacja jest obowiązkiem prawnym tej administracji²². Jak zauważa E. Knosala, głównym celem administracji pozostaje przecież udzielanie pomocy socjalnej jednostkom, organizowanie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej, które są niezbędne, aby stworzyć odpowiednie warunki życiowe obywatelom²³. Toteż udzielanie przez administrację pomocy społecznej traktowane jest w kategoriach jej obowiązków²⁴. Pomoc społeczna jest jednak dla administracji zadaniem skomplikowanym i wzbudzającym istotne problemy w praktyce stosowania norm z jej zakresu. Na taki stan rzeczy wpływają zwłaszcza częste zmiany prawa z zakresu pomocy społecznej, które powodowane są zmieniającą się polityką społeczną państwa, której pomoc społeczna jest podstawowym elementem²⁵.

z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.), z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. z 2003 r. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.), z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.), z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. Nr 234, poz. 1385), z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.), z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491 z późn. zm.). Należy zaznaczyć, że dokonane tutaj wyliczenie ma charakter przykładowy.

¹⁸ R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne...*, s. 237.

¹⁹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 14.

²⁰ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 235.

²¹ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 40.

²² I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 206.

²³ E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 15. Zob. także: T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 20.

²⁴ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 48.

²⁵ H. Wilensky, *The Welfare State Equality*, University of California Press, Berkley 1975, s. 119, cyt. za: L. Dziewięcka-Bokun, *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny

Ustawa o pomocy społecznej okazuje się być jednym z najczęściej nowelizowanych aktów prawnych²⁶, wielokrotnie uzupełnianym licznymi aktami wykonawczymi²⁷. Dlatego też problematyka związana z obowiązywaniem prawa z zakresu pomocy społecznej posiada swój walor praktyczny, zwłaszcza w kontekście wyznaczania początkowej i końcowej granicy obowiązywania uregulowań prawnych²⁸ z tego zakresu. S. Kamiński podkreśla, że wiąże się to z wyznaczaniem okresu przynależności konkretnej normy prawnej do systemu prawa²⁹. Zmienność prawa z zakresu pomocy społecznej skutkuje więc powstawaniem sytuacji intertemporalnych, w których zmianie ulega jeden stan prawny, a w miejsce starej regulacji prawnej wchodzi nowa regulacja prawna³⁰.

W przypadku częstych zmian prawa z zakresu pomocy społecznej ważną rolę odgrywają normy o charakterze międzyczasowym, których głównym zadaniem jest określenie, które uregulowania prawne znajdują zastosowanie w danym stanie faktycznym. Zasady demokratycznego państwa prawa, takie jak pewność prawa, zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz ochrona praw nabytych wymagają bowiem tego, aby zastąpienie starej normy prawnej z zakresu pomocy społecznej przez nową przebiegało w sposób bezkolizyjny, czyli taki, który zapewnia trwałość ukształtowanych już stosunków prawnych i ochronę uprawnień nabytych przez jednostkę w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej³¹.

(red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław 2002, s. 79.

²⁶ Zob. ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 202, poz. 1551), z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241), z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 221, poz. 1738), z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146), z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 229), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08 (Dz.U. Nr 65, poz. 554), Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 81, poz. 527), z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 842), z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 81, poz. 440), z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622), z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887), z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 579), z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 81, poz. 440), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 823), ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1544), z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 1548). Pisz o tym S. Nitecki. Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 24.

²⁷ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Przepisy z wprowadzeniem*, Warszawa 2011, s. 4.

²⁸ T. Pietrzykowski, *Temporalny zakres obowiązywania prawa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 45.

²⁹ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 141. Według S. Wronkowskiej norma obowiązuje w jakimś systemie prawnym, będąc jego elementem, jeżeli została wprowadzona do niego zgodnie z przyjętymi regułami i nie została zgodnie z tymi regułami z niego wyeliminowana. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 48.

³⁰ J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 93.

³¹ J. Człowiekowska, *op. cit.*, s. 94.

3. Rola i znaczenie konstrukcji przepisów przejściowych dla sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Dla adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej istotne jest określenie czasu, w którym dany przepis jest stosowany przez organy administracji publicznej, co do oceny skutków prawnych opisanych w nim zachowań podmiotów prawa³². Jest to konsekwencją tego, że w demokratycznym państwie prawa jednostka powinna mieć pewność co do tego, że może układać swoje sprawy życiowe i podejmować decyzje w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a zmiany prawa nie będą jej zaskakiwały i doprowadzały do naruszenia podstawowych zasad, wywiedzionych z formuły demokratycznego państwa prawa³³.

W kontekście tych zagadnień ważną rolę odgrywają przepisy przejściowe, które w sposób istotny wpływają na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Rozważania na temat roli i znaczenia konstrukcji przepisów przejściowych dla sytuacji administracyjnoprawnej świadczeniobiorcy należy wiązać z wpływem, jaki wywierają one na uprawnienia nabyte przez jednostkę w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej. Dotyczy to tych sytuacji, w których w momencie wejścia w życie nowej regulacji prawnej postępowanie administracyjne jest w toku. Poczyniona uwaga dotyczy również postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej przyznającej stronie uprawnienie w sytuacji, gdy z uwagi na zmianę przepisu prawa następuje istotna zmiana w sferze przyznanych jej wcześniej uprawnień³⁴. Co prawda przyjmuje się, że utrata mocy obowiązującej przez dany przepis lub jego nowelizacja nie mają co do zasady bezpośredniego wpływu na decyzję administracyjną wydaną na podstawie tych przepisów³⁵, jednak w ocenie T. Wośa „niezależnie od tych różnych sytuacji przepis ustawowy, czy przepis normatywny rangą równy ustawie stanowią niezbędny warunek, konieczną przesłankę wydania aktu, a przez to stanowi też podstawę (obok faktycznej) stosunku administracyjnoprawnego skonkretyzowanego tym aktem”³⁶. Zmiana stanu prawnego może zatem prowadzić do utraty przez akt mocy wiążącej i do zniesienia wykreowanej nim normy indywidualnej, ale tylko wtedy, gdy nowe przepisy tak stanowią³⁷.

³² T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 55–56.

³³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K. 9/92, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 1993 r., cz. I, poz. 6, Warszawa 1993.

³⁴ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 141.

³⁵ Zob. T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 116 i nast. oraz przywołaną tam literaturę. Zob. również: T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 374.

³⁶ T. Woś, *op. cit.*, s. 116.

³⁷ T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 374, Zob. także: T. Woś, *op. cit.*, s. 117.

T. Kielkowski podkreśla, że uprawnienie nabyte przez jednostkę na mocy decyzji administracyjnej trwa pomimo uchylecia lub zmiany norm generalnych materialnego prawa administracyjnego, które stanowiły podstawę prawną jego przyznania. Może ono jednak zostać zniesione lub zmodyfikowane nowym aktem prawnym³⁸. Dlatego też, jak zauważa S. Nitecki, do podstawowych funkcji przepisów przejściowych w pomocy społecznej należy zapewnienie bezkolizyjnego przechodzenia ze starej regulacji prawnej do nowej³⁹. Przepisy przejściowe znoszą więc dotychczasowe sytuacje prawne, przekształcają je zgodnie z wymogami nowej regulacji prawnej bądź też zapewniają trwałość ustalonych już prawomocnie stosunków prawnych (zwłaszcza w kategorii praw nabytych), jak również zezwalają na wywodzenie z określonego i istniejącego stanu prawnego lub faktycznego skutków prawnych w sposób odmienny niż zostało to unormowane w nowej regulacji prawnej. Funkcją przepisów przejściowych może być również zachowanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych przez pewien ściśle określony czas, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawnych lub też nowelizacji dotychczasowych aktów prawa przez uprawniony do tego organ⁴⁰.

W pomocy społecznej kwestia związana z przepisami przejściowymi okazała się być jednak „zagadnieniem bardzo złożonym i wzbudzającym istotne wątpliwości, co znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w literaturze”⁴¹. Najwięcej wątpliwości w tym zakresie wzbudził zwłaszcza przepis art. 150 u.p.s., który w swoim brzmieniu pierwotnym przyjął ogólną zasadę, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej powinny znaleźć zastosowanie przepisy tej właśnie regulacji prawnej, a nie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁴². Takie rozwiązanie oznaczało, że w stosunku do postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej, które zostało wszczęte na mocy przepisów ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., ale nie została zakończona wydaniem stosownej decyzji administracyjnej do dnia wejścia w życie u.p.s., zastosowanie znajdą przepisy u.p.s. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania okazało się jednak niekorzystne dla beneficjentów świadczeń z zakresu pomocy społecznej⁴³, a w ocenie Trybunału Konstytucyjnego niezgodne z Konstytucją RP⁴⁴.

³⁸ T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 117.

³⁹ S. Nitecki, *Pomoc społeczna...*, s. 233.

⁴⁰ S. Hojda, *Przepisy przejściowe w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 110 i nast.

⁴¹ S. Nitecki, *Pomoc społeczna...*, s. 234.

⁴² Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

⁴³ Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Warszawa 2005, s. 239–240.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 2007 r. Nr 9, poz. 109. Zob. także: Wyrok WSA w Gliwicach

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 28/06, orzekł, że art. 150 u.p.s. w brzmieniu pierwotnym pozbawił osoby, które spełniały materialnoprawne przesłanki z art. 27 ust. 1 ustawy z 1990 r. o pomocy społecznej⁴⁵, zasiłku stałego za okres od złożenia wniosku do 30 kwietnia 2004 r., a także uniemożliwił im skorzystanie z konwersji zasiłku stałego w świadczenie pielęgnacyjne, zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴⁶. Brak zapewnienia należytych gwarancji dla osób występujących z wnioskiem o realizację przewidzianego ustawą świadczenia stanowił w ocenie Trybunału Konstytucyjnego naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady ochrony interesów w toku, pewności prawa i zasady ochrony praw nabytych. Taki stan rzeczy stał też w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprzeczności z wyrażoną w Konstytucji RP zasadą poszanowania i ochroną godności człowieka⁴⁷. „Ogólne zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa oraz pewności prawa zostały skonkretyzowane w zasadach szczegółowych: zasadzie ochrony praw nabytych oraz zasadzie ochrony interesów w toku. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. W myśl tej zasady prawa podmiotowe i ekspektatywy maksymalnie ukształtowane na gruncie dotychczasowych regulacji nie mogą zostać zniesione ani ograniczone w sposób arbitralny. Ograniczenie lub zniesienie tych praw i ekspektatyw jest dopuszczalne, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innych wartości konstytucyjnych”⁴⁸. Ochrona zaufania nie wyklucza jednak dokonywania zmian w systemie prawnym. Wówczas przy badaniu zgodności aktów normatywnych z wymienioną zasadą należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania swoich decyzji i działań, są usprawiedliwione, wzięwszy pod uwagę treść wcześniejszych regulacji prawnych oraz specyfikę dziedziny życia, do której te regulacje odnosiły się⁴⁹.

Na skutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności art. 150 u.p.s. została wydana ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy

z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 1246/07 oraz pytanie prawne WSA w Gdańsku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2004 r., II SA/Gd 2156/04, niepublikowany.

⁴⁵ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej stanowił, że zasiłek stały przysługuje osobie zdolnej do pracy, lecz niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, polegającej na bezpośredniej, osobistej pielęgnacji systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym, jeżeli dochód rodziny nie przekracza półtorakrotnego dochodu określonego zgodnie z art. 4, a dziecko ma orzeczoną niepełnosprawność wraz ze wskazaniem, o których mowa w art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, lub ma orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności.

⁴⁶ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992).

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 2007 r. Nr 9, poz. 109.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Por. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. akt. K. 27/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 2001 r. Nr 2, poz. 29.

społecznej⁵⁰. Ustawą tą wprowadzono do u.p.s. art. 150a, który stanowi, że do spraw o przyznanie zasiłku stałego, w których do dnia 30 kwietnia 2004 r. organ właściwy nie wydał decyzji ostatecznej, zastosowanie mają przepisy ustawy o pomocy społecznej z roku 1990⁵¹. Poprzez wprowadzenie art. 150a do u.p.s. ostatecznie uregulowana została sytuacja osób, które do dnia wejścia w życie reformy związanej z wprowadzeniem systemu świadczeń rodzinnych nie otrzymały ostatecznej decyzji w sprawie zasiłku stałego, pomimo złożenia takiego podania w sposób skuteczny do właściwego organu administracji publicznej⁵². Natomiast w przypadku, gdy postępowanie w sprawie zasiłku stałego zostało umorzone z powodu utraty materialnoprawnej podstawy, decyzje o umorzeniu wydane na podstawie art. 105 k.p.a.⁵³ przestały obowiązywać, powodując tym samym, że sprawa podlegała rozpatrzeniu od nowa, a obowiązkiem organu było przyjęcie stanu faktycznego istniejącego w dniu złożenia podania o zasiłek stały⁵⁴.

4. Podsumowanie

Najważniejsze kwestie związane z przepisami przejściowymi w pomocy społecznej odnoszą się zatem do odpowiedzi na pytanie dotyczące stosowania właściwego reżimu prawnego, toteż zagadnienie to należy łączyć z kontynuacją indywidualnych stosunków prawnych, powstałych pod rządami poprzedniej ustawy, oraz ze sprawami, które w momencie wejścia w życie nowej regulacji prawnej są w toku⁵⁵. Przytoczony tutaj przykład art. 150 u.p.s. w brzmieniu pierwotnym pozwala na sformułowanie twierdzenia o dużej roli przepisów przejściowych w kształtowaniu sytuacji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Jak słusznie podkreśla S. Nitecki, zasady przyjęte w omawianym art. 150 u.p.s. okazały się nieprzydatne do tych wszystkich sytuacji prawnych, jakie mogą występować w ramach pomocy społecznej⁵⁶, toteż stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 150 u.p.s. z Konstytucją RP obaliło domniemanie konstytucyjności tego przepisu z ustawą zasadniczą i spowodowało sytuację, w której wszystkie organy stosujące prawo miały obowiązek stosowania się do treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego⁵⁷. Przykład art. 150 u.p.s. pokazał również, że pewność sytuacji prawnej adresata świadczeń z pomocy społecznej powinna być trakto-

⁵⁰ Ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 202, poz. 1551).

⁵¹ Jak słusznie zauważa S. Nitecki, przepis ten został wprowadzony do u.p.s. dopiero po kilku latach obowiązywania u.p.s. i zamieszczonych w niej regulacji prawnych o charakterze przepisów przejściowych. Zob. S. Nitecki, *Komentarz do ustawy...*, s. 946.

⁵² W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 509.

⁵³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 269).

⁵⁴ W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 509.

⁵⁵ M. Kotulski, *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Casus” 2004, nr 34, s. 26.

⁵⁶ S. Nitecki, *Pomoc społeczna...*, s. 249.

⁵⁷ D. Dąbek, *Pewność prawa a pewność obowiązywania prawa – refleksje na tle odraczania terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych aktów*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 234.

wana jako „pożądana wartość”⁵⁸. Wartość ta jednak wydaje się być zagubiona w procesie stanowienia i stosowania prawa⁵⁹. Należy w związku z tym uznać, że aby pomoc społeczna stanowiła rzeczywiste narzędzie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, formułowane w niej przepisy przejściowe nie powinny prowadzić do zmian prawa, które naruszałoby w sposób istotny konstytucyjne wartości i zasady. Zmiany prawa nie powinny wpływać w sposób negatywny na administracyjnoprawną sytuację beneficjentów przewidzianych w niej świadczeń. Tylko wówczas, gdy formułowane w prawie administracyjnym przepisy przejściowe będą spójne i przejrzyste, a na ich podstawie zapewnione zostanie bezkolizyjne przechodzenie ze starego stanu prawnego do nowego, w sposób niepowodujący osłabienia nabytych przez jednostkę uprawnień z ostatecznej decyzji administracyjnej, sytuacja prawna jednostki będzie charakteryzowała się pewnością oraz gwarantowała będzie bezpieczeństwo prawne.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 233.

⁵⁹ A. Błaś, [w:] *Pewność sytuacji prawnej...*, s. 13.

Standardy funkcjonowania administracyjnych środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej

1. Uwagi wprowadzające

Problematyka dotycząca środków prawnych w literaturze przedmiotu jest tematem dość często podnoszonym. Oznacza to, że wokół tego zagadnienia rodzi się wiele kontrowersji. Są one przede wszystkim związane z trybem wnoszenia i rozpatrywania. Ich podstawową funkcją jest ochrona interesu jednostki występującej w postępowaniu administracyjnym poprzez uruchomienie kontroli instancyjnej nad orzeczeniami lub czynnościami organów administracji publicznej. W obszarze pomocy społecznej środki prawne pełnią dość szczególną rolę ze względu na pewną specyfikę zadań, do których odnosi się ten obszar działań administracji. Polityka państwa w zakresie pomocy społecznej ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwość. Środki prawne mają więc umocnić pozycję procesową podmiotów występujących jako beneficjenci świadczeń pomocy społecznej poprzez zastosowanie pewnych konstrukcji prawnych odmiennych od typowych występujących np. w kodeksie postępowania administracyjnego. Oczekiwanie adresatów norm prawnych ustawy o pomocy społecznej jest jednoznacznie ukierunkowane na ochronę ich interesów prawnych przed niekorzystnym lub nielegalnym działaniem przedstawicieli administracji pomocy społecznej. W strukturze każdej organizacji, a tym bardziej organizacji administracji, istnieją mechanizmy równoważące uprawnienia podmiotów powiązanych stosunkiem prawnym. Mechanizmy te spełniają jednocześnie funkcję prewencyjną, kontrolną, ochronną i porządkującą. W postępowaniu przed organami pomocy społecznej środki prawne należą do tych instrumentów, którym przypisywana jest przede wszystkim funkcja prewencyjna i ochronna. Problematyka środków prawnych uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej wymaga głębszej analizy i oceny. Prawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony jednostki w postępowaniu przed organami pomocy społecznej kreuje dobry wizerunek demokratycznego państwa prawnego, służy pogłębianiu zaufania obywateli do państwa, a przede wszystkim wzmacnia poczucie bezpieczeństwa

obywateli we własnym kraju. Nie istnieje oczywiście jeden wzorcowy model systemu środków prawnych, który powinien bezwzględnie obowiązywać w obszarze pomocy społecznej. Można jednak wyróżnić kilka standardów, którym konstrukcja prawna omawianej instytucji powinna odpowiadać. Celem niniejszego opracowania jest zatem określenie standardów funkcjonowania środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej. Na tle tego problemu powstaje pytanie, czy wartościom określonym jako standardy można przypisać charakter uniwersalny i czy w związku z tym dotyczą wszystkich postępowań administracyjnych, czy też odnoszą się tylko do postępowania przed organami pomocy społecznej? Można też zadać pytanie, czy wartości te mają charakter normatywny, czy też należą do postulatów doktrynalnych? Problem ten jest istotny z punktu widzenia stosowania i egzekwowania konkretnych zachowań obywatela, a także organu. Ważnym zagadnieniem wyłaniającym się na tle postawionych pytań jest również kwestia, czy funkcje i rola środków prawnych może być zastąpiona przez inne instytucje procesowe w postępowaniu przed organami pomocy społecznej?

2. Specyfika postępowania przed organami pomocy społecznej

Istota pomocy socjalnej koncentruje się wokół zagadnienia wykluczenia społecznego i zawodowego. Człowiek, jako jednostka ludzka funkcjonująca w określonej populacji, posiada naturalną potrzebę pełnienia konkretnych ról społecznych. Role te przypisywane są często w sposób związany z pewnymi zasadami występującymi w konkretnych środowiskach. Osoby, które nie potrafią objąć konkretnej funkcji lub nie spełniają kryteriów do objęcia takiej roli, są narażone na tzw. wykluczenie z danego środowiska. Zjawisko to ma charakter socjologiczny, stąd też nie będzie przedmiotem rozważań. Wypada tu jedynie nadmienić, że stanowi ono przyczynę do stworzenia systemu działań państwa wspierającego osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa wyżej, poprzez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Organy administracji publicznej wykonujące działania z zakresu pomocy społecznej muszą być do tego specjalnie przygotowane. Kategorie problemów, z którymi mają do czynienia przedstawiciele administracji, narażają ich często na wysiłek emocjonalny, mogący spowodować brak obiektywizmu w podejmowaniu decyzji, a także powstanie pewnych barier w kontaktach z innymi osobami potrzebującymi wsparcia instytucji państwa. Pracownicy administracyjni w swoich działaniach powinni cechować się szczególną wrażliwością społeczną, ale również czujnością i asertywnością. Ponadto zauważyć należy, że idea pomocy społecznej definiowana jest poprzez zasadę subsydiarności.

Zgodnie z jej treścią działanie państwa nie może zastępować podstawowych funkcji życiowych osoby korzystającej z pomocy. Przyznane świadczenia mają na celu wesprzeć inicjatywę, a nie wyręczać beneficjentów. W skrajnych przypadkach dopuszcza się oczywiście pełne zaspokajanie potrzeb życiowych i przejęcie za potrzebującego wszelkich funkcji społecznych. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są jednak obowiązkane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Brak przejawiania chęci współdziałania rodzi konieczność po stronie administracji organizowania mechanizmów aktywizacji bezczynnych obywateli.

Działania państwa w obszarze pomocy społecznej należą do jednych z najtrudniejszych dziedzin aktywności administracyjnej. Specyfika podmiotów, zadań, celów i środków jest tak złożona, że wszelkie schematy stanowiące swoiste instrukcje działania bywają w trudnych sytuacjach zawodne. Określenie więc pewnych standardów w zakresie ochrony interesów stron postępowania przed organami pomocy społecznej może stanowić nieocenioną pomoc w konstruowaniu zachowań przedstawicieli administracji.

3. Pojęcie i istota środka prawnego

Skonstruowanie definicji i określenie istoty środków prawnych ma podstawowe znaczenie dla dalszych rozważań. W literaturze przedmiotu środkami prawnymi bywają określane instytucje procesowe służące do weryfikacji orzeczeń organów administracji publicznej w toku instancji i poza nią. Wśród nowszych definicji prezentowanych w literaturze przedmiotu należałoby zwrócić uwagę na poglądy nauki przedstawione na temat określenia pojęcia środka prawnego przez P. Przybysza. Do omawianej instytucji zaliczył on dwie kategorie środków prawnych: pośrednie oraz środki zaskarżania. Pierwsza z wymienionych grup określona jest przez autora w następujący sposób: „Działania uczestnika postępowania zmierzające do poprawy sytuacji prawnej lub faktycznej działającego podmiotu, niewiązane się z kwestionowaniem prawidłowości czynności dokonywanych w toku postępowania egzekucyjnego [lub administracyjnego – przyp. własny], ale skierowane przeciwko stanom prawnym powstałym po dokonaniu tych czynności mogą być określane mianem środków prawnych pośrednich”. „Nie budzi wątpliwości, że środki prawne przysługują jednostce, wyrażają pewną możliwość, a nie obowiązek działania, mogą być wnoszone w toku postępowania lub po jego zakończeniu, a ponadto mają na celu uchylene rozstrzygnięcia lub zmianę sytuacji prawnej skarżącego. Środki prawne są zatem postrzegane jako środek obrony interesów jednostki, dzięki któremu jednostka staje się podmiotem, a nie przedmiotem działań. Ta wartość środków prawnych stanowi o różnicy między nimi a środkami kontroli”.

Spośród klasycznych definicji środków prawnych można przytoczyć określenie tej instytucji w prawie prywatnym przez W. Siedleckiego: „Środki zaskarżania to instytucje procesowe, za których pomocą uprawnione podmioty mogą żądać weryfikacji rozstrzy-

gnięć administracyjnych w celu ich kasacji i reformacji. Do cech charakterystycznych środków zaskarżania należy zatem zaliczyć oparcie ich konstrukcji prawnej na zasadzie skargowości. Celem środków prawnych (środków zaskarżania) jest doprowadzenie do zmian w obszarze uprawnień lub obowiązków skarżącego. W demokratycznym państwie prawa system środków prawnych powinien być zbudowany w sposób umożliwiający realizację podstawowych celów tej instytucji. Ustawodawca konstruując instytucje środków prawnych w ustawie o pomocy społecznej uwzględnił specyfikę postępowania przed tymi organami oraz możliwość korzystania z uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego instytucji o tym samym charakterze”. Rozwiązanie to wydaje się uzasadnione, a odsłanianie zastosowane wobec k.p.a. bardzo praktyczne.

4. Standardy funkcjonowania środków prawnych w prawie pomocy społecznej

Określenie podstawowych wartości, którym powinien odpowiadać system środków prawnych w prawie pomocy społecznej, wydaje się istotne przede wszystkim z punktu widzenia rzeczywistej ochrony interesów osób najbardziej potrzebujących pomocy instytucji państwa. Wartości te powinny mieć charakter normatywny. Zapewniłoby to możliwość egzekwowania konkretnych działań wobec indywidualnych podmiotów. Oprócz normatywnego charakteru ważne jest również, aby kształtowały one konkretne metody działania wobec potrzebujących. Za pomocą właściwych metod pracy można tworzyć sieć sprawnych rozwiązań w najbardziej krytycznych sytuacjach. Pomoc społeczna działa bowiem w różnych warunkach, spora część z nich to przypadki nietypowe, skrajnie niedostosowane do warunków normatywnych. Wobec takich sytuacji wypracowane metody i standardy pomogłyby w ustaleniu szybkich rozwiązań.

1) Na pierwszym planie można wyróżnić jako standard **dostępność**. Zasadą prawną powinno być umożliwienie każdej stronie postępowania, niezależnie od jej sytuacji intelektualnej, fizycznej lub finansowej, możliwości uruchomienia postępowania odwoławczego. Osoby lub rodziny korzystające z pomocy społecznej działają najczęściej przy wsparciu pracowników administracji. Można mieć w związku z tym obawy, czy informacja o środkach zaskarżania podana przez pracowników organu wydającego decyzję nie wywołała niepokoju adresatów rozstrzygnięć. Zakładając, że administracja działa profesjonalnie, fachowo i w dobrej wierze, dostępność środków prawnych nie miałaby większego znaczenia. Jednakże oczekiwania i subiektywna ocena pojęcia „pomocy”, zwłaszcza w sytuacji zastosowania orzeczeń wydanych na podstawie uznania administracyjnego, może znacznie różnić się od poglądów prezentowanych przez administrację.

Gwarancją dostępności środków prawnych mogłoby być, oprócz przejrzystej regulacji normatywnej, szersze zastosowanie mediacji i ugody w postępowaniu. Zaskarżanie wspólnie ustalonych reguł zmniejszyłoby bariery w korzystaniu z instytucji zaskarżania.

Ugoda lub postępowanie mediacyjne wpłynęłoby korzystnie również na skuteczne wykonanie uzgodnionych rozstrzygnięć.

2) Postępowanie weryfikacyjne działania administracji, tryb wnoszenia oraz samo pismo będące środkiem zaskarżania powinno cechować się **minimalnym formalizmem**. Wydaje się, że postulat ten jest spełniony w należyty sposób. Przykładem może być art. 106 ust. 6 u.p.s., zgodnie z którym odwołanie od decyzji w sprawie świadczeń z pomocy społecznej może złożyć inna osoba za zgodą osoby ubiegającej się o świadczenie. Rozwiązanie to jest wyłącznie charakterystyczne dla postępowania w sprawach pomocy społecznej. Słuszność i celowość cytowanego przepisu podkreśla fakt, że osoby wobec których wydawane są decyzje, nie są sprawne fizycznie lub intelektualnie, ale nie są też ubezwłasnowolnione. Działanie innych osób w dobrej wierze może w tym przypadku pomóc w ochronie interesów stron. Przepis ten jest wynikiem wieloletnich doświadczeń funkcjonowania w warunkach, gdzie bez ingerencji osób trzecich, działających często bez umocowania, ochrona interesów jednostki byłby fikcją.

Minimalizm formalny to również brak konieczności uzasadniania swojego żądania oraz przyjmowanie ustnych wniosków i protokołowanie ich w sposób formalny przez pracowników administracji. Wydaje się, że również w tej kwestii postulat na gruncie przepisów k.p.a. jest spełniony.

3) **Ochrona praw nabytych** jako standard szczególnie ma ogromną doniosłość w postępowaniu przed organami pomocy społecznej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zastosowanie art. 163 k.p.a., będącego podstawą do wzruszania decyzji, na mocy których strona nabyła prawo, w prawie pomocy społecznej nie może stanowić sam podstawy weryfikacji decyzji administracyjnej, zawiera on odesłanie do unormowań prawa materialnego. Zasada ochrony praw nabytych ma charakter zasady przedmiotowej wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw danego podmiotu. Ingerencja ta ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego oraz racjonalne planowanie przyszłych działań. Z nabyciem praw mamy do czynienia, gdy następuje przysporzenie uprawnień lub obowiązków w sposób trwały i realny w sferze i na rzecz jakiegoś podmiotu. Należy również podkreślić, że zasada ta jest jednym z filarów prawidłowo funkcjonującego demokratycznego państwa prawa. Zatem wszelkie odstępstwa powinny mieć szczególny charakter i istotne uzasadnienie.

Prawo pomocy społecznej przewiduje zarówno fakultatywne, jak i obligatoryjne przesłanki zmiany lub uchylenie decyzji na niekorzyść i na korzyść strony. Kontrowersje budzi zmiana i uchylenie decyzji na niekorzyść strony (art. 106 ust. 5 u.p.s.). W orzecznictwie dominuje pogląd bardzo ostrożnego podejścia do stosowania powołanego przepisu. W jednym z wyroków podkreśla się, że przepis ten nie może być podstawą do skierowania i umieszczenia strony w domu pomocy społecznej bez jej zgody. Wydaje się, że regulacja omawianego przepisu, zawierająca daleko idącą niekorzystną odmienność od przepisu ogólnego zawartego w art. 163 k.p.a., nie powinna w ramach pomocy

społecznej funkcjonować. Zasada ochrony praw nabytych ma charakter uniwersalny i szczególny ze względu na poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli. Stąd też postulat zweryfikowania rozwiązań w ustawie o pomocy społecznej na rzecz dostosowania przepisów do regulacji normatywnych korzystniej ujętych chociażby w kodeksie postępowania administracyjnego. Wydaje się, że zarówno przesłanka finansowa (kwestia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń), jak i zmiana przepisów prawa nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla utrzymywania ingerencji państwa w zasadę ochrony praw nabytych.

4) Kolejnym standardem może być przyjęcie zasady **dbałości o sprawiedliwe społecznie działanie administracji**. W obszarze pomocy społecznej wrażliwość na sprawiedliwość społeczną jest zauważana w sposób szczególny. Na tle tego problemu można wyróżnić dwie kategorie podmiotów korzystających z pomocy. Pierwsza to osoby, które chętnie pobierają wszelkie świadczenie pieniężne i niepieniężne. Często zaliczane są do tej grupy osoby z rodzin wielopokoleniowych, w których korzystanie z pomocy społecznej można uznać za dziedziczne. Wśród nich są tacy, którzy działają świadomie, czyniąc z pomocy państwa sposób na życie. Są jednak i tacy, którzy z bezradności swojej nie znają innego sposobu na funkcjonowanie w społeczeństwie. Drugą kategorię osób stanowią podmioty przypadkowo znajdujące się w niedostatku lub wykluczone społecznie bądź też zawodowo. Na pracownikach administracji spoczywa zatem dodatkowy obowiązek rozpoznania kategorii osób, tak aby nie dopuścić do wyłudzenia świadczenia pomocy, jednocześnie aby maksymalnie zaktywizować wieloletnich beneficjentów pomocy społecznej. Zapewnienie właściwej pomocy państwa i skierowanie jej do osób potrzebujących jest zadaniem niezwykle trudnym i jednocześnie podstawowym. Realizacja powyższego zadania będzie dodatkowo gwarancją zasady sprawiedliwości społecznej w ramach prawa pomocy socjalnej.

5) Szczególnego znaczenia w sprawach z zakresu pomocy społecznej nabiera **zasada równości wobec prawa**. Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oznacza ona, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących, czy też faworyzujących. Zasada ta w odniesieniu do prawa pomocy społecznej występuje w połączeniu z konstytucyjną zasadą uwzględniania dobra rodziny i wynikającym z niej nakazem udzielania szczególnej pomocy ze strony władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz kobietom zarówno w ciąży, jak i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Mając powyższe na uwadze, działanie organów pomocy społecznej musi być przede wszystkim ukierunkowane na obiektywizm i profesjonalizm.

6) Osobną kategorię standardów będą tworzyły zasady o charakterze uniwersalnym, jednakowo pojmowane w każdym postępowaniu administracyjnym. Do nich należy zaliczyć: praworządność, oficjalność w postępowaniu dowodowym, proporcjonalność, roz-

sądny czas rozpatrywania sprawy. Stanowią one filar każdego procesu, jednocześnie są wyznacznikiem jakości funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Zasada praworządności uregulowana jest w art. 6 i 7 k.p.a. oraz w art. 7 Konstytucji RP. Wyraża ona nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. „Działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy: ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej o prowadzeniu postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i procesowego przy rozpatrywaniu i rozstrzyganiu sprawy”. „Powyższa zasada w odniesieniu do pomocy społecznej posiada inny istotny aspekt, ponieważ organy pomocy społecznej winny także kontrolować zgodność z prawem działania osób ubiegających się o świadczenia”.

Oficjalność w postępowaniu dowodowym ma na celu przekazanie uprawnień i obowiązków do prowadzenia czynności dowodowych organom administracji publicznej. Jest ona adresowana do podmiotów posiadających władztwo administracyjne i jednocześnie odpowiadających za przebieg postępowania. Ma charakter normatywny i jest uregulowana w art. 12 k.p.a.

Proporcjonalność, jako standard działania administracji, występuje w każdym postępowaniu i dotyczy wielu różnych aspektów aktywności. Można zwrócić uwagę na proporcjonalny dobór środków dowodowych do zamierzonego celu, proporcjonalny nakład sił i czasu do konkretnego zadania. Proporcjonalność może dotyczyć również czasu, w którym ma być załatwiona dana sprawa. Właściwy i przewidywalny stosunek czasu do trudności i złożoności sprawy jest wyznacznikiem dobrego planu działania organu.

Jako ostatni ze wspólnych standardów procesowych można wyróżnić rozsądny czas załatwienia sprawy. Reguła ta wiąże się z normatywnymi zasadami określającymi terminy załatwiania spraw i niezwłoczność działania w postępowaniu, jeśli terminy nie są określone. Warto wspomnieć, że szereg spraw administracyjnych załatwianych jest w czasie znacznie przekraczającym ustawowe normy. Zatem dyrektywa o „rozsądnym” czasie nie jest zupełnie bezpodstawna. W świetle aktualnych uregulowań związanych z dyscyplinowaniem administracji praktyka urzędnicza coraz rzadziej odnotowuje nieuzasadnione przedłużanie czynności procesowych.

5. Podsumowanie

Dokonując analizy standardów funkcjonowania administracyjnych środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej należy zauważyć, że pierwsze pięć standardów ma szerokie zastosowanie zarówno w omawianym obszarze pomocy społecznej, jak i w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego oraz na podstawie innych aktów procesowych. Jednak ich treść w postępowaniu przed organami pomocy społecznej znacznie się różni od pozosta-

łych uregulowań. Szczególną uwagę należy zwrócić na wyjątkowe traktowanie osób korzystających z pomocy, a przez to konieczność dostosowania odpowiednich środków ochrony. Zindywidualizowane podejście pracowników administracji do konkretnych osób i do konkretnych sytuacji jest również elementem niezbędnym do prawidłowej oceny funkcjonowania regulacji związanej ze środkami prawnymi.

Kilka ostatnich zasad to uniwersalne reguły mające zastosowanie i znaczenie w każdym postępowaniu administracyjnym. Praworządność, oficjalność w postępowaniu dowodowym, proporcjonalność, rozsądny czas rozpatrywania sprawy – to najistotniejsze filary polskiej procedury administracyjnej. Większość z nich posiada uregulowanie normatywne. Oznacza to, że siła oddziaływania na praktykę orzecniczą jest duża, a egzekwowanie przestrzegania tych norm realne.

Standardy funkcjonowania środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej będą spełniały rolę porównywalną do zasad ogólnych procedury administracyjnej. Z pewnością mogą stanowić rodzaj postulatów czy wskazówek dotyczących tworzenia oraz interpretacji norm prawnych związanych ze stosowaniem środków prawnych. Ich rola może również polegać na wypełnianiu ewentualnych luk prawnych, mogą stanowić także nieocenioną pomoc w procesie nowelizacji aktu prawnego. W odróżnieniu jednak od zasad normatywnych zauważalne jest szersze zastosowanie poza ustalonymi granicami dla kodeksowych zasad czy Konstytucji RP. Niektóre z nich, takie jak: dostępność, sprawiedliwość społeczna czy tzw. załatwienie sprawy w rozsądnym czasie, odwołuje się do wewnętrznej woli pracowników administracji i bazuje na odpowiednim merytorycznym przygotowaniu pracowników socjalnych do pracy w specyficznych warunkach pomocy społecznej. Standardy niespisane, niemające charakteru normatywnego nie będą również egzekwowane. Ich przestrzeganie będzie wiązało się więc z kulturą prawną funkcjonującą w danej organizacji administracji. Dbłość o wysoki poziom tej kultury to zadanie osób zarządzających jednostką oraz służb rekrutujących pracowników administracji pomocy społecznej.

Na tle przedstawionych rozważań można odnieść się również do ostatniego, postawionego na wstępie pytania o zastępowalność środków prawnych innymi instytucjami procesowymi. Otóż analiza problemu nie pozwala na postawienie twierdzącej odpowiedzi, co wiąże się z uznaniem wyłączności środków prawnych w odniesieniu do celów i funkcji, do których zostały powołane.

Instytucje zwolnienia od kosztów sądowych oraz pomocy prawnej udzielanej z urzędu jako postać pomocy państwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla ludzi ubogich i nieporadnych

Problem ubóstwa ekonomicznego jest jednym z największych wyzwań, z którymi musi poradzić sobie polskie społeczeństwo. Wyzwań stanowiących naturalną konsekwencję niezrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego i transformacji ustrojowej, którą Rzeczpospolita Polska przeszła po 1989 r. Przedmiotowe zagadnienie nie jest *stricto* problemem ekonomicznym, lecz społecznym, i jak trafnie zauważył Kazimierz Wojciech Frieske, „Ubóstwo to wcale nie tylko brak pieniędzy, to raczej takie szczególne okoliczności, które nie pozwalają ludziom nim dotkniętym na uczestnictwo w życiu zbiorowym i zwłaszcza w istotny sposób pomniejszają ich możliwości uczestnictwa w podstawowych instytucjach społecznych, od rodziny poczynając na wymiarze sprawiedliwości kończąc”¹.

Niewątpliwie prezentowane zagadnienie jest i będzie również praktycznym problemem wymiaru sprawiedliwości. Z jednej strony uzyskanie ochrony sądowej ograniczone jest barierą fiskalną, którą stanowi obowiązek uiszczenia kosztów sądowych czy pokrycie honorarium pełnomocnika². Z drugiej strony ustawodawca w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd³. Zawyżone koszty sądowe, koszty postępowania⁴ czy też bariery w uzyskaniu pomocy prawnej z urzędu lub

¹ K.W. Frieske, *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 230–261.

² Zob. więcej A. Łazarska, *Zwolnienie z kosztów sądowych*, [w:] *Rzetelny proces cywilny*, LEX nr 155038.

³ Należy podkreślić, że formułę tę uzupełniają również inne postanowienia konstytucyjne, ujęte m.in. w art. 77 ust. 2 czy też art. 78 oraz rozwiązania przyjęte w aktach prawa międzynarodowego; i tak w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich czy też w art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

⁴ Ponieważ, jak trafnie podkreśla się na gruncie rozwiązania przyjętego w normie art. 267 k.p.a., organ administracyjny na podstawie przywołanego przepisu, ma kompetencję do zwolnienia strony wyłącznie od ponoszenia ciężaru kosztów postępowania, zwolnienia od opłat zaś następują tylko w przypadkach

w zwolnieniu od kosztów sądowych w praktyce przekładają się na pozbawienie osoby prawa do rzetelnego procesu.

Zwolnienie od kosztów sądowych nie jest nową instytucją. Konstrukcja ta stanowi ukłon w kierunku jednostek słabszych ekonomicznie, dając im możliwość realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

Daleko posunięty fiskalizm państwa w prezentowanej materii nie służy sprawności postępowania, a w szczególności nie przyczynia się do wydawania sprawiedliwych rozstrzygnięć. Właśnie dlatego praktycznym postulatem *de lege ferenda* skierowanym do ustawodawcy nie jest rozszerzanie i tak już bogatego katalogu zwolnienia ustawowego, które może mieć różny zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy⁵, i to zarówno na gruncie postępowania cywilnego (por. 100 i nast. k. s. s.c.), jak i administracyjnego rozumianego *sensu largo* (por. art. 267 k.p.a., art. 239 i nast. p.p.s.a.), lecz udzielenie podmiotom orzekającym w tej materii większego luzu decyzyjnego.

Niezależnie od rodzaju sprawy, czy to cywilnej, czy administracyjnej, rozszerzanie i tak już rozbudowanych katalogów zwolnień stanowi zbędną kazuistykę. W moim przekonaniu funkcjonujące konstrukcje są prawidłowe, mimo że wymagają pewnych poprawek. Osobiście uważam, że należałoby rozszerzyć kompetencje sądów, referendarzy sądowych orzekających o zwolnieniu, aby nie musieli trzymać się sztywnych ram ustawowych. Sądzę, że takie rozwiązanie pozwoliłoby wyeliminować patologiczne sytuacje, w których przekroczenie przez jednostkę ubogą lub zagrożoną ubóstwem ustawowego progu dochodowego ponad symboliczny 1 zł uniemożliwia jej skorzystanie z ustawowego zwolnienia.

Realizacja tego postulatu wymaga niestety głębszych zmian legislacyjnych. Oto sądy czy referendarze musieliby zetknąć się osobiście z osobą ubiegającą się o zwolnienie i po jej wysłuchaniu, skonfrontowaniu udzielonych przez nią informacji z tymi, które wynikają z dokumentów w aktach sprawy, podejmowałiby stosowną decyzję⁶. W pewnej sferze można rzec, że jest to istotą postulowanych zmian.

uregulowanych w odrębnych przepisach. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁵ Zwolnienie podmiotowe dotyczy określonych podmiotów. Na gruncie prawa cywilnego może ono dotyczyć zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych, niezależnie od rodzaju spraw, w jakich one występują. Zwolnienie przedmiotowe dotyczy określonego rodzaju spraw lub pism. Zob. więcej K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2007, s. 374 i nast.

⁶ W piśmiennictwie wskazuje się, że trafność rozstrzygnięcia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych jest uzależniona w pierwszej kolejności od zgromadzenia dokładnych informacji o sytuacji majątkowej i rodzinnej oraz o dochodach wnioskodawcy. Dane te wynikają z oświadczenia strony o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o zwolnienie od kosztów. Konstrukcja ta wymusza na stronie posługiwanie się informacjami bardzo szczegółowymi, a jednocześnie takimi, które umożliwiają przedstawienie motywów decyzji odmownej. Należy jednak zauważyć, że stan ubóstwa ekonomicznego pociąga za sobą lub bywa często konsekwencją ubóstwa intelektualnego, które tak dalece utrudnia jednostce ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych zebranie odpowiednich dokumentów i dopełnienie stosownych formalności, że stanowi często barierę nie do pokonania dla tej kategorii osób. A. Góralska, L. Walentynowicz, *Komentarz do art. 102 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, LEX nr 36641.

Obecnie decyzja o zwolnieniu od kosztów sądowych, kosztów postępowania zapada zazwyczaj na posiedzeniu niejawnym, jest ona oparta wyłącznie na analizie dołączonych do wniosku dokumentów, w tym oświadczenia o stanie rodzinnym i majątkowym. Swoisty „kredyt” ze strony Skarbu Państwa władne są otrzymać wyłącznie te osoby, które w sposób rzetelny gromadzą dokumentację potwierdzającą ich status majątkowy. To swoiste kuriozum, ponieważ ubóstwo ekonomiczne rodzi lub bezpośrednio wiąże się z ubóstwem intelektualnym. Tym samym dopełnienie stosownych wymogów formalnych związanych ze zwolnieniem na wstępnym etapie postępowania dla ludzi ubogich, nieporadnych stanowi barierę nie do przejścia. Wysłuchanie takiej osoby nawet informacyjne przez sąd lub organ pozwoliłoby wstępnie ocenić, czy zwolnienie się należy i umożliwiłoby pouczenie takiej jednostki w sposób klarowny o dalszych krokach postępowania.

Postulowane zmiany niosą ze sobą szereg zagrożeń, a więc musiałyby zostać stworzone odpowiednie mechanizmy kontrolne. Konstrukcja pozwalająca drugiej stronie procesu, czy samej jednostce ubiegającej się o zwolnienie, uczestnikowi postępowania nieprocesowego, czy stronie postępowania administracyjnego w sposób rzetelny skontrolować prawidłowość, rzetelność i legalność decyzji oraz podstaw, na których została oparta. W ten sposób powstałby pewien mechanizm samoregulujący się. Wprawdzie namiastka prezentowanych założeń funkcjonuje w praktyce na gruncie postępowania cywilnego lecz wyłącznie teoretycznie. Zgodnie z normą art. 119 k.p.c. sąd oraz strony postępowania wprawdzie mają możliwość zainicjowania procedury kontrolnej lecz rzadko z niej korzystają, ponieważ nie przynosi ona oczekiwanych rezultatów.

Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na przedstawienie wszystkich pojawiających się w tej materii problemów, a zwłaszcza związanych z zwolnieniem od kosztów sądowych osób prawnych, jednocześnie osobiście uważam, że funkcjonujące rozwiązania wprawdzie nie są doskonałe, jednak sprawdzają się w praktyce.

Ubóstwo stanowi złożony problem społeczno-ekonomiczny, kształtowany przez szereg czynników, w kontekście którego to problemu intrygująca jest sytuacja instytucji pomocy prawnej udzielanej z urzędu. W szczególności pomocy prawnej skierowanej do 16% społeczeństwa, które wprawdzie z perspektywy kryterium dochodowego⁷ nie należy do kategorii ludzi ubogich, ale są to osoby zagrożone ubóstwem i bezwzględnie nieporadne życiowe⁸.

⁷ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362) prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 524 zł, zwany dalej kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej; osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 456 zł, zwanej dalej kryterium dochodowym na osobę w rodzinie; rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot wymienionych jako kryterium dochodowe na osobę w rodzinie, zwane dalej kryterium dochodowym w rodzinie.

⁸ Zob. Wyniki badań GUS: *Ubóstwo w Polsce w 2012 r. na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych*

Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich judykatów⁹ poddał badaniu art. 117 § 1¹⁰ k.p.c., stwierdzając, że w części obejmującej zwrot: „zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części”, przepis ten jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Na uwagę zasługuje wyartykułowana tam teza powtórzona w doktrynie, zgodnie z którą „fundamentalną gwarancją rzeczywistego prawa do sądu jest uprawnienie do uzyskania nieodpłatnej lub ewentualnie częściowo odpłatnej pomocy prawnej. Zapewnienie stronom ubogim profesjonalnej pomocy prawnej przesądzać może nie tylko o realnej dostępności dla nich drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), lecz przede wszystkim rzutuje na realizację prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Przy tym możliwości uzyskania pomocy prawnej z urzędu nie należy traktować jako przywileju, ponieważ jest ona prawem podmiotowym. Odmowa udzielenia pomocy prawnej z urzędu powinna zaś mieć miejsce wyłącznie w tych przypadkach, w których zachodzi niedopuszczalność lub oczywisty brak widoków na pozytywne rozstrzygnięcie sprawy, bądź przyznanie pomocy prawnej nie jest niezbędne ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości¹¹”.

W swoim orzeczeniu sąd konstytucyjny zwrócił uwagę na dwa zasadnicze problemy ubóstwa i nieporadności, stanowiące barierę dla praktycznej realizacji normy art. 45 Konstytucji RP wyrażającej zasadę prawa do sądu. Obecnie funkcjonujący art. 117 k.p.c. daje możliwość udziału adwokata (radcy prawnego) w sprawie, w której sąd może w szczególności uznać za potrzebny, gdy strona wnosząca o jego ustanowienie jest nieporadna, ma trudności z samodzielnym podejmowaniem czynności procesowych albo gdy sprawa jest skomplikowana¹². Analogiczna konstrukcja funkcjonuje na gruncie postępowania sądowo-administracyjnego w art. 243 i nast. p.p.s.a., ale już takich rozwiązań nie przewiduje k.p.a. Dlatego właśnie uważam, że przyjęte rozwiązania wymagają uzupełnienia.

Wprowadzenie instytucji pełnomocnika z urzędu, jako rzecznika interesów strony postępowania w szczególności dla jednostek ubogich i nieporadnych na etapie postępowania przed organem, jest rozwiązaniem wskazanym. Przekonany jestem, że taka konstrukcja korzystnie wpłynęłaby tak na ekonomikę postępowania, jak i na merytoryczny poziom rozstrzygnięć. Wprawdzie przepisy k.p.a. (m.in. art. 7, 8, 9, 10, 11 powołanej ustawy) zapewniają stronie czynny udział w sprawie, nakładają na organy obowiązek stania na straży praworządności, dążenie do prawdy materialnej, z urzędu lub na wniosek stron podejmo-

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r., P 37/07 (Dz.U. Nr 110, poz. 707).

¹⁰ W brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 167, poz. 1398).

¹¹ T. Domendecki, *Komentarz do art. 117 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX nr 129939.

¹² Zaprezentowany stan rzeczy akceptowany jest także w orzecznictwie SN, który w szeregu swoich orzeczeń zwraca uwagę, że także nieporadność życiowa, w moim przekonaniu stanowiąca objaw ubóstwa intelektualnego, winna być konwalidowana dostępnymi metodami i środkami, jeżeli jest to tylko możliwe. Takim środkiem jest udzielenie pomocy prawnej z urzędu. Por. orzeczenie SN z dnia 23 września 1964 r., II PZ 46/64, LEX nr 852453. Zob. także postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2002 r., I PZ 99/01, OSNP 2004, nr 4, poz. 66; uzasadnienie postanowienia SN z dnia 10 października 2003 r., II CK 161/03, LEX nr 148620.

wania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Uważam jednak, że ferowany postulat nie burzy ustawowej konstrukcji, a wręcz przeciwnie, uzupełnia ją i częściowo przenosi na etap procedowania organu myśl wyrażoną w cytowanym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w przedmiocie sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Nie tylko jednostki ubogie czy nieporadne, ale każdy uczestnik postępowania zainteresowany jest sprawiedliwym rozstrzygnięciem. Rzeczywistość, z którą się spotykamy w praktyce, jest skrajnie różna od założeń ustawowych.

Decyzje, które zapadają w indywidualnych sprawach, często są wadliwe, co wymaga skorzystania przez obywatela z drogi sądowej. Ten trakt dla osób nieporadnych życiowo bywa często drogą krzyżową, co nie powinno dziwić, ponieważ obecnie rozwiązania proceduralne bywają niezrozumiałe nawet dla zawodowych pełnomocników, a co dopiero dla laików.

W tym kontekście sytuacyjnym uważam, że po należałoby uchwalić odrębny akt normatywny, który w sposób wyczerpujący regulowałby kwestie instytucji pomocy prawnej świadczonej z urzędu, włącznie z jasno sprecyzowanym katalogiem obowiązków i uprawnień pełnomocnika. Przedmiotowy akt prawny miałby postać rozwiązania kompleksowego i regulowałby kwestie zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i administracyjnego. Należy przyjąć, że przedstawiona propozycja z uwagi na jej charakter i zakres pozostanie zapewne wyłącznie postulatem teoretycznym.

Niemniej jednak wydaje się, że na gruncie instytucji pełnomocnika z urzędu możliwe jest wysunięcie realnych i praktycznych postulatów *de lege ferenda*. Za możliwe i wskazane uważam inkorporowanie tak na grunt k.p.a., jak i p.p.s.a. rozwiązania wyrażonego w art. 117 § 5 k.p.c. Konstrukcja ta daje możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu i pokrycie kosztów jego działania ze środków Skarbu Państwa nawet w przypadku, w którym wprowadzie uczestnik postępowania nie jest *stricto* osobą ubogą, lecz należy do wspomnianej kategorii 16% społeczeństwa. W szczególności, jeżeli stan faktyczny i prawny sprawy jest skomplikowany, a sposób formułowania przez stronę skarg i wniosków świadczy o tym, że nie jest ona w stanie w sposób wystarczający wyartykułować swojego stanowiska procesowego i prawidłowo zadbać o stan swojej sprawy¹³. Uprawnienie przyznania pomocy prawnej z urzędu posiadałby zarówno organ na etapie postępowania administracyjnego, jak i sąd na etapie postępowania sądownoadministracyjnego, którym to podmiotom pozostawić należałoby pewien luz decyzyjny, podobnie jak przy instytucji z art. 117 § 5 k.p.c.

Na marginesie należy wskazać, że taryfowe koszty działania profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym są niewielkie¹⁴, tym samym sytuacja bu-

¹³ *A contrio* teza postanowienia SA w Krakowie z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt I S 122/12, LEX nr 1236867.

¹⁴ Por. § 18 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawach opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. Nr

dżetowa Skarbu Państwa nie ucierpiałaby na proponowanych zmianach. W mojej ocenie taki stan rzeczy przybliżyłby nas do tego, o czym często zapominamy w kontekście bardzo sformalizowanych postępowań, że celem nie powinno być samo rozstrzygnięcie, ale sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy.

Orzeczenie powinno być nie tylko poprawne merytorycznie oraz formalnie, ale przede wszystkim sprawiedliwe, i tylko takie rozstrzygnięcie sprawy osoby ubogiej, nieporadnej prowadzić będzie do pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, jej instytucji i organów.

163, poz. 1348 ze zm.). Zob. także § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawach opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).

Rola naczelnych organów administracji rządowej w zwalczaniu ubóstwa w Polsce

Okres transformacji ustrojowej w Polsce, przypadający na wczesne lata 90. XX w., uwypuklił nowe problemy socjalne. Sytuacja gospodarcza państwa spowodowała, iż łagodzenie i zapobieganie ubóstwu¹ stało się jednym z podstawowych problemów społecznych, który w znacznym stopniu wyznaczył kierunki polityki socjalnej. Niezależnie od prezentowanego stanowiska, a także poglądów na temat roli państwa w gospodarce, działania skierowane na przeciwdziałanie wskazanemu zjawisku stanowią istotny element polityki państwa, a ich podejmowanie należy do zadań władz publicznych². Jedną z funkcji pełnionych obecnie przez organy administracji publicznej jest udzielanie pomocy socjalnej, definiowanej jako administracja usług³. W literaturze często określa się ją mianem administracji świadczącej ze względu na cel podejmowanych działań, którym jest zapewnienie odpowiednich warunków bytowych członkom wspólnoty, co w szczególności odnosi się do zaspokajania niematerialnych potrzeb jednostek⁴.

Ubóstwo jest problemem społecznym o charakterze globalnym. W Unii Europejskiej przyjmuje się, iż dotyczy ono osób, które nie osiągają 60% średnich dochodów w danym kraju. Poza tym stan ten odnosi się do osób głęboko dotkniętych deprecjacją materialną czterech z dziewięciu podstawowych potrzeb, na których zaspokojenie nie stać członków gospodarstwa domowego. Walka z ubóstwem należy do ważnych celów podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej i jest ona realizowana m.in. w ramach Strategii Europa 2020, która zakłada, iż w 2020 r. powinno być o 20 mln mniej ludzi dotkniętych ubóstwem. Podejmowane inicjatywy nakładają na rząd Polski obowiązek realizacji określonych działań, co jest czynione w ramach Krajowego Programu Reform, który z kolei zakłada zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób dotkniętych ubóstwem⁵.

¹ W świetle art. 7 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 182) ubóstwo stanowi rodzaj sytuacji życiowej jednostki, której zaistnienie uprawnia jednostkę do uzyskania pomocy społecznej.

² S. Golinowska, *Polityka wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce w minionym dwudziestoleciu*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 9, s. 7–8.

³ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław 1992, s. 15.

⁴ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa 2012, źródło lex.pl. P. Zaborniak, W. Maciejko, *Komentarz do art. 2 ustawy o pomocy społecznej*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 16.

⁵ Zmniejszenie liczby osób dotkniętych ubóstwem w Polsce o 1.5 mln ma nastąpić do 2020 r., Zob. *Opinia Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu na temat Krajowego Programu Re-*

Jak wynika z dostępnych raportów, w Polsce nie nakreślono ścieżki realizacji osiągnięcia opisywanego celu, ani też wartości uznanych za podstawowe czy prognoz w przedstawionym wyżej zakresie. Z tej perspektywy zwraca także uwagę brak spójnej koncepcji zwalczania ubóstwa⁶. Zadania z tej sfery są najpełniej realizowane przez organy administracji publicznej w ramach pomocy społecznej⁷ – dlatego też do tego obszaru działania państwa ograniczono rozważania podjęte w tym artykule. Poza tym wykonywanie zadań w sferze polityki społecznej pozwala na urzeczywistnienie wartości konstytucyjnych, tj. solidarności, pomocniczości, wolności oraz równości⁸, a roszczenie o udzielenie pomocy społecznej stanowi w istocie prawo podmiotowe obywatela⁹, oznaczające taką sytuację prawną, w obrębie której może on, opierając się na chroniących jego interesy normach prawnych, skutecznie czegoś od państwa żądać, albo w sposób niekwestionowany może coś zdziałać¹⁰. Z tego punktu widzenia należy zaznaczyć, iż sposób organizacji administracji w zakresie pomocy społecznej wywiera wpływ na sferę uprawnień obywatela. Obecnie wykonywanie zadań z zakresu organizacji społecznej stanowi obowiązek, zarówno organów administracji rządowej, jak i organów administracji samorządowej, które przy ich spełnianiu powinny współpracować na zasadzie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi i społecznymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowym oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Podział tych zadań został oparty na odmiennych funkcjach, jakie pełnią organy władzy publicznej.

Do zakresu działania administracji rządowej należy kształtowanie koncepcji i określanie kierunków rozwoju, tworzenie prawa w sferze polityki społecznej, a także wykonywanie kompetencji nadzorczych przysługujących im wobec organów określonych w przepisach prawnych. Spełnianie zaś poszczególnych świadczeń zalicza się do obowiązków

form 2011 i 2012/2013 w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu z dnia 14 stycznia 2013 r., s. 1–4.; R. Szafenberg, *Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia/integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa. Ekspertyza zamówiona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2012, s. 7–9.

⁶ R. Szafenberg, *op. cit.*, s. 133.

⁷ W świetle wyroku WSA w Olsztynie z dnia 31 marca 2011 r. (II SA/OI 804/10) celem pomocy społecznej nie jest wyręczanie strony w zaspokajaniu jej wszelkich potrzeb życiowych, ale wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadania pomocy społecznej koncentrują się więc na zapobieganiu trudnych sytuacji życiowych przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Poza tym, jak wynika z wyroku WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 r. (II SA/Po 1118/12) przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej opiera się na zasadzie pomocniczości, zakładającej samodzielność i odpowiedzialność jednostek. Zgodnie z jej treścią państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich, pozbawiać możliwości wyboru, ani przejmować za nich odpowiedzialności, co w rezultacie umacnia autonomię jednostki. Z tego względu zasadę pomocniczości można sprowadzić do zakazu wyręczania jednostki z zadań, które może ona zrealizować samodzielnie, i pomocy społecznej udzielanej dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Warto więc podkreślić, iż dla przyznania świadczeń z pomocy społecznej konieczne jest łączne wystąpienie dwóch przesłanek: tj. trudnej sytuacji życiowej i niemożliwości jej samodzielnego przezwyciężenia.

⁸ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 110 i nast.

⁹ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 231.

¹⁰ A. Błaś, J. Boć, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 501.

organów administracji samorządowej¹¹, które w tym celu podejmują współpracę z licznymi podmiotami¹², co reguluje art. 17 i 18 ustawy o pomocy społecznej, odróżniając zadania własne gminy od zadań zleconych gminie przez organy administracji rządowej. Należy jednak zauważyć, że zadania administracji rządowej i samorządowej wzajemnie się uzupełniają, co powinno wpływać na skuteczność udzielanej pomocy¹³.

Z tego punktu widzenia warto zanalizować działalność organów administracji rządowej w zakresie pomocy społecznej. Należy przy tym odróżnić charakter zadań wykonywanych przez terenowe organy administracji rządowej od ogółu kompetencji przysługujących naczelnym organom administracji rządowej. Odnosząc się do pierwszych z nich, wypada zwrócić uwagę na ich ograniczony zakres działania. Z tego względu wojewoda, będąc reprezentantem Rady Ministrów w województwie, odpowiada za realizację polityki rządu na podległym mu terenie. Tak określona pozycja ustrojowa wojewody ma swoje bezpośrednie przełożenie w zakresie wykonywania zadań w sferze pomocy społecznej, przyjmując w istocie charakter koordynacyjno-kontrolny¹⁴.

Odminną rolę pełnią za to naczelne organy administracji publicznej, które są powoływane przez Prezydenta RP bezpośrednio lub po uprzednim wyborze przez Sejm, a swoją właściwością obejmują obszar całego państwa. Ponadto pełnią one rolę organów zwierzchnich względem pozostałych¹⁵. Koncentrując się na działaniach podejmowanych przez naczelne organy administracji publicznej, czynione tu rozważania należałoby rozpocząć od refleksji nad kompetencjami przysługującymi Radzie Ministrów, której pozycja ustrojowa, określona m.in. w art. 146 Konstytucji RP¹⁶, wskazuje na domniemanie kompetencji na jej rzecz w sprawach polityki państwa, niezastrzeżonych do sfery działania innych organów. Podejmowane przez nią decyzje przyjmują zwykle strategiczny charakter, a jej rola sprowa-

¹¹ Zadania gminy z zakresu pomocy społecznej można podzielić na własne i zlecone. Pierwsze z nich reguluje m.in. art. 17 ustawy o pomocy społecznej obejmując zadania, których realizacja sprowadza się do zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb jednostki, a także zagwarantowania minimum bezpieczeństwa socjalnego. Poza tym gmina nie może zrezygnować z realizacji obligatoryjnych zadań własnych, musi również wygospodarować środki na ich wykonywanie. Odmienne przedstawia się sytuacja w zakresie realizacji pozostałych zadań własnych, których wypełnianie w dużej mierze zależy od finansowych możliwości gminy i lokalnych potrzeb. Zadania zlecone różnią się nieco od zadań własnych, zwłaszcza obowiązkowych. Jako przykłady zadań zleconych należy podać: udzielanie wsparcia osobom, które zostały poszkodowane przez nagłe zdarzenia losowe lub też jednostkom wymagającym specjalistycznej pomocy, w tym cudzoziemcom. Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, lex.pl

¹² S. Nitecki, *op. cit.*, Warszawa 2008, s. 294.

¹³ A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawnym*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003, s. 425 i nast.

¹⁴ Stosownie do art. 22 ustawy o pomocy społecznej charakter tych uprawnień przejawia się m.in. w kompetencji do wydawania i cofania zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, stwierdzania zgodności programów naprawczych w zakresie osiągania standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, a także dokonywania oceny jej realizacji czy koordynowania działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania.

¹⁵ J. Boć, M. Miemiec, *Administracja państwowa, w tym rządowa*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 142.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

dza się do ogólnego zarządzania państwem oraz kierowania administracją rządową¹⁷. Umieszczenie Rady Ministrów w rozdziale dotyczącym świadczeń z pomocy społecznej wskazuje, iż ustawodawca zaliczył ją do kategorii podmiotów pomocy społecznej¹⁸.

Kompetencje Rady Ministrów koncentrują się przede wszystkim na uprawnieniach prawotwórczych oraz przyjmowaniu rządowych programów pomocy społecznej¹⁹, których celem powinna być ochrona poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych, a także rozwój specjalistycznego wsparcia, o czym stanowi art. 24 ustawy o pomocy społecznej. Dodatkowo wspomniany przepis zastrzegł, iż szczegółowe warunki realizacji programu, zapewniające efektywność rządowego programu pomocy społecznej, powinny zostać ustalone w drodze rozporządzenia. Ustawodawca przyznał w ten sposób omawianemu organowi kompetencje prawotwórcze w zakresie pomocy socjalnej. Rozporządzenie jako akt powszechnie obowiązujący służy wykonaniu ustawy. Dla zapewnienia ścisłego związku obu aktów w art. 92 Konstytucji RP ustrojodawca nałożył na organ administracji obowiązek legitymowania się upoważnieniem do wydania rozporządzenia, które powinno szczegółowo określać zakres przekazanych spraw do uregulowania, a nadto precyzować wytyczne co do treści aktu²⁰.

Uzupełniając powyższe uwagi należy wspomnieć o przykładach opisanych wyżej aktów prawnych jak np. rozporządzenie z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy²¹ czy rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne²². Poza tym warto wskazać na dość znaną inicjatywę rządową, za którą można uznać wieloletni program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Działania podejmowane w zakresie jego realizacji zostały określone w rozporządzeniu z dnia 7 lutego 2006 r.²³ Ponadto harmonogramy zadań, wykonywanych w poszczególnych latach trwania programu, zostały ustalone w drodze uchwał Rady Ministrów, mających charakter wewnętrznie obowiązujący²⁴, które są stanowione na podstawie ogólnej kompetencji przysługującej temu organowi, co reguluje art. 93 Konstytucji RP.

¹⁷ R. Michalska-Badziak, *Administracja centralna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 327–329.

¹⁸ Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do nowej ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2006, s. 56.

¹⁹ W literaturze wskazuje się, iż program rządowy jest w istocie aktem planistycznym, który ma charakter aktu fakultatywnego. Program powinien wskazywać na zjawiska społeczne wymagające interwencji w drodze pomocy społecznej, określać czasowo i przestrzennie zjawiska. Ponadto powinien zawierać zakres działań, których podjęcie ma spowodować zanik niepożądanych społecznie zjawisk. *Ibidem*, s. 56.

²⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 119.

²¹ Dz.U. Nr 155, poz. 1198.

²² Dz.U. Nr 295, poz. 1746.

²³ Dz.U. Nr 25, poz. 186.

²⁴ <http://www.mpips.gov.pl/prawo/obowiazujace-prawo/pomoc-spoeczna/>

Uprawnienia prawotwórcze w sferze pomocy społecznej stanowią także jeden z najważniejszych obszarów kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, o czym świadczą dość liczne delegacje ustawowe²⁵. Nazwa tego organu nie jest stała, bo ulega zmianie w wyniku przekształceń organizacyjnych w rządzie. Zróżnicowany charakter prawnoustrojowy sprawowanego urzędu wpływa bezpośrednio na kompetencje przysługujące organowi w sferze pomocy społecznej, które obecnie wykonuje Minister Pracy i Polityki Społecznej w ramach działu zabezpieczenia społecznego²⁶. Stąd właśnie wynikają zadania Ministra w zakresie inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do przyporządkowanych mu działów oraz przedkładania inicjatyw, projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzeniu Rady Ministrów²⁷. Z powyższego wypływa wniosek, iż uprawnienia prawotwórcze przysługujące temu Ministrowi dotyczą dwóch typów działań: pilotowania zmian w ustawach oraz wydawania aktów wykonawczych. Poza tym należy pamiętać, iż w zakresie prawotwórstwa wskazanemu organowi przysługują kompetencje do wydawania zarządzeń, które zgodnie z art. 93 Konstytucji są aktami o charakterze wewnątrzobowiązującym.

W ramach dokonywanych podziałów zadań przysługujących Ministrowi w sferze polityki socjalnej, wyróżnionych w art. 23 ustawy o pomocy społecznej, oprócz kompetencji do wydawania aktów powszechnie obowiązujących i kształtowania polityki społecznej, szczególną uwagę zwracają zadania związane z wydawaniem decyzji administracyjnych, opracowaniem i finansowaniem programów osłonowych oraz kształceniem kadry pomocy społecznej²⁸. Ustosunkowując się do problematyki wydawania przez Ministra decyzji administracyjnych wypada wspomnieć o ograniczonym wpływie tej prawnej formy działania na prawo do pomocy społecznej. O zasadności powyższego twierdzenia powinien świadczyć sporadyczny charakter tych uprawnień, które w zasadzie sprowadzają się do ich wykonywania w ramach postępowania odwoławczego i trybów nadzwyczajnych²⁹.

²⁵ Tytułem przykładu można wskazać na art. 134 ustawy o pomocy społecznej zawierający delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Artykuł ten zawiera upoważnienie do uregulowania w formie rozporządzenia kwestii dotyczących organizacji, trybu przeprowadzania nadzoru i kontroli, kwalifikacji inspektorów oraz osób upoważnionych do wykonywania czynności nadzorowanych i kontrolowanych, a także wzór legitymacji uprawniającej do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych oraz kwalifikacji pozostałych pracowników wykonujących z upoważnienia wojewody zadania z zakresu pomocy społecznej. Art. 23 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej zawiera także upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz ministra właściwego do spraw informatyzacji do określenia w drodze rozporządzenia m.in. systemów teleinformatycznych określonych przepisami ustawy o pomocy społecznej, stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, zawierający strukturę, minimalną funkcjonalność tego systemu, a także zakres komunikacji pomiędzy elementami struktury systemu, o których bliżej mowa w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

²⁶ Określają to art. 31 i 5 pkt 26 ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

²⁷ Art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej.

²⁸ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 298.

²⁹ *Ibidem*, s. 299.

Do ważnych sfer działania Ministra zalicza się również opracowywanie i finansowanie programów osłonowych ze względu na to, że pozwalają one na bezpośrednie wpływanie na zakres i rodzaj świadczeń. Minister także określa standardy usług świadczonych przez jednostki organizacyjne, co pozwala na wyznaczanie i kontrolowanie poziomu tych usług³⁰. Poza tym art. 23 ustawy o pomocy społecznej legitymuje Ministra do podjęcia szeregu innych działań o charakterze inspirująco-inicjującym, które w szczególności dotyczą tworzenia koncepcji i określenia kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, zlecenia i finansowania badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej, inspirowania i promowania szkoleń kadr pomocy społecznej, a także współdziałania z organizacjami pozarządowymi³¹.

Minister wykonując zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego korzysta ze wskazówek udzielanych przez Radę Pomocy Społecznej, będącą organem opiniotwórczo-doradczym. Do zakresu jej działania należy m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian w przepisach dotyczących pomocy społecznej. Poza tym jej zadaniem jest również przygotowywanie ekspertyz z wybranych obszarów pomocy społecznej³².

Tak skonstruowany sposób organizacji pomocy społecznej wskazuje na istotną rolę, jaką w wykonywaniu tych zadań pełnią naczelne organy administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji przysługujących Radzie Ministrów oraz Ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Warto podkreślić, iż pominięcie uprawnień nadanych Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów wynikało z przeświadczenia o braku bezpośredniego wpływu tych organów na kształt polityki społecznej. Pomimo to należy zaznaczyć, iż zadania naczelnych organów administracji rządowej polegają na ogół na tworzeniu koncepcji oraz wyznaczaniu kierunków rozwoju polityki społecznej, a także na realizacji uprawnień prawotwórczych.

Jak już zaznaczono wyżej, zwalczanie ubóstwa jest najpełniej realizowane w ramach polityki społecznej. Z założeń powziętych przez rząd Polski wynika, iż w 2020 r. liczba osób dotkniętych ubóstwem ma ulec zmniejszeniu o 13% w stosunku do 2008 r. Tymczasem badania prowadzone pod koniec 2011 r. wskazują, iż w ciągu trzech lat udało się zredukować odsetek tych osób o 11%³³. Powyższe dane wywołują wątpliwość co do trafności celu wytyczonego na kolejne lata, który wydaje się być ujęty zbyt ostrożnie. Poza tym należy zwrócić uwagę na brak jednolitej koncepcji dotyczącej zwalczania ubóstwa. Z tego punktu widzenia wydaje się, iż podejmowane zadania powinny być ukierunkowane na przyjęcie programu spójnych działań na rzecz walki z ubóstwem.

³⁰ *Ibidem*, s. 299.

³¹ W. Mociejko, *Komentarz do art. 24 ustawy o pomocy społecznej*, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej...* s. 152–153.

³² I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 87.

³³ Zob. *Opinia Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu...*, s. 4.

Zasada poszanowania minimum egzystencji jako prawna gwarancja ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym

Ubóstwo jest definiowane jako „brak dostatecznych środków materialnych do życia”¹. Jest ono określane również jako „bieda”, „niedostatek”. Jedną z prawnych gwarancji ochrony przed ubóstwem w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest zasada poszanowania minimum egzystencji. M. Masternak wskazuje, że zasada ta polega na wprowadzeniu pewnych ograniczeń w odniesieniu do egzekucji administracyjnej, których celem jest uchronienie zobowiązanego przed pozbawieniem go określonych dóbr i praw majątkowych niezbędnych dla zapewnienia egzystencji². Zasada poszanowania minimum egzystencji bywa także określana zasadą poszanowania godności zobowiązanego³.

1. Charakter prawny zasady poszanowania minimum egzystencji

Zasada poszanowania minimum egzystencji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym została wyrażona w art. 8–10 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴. W doktrynie prezentowany jest też pogląd, zgodnie z którym zasadę tę można wyinterpretować z art. 8–13 u.p.e.a.⁵ W literaturze

¹ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 9, Warszawa 1967, s. 427; zob. także S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968, s. 851.

² M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 53.

³ Zob. np. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 66; zob. także wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 października 2008 r., I SA/Go 678/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/82955A6FD6>; data dostępu 19 czerwca 2013 r.

⁴ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm., zwanej dalej u.p.e.a.; na temat przepisów prawnych u.p.e.a., z których można wyinterpretować zasadę poszanowania minimum egzystencji; zob. A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2010, s. 409; W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 51.

⁵ Zob. np. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 59; M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Niezyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 125.

podnosi się, że zasada poszanowania minimum egzystencji stanowi uogólnienie szczegółowych przepisów, w których określone zostały wyłączenia spod egzekucji⁶. Stąd trzeba wskazać, że należy jej przypisać charakter w pełni normatywny.

Przypisanie określonym normom znaczenia zasady ogólnej wywołuje szereg konsekwencji prawnych⁷. Należy przyjąć, że przepisy, z których wyinterpretowana została zasada poszanowania minimum egzystencji, mają charakter przepisów wyjętych niejako przed nawias, a zatem są wspólne dla całości administracyjnego postępowania egzekucyjnego, ale tylko przy egzekucji należności pieniężnych. Pokreślenia wymaga bowiem, że zasada poszanowania minimum egzystencji nie znajduje zastosowania w odniesieniu do egzekucji należności niepieniężnych⁸. Przepisy art. 8–10 u.p.e.a. stanowią zatem wiążącą wytyczną dla organów egzekucyjnych i powinny być współstosowane wraz z każdym innym przepisem u.p.e.a. dotyczącym egzekucji należności pieniężnych.

Zasada poszanowania minimum egzystencji jest wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą zobowiązany, który nie wykonuje dobrowolnie nałożonych na niego obowiązków administracyjnoprawnych, ponosi odpowiedzialność całym swym majątkiem⁹, i jako taka nie powinna podlegać wykładni rozszerzającej. Względem wyjątków nie stosuje się bowiem wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*)¹⁰. Ponadto należy mieć na względzie, że wyłączenia spod egzekucji mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących¹¹. W literaturze podkreśla się, że zobowiązany nie może zrzec się uprawnień wynikających z zasady poszanowania minimum egzystencji¹².

2. Zakres podmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji

Zakres podmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji należy przeanalizować zarówno z punktu widzenia kompetencji organów egzekucyjnych, jak i z punktu widzenia pozycji procesowej zobowiązanych. Zasada poszanowania minimum egzystencji z jednej strony stanowi bowiem gwarancję prawną dla jednostek występujących w roli zobowiązane-go, z drugiej zaś stwarza dla organów egzekucyjnych obowiązek czuwania nad tym, aby w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym nie doszło do naruszenia minimum egzy-

⁶ M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *op. cit.*, s. 121–122.

⁷ Por. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34.

⁸ Zob. np. L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 317; por. H. Pietrzkowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie egzekucyjne*, t. 4, Warszawa 2012, s. 253.

⁹ Zob. W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 50.

¹⁰ Zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 172.

¹¹ Zob. W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 52; por. także H. Pietrzkowski, *op. cit.*, s. 253.

¹² Zob. W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 52.

stencji. Organy egzekucyjne prowadzące postępowanie egzekucyjne w danej sprawie zobligowane są m.in. do określenia, co może zostać zakwalifikowane jako składnik minimum egzystencji zobowiązanego. W świetle art. 29 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Oznacza to, że w zakresie kompetencji organu egzekucyjnego pozostaje także zbadanie dopuszczalności prowadzenia egzekucji z poszczególnych składników majątku zobowiązanego, a tym samym dokonanie oceny, czy składniki te nie stanowią minimum egzystencji zobowiązanego. Należy zatem skonstatować, że na organie egzekucyjnym spoczywa obowiązek określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego egzekucji administracyjnej. W przypadku, gdy organ egzekucyjny w toku postępowania egzekucyjnego stwierdzi niedopuszczalność egzekucji administracyjnej przeprowadzonej z określonego przedmiotu majątkowego zobowiązanego, stanowiącego minimum egzystencji zobowiązanego, powinien w tym zakresie umorzyć egzekucję administracyjną.

W przypadku błędnej oceny organu egzekucyjnego – co do prowadzenia egzekucji z przedmiotów składających się na minimum egzystencji – zobowiązanemu przysługuje środek prawny, który ma na celu ochronę przed niedopuszczalną egzekucją skierowaną do przedmiotu podlegającego wyłączeniu. Środkiem tym we wstępnej fazie postępowania egzekucyjnego jest zarzut, którego podstawą w tym przypadku jest art. 33 pkt 6 u.p.e.a. L. Klat-Wertelecka trafnie zauważa, że zasada poszanowania minimum egzystencji to jedna z zasad, obok zasady zachowania pewnych względów wobec zobowiązanego, która związana jest z częściową niedopuszczalnością egzekucji administracyjnej we fragmencie postępowania¹³. Prowadzenie egzekucji z przedmiotu podlegającego wyłączeniu należy uznać za sytuację częściowej niedopuszczalności egzekucji administracyjnej we fragmencie postępowania. W. Piątek i A. Skoczylas wskazują, że zobowiązany – w sytuacji skierowania egzekucji przez organ egzekucyjny do przedmiotów podlegających wyłączeniu – może zakwestionować takie działanie poprzez wniesienie skargi na czynności egzekucyjne, uregulowanej w art. 54 u.p.e.a.¹⁴

Analizując aspekt podmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji, należy wskazać, że zasada ta służy przede wszystkim ochronie zobowiązanego, co wynika wprost z przepisów, z których została wyinterpretowana. W świetle art. 1a pkt 20 u.p.e.a. w roli zobowiązanych mogą występować osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne. Nasuwa się zatem pytanie, czy zasada poszanowania minimum egzystencji powinna być stosowana względem wszystkich zobowiązanych. W literaturze i orzecznictwie sądowym słusznie podnosi się, że w obecnym stanie prawnym wyłączenia spod egzekucji dotyczą tylko zobowiązanych będących osobami fizycznymi¹⁵. Zasada poszanowania minimum egzystencji ma na celu ochronę także człon-

¹³ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 317.

¹⁴ Zob. W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 52.

¹⁵ Zob. np. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 58; L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 318; wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 18 września 1998 r., I SA/Łd 1664/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6BCF1A2C1B>, data dostępu 19 czerwca 2013 r.

ków rodziny zobowiązanego, którzy pozostają na jego utrzymaniu. Wyłączeniu spod egzekucji podlegają zatem nie tylko rzeczy niezbędne dla egzystencji zobowiązanego, ale również te, które są niezbędne dla członków rodziny będących na jego utrzymaniu.

Zakres podmiotowy wyłączeń spod egzekucji można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza kategoria wyłączeń, która została uregulowana w art. 8, 9 oraz 10 u.p.e.a., ma charakter powszechny. Dotyczy bowiem wszystkich zobowiązanych, którzy są osobami fizycznymi. Druga kategoria wyłączeń dotyczy tylko zobowiązanych, którzy są rolnikami, prowadzącymi gospodarstwo rolne. Można zatem skonstatować, że zakres wyłączeń spod egzekucji zagwarantowany rolnikom, prowadzącym gospodarstwo rolne, jest szerszy niż zakres wyłączeń przysługujących pozostałym zobowiązanym. Na minimum egzystencji dla osób będących rolnikami prowadzącymi gospodarstwo rolne składają się bowiem wyłączenia o charakterze powszechnym, tj. wyłączenia uregulowane w art. 8, 9 i 10 u.p.e.a., jak i wyłączenia o charakterze szczególnym, zawarte w art. 8a u.p.e.a. A. Skoczylas trafnie zauważa, że wśród wyłączeń spod egzekucji przysługujących rolnikom mogą znaleźć się przedmioty znacznej wartości, np. jeden ciągnik na 25 ha powierzchni gruntów, nie mniej jednak niż jeden ciągnik na gospodarstwo rolne, wraz z urządzeniami towarzyszącymi niezbędnymi do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów¹⁶. Wskazane wyżej wyłączenie spod egzekucji administracyjnej pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 8 § 1 pkt 4 u.p.e.a., tj. z niedopuszczalnością wyłączenia spod egzekucji środka transportu, niezbędnego do pracy zarobkowej wykonywanej osobiście przez zobowiązanego. Zgodzić należy się zatem z poglądem A. Skoczylasa, że uprzywilejowanie tylko określonej grupy jednostek (rolników) jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości¹⁷.

3. Zakres przedmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji

Zakres przedmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji sprowadza się m.in. do określenia, co składa się na minimum egzystencji zobowiązanego¹⁸. Zdaniem K. Jandy-Jendrośki przez minimum egzystencji należy rozumieć minimalną ilość środków materialnych, które są potrzebne do pokrycia niezbędnych potrzeb człowieka¹⁹. L. Klat-Wertelecka wskazuje, że wyłączenia spod egzekucji administracyjnej ustanawiane są ze względu na funkcję spełnianą przez przedmioty, które takiemu wyłączeniu podlegają, a nie ze względu na wartość majątkową

¹⁶ Zob. A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 411.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Na temat przedmiotowych ograniczeń egzekucji sądowej zob. np. A. Marciniak, *Przedmiotowe ograniczenia egzekucji sądowej ze względów humanitarno-społecznych*, „Nowe Prawo” 1978, nr 2, s. 226–242; eadem, *Ograniczenia egzekucji sądowej*, Łódź 1986.

¹⁹ Zob. K. Jandy-Jendrośka, „Minimum egzystencji” w *ustawodawstwie podatkowym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. dra Witolda Świdy*, Warszawa 1969, s. 334.

tych przedmiotów²⁰. Aspekt przedmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jest złożony i dość skomplikowany. Zakres ten kształtowany jest nie tylko przez przepisy u.p.e.a. W ustawie tej zawarte są bowiem odesłania do innych jeszcze przepisów. W artykule 9 u.p.e.a. zostało wprowadzone np. odesłanie do przepisów kodeksu pracy, art. 10 u.p.e.a. zaś odsyła do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym.

W artykule 8 u.p.e.a. zostały wyliczone przedmioty, które zostały wyłączone spod egzekucji. W literaturze zostały one usystematyzowane w trzy kategorie, tj. przedmioty majątkowe, kwoty pieniężne oraz wierzytelności i prawa majątkowe²¹. Do pierwszej kategorii można zaliczyć np. przedmioty urządzenia domowego, pościel, bieliznę i ubranie niezbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków jego rodziny, a także ubranie niezbędne do pełnienia służby lub wykonywania zawodu. Ustawodawca w przywołanym wyżej wyłączeniu, zawartym w art. 8 § 1 pkt 1 u.p.e.a., w odniesieniu do ubrań posługuje się liczbą pojedynczą. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu należałoby przyjąć, że egzekucji nie podlega jedna sztuka odzieży dla zobowiązanego i jedna sztuka odzieży dla pozostających na jego utrzymaniu członków jego rodziny. Wydaje się, że tak restrykcyjne uregulowanie należy ocenić negatywnie.

Trzeba wskazać, że w odniesieniu do wyłączeń określonych przedmiotów majątkowych spod egzekucji wymagane jest istnienie przesłanki niezbędności. Niektóre bowiem przedmioty mogą zostać wyłączone spod egzekucji tylko wtedy, jeżeli organ egzekucyjny uzna, że są one niezbędne zobowiązanemu lub członkom jego rodziny. Przykładowo – zgodnie z art. 8 § 1 pkt 9 – spod egzekucji mogą zostać wyłączone przedmioty, które są niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny do nauki lub wykonywania praktyk religijnych. L. Klat-Wertelecka podnosi, że: „Za podstawę uznania niezbędności pewnych przedmiotów należy przyjąć aktualne warunki i przeciętny, w skali ogólnej, poziom życia społeczeństwa. Decydujące znaczenie ma w tym względzie dokonana przez organ egzekucyjny obiektywna ocena okoliczności, a nie subiektywne odczucie zobowiązanego”²².

Podkreślenia wymaga, że wyłączenia spod egzekucji uzasadnione są nie tylko w świetle konieczności zagwarantowania zobowiązanemu minimum egzystencji, a zatem zaspokojenia jego potrzeb biologicznych. Wyłączenia spod egzekucji podyktowane są także innymi względami, tj. koniecznością ochrony pracy zarobkowej, nauki, względami religijnymi, a także osobistymi względami zobowiązanego. Wyłączeniu spod egzekucji ze względu na ochronę pracy zarobkowej podlega np. niezbędne do pełnienia służby lub wykonywania zawodu ubranie, narzędzia i inne przedmioty niezbędne do pracy zarobkowej wykonywanej osobiście przez zobowiązanego, z wyłączeniem środka transportu, oraz surowce niezbędne do tej pracy na okres 7 dni, przedmioty niezbędne do pełnienia służby

²⁰ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 317.

²¹ M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 53.

²² L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 317; zob. także W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *op. cit.*, s. 54.

przez zobowiązanego lub do wykonywania przez niego zawodu. W wyroku z dnia 9 maja 2002 r. NSA oz. w Łodzi wskazał, że takie okoliczności faktyczne, jak np. wykonywanie przez zobowiązanego więcej niż jednej pracy zarobkowej, czy też stopień jej dochodowości, są bez znaczenia w świetle art. 8 § 1 pkt 4 u.p.e.a., dotyczącego wyłączenia spod egzekucji narzędzi i innych przedmiotów niezbędnych do pracy zarobkowej wykonywanej osobiście przez zobowiązanego²³. Osobiste względy zobowiązanego uzasadniają wyłączenie spod egzekucji np. po jednej obrączce zobowiązanego i jego współmałżonka, wykonanej z metali szlachetnych czy wyłączenie orderów i odznaczeń.

W artykule 8 § 2 u.p.e.a. zostało przykładowo określone, jakie przedmioty majątkowe nie mogą zostać zakwalifikowane jako minimum egzystencji zobowiązanego, a zatem, jakie przedmioty nie są niezbędne zobowiązanemu i członkom jego rodziny. Katalog tych przedmiotów ma charakter otwarty, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. Do przedmiotów niepodlegających wyłączeniu spod egzekucji ustawodawca zaliczył:

- 1) meble stylowe i stylizowane;
- 2) telewizory do odbioru programu w kolorze, chyba że zobowiązany wykaże, że od roku produkcji telewizora upłynęło więcej niż 5 lat;
- 3) stereofoniczne radioodbiorniki;
- 4) urządzenia służące do nagrywania lub odtwarzania obrazu lub dźwięku;
- 5) komputery i urządzenia peryferyjne, chyba że są one niezbędne zobowiązanemu do pracy zarobkowej wykonywanej przez niego osobiście;
- 6) futra ze skór szlachetnych;
- 7) dywany wełniane i ze skór naturalnych;
- 8) porcelanę, szkło ozdobne i kryształy;
- 9) sztucze z metali szlachetnych;
- 10) dzieła sztuki.

M. Masternak trafnie zauważa, że katalog przedmiotów majątkowych, które nie mogą zostać wyłączone spod egzekucji, może powodować wątpliwości w zakresie oceny, czy dany przedmiot należy uznać np. za szkło ozdobne czy za dzieło sztuki²⁴.

Zakres przedmiotów niepodlegających egzekucji został rozszerzony nowelizacją u.p.e.a. z 2001 r. w odniesieniu do zobowiązanych, którzy są rolnikami prowadzącymi gospodarstwo rolne. W świetle art. 8a u.p.e.a., jeżeli zobowiązanym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, egzekucji nie podlegają również:

- 1) jeden koń wraz z uprzężą, jedna krowa, dwie kozy, jeden tryk i dwie owce, jedna maciora oraz dziesięć sztuk drobiu;
- 2) jedna jaciółka lub cieliczka w przypadku braku krowy;

²³ Zob. wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 9 maja 2002, I SA/Łd, 1485/00, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/056259B9FA>, data dostępu 19 czerwca 2013 r.

²⁴ Zob. M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *op. cit.*, s. 54.

- 3) zapasy paszy i ściółki dla inwentarza, o którym mowa w pkt. 1 i 2, aż do najbliższych zbiorów;
- 4) jeden pług, jeden zespół bron, jeden kultywator, jeden kierat, jedna sieczkarnia, jeden wóz, jedno sanie robocze;
- 5) zboże lub inne ziemiopłody, niezbędne do najbliższych siewów lub najbliższego sadzenia w gospodarstwie rolnym zobowiązanego;
- 6) zwierzęta gospodarskie w drugiej połowie okresu ciąży i w okresie odchowu potomstwa oraz to potomstwo w okresie: żrebaki do 5 miesięcy, cielęta do 4 miesięcy, jagnięta do 3 miesięcy, prosięta do 2 miesięcy i kozłeta do 5 miesięcy;
- 7) zakontraktowane zwierzęta rzeźne, jeżeli ich waga nie odpowiada warunkom handlowym albo termin dostawy nie upłynął lub nie upływa w miesiącu przeprowadzenia egzekucji;
- 8) jeden ciągnik na 25 ha powierzchni gruntów, nie mniej jednak niż jeden ciągnik na gospodarstwo rolne, wraz z urządzeniami towarzyszącymi niezbędnymi do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów;
- 9) jeden silnik elektryczny;
- 10) podstawowe maszyny i narzędzia rolnicze w ilości niezbędnej do pracy w gospodarstwie rolnym zobowiązanego;
- 11) podstawowy sprzęt techniczny niezbędny do zakończenia cyklu danej technologii produkcji w gospodarstwie specjalistycznym zobowiązanego;
- 12) zapasy paliwa i części zamienne niezbędne do normalnej pracy ciągnika i maszyn rolniczych na okres do zakończenia cyklu produkcyjnego;
- 13) nawozy oraz środki ochrony roślin w ilości niezbędnej na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego zobowiązanego;
- 14) stado użytkowe kur niosek w okresie pierwszych 6 miesięcy nośności;
- 15) stado podstawowe zwierząt futerkowych oraz zwierzęta futerkowe, co do których hodowca zawarł umowę kontraktacyjną na dostawę skór z tych zwierząt;
- 16) zapasy paszy i ściółki dla inwentarza, o którym mowa w pkt. 6, 7, 14 i 15, aż do najbliższych zbiorów;
- 17) zapasy opału na okres 6 miesięcy;
- 18) zaliczki kontraktacyjne.

Można zatem stwierdzić, że minimum egzystencji zobowiązanych rolników jest szersze niż osób, które rolnikami nie są. L. Klat-Wertelecka wskazuje, że o ograniczeniach egzekucji wobec rolników decyduje głównie ochrona zdolności produkcyjnej gospodarstwa rolnego²⁵.

Przepisy prawne kształtujące zakres przedmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji mają z jednej strony charakter kazuistyczny, z drugiej zaś należy im przypisać charakter ocenny. Ustawodawca w pewnych przypadkach wylicza bowiem

²⁵ L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*, s. 317.

w sposób szczegółowy, co nie podlega egzekucji. Przykładowo, jeżeli zobowiązanym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, egzekucji administracyjnej – zgodnie z art. 8a § 1 u.p.e.a. – nie podlega np. jeden koń wraz z uprzężą, jedna krowa, dwie kozy, jeden tryk i dwie owce, jedna maciora oraz dziesięć sztuk drobiu, jedna jałówka lub cieliczka w przypadku braku krowy, jeden pług, jeden zespół bron, jeden kultywator, jeden kierat, jedna sieczkarnia, jeden wóz, jedno sanie robocze, jeden silnik elektryczny. W przypadku wskazanych wyżej wyłączeń ani zobowiązany, ani organ egzekucyjny, nie będzie miał wątpliwości, czy dany przedmiot objęty jest zakresem egzekucji, gdyż przepis jasno i precyzyjnie określa zakres wyłączeń.

Z drugiej jednak strony przepisy określające zasadę poszanowania minimum egzystencji mają charakter ocenny. Egzekucji administracyjnej nie podlegają bowiem np. – w świetle art. 8 § 1 pkt 1 u.p.e.a. – przedmioty urządzenia domowego, pościel, bielizna i ubranie niezbędne dla zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny, a także ubranie niezbędne do pełnienia służby i wykonywania zawodu. Od organu egzekucyjnego zależy zatem, co zostanie zakwalifikowane jako przedmiot urządzenia domowego. Może się więc zdarzyć, że różne organy egzekucyjne będą podejmowały niejednolite rozstrzygnięcia w zakresie wyłączeń poszczególnych przedmiotów spod egzekucji.

Trzeba wskazać, że zakres przedmiotowy zasady poszanowania minimum egzystencji odbiega w pewnym zakresie od realiów współczesnej rzeczywistości. Przykładowo w art. 8 § 1 pkt 3 u.p.e.a. wskazano, że egzekucji administracyjnej nie podlega jedna krowa lub dwie kozy albo trzy owce, potrzebne do wyżywienia zobowiązanego i będących na jego utrzymaniu członków rodziny, wraz z zapasem paszy i ściółki do najbliższych zbiorów. Biorąc pod uwagę, że art. 8 u.p.e.a. nie odnosi się do zobowiązanych będących rolnikami, w obecnych realiach trudno sobie wyobrazić, aby przeciętnych gospodarstwach domowych podstawowym źródłem wyżywienia zobowiązanego były krowy, kozy czy owce. Zgodnie z art. 8 § 2 pkt 2 u.p.e.a. spod egzekucji administracyjnej nie mogą zostać wyłączone telewizory do odbioru programu w kolorze, chyba że zobowiązany wykaże, że od roku produkcji telewizora upłynęło więcej niż 5 lat. Nie ulega wątpliwości, że obecnie odbiornik telewizyjny jest standardowym wyposażeniem gospodarstw domowych.

4. Wnioski

Zasada poszanowania minimum egzystencji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w ujęciu modelowym tworzy gwarancje poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego i wyznacza granice prowadzenia egzekucji administracyjnej w odniesieniu do majątku zobowiązanego. Unormowanie to należy zatem ocenić pozytywnie. Konstrukcja tej zasady budzi jednak pewne zastrzeżenia. Wydaje się, że przepisy, z których wyinterpretowana została zasada poszanowania minimum egzystencji, nie są dostosowane

do obecnej rzeczywistości. Dotyczy to m.in. katalogu przedmiotów majątkowych, które podlegają wyłączeniu spod egzekucji. Mają one bowiem po pierwsze często charakter przestarzały. Stąd należałoby dokonać aktualizacji katalogu wyłączeń spod egzekucji, jak i katalogu przedmiotów, które wyłączeniu podlegać nie mogą. Po drugie ocenny charakter przepisów dotyczących wyłączeń i zakazu wyłączeń spod egzekucji (art. 8 § 2 u.p.e.a.) może powodować wątpliwości w zakresie zaliczenia określonych przedmiotów do minimum egzystencji zobowiązanego. Ponadto zasadne wydaje się rozszerzenie zakresu podmiotowego zasady poszanowania minimum egzystencji poprzez wprowadzenie regulacji w zakresie wyłączeń spod egzekucji, które zapewniałyby ochronę także zobowiązanym będącym osobami prawnymi oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Podmioty te często prowadzą działalność gospodarczą, a egzekucja administracyjna niejednokrotnie zmusza je do jej zakończenia ze względów ekonomicznych. Wprowadzenie pewnego zakresu wyłączeń spod egzekucji mogłoby umożliwić tym podmiotom przetrwanie na rynku, co niejednokrotnie mogłoby przyczynić się do rozwoju gospodarczego państwa, a także do zmniejszenia poziomu ubóstwa.

Aukcje charytatywne w świetle podatku od towarów i usług – wybrane aspekty

1. Uwagi wprowadzające

Aukcje stanowią jeden z najbardziej rozpowszechnionych trybów zawierania umów, powszechnie wykorzystywane są również do gromadzenia środków przez organizacje prowadzące działalność charytatywną¹. Cechą charakterystyczną aukcji jest jednoczesny w nich udział wielu uczestników, którzy podlegają tym samym regułom postępowania², przy czym kodeks cywilny dopuszcza zarówno aukcje nieograniczone, jak i ograniczone. Warto również zaznaczyć, że aukcje przeprowadzane są z uwzględnieniem zasady jedności miejsca, czasu i akcji, natomiast oferty składane są przez uczestników stopniowo w drodze tzw. postąpień³. Zawarcie umowy determinuje zgłoszenie najkorzystniejszej oferty w zakresie przedmiotu aukcji⁴. Możliwość przystąpienia do aukcji może być również uzależniona od wpłaty określonej sumy pieniężnej lub ustanowienia odpowiedniego zabezpieczenia jej zapłaty (wadium)⁵. Aukcje przeprowadzane w celach charytatywnych mają najczęściej charakter nieograniczony (często są to aukcje internetowe), nie występuje w ich przypadku obowiązek wniesienia wadium, a ich przedmiotem są rzeczy przekazane w formie darowizny, bądź wytworzone przez podopiecznych danej organizacji, np. w ramach warsztatów terapii zajęciowej. Uzyskany dochód przeznaczany jest na cele statutowe danej organizacji.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie podstawowych problemów związanych z opodatkowaniem VAT sprzedaży towarów w trybie tzw. aukcji charytatywnych. W pierwszej części opracowania przedstawiono zasady opodatkowania aukcji na gruncie obowiązujących przepisów. W drugiej – rozważono możliwe kierunki zmian służących rozszerzeniu zwolnień dotyczących prowadzenia przedmiotowej działalności w świetle przepisów prawa Unii Europejskiej.

¹ Art. 70 (1) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., dalej: k.c.).

² Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt VI ACa 217/10, SIP LEX nr 705091.

³ Szerzej zob. A. Brzozowski, *Komentarz do art. 70 (1)*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–449 (11)*, t. 1, Warszawa 2005, s. 321–322.

⁴ Zob. K. Kopaczyńska-Pieczeniak, *Komentarz do art. 70 (1)*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, Warszawa 2012, SIP LEX.

⁵ Art. 70 (4) k.c.

2. Zasady opodatkowania aukcji charytatywnych podatkiem od towarów i usług

Opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlegają dwie podstawowe kategorie czynności wykonywanych na terytorium kraju, czyli odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług⁶. Przez dostawę towarów należy rozumieć przeniesienie prawa do dysponowania towarami jak właściciel⁷. Jest to zatem czynność, w wyniku której otrzymujący towary uzyskuje możliwość faktycznego dysponowania towarami, co nie musi oznaczać prawa do dysponowania nimi w sensie cywilistycznym⁸. Pod pojęciem towarów należy natomiast rozumieć rzeczy oraz ich części, a także wszelkie postacie energii⁹.

Co do zasady dostawa towarów podlega opodatkowaniu w sytuacji, gdy ma charakter odpłatny. W dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości przyjmuje się, że odpłatność ma miejsce wtedy, gdy istnieje bezpośredni związek pomiędzy dostawą towarów lub świadczeniem usług a otrzymanym wynagrodzeniem. Otrzymana zapłata może przybrać postać świadczenia pieniężnego lub rzeczowego, musi być jednak konsekwencją dokonanej dostawy towaru¹⁰. W praktyce podatkowej wątpliwości budzi kwestia, czy w przypadku tzw. aukcji charytatywnych spełniona jest przesłanka odpłatności transakcji. Wydaje się, że pomimo specyficznego charakteru tego rodzaju aukcji, tj. sprzedaży rzeczy po cenach odbiegających od cen rynkowych i przeznaczenia uzyskanych dochodów na cele społecznie pożyteczne, dokonywane czynności nie tracą charakteru odpłatnego. Po pierwsze, w przypadku aukcji dochodzi do zawarcia umowy cywilnoprawnej. Istnieje zatem stosunek prawny, w ramach którego realizowane są świadczenia wzajemne. Po drugie, wypłacane przez uczestników aukcji środki pieniężne są ustaloną w drodze tzw. postąpień ceną (wynagrodzeniem) za dany towar. Fakt, że wartość rynkowa licytowanych przedmiotów jest znacznie niższa od uzyskiwanej ceny, a rzeczywistym celem uczestników transakcji nie jest nabycie danego towaru lecz przekazanie środków na cel charytatywny, nie przesądza o braku spełnienia przesłanki odpłatności. Po trzecie, pomiędzy zapłatą a przeniesieniem własności konkretnego przedmiotu istnieje bezpośredni i wyraźny związek przyczynowy

⁶ Art. 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm., dalej: ustawa o VAT).

⁷ Art. 7 ust. 1 ustawy o VAT.

⁸ Zob. wyrok TS z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie C-320/88 *Staatssecretaris van Financiën v. Shipping & Forwarding Enterprise Safe BV*, „Zbiór Orzeczeń” 1990, s. I-00285.

⁹ Art. 2 pkt 6 ustawy o VAT.

¹⁰ Zob. wyrok TS z dnia 5 lutego 1982 r. w sprawie 154/80 *Staatssecretaris van Financiën v. Association coopérative „Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats GA”*, „Zbiór Orzeczeń” 1981, s. 00445; wyrok TS z dnia 8 marca 1988 r. w sprawie 102/86 *Apple & Pear Development Council v. Commissioners of Customs & Excise*, „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 1988, s. 01443; wyrok TS z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie C-16/93 *R. J. Tolsma v. Inspecteur der Omzetbelasting Leeuwarden*, „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 1994, s. I-00743; wyrok TS z dnia 7 października 2010 r. w sprawach połączonych C-55/09 i C-55/09 *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs v. Loyalty Management UK Ltd i Baxi Group Ltd*, „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 2010, s. I-09187.

i prawny, uzasadniający twierdzenie, że płatność następuje za to właśnie świadczenie. Warto również zwrócić uwagę, że w ocenie organów podatkowych w przypadku aukcji charytatywnych odpłatność związana jest ze sprzedażą przedmiotów w celu pozyskiwania środków na cele statutowe, natomiast charytatywność wiąże się z przeznaczaniem pozyskanych środków pieniężnych¹¹. Powyższe stanowisko podzielane jest przez judykaturę¹².

Zgodnie z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług, które obowiązywały do końca 2013 r., podstawą opodatkowania był obrót, czyli kwota należna z tytułu sprzedaży pomniejszona o kwotę należnego podatku. Kwota należna obejmowała przy tym całość świadczenia należnego od nabywcy lub osoby trzeciej¹³. Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszły w życie przepisy ściślej odzwierciedlające unormowania zawarte w dyrektywie 2006/112/WE¹⁴, w myśl których podstawą opodatkowania jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej¹⁵. Wynagrodzenie (zapłata) w rozumieniu wspólnego systemu podatku od wartości dodanej jest zatem wartością subiektywną, a więc wartością faktycznie otrzymaną w danym przypadku, a nie wartością oszacowaną według kryteriów obiektywnych¹⁶. Tym samym podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług jest realnie otrzymane wynagrodzenie, niezależnie od tego, czy odpowiada ono wartości rynkowej towaru lub usługi.

W świetle powyższych uwag uzasadnione wydaje się stanowisko, że przekazanie towarów w ramach umowy zawartej w trybie aukcji, na rzecz osoby dokonującej zapłaty wylicytowanej kwoty wyczerpuje przesłanki odpłatnej dostawy towarów w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług, czyli stanowi czynność objętą zakresem przedmiotowym VAT.

Z konstrukcji podatku od wartości dodanej wynika, że opodatkowaniu podlegają jedynie te czynności, które stanowią przedmiot tego podatku i zostały wykonane przez podmiot mający cechę podatnika VAT¹⁷. Powyższe okoliczności muszą wystąpić jednocześnie,

¹¹ Zob. interpretacja indywidualna z dnia 29 lipca 2010 r. Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, IPPP3-443-455/10-4/JF.

¹² Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2934/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt III SA/Wa. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹³ Art. 29 ustawy o podatku od towarów i usług uchylony przez art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 35).

¹⁴ Art. 73 dyrektywy 2006/112/WE.

¹⁵ Art. 29a ustawy o podatku od towarów i usług dodany na mocy art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 35). Zob. wyrok TS z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-184/00 *Office des produits wallons ASBF v. państwo belgij-skie*, „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 2001, s. I-09115.

¹⁶ Zob. wyrok TS z dnia 15 października 2002 r. w sprawie C-427/98 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 2002, s. I-08315, teza 30.

¹⁷ Zasady tej nie wyrażają *explicite* przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, a wynika ona jednak wprost z art. 2 dyrektywy 2006/112/WE, który stanowi o wykonywaniu czynności opodatkowanych przez podatnika działającego w takim charakterze (ang. *taxable person acting as such*). Zob. wyrok TS

co oznacza, że w odniesieniu do danej czynności konkretny podmiot powinien występować w charakterze podatnika¹⁸. Podatnikami podatku od towarów i usług są natomiast osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności¹⁹. W świetle powyższej definicji legalnej za podatnika uważa się zatem każdy samodzielny podmiot prawny, niezależnie od jego formy organizacyjnej, prowadzący działalności gospodarczą w dowolnym miejscu, w tym również w państwie spoza Unii Europejskiej. Za zgodą naczelnika urzędu skarbowego podatnikami podatku od towarów i usług mogą być także jednostki organizacyjne osoby prawnej będącej organizacją pożytku publicznego²⁰. Muszą jednak prowadzić działalność gospodarczą i samodzielnie sporządzać sprawozdanie finansowe²¹. Warto podkreślić, że nabycie statusu podatnika VAT nie jest uzależnione od dokonania jakichkolwiek czynności formalnoprawnych²², nie ma tu również znaczenia cel, czy rezultat prowadzonej działalności gospodarczej. Nie musi to być zatem działalność ukierunkowana na osiągnięcie zysku²³, nie musi również przynosić wymiernych efektów gospodarczych²⁴. Warunkiem uzyskania statusu podatnika VAT jest natomiast prowadzenie działalności gospodarczej samodzielnie²⁵, co wyraża się przede wszystkim w ponoszeniu ekonomicznego ryzyka tej działalności²⁶.

W polskim systemie prawnym działalność gospodarcza może być prowadzona zarówno przez fundacje, jak i stowarzyszenia. Fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów²⁷, co oznacza, że ich działalność gospodarcza ma z jednej strony pozostawać w ścisłym związku z prowadzoną działalnością statutową, z drugiej jednak nie może stanowić wyłącznego zadania fundacji²⁸. Stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określo-

z dnia 4 października 1995 r. w sprawie C-291/92, *Finanzamt Uelzen v. Dieter Armbrrecht*, „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 1995, s. I-02775.

¹⁸ Szerzej zob. A. Bartosiewicz, *Komentarz do art. 15 ustawy o podatku od towarów i usług*, SIP LEX 2013. Zob. także wyrok SN z dnia 13 grudnia 2002 r., III RN 231/01, opubl. „Doradca Podatnika” 2003, nr 1, s. 68.

¹⁹ Art. 15 ustawy o podatku od towarów i usług.

²⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.).

²¹ Art. 15 ust. 3b i 3c ustawy o VAT.

²² Zob. wyrok TS z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie C-400/98 *Finanzamt Goslar v. Brigitte Breitsohl*, „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 2000, s. I-04321. Szerzej zob. R. Namysłowski, *Komentarz do art. 9-13*, [w:] K. Sachs, R. Namysłowski (red.), *Dyrektywa VAT. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 132–133.

²³ Działalność gospodarcza w rozumieniu VAT nie musi być nastawiona wyłącznie na osiągnięcie zysku. Istotą VAT jest jednak opodatkowanie transakcji gospodarczych, w związku z czym, jeżeli działalność danej osoby polega wyłącznie na świadczeniu usług bez bezpośredniego wynagrodzenia, usługi te nie podlegają VAT. Zob. wyrok TS z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie 89/81 *Staatssecretaris van Financiën v. Hong-Kong Trade Development Council*, „Zbiór Orzeczeń” 1982, s. 01277.

²⁴ Szerzej zob. R. Namysłowski, *op. cit.*, s. 137–141 oraz powoływane tam orzecznictwo.

²⁵ Dyrektywa 2006/112/WE posługuje się w tym zakresie określeniem *independently* (niezależnie).

²⁶ Szerzej zob. J. Martini, Ł. Karpiesiuk, *VAT w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2007, s. 199–206.

²⁷ Art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203, z późn. zm.

²⁸ Zob. postanowienie SN z dnia 30 listopada 2000 r., sygn. akt I CKN 886/98, opubl. OSNC 2001 nr 6, poz. 91.

nych w odrębnych przepisach. Również i w tym przypadku dochód z działalności gospodarczej powinien służyć realizacji celów statutowych stowarzyszenia²⁹. Zarówno stowarzyszenia, jak i fundacje mogą zatem prowadzić dwojakiego rodzaju działalność – statutową i gospodarczą, przy czym gospodarczego celu działalności nie niweczy fakt przekazania dochodów na działalność statutową³⁰.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowi *expressis verbis*, że działalność pożytku publicznego, czyli działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze określonych w ustawie zadań publicznych, co do zasady nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej³¹. Działalność ta może być prowadzona jako działalność nieodpłatna lub jako działalność odpłatna. Prowadząc działalność nieodpłatną organizacje pozarządowe nie pobierają wynagrodzenia za realizowane świadczenia, co jednak nie znaczy, że działalność tego rodzaju prowadzona jest bez żadnych kosztów³². Należy również podkreślić, że za nieodpłatną działalność pożytku publicznego można uznać tylko taką sytuację, w której organizacja pożytku publicznego za świadczone przez siebie usługi nie pobiera jakiegokolwiek wynagrodzenia, a nie sytuację, gdy wynagrodzenie to nie odpowiada rzeczywistej wartości lub kosztom świadczenia³³. Działalnością odpłatną pożytku publicznego jest natomiast działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i inne podmioty wskazane w ustawie w sferze zadań publicznych, za które pobierają one wynagrodzenie, a także sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego³⁴. W myśl przepisów ustawy przychód z takiej działalności może być przeznaczony wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego³⁵.

Odpłatna działalność pożytku publicznego uznawana jest za działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli spełniona jest jedna z przesłanek dotyczących wynagrodzenia za dane świadczenie lub

²⁹ Art. 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, z późn. zm.

³⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r., sygn. akt II FSK 163/08, SIP LEX nr 513321; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 333/09, SIP LEX nr 560067; wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Łd 225/08, SIP LEX nr 467688. Zob. także W. Cieślukowska, *Opodatkowanie VAT działalności fundacji – wybrane aspekty*, „Monitor Podatkowy” 2009, nr 8, s. 15–19.

³¹ Art. 3 w zw. z art. 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm., dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

³² Art. 7 ustawy o działalności pożytku publicznego. Zob. także uchwała RIO w Poznaniu z dnia 19 listopada 2010 r., nr 21/1848/2010, SIP LEX nr 962198.

³³ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Bk 346/05, SIP LEX nr 251864.

³⁴ Art. 8 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego. W szczególności chodzi tu o sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych bezpośrednio przez osoby korzystające z działalności pożytku publicznego w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych oraz reintegracji zawodowej i społecznej, a także osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

³⁵ Art. 8 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego.

wynagrodzenia osób zatrudnionych przy wykonywaniu działalności statutowej³⁶. W przypadku wystąpienia powyższych okoliczności organizacja powinna zarejestrować dany rodzaj działalności w Krajowym Rejestrze Sądowym³⁷. Wypada także zaznaczyć, że nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności³⁸, prowadzenie zaś nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego lub działalności gospodarczej wymaga rachunkowego wyodrębnienia tych form w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników każdej z tych działalności, z zastrzeżeniem przepisów o rachunkowości³⁹.

Jest rzeczą oczywistą, że na organizacjach pożytku publicznego, które prowadzą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, ciąży obowiązek podatkowy w podatku od towarów i usług. Należy jednak zwrócić uwagę, że status podatnika VAT przypisywany jest również tym organizacjom, które nie prowadzą działalności gospodarczej w powyższym znaczeniu, a jedynie odpłatną działalność pożytku publicznego⁴⁰. Pojęcie działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług oraz dyrektywy 2006/112/WE ma bowiem charakter autonomiczny i znaczeniowo szerszy od pojęcia działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej⁴¹, na co wielokrotnie zwracano uwagę zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie⁴².

W świetle powyższych uwag sprzedaż towarów w formie aukcji, dokonywana przez organizacje pożytku publicznego prowadzące działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o VAT, spełnia co do zasady przesłanki odpłatnej dostawy towarów i podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych⁴³. Nie oznacza to jednak, że w każdym

³⁶ W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego działalność pożytku publicznego uznawana jest za działalność gospodarczą, jeżeli wynagrodzenie za dane świadczenia jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności, bądź przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby fizycznej z tytułu zatrudnienia, za okres ostatnich 3 miesięcy, przekracza trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni.

³⁷ Zob. J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych*, SIP LEX 2012.

³⁸ Art. 9 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

³⁹ Art. 10 ustawy o działalności pożytku publicznego. Jeżeli wydzielona działalność pożytku publicznego prowadzona jest częściowo odpłatnie, a częściowo nieodpłatnie, wyodrębnienie musi dotyczyć i tej działalności jako całości, i jej poszczególnych form. Szerzej zob. J. Blicharz, *op. cit.*

⁴⁰ Zob. J. Zubrzycki, *2011 Leksykon VAT*, t. 1, Wrocław 2011, s. 483–384; A. Gibalska, A. Ogonowski, *Fundacje i stowarzyszenia. Zasady funkcjonowania i opodatkowania*, Kraków 2010, s. 75–76.

⁴¹ Art. 9 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L Nr 347, s. 1, dalej: dyrektywa 2006/112/WE).

⁴² Zob. P. Borszowski, *Działalność gospodarcza w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2010; wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt I FSK 1059/07; SIP LEX nr 493212; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt I SA/Ol 1/07, SIP LEX nr 328151; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 276/08; SIP LEX nr 487168. Opodatkowaniu VAT nie podlega natomiast działalność statutowa nieodpłatna. Zob. interpretacja indywidualna z dnia 23 lipca 2012 r. Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu, nr IL PP2/443-456/12-4/MR. <http://www.mf.gov.pl/>

⁴³ Takie stanowisko zostało również wyrażone w odpowiedzi na interpelację poselską nr 12267 w sprawie wydanych interpretacji indywidualnych Ministerstwa Finansów dotyczących opodatkowania 23% staw-

przypadku wobec podatnika powstanie zobowiązanie podatkowe. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że dyrektywa 2006/112/WE umożliwia państwom członkowskim wprowadzenie specjalnych zasad opodatkowania – w tym zwolnienia z opodatkowania – w odniesieniu do pewnych grup podatników lub rodzajów czynności, co do których opodatkowanie na zasadach ogólnych wiązałoby się ze zbyt wysokimi kosztami bądź mogło prowadzić do zakłóceń konkurencji⁴⁴. Jedną z takich procedur jest przewidziane w ustawie o podatku od towarów i usług zwolnienie od podatku sprzedaży dokonywanej przez tzw. drobnych przedsiębiorców, czyli podatników, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 150.000 zł⁴⁵. Z powyższej preferencji mogą również skorzystać podmioty organizujące aukcje charytatywne⁴⁶.

Niezależnie od możliwości skorzystania ze zwolnienia z uwagi na wielkość obrotów, na mocy rozporządzenia wykonawczego zwalnia się od podatku dostawę towarów dokonywaną przez organizacje pożytku publicznego, jeżeli towary te zostały nabyte przez tę organizację w drodze darowizny otrzymanej w związku z prowadzoną zbiórką publiczną lub za środki pozyskane ze zbiorów publicznych⁴⁷. Zwolnienie nie dotyczy dostaw wyrobów akcyzowych, czyli: paliw i produktów energetycznych, alkoholu i napojów alkoholowych oraz papierosów, cygar, cygaretek i tytoniu⁴⁸. Możliwość skorzystania z powyższej preferencji uzależniona jest od spełnienia następujących warunków. Po pierwsze, dostawa musi być dokonana przez organizację pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która nie narusza zasad działania określonych w tej ustawie. Po drugie, towary będące przedmiotem dostawy muszą zostać nabyte przez daną organizację w związku z przeprowadzoną zbiórką publiczną w rozumieniu ustawy o zbiorach publicznych⁴⁹. W treści rozporządzenia doprecyzowano przy tym, że chodzi tu zarówno o towary stanowiące ofiarę w naturze otrzymaną w drodze zbiórki publicznej, jak i o towary nabyte za środki pieniężne pozyskane z tego rodzaju zbiorów. Po trzecie, środki pieniężne uzyskane w wyniku wskazanej dostawy towarów zostaną w całości przeznaczone na cele określone w pozwoleniu na przeprowadzenie zbiórki publicznej. Po czwarte, dostawa nie może spowodować naruszenia warunków konkurencji⁵⁰.

ką podatku VAT fundacji organizujących aukcje charytatywne. <http://www.sejm.gov.pl/>

⁴⁴ Art. 281 i nast. dyrektywy 2006/112/WE.

⁴⁵ Art. 113 ustawy o VAT.

⁴⁶ Nie ciąży na nich wówczas obowiązek złożenia zgłoszenia rejestracyjnego, choć mogą dokonać takiego zgłoszenia.

⁴⁷ § 13 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2013 r., poz. 247 z późn. zm., dalej: rozporządzenie VAT).

⁴⁸ Załącznik nr 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 z późn. zm.).

⁴⁹ Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych (Dz.U. Nr 22, poz. 162 z późn. zm.)

⁵⁰ § 13 ust. 2 rozporządzenia VAT.

Na organizacji pożytku publicznego, która przeprowadza dostawy zwolnione, ciąży również dodatkowe obowiązki o charakterze formalnym. I tak, w przypadku towarów, których wartość rynkowa uwzględniająca podatek przekracza 2000 zł, konieczne jest posiadanie dokumentacji pozwalającej na identyfikację darczyńcy i potwierdzającej identyfikację darowizny, a w przypadku darowizny z terytorium państwa trzeciego także dokumentu celnego, z którego wynika, że import tego towaru nie korzystał z odrębnych zwolnień. Jeżeli towary będące przedmiotem dostawy zostały nabyte przez organizację pożytku publicznego za pieniądze pochodzące ze zbiórki publicznej, konieczne jest udokumentowanie tego nabycia posiadaną fakturą lub dokumentem celnym potwierdzającym, że import towarów nie korzystał z odrębnych zwolnień⁵¹.

3. Zwolnienie sprzedaży w trybie tzw. aukcji charytatywnych w świetle przepisów prawa Unii Europejskiej

Zwolnienia podatkowe stanowią odstępstwo od ogólnej zasady, zgodnie z którą podatkiem od wartości dodanej objęta jest każda dostawa i każda usługa świadczona odpłatnie przez podatnika⁵². Tym samym w warunkach wspólnego rynku państwom członkowskim nie może przysługiwać swoboda w ich kreowaniu, względy ochrony konkurencji wymagają bowiem takiego samego zakresu opodatkowania VAT na całym terytorium UE⁵³. Państwa członkowskie nie są uprawnione do wprowadzania zwolnień innych niż wynikające z dyrektywy 2006/112/WE, z wyjątkiem sytuacji, gdy zwolnienie wprowadzane jest jako szczególny środek stanowiący odstępstwo od przepisów dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania⁵⁴. Należy również podkreślić, że w systemie podatku od wartości dodanej zwolnienia mają specyficzny charakter i nie w każdej sytuacji są korzystne dla podatnika, oznaczają bowiem brak prawa do odliczenia podatku naliczonego. W związku z powyższym w sytuacji, w której prawo krajowe niezgodnie z prawem wspólnotowym przewiduje zwolnienie podatkowe dla danej czynności, podatnik może, powołując się na prawo wspólnotowe, wywodzić z niego swoje prawo do odliczenia podatku naliczonego i jednocześnie nie obejmować podatkiem danej czynności⁵⁵.

⁵¹ § 13 ust. 3 rozporządzenia VAT.

⁵² Zob. wyrok TS z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-287/00 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, opubl. „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 2002, s. I-05811; wyrok TS z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie C-8/01 *Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Østre Landsret – Dania*, opubl. „Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego” 2003, s. I-13711; A. Wesołowska, *Głosa do wyroku TS z dnia 14 czerwca 2007 r., C-434/05*, SIP LEX.

⁵³ Szerzej zob. A. Bartosiewicz, *op. cit.*; B. Terra, J. Kajus, *Guide to the European VAT Directives*, vol. 1, Amsterdam 2010, s. 697–698.

⁵⁴ Art. 395 dyrektywy 2006/112/WE.

⁵⁵ Zob. D. Prokop, *Komentarz do art. 132*, [w:] R. Namysłowski, D. Prokop (red.), *Dyrektywa VAT. Polska perspektywa. Komentarz*, Warszawa 2012, SIP LEX oraz powoływane tam orzecznictwo.

Dyrektywa 2006/112/WE przewiduje szereg zwolnień dotyczących czynności wykonywanych w interesie publicznym. W myśl obowiązujących przepisów państwa członkowskie zwalniają m.in. świadczenie usług i dostawę towarów w związku z organizowaniem imprez połączonych ze zbiórką pieniędzy wyłącznie na własne potrzeby, pod warunkiem, że zwolnienie z podatku nie spowoduje zakłóceń konkurencji⁵⁶. Z powyższej preferencji mogą jednak skorzystać jedynie te instytucje, których działalność podlega zwolnieniu w związku z wykonywaniem działalności w sferze: opieki szpitalnej i medycznej, opieki i pomocy społecznej wraz z usługami świadczonymi przez domy spokojnej starości, opieki nad dziećmi i młodzieżą, kształcenia dzieci i młodzieży, kształcenia powszechnego, zawodowego i wyższego lub przekwalifikowania, sportu i wychowania fizycznego oraz kultury. Zwolnienie dostawy towarów w związku z organizowaniem imprez połączonych ze zbiórką pieniędzy dotyczy również organizacji nienastawionych na osiąganie zysku, mających cele natury politycznej, związkowej, religijnej, patriotycznej, filozoficznej, filantropijnej lub obywatelskiej.

Przepisy dyrektywy 2006/112/WE przewidują zatem możliwość zwolnienia z VAT świadczenia usług i dostawy towarów w ramach imprez mających na celu gromadzenie funduszy niezbędnych do finansowania wskazanej powyżej działalności wykonywanej w interesie publicznym (ang. *funds-raising events*). Na gruncie powołanego przepisu podnoszona jest jednak wątpliwość, czy zwolnieniem mogą być objęte jedynie imprezy mające na celu wyłącznie gromadzenie funduszy, czy również te, które organizowane są ze względu na inne cele, a zbieranie funduszy stanowi jedynie jeden z ich elementów⁵⁷. Wydaje się, że w przypadku imprez takich jak charytatywne: bale, kolacje, wystawy, pokazy filmowe, konkursy, imprezy sportowe czy pokazy sztucznych ogni, zbieranie funduszy nie musi stanowić wyłączonego celu organizowanych imprez, powinno być jednak jednym z zasadniczych celów danego przedsięwzięcia⁵⁸. Wydarzeniem mającym na celu finansowanie korzystającej ze zwolnienia działalności pożytku publicznego może być również tzw. aukcja charytatywna, przeprowadzana samoistnie bądź w ramach innej imprezy, np. balu charytatywnego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że dyrektywa 2006/112/WE *explicite* upoważnia państwa członkowskie do wprowadzania wszelkich koniecznych ograniczeń związanych z analizowanym zwolnieniem. Ograniczenia te w szczególności mogą odnosić się do liczby organizowanych imprez lub wysokości wpływów dających prawo do zwolnienia z podatku⁵⁹.

⁵⁶ Art. 132 ust. 1 lit. o) dyrektywy 2006/112/WE.

⁵⁷ Zob. R. Namysłowski, *Gromadzenie funduszy na działalność zwolnioną z podatku*, [w:] *Dyrektywa VAT. Komentarz...*, s. 578–579.

⁵⁸ Wskazane imprezy korzystają ze zwolnienia z VAT w Wielkiej Brytanii. Zob. *Fund-raising Events: Exemption for Charities and Other Qualifying Bodies*. <http://www.hmrc.gov.uk/charities/fund-raising-events.htm>, <http://www.hmrc.gov.uk/charities/fund-raising-events.htm#whatk>.

⁵⁹ Art. 132 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE.

4. Konkluzje

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

Bodźce prawnopodatkowe stanowią istotny, powszechnie akceptowany i wykorzystywany w większości wysoko rozwiniętych państw, instrument kształtowania i propagowania prospołecznych postaw filantropijnych. Konstrukcja prawna każdej preferencji podatkowej musi jednak uwzględniać, obok zakładanego celu stymulacyjnego, ochronę wartości konstytucyjnej, jaką jest budżet państwa, a także – o czym się często zapomina proponując wprowadzenie nowych rozwiązań – istotę i zasady funkcjonowania danego podatku.

W świetle obowiązujących przepisów przekazanie towarów w ramach umowy zawartej w trybie aukcji na rzecz osoby dokonującej zapłaty wylicytowanej kwoty wyczerpuje przesłanki odpłatnej dostawy towarów w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług, czyli stanowi czynność objętą zakresem przedmiotowym VAT. Tym samym sprzedaż towarów w formie aukcji, dokonywana przez podatników w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług, podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych.

Przepisy dyrektywy 2006/112/WE przewidują możliwość zwolnienia z VAT świadczenia usług i dostawy towarów przez instytucje, których działalność jest zwolniona na mocy odrębnych regulacji, w związku z organizowaniem imprez mających na celu zbiórkę pieniędzy na wyłączne potrzeby takich instytucji. Imprezą/wydarzeniem spełniającym powyższe kryteria może być również aukcja charytatywna.

W obecnym stanie prawnym podmioty urządzające aukcje charytatywne mogą skorzystać ze zwolnienia dla tzw. drobnych przedsiębiorców bądź odrębnego zwolnienia przewidzianego w stosunku do dostawy towarów dokonywanej przez organizacje pożytku publicznego. Ponieważ zwolnieniem objęta jest wyłącznie dostawa tych towarów, które zostały nabyte w drodze darowizny otrzymanej w związku z prowadzoną zbiórką publiczną lub za środki pozyskane ze zbiórek publicznych, celowe wydaje się wprowadzenie stosownych zmian dostosowujących zasady przeprowadzania tego rodzaju zbiórek do współczesnych warunków. W ocenie organizacji pożytku publicznego rewizji wymagają także przepisy statuujące obowiązki formalnoprawne, od których uzależniona jest możliwość skorzystania z powyższej preferencji. Postulat ten, co do zasady, wydaje się uzasadniony. Liberalizacja przepisów nie może jednak doprowadzić do sytuacji, w której zwolnienie aukcji charytatywnych oprowadziłoby do zakłócenia konkurencji.

Rola podatków w realizacji celów społecznych

Podatki są sprężyną państwa.
Cyceron (106 p.n.e.–43 p.n.e.)

Rozwijając tę myśl, można powiedzieć, że umiejętne kreowanie, zarządzanie systemem podatkowym, odpowiednia przemyślana regulacja prawa podatkowego, może stać się motorem napędowym państwa. I odwrotnie, nieprzemyślane regulacje podatkowe, nadmierne obciążenia mogą i najczęściej powodują oprócz niezamierzonych reakcji obywateli, przedsiębiorców, spowolnienie rozwoju państwa, czy wręcz stagnację, a także zubożenie społeczeństwa.

Podatki bowiem są znacznym obciążeniem finansowym dla budżetu każdego gospodarstwa domowego i każdego przedsiębiorcy. Musimy jednak je płacić, gdyż jest to jednostronne świadczenie na rzecz państwa. Dany podatek pobierany jest na podstawie ustawy, czyli jednostronnej decyzji podmiotu ustanawiającego. Natomiast postępowanie w celu wymierzenia podatku podlega przepisom ordynacji podatkowej. W podatkach ważny jest też fakt, że podatnik nie ma żadnego bezpośredniego wpływu na wysokość obciążenia z tego tytułu, poza oczywiście udziałem w wyborach. Przeciwnie wtedy sami decydujemy, kto nas będzie reprezentował w parlamencie, i jakie ustawy, jaka regulacja prawna również w zakresie prawa podatkowego będzie obowiązywała.

Co do zasady narzekamy na podatki, ale nie można zapominać, że mają one ważne cele. Otóż podstawowy cel podatku oczywiście jest fiskalny, co oznacza, że należy on do publicznych dochodów, zasadniczych. Podatki dostarczają państwu lub samorządowi środków finansowych do prowadzenia podstawowych działań i realizacji ich zadań. Wpływ z podatków powiększają dochody budżetowe, z których są finansowane zadania ogólnospołeczne. Bez nich nie byłoby pieniędzy na szkolnictwo, publiczną służbę zdrowia, drogi, stadiony, obronność. Ta funkcja była podstawową przyczyną powołania do życia instytucji podatku. Człowiek w celu ochrony swojego bytu i istnienia tworzył grupy, plemiona, osady, gdzie dzielone były funkcje i zadania jego członków, i również oddawał część swoich zapasów, dóbr na funkcjonowanie i obronę swojej grupy. Można zatem powiedzieć, że podatek, danina, towarzyszą nam od zaczątków istnienia państwa.

Podatek jest świadczeniem bezzwrotnym, co oznacza, że legalnie pobrany podatek staje się własnością podmiotu, któremu się należy, i nie można go odzyskać. Jest to świadczenie nieodpłatne, czyli zobowiązany nie otrzymuje niczego w zamian za zapłacenie podatku. Ponadto, jest to świadczenie przymusowe, więc jeśli zobowiązany uchyliła się od jego regulowania, podmiot uprawniony do jego pobierania może oprzeć się na regulacjach prawnych służących do jego wyegzekwowania.

Podatki zatem pełnią funkcje, które, z jednej strony, mają charakter obiektywny – głównie utrzymanie państwa, z drugiej zaś – zmieniają się wraz przeobrażeniami ustrojowymi i społeczno-gospodarczymi.

Poza funkcją fiskalną wyodrębnić można jeszcze trzy podstawowe funkcje podatków: dystrybucyjną, stymulacyjną i informacyjną.

Funkcja dystrybucyjna polega na kształtowaniu dochodu i majątku będących w dyspozycji podatników. Dochód i majątek narodowy przemieszczany jest między podatnikami a związkami publicznoprawnymi, jakimi są państwo i organy samorządu terytorialnego. W ten sposób dokonywana jest korekta dochodów podmiotów prywatnych na rzecz publicznych.

Funkcja informacyjna polega na tym, że realizacja wpływów podatkowych ogółem lub z określonego podatku dostarcza informacji o prawidłowościach lub nieprawidłowościach w przebiegu procesów gospodarczych. Znaczne obniżenie wpływów od podmiotów gospodarczych może świadczyć np. o trudnościach ze zbytem produkcji lub wyegzekwowaniem należności od niektórych kontrahentów, lub też np. o zwiększeniu się szarej strefy, bądź wreszcie o kryzysie w danej dziedzinie, branży czy na danym rynku.

Ostatnia, ale bodaj najważniejsza w dzisiejszym świecie funkcja, to funkcja stymulacyjna. Oznacza ona wykorzystywanie instrumentów podatkowych w celu wywarcia wpływu na warunki działania jednostek oraz na kierunki i tempo ich rozwoju, na zachowania obywateli i przedsiębiorców. Funkcja stymulacyjna urzeczywistnia się poprzez zróżnicowanie obciążeń podatkowych, dzięki czemu podatek może wpłynąć zachęcająco lub zniechęcająco na decyzje w sprawie podejmowania lub likwidowania działalności, zatrudniania pracowników, stopy bezrobocia, zakupu określonych dóbr, a nawet na liczbę zawieranych małżeństw czy rodzących się dzieci. Dlatego podatek powinien mieć również inne cele oprócz finansowego, fiskalnego, takie jak cele gospodarcze i cele społeczne. Praktycznym wyrazem realizacji tej funkcji w sensie pozytywnym jest system zwolnień i ulg podatkowych, które dziś są wykorzystywane w regulacjach prawnych większości państw na świecie.

Oddziaływanie podatków na sferę społeczną może mieć charakter globalny/ogólny lub selektywny. Ogólny, bo poprzez podatki zmniejszyć można nierówności występujące w społeczeństwie, w tym w zakresie ubóstwa, np. poprzez zastosowanie progresywnych podatków dochodowych i spadkowych, wyłączenie z opodatkowania dochodów osób najmniej zarabiających, wyłączenie spod opodatkowania artykułów pierwszej po-

trzeby i wysokie opodatkowanie artykułów luksusowych, preferencyjne opodatkowanie rodziców samotnie wychowujących dzieci. Za pomocą podatków można także walczyć z alkoholizmem, zwiększając stawki podatkowe na napoje alkoholowe. Ulgi na koszty utrzymania dzieci czy zmniejszone podatki spadkowe są podatkowymi elementami polityki prorodzinnej, natomiast dochody podatkowe mogą być przeznaczone na finansowanie instytucji pomocy społecznej.

Selektywne oddziaływanie to użycie procedur podatkowych np. do rozwoju badań naukowych, ustanawiając system ulg skłaniających do wzrostu nakładów przedsiębiorstw na badania, czy rozładowanie kryzysu mieszkaniowego, stymulując inwestycje budowy czy zakupy domów i mieszkań. Selektywne działanie podatku ma miejsce wtedy, gdy państwo chce wymusić konkretne zachowania konkretnych podatników lub uzyskać środki na konkretne cele.

Przykładami oddziaływania na naszą polską rzeczywistość gospodarczą i społeczną niech będą tzw. duża ulga podatkowa (duża liczba nowych mieszkań, ale i brak zawieranych małżeństw), czy specjalne strefy ekonomiczne, które przyciągają przedsiębiorców, zwiększają zatrudnienie w danym regionie, a tym samym wpływają pośrednio też na zmniejszenie poziomu ubóstwa tego regionu.

Racjonalny, przemyślany system podatkowy powinien odpowiadać przede wszystkim wymogom sformułowanym przez teorię podatków, w zakresie dotyczącym pojęcia granic opodatkowania.

Opodatkowując swoich obywateli, władza publiczna powinna przestrzegać pewnych zasad, w szczególności zasady ochrony źródła podatku i możliwości świadczenia. Pobieranie podatków nie powinno zatem prowadzić do rezygnacji przez podatników np. z prowadzenia działalności gospodarczej, legalnego zatrudnienia. Rozważania o funkcji fiskalnej i redystrybucyjnej podatków prowadzą do pytania: ile państwo podatnikowi można zabrać, aby nie tylko nie unicestwić jego zdolności podatkowej, ale wręcz tę zdolność rozwinąć. Innymi słowy jest to pytanie o granice opodatkowania. We współczesnych, wysoko rozwiniętych państwach granice opodatkowania zaczęły być wyznaczane pozafiskalnymi zamierzeniami państwa, głównie w sferach społeczno-socjalnych, w tym w zakresie walki z ubóstwem.

Podsumowując, podatki mogą zmienić rzeczywistość gospodarczą i społeczną, są konieczne ale muszą być nakładane w sposób przemyślany, mają bowiem ogromną siłę rażenia we współczesnym świecie.

Odwrócony kredyt hipoteczny – lekarstwo na ubóstwo emerytów (seniorów, osób starszych)?

1. Uwagi wstępne

W związku z trwającymi pracami legislacyjnymi nad poselskim projektem ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym¹, aktualnym ostatnio problemem jest kwestia kształtu regulacji prawnej nowej usługi finansowej, jaką jest odwrócony kredyt hipoteczny, będący szczególnym rodzajem umowy kredytu zabezpieczonego hipoteką na nieruchomości².

Pogorszenie sytuacji ekonomicznej osób starszych powoduje, że wielu emerytów, których świadczenia emerytalne kształtują się na poziomie znacznie niższym od uzyskiwanych przez nich wcześniej wynagrodzeń za pracę, poszukuje dodatkowych źródeł finansowania swoich potrzeb³. Jednym z instrumentów umożliwiających uzyskanie dodatkowych środków finansowych może być funkcjonująca od kilkudziesięciu lat, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych⁴ i Wielkiej Brytanii⁵, usługa fi-

¹ Druk nr 1442, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl, zwany dalej projektem u.o.k.h.

² Por.: stanowisko Rządu RP wobec poselskiego projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym (druk 1442) z dnia 29 października 2013 r., s. 1, dostępne na stronie www.sejm.gov.pl

³ Według GUS dziś w kraju żyje 4,3 mln osób mających 68 lub więcej lat, a za 17 lat ich liczba wzrośnie do 7,1 mln. 44%. obecnych seniorów ma emeryturę poniżej 1,6 tys. zł brutto. Często brakuje im np. na nieprzewidziane wydatki czy lekarstwa. Dlatego popularnością cieszy się dożywotnia renta hipoteczna (zwana też odwróconą hipoteką). Według Agencji Informacyjnej Newseria w ostatnich latach zawarto 6 tys. umów o taką rentę w zamian za przeniesienie prawa własności domu na firmę świadczącą usługę.

⁴ Największym rynkiem odwróconej hipoteki są Stany Zjednoczone, gdzie w latach 70. XX w. idea *reverse mortgage* została zaadaptowana i rozwinięta przez prywatnych bankierów – szerzej: www.reversemortgageinfo.com/all-reverse-mortgage/history-of-reverse-mortgage; W. Daruk, M. Gomułka, *Odwrócona hipoteka, czyli nowy rynek dla polskiej bankowości*, www.sknb.ue.poznan.pl; I. Olejnik, *Odwrócona hipoteka jako finansowe zabezpieczenie przyszłości emerytalnej*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 2, numer tematyczny pt. *Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie*, cz. I, pod red. F. Chybalskiego, s. 56–58; M. Dudek, *Odwrócona hipoteka nadchodzi*, <http://dom.money.pl/wiadomosci/artukul/odwrocona;hipoteka;nadchodzi,21,0,271125.html>, 15.02.2010.

⁵ Szerzej na temat kształtu normatywnego instytucji hipoteki odwróconej zob. *Projekt założeń do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym z dnia 5 stycznia 2012 r. (RM-l 0-l 04-l I)*, s. 6-3 wraz z analizą wpływu projektu założeń do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym na obywateli, powoływany dalej jako z.p.okh, dostępny na stronie <http://legislacja.rcl.gov.pl>; P. Armada-Rudnik, *Odwrócony kredyt hipoteczny na tle założeń Ministerstwa Finansów z 19.4.2010 r.*, „Nieruchomości” 2011, nr 1.; A. Huterska, R. Huterski, *Wybrane problemy funkcjonowania odwrotnego kredytu hipotecznego jako formy uzupełniającej publiczny system emerytalny w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 2, numer tematyczny pt. *Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie*, cz. I, pod red. F. Chybalskiego, s. 59–61

nansowa – odwrócony kredyt hipoteczny (ang. *reverse mortgage*) – która umożliwia czerpanie korzyści ze zgromadzonych wcześniej zasobów majątkowych. Jej istota sprowadza się do odmrożenia zakumulowanego w nieruchomości kapitału w płynne środki finansowe. Dzięki temu seniorowi wypłacany jest zamrożony w nieruchomości kapitał, np. w formie rat.

W związku z narastającymi problemami demograficznymi i dylematami dotyczącymi sposobów zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczeń emerytalnych powiększającej się grupie emerytów coraz więcej krajów w ostatnim czasie wspiera rozwój odwróconych kredytów hipotecznych. Także w Polsce w styczniu 2012 r. pod obrady Rady Ministrów skierowany został projekt założeń do ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, a obecnie w Sejmie trwają prace legislacyjne⁶ nad poselskim projektem ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym.

Wprowadzenie w Polsce regulacji prawnych dotyczących odwróconego kredytu hipotecznego umożliwi osobom, którym przysługuje prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego gruntu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, uzyskanie dodatkowych środków finansowych na tzw. życie poprzez odmrożenie kapitału zakumulowanego w nieruchomościach. Usługi te mają świadczyć tzw. instytucje kredytujące, których działalność ma być objęta nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego (organu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce) lub właściwych organów nadzoru w innych niż Polska państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Potrzeba i cel uchwalenia regulacji prawnych w tym zakresie jest tym bardziej istotna, że w Polsce pojawiła się na rynku usługa spełniająca podobną funkcję do umów odwróconego kredytu hipotecznego, która może być oferowana przez podmioty niepodlegające nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, tzw. modelu sprzedażowego opartego na konstrukcji umowy dożywocia uregulowanej przepisami kodeksu cywilnego⁷. Umowa ta polega na przeniesieniu prawa do nieruchomości na świadczeniodawcę w zamian za zobowiązanie się przez niego do wypłaty beneficjentowi dożywotniej renty oraz zapewnienie prawa dożywotniego zamieszkania w nieruchomości.

Celem niniejszego opracowania nie jest szczegółowa analiza⁸ i ocena rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, ale jedynie wskazanie możliwości i zagrożeń, jakie może nieść ta nowa usługa finansowa i jej podobne,

⁶ W dniu 2 kwietnia 2013 r. projekt wpłynął do Sejmu – druk nr 1442. Dnia 11 czerwca 2013 r. skierowano go do I czytania na posiedzeniu Sejmu, 11 lipca 2013 r. I czytanie na posiedzeniu Sejmu, nr posiedzenia: 45, skierowano do: Komisji Finansów Publicznych. Trwają obecnie prace w podkomisjach – Komisja Sejmowa Finansów Publicznych w dniu 27 sierpnia 2013 r. skierowała go do podkomisji stałej do spraw instytucji finansowych, których posiedzenia odbyły się 11 września 2013 r. oraz 22 stycznia 2014 r.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.

⁸ Patrz szerzej na temat uwag do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym w stanowiskach: opinia PGSP, OPZZ, SN z dnia 28 lipca 2013 r.; opinia PG z dnia 12 czerwca 2013 r.; opinia NSZZ i KRN z dnia 18 czerwca 2013 r.; opinia PGSP, OPZZ, SN z 28 lipca 2013 r.; stanowisko Rządu RP wobec poselskiego projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym (druk 1442) z dnia 29 października 2013 r.; dostępne na stronie www.sejm.gov.pl.

już świadczone przez niektóre instytucje finansowe, ich odbiorcom (potencjalnym klientom – kredytobiorcom), którymi w istocie są seniorzy (emeryci).

2. Istota instytucji odwróconego kredytu hipotecznego

Odwrocony kredyt hipoteczny zaliczany jest do grupy usług tzw. *equity release*⁹ (ERS), tj. umożliwiających przekształcenie nie płynnego kapitału zakumulowanego w nieruchomości w płynne środki finansowe. Zgodnie z definicją wprowadzoną w opracowaniu *Study on Equity Release Schemes in the EU*¹⁰, opublikowanym przez Komisję Europejską w styczniu 2009 r., aby usługa mogła być zakwalifikowana jako *equity release*, musi: być usługą finansową, zapewniać źródło płynności na przyszłość, gwarantować dożywotnie prawo zamieszkiwania w nieruchomości, opierać spłatę wyłącznie na wartości nieruchomości.

Usługa odwróconego kredytu hipotecznego jest skierowana do osób starszych i polega na tym, że instytucja kredytująca (nie tylko bank) wypłaca klientowi określoną kwotę pieniędzy, która jest zabezpieczona hipoteką na nieruchomości. Kredytobiorca pozostaje do końca życia właścicielem tej nieruchomości, a po jego śmierci własność nieruchomości zostaje przeniesiona na bank, który – w zależności od uzgodnień – przyjmuje spłatę kredytu przez spadkobierców lub sprzedaje nieruchomość. W tym drugim przypadku spadkobiercy otrzymują różnicę między kwotą kredytu a kwotą uzyskaną w procesie sprzedaży. Istotą odwróconego kredytu hipotecznego jest brak obowiązku jego zwrotu do dnia śmierci kredytobiorcy lub, w zależności od przyjętych rozwiązań prawnych, do określonego momentu po śmierci kredytobiorcy. Zaspokojenie roszczenia instytucji kredytującej następuje, co do zasady, z kwoty uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości. Umożliwia on osobom posiadającym prawo własności albo inne prawa do nieruchomości uzyskanie dodatkowych środków finansowych przez „odmrożenie” kapitału zakumulowanego w posiadanych nieruchomościach w ramach usług świadczonych przez podmioty świadczące tę usługę.

3. Kredyt hipoteczny a odwrócony kredyt hipoteczny

Istotę instrumentu odwróconej hipoteki rozpatrywać trzeba w odniesieniu do kredytu hipotecznego, którego jest odwrotnością. W przypadku odwróconej hipoteki kredytobiorcą jest osoba fizyczna, ściślej właściciel nieruchomości, przy czym krąg podmiotów mogących być klientami tej usługi ulega zawężeniu, gdyż są to przede wszystkim osoby starsze o szczególnej sytuacji finansowej, często też rodzinnej z uwagi na brak

⁹ U. Reifner, S. Clerc-Renaud, E.F. Pérez-Carrillo, A. Tiffe, M. Knobloch, *Study on Equity Release Schemes in the EU, Part I: General Report*, Institut für Finanzdienstleistungen, 2009, s. 15.

¹⁰ *Study on Equity Release Schemes in the EU*, Project No. MARKT/2007/23/H submitted by Prof. Dr Udo Reifner, Sebastien Clerc-Renaud, Dr Elena F. Perez-Carillo, Dr Achim Tiffe, Michael Knobloch, Institut für Finanzdienstleistungen e. V., styczeń 2009.

dzieci. Wskazuje się, że grupę potencjalnych adresatów odwróconej hipoteki można podzielić ze względu na ich motywację na starsze, majątne osoby, które nie mogą wyznaczyć spadkobiercy, osoby, które nie są w stanie pokryć swoich wydatków z emerytury, lub po prostu osoby samotne¹¹.

Z kredytu hipotecznego korzystają w większości ludzie znajdujący się w innej grupie wiekowej (osoby młode) oraz na innym etapie życia w porównaniu do seniorów, do których kieruje się odwrócony kredyt hipoteczny. Wynika to z długiego okresu kredytowania, ponieważ zobowiązanie w postaci kredytu hipotecznego zaciąga się przeważnie na 20, 30 lub więcej lat. Kredyt hipoteczny zaciągają osoby fizyczne w celu sfinansowania inwestycji w nieruchomości. Umowa kredytowa z góry określa kwotę kredytu, którą kredytobiorca jest zobowiązany spłacać w formie regularnych rat.

W przypadku odwróconej hipoteki dłużnikiem jest również kredytobiorca, czyli senior, który otrzymuje od kredytodawcy zaliczki tworzące dopiero wartość kredytu, którego spłatę powoduje zaistnienie jednej z przesłanek (np. śmierć kredytobiorcy).

Instrument odwróconego kredytu hipotecznego znajduje zastosowanie przy stanie początkowym, w którym osoba fizyczna jest już właścicielem nieruchomości, a po zakończeniu umowy przedmiot zabezpieczenia, czyli nieruchomość, przechodzi na kredytodawcę. W zamian za to kredytobiorca przez czas trwania umowy otrzymuje cykliczne świadczenie pieniężne (płatność w ratach). Nie jest to jedyna możliwa forma wypłaty, dopuszczalne są bowiem również inne postaci, takie jak: jednorazowy przelew na konto, linia kredytowa o ustalonym limicie¹². Charakterystyczną cechą jest co do zasady brak znajomości wysokości kredytu, kwota nie jest z góry określona¹³.

W przypadku tradycyjnego kredytu hipotecznego z każdą kolejną zapłatą raty dług w postaci zobowiązania wobec banku maleje, ale kapitał wzrasta. Mimo iż kredytobiorca stanie się właścicielem dopiero z chwilą uregulowania zobowiązania w całości, to można powiedzieć, że z każdą kolejną ratą przybliża się do tego końcowego efektu. Inaczej kształtuje się sytuacja, gdy idzie o odwrócony kredyt hipoteczny – każde kolejne cykliczne świadczenie implikuje wzrost długu, a kapitał niejako maleje, ponieważ kredytobiorca oddala się od posiadanego prawa własności do nieruchomości. Kolejną odmienną cechą stanowią wymagania stawiane potencjalnemu klientowi instytucji. Warunkiem udzielenia kredytu hipotecznego jest posiadanie zdolności kredytowej, ustalonej w przeważającej mierze na podstawie osiąganych dochodów, ewentualnie ustanowienie prawnych form zabezpieczenia kredytu. W przypadku odwróconego kredytu hipotecznego za takie kryterium uchodzi z jednej strony prawo własności do nieruchomości, z drugiej – wartość kredytu ustala się na podstawie wartości nieruchomości. Z uwagi na

¹¹ A. Maćkowska, *Reverse mortgage – odwrócona hipoteka*, [w]: K. Gabryelczyk (red.), *Private asset & health management, Nowe instrumenty i usługi finansowe*, Warszawa 2009, s. 327.

¹² M. Wielgo, *Emerytura za hipotekę*, „Gazeta Wyborcza”, 25 lipca 2012.

¹³ A. Maćkowska, *op. cit.*, s. 328.

to nie trzeba legitymować się zdolnością kredytową. Wynika to z faktu, że zaciąganie takiego zobowiązania spowodowane jest innymi motywami.

Instrument ten nie jest jednolity, wyróżnia się bowiem w jego obrębie dwa modele: pożyczkowy, określany też jako kredytowy (*loan model*), i sprzedażowy (*sale model*). Podstawę tej klasyfikacji stanowi moment sprzedaży nieruchomości, czyli przekazania prawa własności. W modelu typu pożyczkowego momentem sprzedaży jest koniec umowy, tj. śmierć właściciela. W modelu sprzedażowym prawo własności do nieruchomości przechodzi już z chwilą podpisania umowy. Po zawarciu umowy typu sprzedażowego właścicielem staje się instytucja finansowa, w przeciwieństwie do poprzedniej, w której właścicielem pozostaje klient-konsument aż do śmierci. Takie ukształtowanie determinuje odmienne skutki prawne, dlatego ogromne znaczenie, zwłaszcza dla konsumentów, ma świadome odróżnianie tych wariantów.

4. Wady i zalety odwróconego kredytu hipotecznego

Podstawową zaletą usługi odwróconego kredytu hipotecznego jest możliwość uzyskania dodatkowych środków pieniężnych, stanowiących uzupełnienie świadczeń otrzymywanych z systemu emerytalnego. Odgrywa to znaczącą rolę z uwagi na rosnące wraz z wiekiem potrzeby wynikające z konieczności pokrywania kosztów związanych m.in. z opieką medyczną. Środki te mogą stanowić podstawę do zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych w szerszym zakresie i być swobodnie rozporządzane przez kredytobiorcę, a ponadto dochód ten nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych¹⁴. Uruchomienie tych środków z nieruchomości stanowi swego rodzaju częściowy zwrot nakładów pieniężnych poniesionych w celu nabycia tejże nieruchomości najczęściej przy wykorzystaniu kredytu hipotecznego, stanowiącego podstawę odwróconego kredytu hipotecznego. Elementem obligatoryjnym do skorzystania z usługi jest tytuł prawny do nieruchomości w postaci prawa własności. Nie wymaga się jednak zdolności kredytowej, jej brak nie stanowi przeszkody do zawarcia umowy. Zaletą tego instrumentu jest ponadto prawo do dożywotniego zamieszkiwania w nieruchomości będącej przedmiotem umowy, w wariantcie kredytowym oprócz tej możliwości pozostaje również prawo własności przy kredytobiorcy aż do momentu jego śmierci. Oprócz tego w przypadku istnienia spadkobierców mają oni po śmierci kredytobiorcy pewne uprawnienia¹⁵. Odwrócony kredyt hipoteczny bowiem nie niweluje prawa do dziedziczenia. Zakłada się możliwość spłaty przez nich zobowiązania powstającego na rzecz instytucji po śmierci kredytobiorcy. Zgodnie z art. 17 projektu u.o.k.h., gdy spadkobiercy chcą

¹⁴ A. Maćkowska, *op. cit.*, s. 331.

¹⁵ Na temat pewnych zastrzeżeń co do uregulowania praw spadkobierców patrz: stanowiska do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym: stanowisko Sądu Najwyższego Biura Studiów i Analiz z dnia 25 czerwca 2013 r, s. 2; stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 11 czerwca 2013 r.; s. 2; S. Pawłęga, *Ocena założeń Ministerstwa Finansów do ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, nr 3, s. 59

zachować prawo do nieruchomości, mogą spłacić wartość udzielonego kredytu hipotecznego wraz z odsetkami. Termin na dokonanie tej spłaty wynosi 12 miesięcy od dnia otwarcia spadku. Mimo że instrument odwróconego kredytu hipotecznego posiada spory potencjał i niesie ze sobą wiele zalet zarówno dla kredytobiorcy, jak i kredytodawcy, kryje się w nim także niebezpieczeństwo oraz wady wynikające przede wszystkim z charakteru przedmiotu umowy, czyli nieruchomości, na której nabycie konsumenci pracują wiele lat, spłacając zaciągnięte w tym celu zobowiązania często całe życie.

Niezwykle istotną kwestią jest to, aby instytucja kredytująca poinformowała klientów o wszelkich skutkach zawarcia umowy. Kredytodawca powinien dążyć do umożliwienia klientom podjęcia świadomych i przemyślanych decyzji dzięki kompleksowej obsłudze doradczo-informacyjnej. Ponadto zagrożeniem jest ryzyko nieuczciwej wyceny wartości nieruchomości, istnieje bowiem możliwość ustalenia jej wysokości celowo poniżej wartości rynkowej. Zbyt niska wycena implikuje niższe świadczenia wypłacane kredytobiorcy. Kolejną wadą, wynikającą z istoty instrumentu, jest niemożność określenia czasu trwania umowy. Wynika to z faktu, iż nie można przewidzieć momentu śmierci kredytobiorcy. Instytucja kredytująca, gdy czas trwania życia seniora po zawarciu umowy nie jest zbyt długi, w przypadku świadczeń comiesięcznych, zdąży wypłacić świadczenia stanowiące zaledwie niewielki ułamek rzeczywistej wartości nieruchomości¹⁶. Ponadto same banki narażone są na ryzyko, które wiąże się z wartością nieruchomości. Może ona ulegać zmianom pod wpływem warunków na rynku, w tym też tendencji spadkowej. Niedogodnością mogą być też koszty związane z udzieleniem kredytu, m.in. wycena nieruchomości. Zakłady ubezpieczeń oferują od niedawna produkty minimalizujące to ryzyko dla kredytów hipotecznych, tzn. oferują ubezpieczenia od zmian wartości nieruchomości¹⁷. Oprócz jednorazowych obciążeń na kredytobiorcy spoczywają obowiązki, które zobowiązany jest wypełniać w sposób ciągły przez czas trwania umowy. Do obowiązków tych należy utrzymywanie nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym, ubezpieczenie od zdarzeń losowych. Co więcej kredyt ten wpływa w określony sposób na użytkowanie nieruchomości, ponieważ klient traci niejako pełną suwerenność w sprawach dotyczących przedmiotu zawieranej umowy, nie ma bowiem zdolności samodzielnego dokonywania znaczących zmian przykładowo w układzie pomieszczeń bez zgody instytucji kredytującej¹⁸.

Inwestycja taka jest bezpieczną alokacją kapitału, a co więcej wpisana w istotę umowy jej długotrwałość zniechęca klientów do wypowiedzania czy zrywania umów tego typu¹⁹. Nie ulega wątpliwości, że zainteresowanie banków instrumentem odwróconej hipoteki uzasadnione jest korzyściami, jakie mogą w wyniku takiej umowy uzyskać.

¹⁶ A. Maćkowska, *op. cit.*, s. 332

¹⁷ E. Poprawska, P. Kowalczyk, *Odwrócona hipoteka (reverse mortgage)*, [w]: A. Szlęgowska (red.), *Współczesna bankowość hipoteczna*, Warszawa 2010, s. 91.

¹⁸ www.ign.org.pl

¹⁹ W. Daruk, M. Gomułka, *op. cit.*

Niepodważalną zaletą odwróconej hipoteki jest dostęp do dodatkowych środków finansowych, o co niejednokrotnie trudno na emeryturze czy rencie. Dla wielu instytucji finansowych osoby starsze nie są atrakcyjnymi klientami, przez co ich dostęp do kredytów jest utrudniony. Innym plusem odwróconej hipoteki jest to, że podpisanie umowy nie wiąże się z koniecznością opuszczenia domu (mieszkania). Ponadto uzyskane z tego tytułu pieniądze nie są opodatkowane.

Zagrożeniem związanym z odwróconą hipoteką są ograniczenia w użytkowaniu nieruchomości, ponieważ nie można jej przekazać bliskim w spadku. Najważniejszą jednak wadą tego rozwiązania jest obniżona wysokość wynagrodzenia otrzymywanego w zamian za nieruchomość, dlatego że wartość nieruchomości określana jest przez bank, który na tej podstawie wylicza przysługującą należność. To sprawia, że w efekcie klienci otrzymują łączną kwotę od 30 do 60% wartości domu lub mieszkania.

5. Regulacja prawna odwróconego kredytu hipotecznego w Polsce w świetle projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym

Obecnie na rynku funkcjonuje jedynie umowa dożywocia, uregulowana w kodeksie cywilnym, która polega na przeniesieniu prawa do nieruchomości w zamian za zobowiązanie się przez fundusz hipoteczny do zapewnienia osobie będącej stroną umowy dożywotniej renty oraz prawa dożywotniego mieszkania w nieruchomości. Nie ma jednak praktycznie żadnych reguł i zasad kontroli nad podmiotami, które takie umowy oferują, co może czasem prowadzić do nadużyć.

Podstawowym problemem obecnie jest fakt, że fundusze hipoteczne, które świadczą usługi oparte na umowie dożywocia, znajdują się poza zasięgiem kontroli instytucji państwowych, np. Komisji Nadzoru Finansowego. Klientom nie przysługuje odpowiednia ochrona prawna, ponieważ oprócz przepisów kodeksu cywilnego nie wprowadzono regulacji, które dotyczyłyby *stricte* dożywotniej renty za mieszkanie. Na podmioty te nie zostały nałożone obowiązki z zakresu należytego informowania kredytobiorców o specyfice produktu finansowego oraz skutkach, jakie wywołuje. Konieczne jest wprowadzenie definicji podmiotów mogących świadczyć usługi sprzedaży nieruchomości z prawem dożywocia w sposób profesjonalny. Co więcej, należy ją sformułować w taki sposób, by nie ograniczała w zawieraniu umów pierwotnego kręgu adresatów, czyli osób fizycznych pozostających w stosunku bliskości ze zbywcą nieruchomości.

W Sejmie trwają prace legislacyjne nad poselskim projektem ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym autorstwa klubu SLD. Procedowana w Sejmie ustawa reguluje zasady udzielania odwróconego kredytu hipotecznego osobom fizycznym, którym przysługuje prawo własności nieruchomości, prawo własności ułamkowej części nieruchomości, prawo użytkowania wieczystego gruntu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Projekt ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, który w dużej mierze bazuje na rozwiązaniach przyjętych dla regulacji prawnej kredytu konsumenckiego zawartej w ustawie o kredycie konsumenckim²⁰, zapewnia ochronę interesów klientów korzystających z tej usługi, przewidując m.in. zasady odstąpienia od takiej umowy, obowiązek informowania o wszystkich najważniejszych kwestiach z nią związanych, zagwarantowanie prawa do przedterminowej spłaty kredytu oraz ograniczenie możliwości wypowiedzenia umowy przez instytucję kredytującą do ściśle określonych przypadków.

„Różnica pomiędzy umową dożywocia a umową odwróconego kredytu hipotecznego polega przede wszystkim na momencie przeniesienia prawa do nieruchomości na beneficjenta oraz na sposobie zabezpieczenia interesów spadkobierców beneficjenta. W przypadku umowy dożywocia instytucja finansująca nabywa prawo do nieruchomości z chwilą zawarcia umowy. Dla spadkobierców beneficjenta takiej umowy oznacza to całkowitą utratę prawa do nieruchomości”²¹.

Umowa odwróconego kredytu hipotecznego oznacza natomiast, że prawo do nieruchomości zostaje przeniesione na instytucję kredytującą dopiero po śmierci kredytobiorcy. Instytucja kredytująca umożliwi spadkobiercom kredytobiorcy spłatę odwróconego kredytu hipotecznego wraz z odsetkami i innymi kosztami lub zobowiązać się do jej spłaty w terminie 12 miesięcy od dnia otwarcia spadku (dzień śmierci kredytobiorcy).

Zabezpieczeniem transakcji będzie hipoteka ustanowiona na nieruchomości lub na określonym prawie do nieruchomości. Po śmierci beneficjenta jego spadkobiercy mogą podjąć decyzję o spłacie kredytu i zachowaniu prawa do nieruchomości lub o przeniesieniu prawa do nieruchomości na instytucję kredytującą. Jednocześnie nawet w przypadku przeniesienia prawa do nieruchomości na instytucję kredytującą spadkobiercy uzyskają kwotę różnicy pomiędzy wartością roszczenia instytucji kredytującej a wartością nieruchomości, o ile będzie ona dodatnia. Jeżeli natomiast beneficjent umowy odwróconego kredytu hipotecznego nie ma spadkobierców, nadwyżka ze sprzedaży nieruchomości zostanie przekazana, zgodnie z przepisami prawa spadkowego, na rzecz gminy lub Skarbu Państwa.

W projekcie u.o.k.h. zrezygnowano z wprowadzenia minimalnego wieku kredytobiorcy, powołując się na fakt, iż jego wprowadzenie ograniczałoby w znaczny sposób krąg beneficjentów tego rozwiązania. Mimo to, biorąc pod uwagę konstrukcję umowy, główny krąg beneficjentów stanowią osoby starsze. Z uwagi na ich z reguły słabszą pozycję negocjacyjną i niewielki poziom świadomości prawnej istnieje wysokie ryzyko dezinformacji, w tym ryzyko nieodróżniania modelu sprzedażowego od kredytowego o odmiennych skutkach prawnych²².

²⁰ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. Nr 126, poz. 715 z późn. zm.)

²¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, s. 1.

²² E. Macierzyńska-Franaszczyk, *Ryzyka kredytobiorcy – beneficjenta odwróconego kredytu hipotecznego i instrumenty jego ochrony prawnej*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 3, numer tematyczny pt. *Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie*, cz. II, pod red. F. Chybalskiego, s. 36-38.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 projektu u.o.k.h., zawierającym definicję umowy odwróconego kredytu hipotecznego, jest nią umowa stanowiąca szczególny rodzaj umowy kredytu określonej w art. 69 pr. bank., którego zabezpieczenie stanowi hipoteka ustanowiona na nieruchomości lub określonym prawie do nieruchomości, tj. prawie własności nieruchomości, lub prawie własności ułamkowej części nieruchomości, lub prawie użytkowania wieczystego gruntu, lub spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu. Projektodawca wskazuje, że umowa ma charakter dwustronnie zobowiązujący. Instytucja kredytująca zobowiązuje się do zapłaty określonego świadczenia pieniężnego kredytobiorcy, które zostaje zabezpieczone hipoteką na nieruchomości, z tym że nie ogranicza formy zapłaty tego świadczenia do cyklicznych rat. Strony mogą ustalić, że zobowiązanie to instytucja wypełni za pomocą jednorazowej wpłaty. Kredytobiorca natomiast zobowiązuje się do wywiązywania się z określonych obowiązków ustalonych w ustawie, które dotyczą nieruchomości. Istotnym *novum* jest przysługujące instytucji kredytującej roszczenie o przeniesienie prawa do nieruchomości z tytułu zawartej umowy.

Z uwagi na dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa beneficjentom, pewności oraz ciągłości świadczenia usługi odwróconej hipoteki, projektodawca ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do prowadzenia takiej działalności. Zgodnie z art. 3 pkt 2 projektu u.o.k.h. odwrócony kredyt hipoteczny będą oferować instytucje kredytujące, tj. podmioty będące bankiem²³, oddziałem banku zagranicznego²⁴, oddziałem instytucji kredytowej²⁵ oraz instytucją kredytową²⁶ prowadzącą działalność transgranicznie

²³ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.), powoływanej dalej: pr. bank., bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym.

²⁴ Bank zagraniczny jest to bank mający siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej, na terytorium państwa niebędącego członkiem Unii Europejskiej (art. 4 ust. 1 pkt 2 pr. bank.). Natomiast oddział banku zagranicznego to jednostka organizacyjna banku zagranicznego wykonująca w jego imieniu i na jego rzecz wszystkie lub niektóre czynności wynikające z zezwolenia udzielonego temu bankowi, przy czym wszystkie jednostki organizacyjne danego banku zagranicznego odpowiadające powyższym cechom, utworzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za jeden oddział (art. 4 ust. 1 pkt 20 pr. bank.).

²⁵ Oddział instytucji kredytowej – jednostka organizacyjna instytucji kredytowej wykonująca w jej imieniu i na jej rzecz wszystkie lub niektóre czynności wynikające z zezwolenia udzielonego tej instytucji kredytowej, przy czym wszystkie jednostki organizacyjne danej instytucji kredytowej odpowiadające powyższym cechom, utworzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za jeden oddział (art. 4 ust. 1 pkt 18 pr. bank.).

²⁶ Instytucja kredytowa jest podmiotem mającym swoją siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, zwanych dalej „państwami członkowskimi”, prowadzącym we własnym imieniu i na własny rachunek, na podstawie zezwolenia właściwych władz nadzorczych, działalność polegającą na przyjmowaniu depozytów lub innych środków powierzonych pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym i udzielaniu kredytów lub na wydawaniu pieniądza elektronicznego (art. 4 ust. 1 pkt 17 pr. bank.). Jest to tzw. wąska definicja instytucji kredytowych stworzona na potrzeby ustawy Prawo bankowe w odniesieniu do dopuszczania jej do działalności w Polsce i sprawowania nad nią nadzoru. Ogranicza ona zastosowanie tego pojęcia do odpowiednich podmiotów mających siedzibę za granicą Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium jednego z państw członkowskich Unii i nie ma zastosowania do banków polskich oraz do jednostek organizacyjnych innych niż banki, które mogą wykonywać czynności zastrzeżone dla banków, jeżeli przepisy innych ustaw je do tego upoważniają (czyli tzw. parabanków). Nie zalicza się banków i parabanków w Polsce do instytucji kredytowych, chociaż są one tak traktowane przez instytucje unijne. Działalność transgraniczna – wykonywanie przez instytucję kredytową na terytorium

(w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe). Dzięki temu będzie możliwa kontrola nad tymi instytucjami ze strony Komisji Nadzoru Finansowego oraz jej odpowiedników w innych państwach UE.

Wprowadzenie tak rozumianych instytucji kredytujących ma na celu ograniczenie działalności do profesjonalnych podmiotów, które są zdolne i odpowiednio wyposażone do świadczenia takich usług, a ponadto podlegają należytemu nadzorowi ze strony organów państwowych, przede wszystkim Komisji Nadzoru Finansowego, lub w przypadku działalności transgranicznej nadzorowi organów w macierzystych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto podmioty te podlegają regulacjom prawnym, czyli regulacjom ustaw szczególnych. Konstrukcja zamkniętego katalogu podmiotów uprawnionych do udzielania odwróconego kredytu hipotecznego stanowi podstawę prawidłowego funkcjonowania omawianego instrumentu finansowego. Z pewnością w działaniu tym widać dążenie do ograniczania nadużyć instytucji bazujących na niskiej świadomości prawnej, do ochrony beneficjentów oraz by instytucje, z których usług korzystają klienci, świadczyły je w sposób ciągły. Z uwagi na ten fakt powierzono to uprawnienie instytucjom cieszącym się zgodnie z wynikami badań największym zaufaniem społecznym²⁷. Ograniczenia te odgrywają znaczącą rolę w przypadku modelu kredytowego, ponieważ zapewniają płynność funkcjonowania instytucji, która może nabyć prawo własności do nieruchomości dopiero w momencie śmierci kredytobiorcy, choć istnieje ryzyko, iż w ogóle go nie nabędzie, gdy zobowiązanie spłaca w odpowiednim terminie spadkobiercy.

Kolejną niezbędną regulacją jest podstawa ustalenia wysokości odwróconego kredytu hipotecznego. Projektodawca przyjął za podstawę rynkową wartość nieruchomości rozumianą w świetle art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁸, która ustalana jest przez rzeczoznawcę majątkowego definiowanego w art. 174 ust. 2 tej ustawy.

Obwarowanie co do podmiotu dokonującego wyceny ma na celu zapewnienie uzyskania przez instytucję kredytującą profesjonalnych, rzetelnych i prawdziwych informacji udzielanych przez podmioty niezależne, uprawnione do określania wartości nieruchomości. Propozycja ta stanowi zabezpieczenie dla klienta przed nieuczciwą wyceną nieruchomości poniżej rzeczywistej wartości, którą mogłyby praktykować instytucje w celu wypłacania beneficjentom świadczeń o niższej wysokości. Projekt natomiast nie wprowadza zasady, która strona umowy ponosi ciężar finansowy tych ustaleń.

Jednym z największych niebezpieczeństw związanych z odwróconym kredytem hipotecznym jest ryzyko dezinformacji, które w dużej mierze wynika ze specyficznego kręgu podmiotów, do których kieruje się usługę.

Rzeczypospolitej Polskiej lub przez bank krajowy na terytorium państwa goszczącego wszystkich lub niektórych czynności w zakresie wynikającym z udzielonego zezwolenia, bez uczestnictwa oddziału tej instytucji lub banku (art. 4 ust. 1 pkt 21 pr. bank.).

²⁷ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, „Rada Monitoringu Społecznego”, Warszawa, listopad 2009.

²⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).

Nieprawidłowe rozumienie istoty tego instrumentu, dotychczasowy brak szczególnej ochrony prawnej stwarza duże ryzyko nadużyć ze strony instytucji finansowych. Stąd też konieczna jest w tym przypadku regulacja ochronna dla kredytobiorcy–konsumenta, której przejawem są obowiązki informacyjne²⁹. Podobnie jak w unijnych dyrektywach konsumenckich w założeniach do projektu widoczne jest dążenie do kompleksowej ochrony beneficjentów między innymi poprzez wskazanie katalogu elementów przedmiotowo istotnych, które należy zawrzeć w umowie.

Obowiązek informacyjny względem klienta będzie istniał już przed zawarciem kontraktu i jest uregulowany w rozdziale 3 i 4 projektu u.o.k.h. oraz przewiduje sankcje kredytu darmowego w art. 47 projektu u.o.k.h..

Zgodnie z art. 10 projektu u.o.k.h. przed zawarciem umowy kredytu hipotecznego instytucja kredytująca dostarcza kredytobiorcy w celu dostatecznego zapoznania się z treścią oferty, w formie papierowej, na innym trwałym nośniku lub drogą elektroniczną na wskazany przez niego adres e-mail, na jednolitym prospekcie informacyjnym (arkuszu informacyjnym, który stanowi załącznik do ustawy), w terminie umożliwiającym zapoznanie się z ofertą, informacje niezbędne do podjęcia decyzji o zawarciu umowy³⁰ odwróconego kredytu hipotecznego.

Udzielenie klientom rzetelnych, wyczerpujących informacji dotyczących usługi stanowi obowiązek instytucji. Powinna ona pouczyć o przysługujących im prawach i nałożonych na nich obowiązkach oraz wszelkich kosztach odwróconego kredytu hipotecznego. Co więcej projektodawca wskazuje, iż informacje powinny być dostarczane w określonej formie, czyli jednolitego zestandaryzowanego arkusza informacyjnego, uzasadniając tę konieczność chęcią ułatwienia kredytobiorcom porównywania ofert. Wskazać należy jednak na charakter udzielonych informacji. Nie stanowią one wiążącej oferty m.in. z uwagi na brak oszacowania dokładnej wartości nieruchomości mającej być zabezpieczeniem kredytu oraz brak weryfikacji informacji udzielonych przez klienta przed zawarciem umowy. Mają one charakter pomocniczy w procesie porównywania propozycji w celu wybrania najkorzystniejszej. Symulują kwotę kredytu, środki udzielane kredytobiorcy. Informacja konsumencka, kształtując świadomość i samodzielność kredytobiorcy, paradoksalnie staje się instrumentem ochrony obu stron konsumenckiej umowy kredytowej. Obowiązki informacyjne nie są ograniczone do funkcji ochrony bezpieczeństwa transakcji. Ich doniosłość oddziałuje na wzmocnienie przejrzystości, transparentności informacyjnej, stworzenie standardów, do których stosować się będą obie strony umowy, aż w końcu na ochronę zaufania i alokację ryzyka na przedsiębiorcę.

²⁹ E. Macierzyńska-Franaszczyk, *op. cit.*

³⁰ Prospekt informacyjny zawiera dane identyfikacyjne instytucji kredytującej, opis głównych cech kredytu, koszty kredytu oraz informacje o prawach i obowiązkach kredytobiorcy, którego wzór stanowi załącznik do ustawy.

Projekt oprócz informacji przedkontraktowych wprowadza elementy, jakie powinna zawierać umowa odwróconego kredytu hipotecznego, konstruuje w tym celu otwarty katalog za pośrednictwem zwrotu „w szczególności”. Zgodnie z art. 12 projektu u.o.k.h. do składników umowy należą m.in.: strony umowy, rodzaj kredytu, całkowita kwota kredytu, wartość nieruchomości, wysokość oprocentowania kredytu, terminy, wysokość i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych, obowiązki kredytobiorcy związane z nieruchomością, na której ustanowiono zabezpieczenie hipoteczne, sposób postępowania w sytuacji niezrealizowania przez kredytobiorcę obowiązków dotyczących nieruchomości, prawo do przedterminowej spłaty kredytu, warunki dokonywania zmian i rozwiązywania umowy, zasady wypowiedzenia umowy, informacje o osobach do kontaktu po śmierci kredytobiorcy.

Jednym z elementów umowy odwróconego kredytu hipotecznego są obowiązki kredytobiorcy szczegółowo określone w rozdziale 5 projektu u.o.k.h. Kredytobiorca mocą umowy zobligowany jest do dbania o nieruchomość, która jest podstawą zaspokojenia roszczeń instytucji kredytującej, utrzymywania jej w należytych stanie technicznym, by nie dopuścić do jej nadmiernego pogorszenia, ponadto wywiązywania się z obowiązków publicznoprawnych, terminowego opłacania danin publicznych związanych z utrzymaniem nieruchomości oraz do ubezpieczenia od zdarzeń losowych (art. 14 projektu u.o.k.h.). O ile obowiązki informacyjne minimalizowały głównie ryzyko istniejące po stronie beneficjenta, o tyle obowiązki ciążące na kredytobiorcy mają na celu zminimalizować ryzyko poniesienia strat przez instytucję kredytującą. Niezrealizowanie tych obowiązków skutkuje wezwaniem do ich dopełnienia w odpowiednim terminie, w razie zaniechania instytucja kredytująca proponuje udzielenie pełnomocnictwa. Trwałe nierealizowanie obowiązków i odmowa udzielenia pełnomocnictwa stanowi podstawę do wypowiedzenia umowy przez instytucję kredytującą. Konstrukcja ta ma chronić nie tylko instytucję, uwzględnia bowiem szczególną sytuację podmiotów będących kredytobiorcami, którym w miarę upływu czasu może być trudniej spełniać wszystkie ciążące na nich zobowiązania. Z uwagi na to projektodawca wprowadza rozwiązanie w postaci pełnomocnictwa, którego udzielenie przez beneficjenta instytucji kredytującej jest dobrowolne, a jego odwołanie może nastąpić w dowolnym momencie, ale złożenie samej propozycji jej udzielenia stanowi obowiązek instytucji kredytującej. W uzasadnieniu projektodawca wskazuje na argument efektywnego zarządzania nieruchomością.

Projekt wskazuje również sytuacje oraz związane z nimi okresy, po upływie których wymagalna staje się spłata odwróconego kredytu hipotecznego, wliczając w to odsetki oraz inne przewidziane umową koszty. W przypadku śmierci kredytobiorcy, po upływie 12 miesięcy, w ciągu których jego spadkobiercy nie dokonali spłaty długu lub się do niej nie zobligowali, instytucji przysługuje roszczenie o jego zwrot. Taki kształt regulacji uzasadnia się dążeniem do ułatwienia spadkobiercom spłaty kredytu oraz dopełnienia wszelkich obowiązków o charakterze formalnym związanych ze spadkiem.

Wydłużony okres przewidziany na te działania ma doprowadzić do zachowania prawa do własności, zwłaszcza że stworzono taką możliwość również dla osób niedysponujących środkami na spłatę długu. Dlatego czynnikiem niweczącym upływ okresu, od którego uzależnia się wymagalność spłaty, jest już samo zobowiązanie się do spłaty kredytu. Co więcej, by czynić zadość idei zachowania prawa własności przez spadkobierców, na kredytodawcę nałożono obowiązek informacyjny. Zobowiązuje się go do dwukrotnego ogłoszenia w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim i zamieszczenia na stronie internetowej stosownych informacji mających dotrzeć do potencjalnych spadkobierców. Projektodawca podkreśla również, że także osoba trzecia będzie mogła spłacić kredyt, dlatego nie wprowadza się konieczności stwierdzania praw do spadku. W celu uniknięcia naliczania dalszych odsetek, stwarza się możliwość wcześniejszej spłaty kredytu, czyli przed upływem owych 12 miesięcy. Kolejną sytuacją implikującą skutek w postaci roszczenia o zwrot kredytu jest wypowiedzenie umowy. Z chwilą gdy zwrot kredytu staje się wymagalny, instytucji kredytującej przysługuje uprawnienie do żądania przeniesienia prawa własności. Kredytodawca lub jego spadkobiercy ponoszą odpowiedzialność osobistą ograniczoną jedynie do nieruchomości, będącej przedmiotem umowy, obciążonej zabezpieczeniem hipotecznym.

Zgodnie z art. 34 projektu u.o.k.h. kredytobiorca może wypowiedzieć umowę odwróconego kredytu hipotecznego w każdym czasie, z zachowaniem terminu 3 miesięcy. Instytucja kredytująca może wypowiedzieć umowę odwróconego kredytu hipotecznego, gdy: kredytobiorca nie realizuje obowiązków przewidzianych w ustawie; kredytobiorca przeniósł na osoby trzecie prawo do nieruchomości, na której odwrócony kredyt hipoteczny został zabezpieczony poprzez ustanowienie hipoteki, bez zgody instytucji kredytującej, pomimo zobowiązania do powstrzymywania się od rozporządzania prawem do nieruchomości; została wszczęta egzekucja z nieruchomości przez innego wierzyciela (art. 35 projektu u.o.k.h.). Wypowiedzenie umowy odwróconego kredytu hipotecznego następuje z zachowaniem 30-dniowego terminu wypowiedzenia, po którego upływie wymagalne staje się roszczenie o zwrot kwoty głównej kredytu wraz z odsetkami i innymi należnościami, określonymi w umowie.

Projektodawca wprowadza istotną zasadę, tzn. ograniczoną odpowiedzialność finansową. Ryzyko, polegające na przekroczeniu wartości wierzytelności nad strategiczny poziom wartości nieruchomości, ponosi kredytodawca. Bowiem kwota, jaką kredytodawca ma prawo żądać, nie może przekroczyć wartości nieruchomości. Odpowiedzialność nieograniczoną ponosi kredytobiorca w ściśle określonych sytuacjach, tzn. jeśli bez wiedzy kredytodawcy rozporządza nieruchomością obciążoną hipoteką lub jeśli niedopełnienie obowiązków ciążących na kredytobiorcy przyczyniło się do utraty wartości przedmiotu umowy. Ponadto projekt wprowadza możliwość wypowiedzenia umowy, zarówno przez kredytobiorcę, jak i kredytodawcę.

Oprócz możliwości wypowiedzenia kredytobiorcy pozostawiono do dyspozycji prawo do odstąpienia od umowy w ściśle określonym czasie po jej zawarciu, tj. 30 dni bez obowiązku podania przyczyny. Zgodnie z art. 41 projektu u.o.k.h. kredytobiorca ma prawo, bez podania przyczyny, odstąpić od umowy odwróconego kredytu hipotecznego w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy. Do zachowania terminu do odstąpienia od umowy odwróconego kredytu hipotecznego wystarczy nadanie oświadczenia o odstąpieniu od umowy przed jego upływem listem poleconym na adres wskazany przez instytucję kredytującą w polskiej placówce operatora publicznego, a wzór oświadczenia, z oznaczeniem nazwy i adresu siedziby, instytucja kredytująca jest zobowiązana wydać kredytobiorcy, na trwałym nośniku, przy zawarciu umowy. Kredytobiorca nie ponosi kosztów związanych z odstąpieniem od umowy odwróconego kredytu hipotecznego, z wyjątkiem odsetek, które kredytobiorca jest zobowiązany zwrócić instytucji kredytującej za okres od dnia udostępnienia środków do dnia spłaty kredytu. Instytucji kredytującej nie przysługują żadne opłaty w przypadku odstąpienia od umowy przez kredytobiorcę, z wyjątkiem bezzwrotnych kosztów poniesionych przez nią na rzecz organów administracji publicznej oraz opłat notarialnych.

Własność nieruchomości przejdzie na bank dopiero 12 miesięcy po śmierci klienta, kiedy spadkobiercy nie zdecydują się spłacić kredytu. Klient będzie miał prawo odstąpienia od umowy w ciągu 30 dni po jej zawarciu. Trzydziestodniowy termin przewidziany dla umowy odwróconego kredytu hipotecznego jest odmiennością w stosunku do 14-dniowego terminu przewidzianego ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim. Specyfika ta może wynikać ze szczególnego gro-na odbiorców usługi oraz dążenia do zapewnienia im jak najpełniejszej ochrony, dając im możliwość wycofania się z niewłaściwych decyzji, podjętych pochopnie lub bez koniecznej świadomości.

6. Nieuczciwe praktyki rynkowe związane z instytucją odwróconego kredytu hipotecznego w praktyce UOKiK-u

Mimo braku przepisów prawnych regulujących odwrócony kredyt hipoteczny istnieją fundusze hipoteczne świadczące usługi tego typu, pełniące podobną funkcję. Mimo braku regulacji podmioty spoza sektora finansowego oferują dożywotnią rentę za mieszkanie lub dom, tzw. odwrócony kredyt hipoteczny bazujący na modelu sprzedażowym. Istotą tej instytucji jest dożywotnia renta w zamian za przekazanie notarialnie nieruchomości z chwilą podpisania umowy na rzecz instytucji. Na polskim rynku widoczna jest tendencja wzrostowa, jeśli chodzi o podmioty oferujące tę usługę. Do najbardziej znanych zaliczyć można Fundusz Hipoteczny DOM S.A., Centralny Fundusz Hipoteczny Sp. z o.o., Fundusz Hipoteczny Familia S.A. Usługi te oparte są na przepisach ogólnych prawa cywilnego. Posługując się w reklamach terminem „odwró-

cona hipoteka”, fundusze te świadczą dożywotnią rentę hipoteczną, a nie, jak wcześniej wskazano, odwrócony kredyt hipoteczny. Problem terminologiczny wynika głównie z niejednoznacznego nazewnictwa funkcjonującego w obrocie oraz dostępnych kilku wariantów odwróconego kredytu hipotecznego. Zgodnie z przyjętym podziałem w *Study on Equity Release Schemes in the EU* wyróżnić można model pożyczkowy, odpowiadający konstrukcji odwróconego kredytu hipotecznego, i sprzedażowy, przypominający umowę dożywocia

Odwrócony kredyt hipoteczny nie funkcjonuje jeszcze w swoim klasycznym znaczeniu na polskim rynku finansowym. Usługi oferowane już przez instytucje finansowe, prezentowane w spotach reklamowych (Fundusz Hipoteczny DOM S.A., Centralny Fundusz Hipoteczny Sp. z o.o., Fundusz Hipoteczny Familia S.A.), wiążą się jednak z odmiennymi skutkami prawnymi dla klienta, ponieważ jest to dożywotnia renta za mieszkanie. Oferowane w Polsce produkty oparte są na konstrukcji umowy dożywocia uregulowanej przepisami ustawy kodeks cywilny.

Reklamy i obowiązujące wzorce umów stosowane przez jednego z przedsiębiorców oferujących takie umowy wzbudziły wątpliwości Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który wprowadził wobec jednego z funduszy hipotecznych postępowanie o uznanie pięciu postanowień umownych za klauzule niedozwolone³¹ oraz postępowanie o stwierdzenie znamion nieuczciwej praktyki rynkowej w reklamach tego funduszu³²).

³¹ Prezes UOKiK złożyła do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pozew z dnia 30 sierpnia 2011 r. o wpisanie do rejestru klauzul niedozwolonych pięciu postanowień znajdujących się w umowach dożywocia oferowanych przez Fundusz Hipoteczny DOM, komunikat z dnia 29 sierpnia 2012 r., dostępny na stronie www.uokik.gov.pl. W pozwie żąda uznania za niedozwolone i zakazania wykorzystywania kilkunastu postanowień zawartych we wzorcach umownych stosowanych w obrocie z konsumentami przez Fundusz Hipoteczny DOM Sp. z o.o. S.K.A. z siedzibą w Warszawie: m.in. dotyczących umownego prawa odstąpienia, np. „Strony zastrzegają, że Spółce przysługuje prawo do odstąpienia od niniejszej umowy. [...] Spółka może skorzystać z umownego prawa odstąpienia w terminie 31 dni od dnia sporządzenia Raportu [...] najpóźniej do dnia... 2011 r. Strony zastrzegają, że Uprawnionej przysługuje prawo odstąpienia od niniejszej umowy przedwstępnej dożywocia, jeżeli wysokość Renty dożywotniej okaże się niższa niż kwota... zł brutto miesięcznie [...] Uprawniona może skorzystać z umownego prawa odstąpienia w terminie 7 dni od dnia dostarczenia Raportu [...] najpóźniej do dnia... 2011 r. [...] Uprawnionej ponadto przysługuje prawo odstąpienia od niniejszej umowy przedwstępnej w każdym innym wypadku, wedle wyboru Uprawnionej, w terminie do dnia zawarcia przez Strony umowy przyrzeczonej, z tym zastrzeżeniem, że prawo to można wykonać tylko za zapłatą odstępnego w wysokości 3000,00 zł (trzy tysiące złotych)”, a także zastrzeżenia kary umownej: „W każdym wypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania wynikającego z [...] niniejszej umowy, w tym w szczególności zobowiązania wymienionego w [...] Uprawniona zobowiązuje się zapłacić Funduszowi kwotę... zł tytułem kary pieniężnej. Kara pieniężna należy się Funduszowi bez względu na wysokość poniesionej przez niego szkody i nie jest karą umowną w rozumieniu art. 483 kodeksu cywilnego. Tym samym obowiązek zapłacenia kary pieniężnej nie jest uzależniony od wykazania istnienia jakiegokolwiek szkody po stronie Funduszu. Żądanie zapłacenia kary pieniężnej wskazanej w niniejszym ustępie jest ponadto całkowicie niezależne od wszelkich innych roszczeń odszkodowawczych, które mogą być podnoszone przez Fundusz w związku z naruszeniem przez Uprawnioną któregośkolwiek z postanowień niniejszej umowy [...]”.

³² We wrześniu 2011 r. Prezes UOKiK wszczął postępowanie, które wykazało, że reklama renty hipotecznej wprowadzała konsumentów w błąd. Jej adresaci, czyli osoby w wieku powyżej 65 lat, mogli oczekiwać, że renta hipoteczna jest świadczeniem zagwarantowanym przez państwo, podczas gdy w rzeczywistości była to oferta zawarcia umowy dożywocia na komercyjnych zasadach. Prezes UOKiK uznała, że reklama naśladująca urzędowy komunikat skierowana do konsumentów w podeszłym wieku wprowadzała ich w błąd. Na spółkę Fundusz Hipoteczny DOM nałożono karę finansową,

Zakończenie

Regulacja dotycząca instytucji odwróconego kredytu hipotecznego ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom zawierającym umowy i powinna obejmować wiele kluczowych elementów: zdefiniowanie podmiotu świadczącego takie usługi w sposób profesjonalny; określenie minimalnych wymogów, jakie podmiot profesjonalny musiałby spełnić przed rozpoczęciem świadczenia usług, tj. wymogu posiadania minimalnego poziomu kapitałów własnych, wymogu niekaralności członków zarządu, obowiązku posiadania umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej; wprowadzenie centralnego, ogólnodostępnego rejestru podmiotów świadczących takie usługi; wprowadzenie sankcji karnych za wykonywanie działalności w tym zakresie bez rejestracji; poddanie tych podmiotów nadzorowi; określenie zakresu obowiązków informacyjnych, jakie spoczywałyby na takich instytucjach wobec ich klientów; obowiązek dostarczenia, wraz z informacjami przedumownymi, wzoru umowy; określenie zakresu informacji, które powinna zawierać umowa, i sankcji za ich nieprzekazanie.

Wprowadzenie regulacji prawnej dotyczącej odwróconego kredytu hipotecznego ma zapewnić beneficjentom tej usługi finansowej wybór pomiędzy odwróconym kredytem hipotecznym a obecnie już funkcjonującą w praktyce umową dożywocia.

Próba fragmentarycznego regulowania instytucji odwróconego kredytu hipotecznego spowoduje, że polscy seniorzy w dalszym ciągu skazani będą wyłącznie na podmioty świadczące usługi renty z nieruchomości, których rzetelność w wielu przypadkach jest kwestionowana przez UOKiK, co tym samym stanowi zagrożenie naruszania interesów konsumentów – osób starszych korzystających z tej usługi finansowej. W związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa klientów odwrócona hipoteka powinna być stosowana i oferowana przez instytucje ściśle kontrolowane i nadzorowane przez KNF – organ nadzoru nad rynkiem finansowym. Z uwagi na to, że jest to obszar, w którym klienci podejmują decyzje dotyczące znacznego majątku, często dorobku całego życia, konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa i przejrzystości takich transakcji.

Wskazuje się na potrzebę rozwiązań systemowych umożliwiających wykorzystanie posiadanej nieruchomości w celu zwiększenia dostępności środków finansowych w wieku senioralnym na przykład poprzez odwrócony kredyt hipoteczny, z którego skorzystanie nie musi wiązać się z pełną utratą tytułu własności w ramach rodziny beneficjenta.

Uchwalenie i wejście w życie ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym spowoduje, iż tzw. model sprzedażowy oparty o konstrukcję umowy dożywocia uregulowany w kodeksie cywilnym oraz tzw. model kredytowy oparty o odwrócony kredyt hipo-

uznając, że stosował praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 lipca 2012 r., RWA-12/2012).

teczny będą równolegle funkcjonować w polskim porządku prawnym, dając możliwość wyboru potencjalnym klientom najkorzystniejszej dla nich oferty.

Uregulowanie zasad świadczenia tej nowej usługi, praw i obowiązków stron, jest tym bardziej istotne, że osoby starsze, stanowiące grupę docelową dla podmiotów świadczących tego rodzaju usługi, są najczęściej osobami o niskim poziomie wiedzy ekonomicznej i prawnej, podatnymi na agresywne działania marketingowe. Usankcjonowanie zasad świadczenia usług w zakresie udzielania odwróconego kredytu hipotecznego wpłynie również na budowanie zaufania do rynku finansowego w zakresie finansowania nieruchomości.

Instytucja kultury w dobie ubóstwa

1. Wprowadzenie

Państwo i jego zawisłe organy są obowiązane zaspokajać indywidualne i zbiorowe potrzeby ludności. Potrzeby te mogą przyjmować różne postacie, ale państwo zawsze musi te potrzeby zaspokajać, o ile stanowią one zadanie publiczne. Jednym z ważniejszych zadań publicznych postawionych przez ustawodawcę organom państwa do realizacji jest zaspokajanie potrzeb kulturalnych obywateli, poprzez zapewnienie dostępu do kultury. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej: u.o.p.d.k.)¹ jednoznacznie wskazuje, że państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego sprawują mecenat nad działalnością kulturalną, polegający na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Powyżej wskazane zadania są obecnie wykonywane najczęściej przez instytucje kultury. Dodatkowo prawodawca stwierdza, że prowadzenie działalności kulturalnej przez jednostki samorządu terytorialnego jest ich zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym. Instytucje te jako podmioty prawa, najczęściej tworzone przez organy administracji, poddane są takiemu samemu reżimowi prawnemu, jak same organy i muszą zmagać się z podobnymi problemami. W obecnych czasach, czasach kryzysu gospodarczego, jednym z najpoważniejszych problemów staje się ubóstwo, zarówno państwa i jego instytucji, jak i samych obywateli. Bez względu jednak na przeszkody w realizowaniu zadań publicznych, muszą być one wykonywane jako obowiązki prawne jednostek, którym zadanie zostało powierzone do realizacji. Należy również zaznaczyć, że powyżej wskazane zadania publiczne mają niezwykle istotne znaczenie dla państwa, sprzyjają bowiem rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście, kontekście powszechnego ubóstwa, również instytucje kultury swoje ustawowe i statutowe zadania muszą wykonywać adaptując się do możliwości, jakie stwarza otoczenie. Można – uważam – mówić już o swoistej kulturze ubóstwa w instytucjach kultury. Nie ulega wątpliwości, że ubóstwo jako zjawisko społeczne i ekonomiczne wpływa na funkcjonowanie instytucji kultury oraz jakość wykonywanych przez nie zadań, co powinno znaleźć odzwierciedlenie również w prawnej regulacji tego podmiotu prawa. Na ubóstwo instytu-

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 406.

cji kultury jako takich ma również wpływ anachroniczny system ich funkcjonowania, finansowania oraz brak kontroli wydatkowania przez te instytucje środków publicznych.

2. W sprawie instytucji kultury jako podmiotu prawa

Swój byt prawny instytucja kultury wywodzi z wyżej wskazanej ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Instytucje kultury są to podmioty, w których prowadzona jest działalność kulturalna, rozumiana jako tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury², która to jest podstawowym celem statutowym takiej instytucji. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Co bardzo istotne, działalność kulturalna nie jest działalnością gospodarczą w myśl przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Od 1 stycznia 2012 r. prawodawca wprowadził podział instytucji kultury na instytucje artystyczne oraz inne instytucje kultury.

Instytucjami artystycznymi są instytucje kultury powołane do prowadzenia działalności artystycznej w dziedzinie teatru, muzyki, tańca, z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności: teatry, filharmonie, opery, operetki, orkiestry symfoniczne i kameralne, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie. Przepisy ustawy jasno określają charakter instytucji artystycznych. W szczególności sposób określone zostały też zasady funkcjonowania tych instytucji, tj. działalność kulturalna organizowana jest tam w oparciu o sezony artystyczne, na które ustala się plany repertuarowe. Sezon artystyczny rozpoczyna się w dniu 1 września a kończy w dniu 31 sierpnia następnego roku, w instytucjach w całej Polsce (art. 11a u.o.p.d.k.). Innymi instytucjami kultury są – *a contrario* – pozostałe instytucje kultury, niebędące artystycznymi, np. instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji. Charakter pracy w takich instytucjach jest inny niż w instytucjach artystycznych, więc nie ma powodu opierać ich działalności o sezony (artystyczne). Te instytucje pracują stale, bez obecnych w instytucjach artystycznych przerw letnich.

Każdą instytucję kultury tworzy organizator, którym jest organ administracji naczelnej albo centralnej lub organ jednostki samorządu terytorialnego. Organizator konstituuje instytucję kultury poprzez wydanie aktu o jej utworzeniu. W niniejszym akcie określa przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa, czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną. Organizator ponadto nadaje statut instytucji kultury, który powinien zawierać, zgodnie z art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k.: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; zakres działalności; organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; określenie źródeł finansowania; zasady dokonywania zmian statutowych;

² Art. 1 u.o.p.d.k.

postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Obok wskazanych obowiązków organizatora względem instytucji kultury musi on zapewnić instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Innymi słowy musi zagwarantować finansowanie oraz odpowiednie zaplecze materialne niezbędne do funkcjonowania instytucji. Wewnętrzną organizację instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców (chyba że idzie o nowo tworzoną instytucję kultury, gdzie z przyczyn obiektywnych konsultacje takie nie będą możliwe). Może być utworzona instytucja kultury prowadząca działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej. Działalność dzisiejszych instytucji kultury jest o wiele bardziej elastyczna i kompleksowa, a wprowadzenie możliwości łączenia w jednej instytucji kultury wielu form prowadzenia działalności kulturalnej odpowiada realnemu zapotrzebowaniu społeczeństwa. Pozwala również optymalnie wykorzystać potencjał osób zatrudnionych w instytucji kultury.

Instytucja kultury rozpoczyna swoją działalność i uzyskuje osobowość prawną po wpisaniu jej do właściwego, elektronicznego rejestru instytucji kultury prowadzonego przez organizatora. Rejestracji dokonuje się *ex lege*. W skład akt rejestrowych instytucji kultury wchodzi nie tylko sam wpis, ale również wszystkie dokumenty stanowiące podstawę jego dokonania. Rejestr jest jawny i każdy zainteresowany podmiot może na wniosek uzyskać odpis skrócony lub pełny z rejestru³.

Instytucją kultury zarządza dyrektor, którego powołuje organizator na czas określony, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. W tym samym trybie następuje odwołanie dyrektora. Jeżeli natomiast organizator zdecyduje się przeprowadzić postępowanie konkursowe na stanowisko dyrektora, nie jest konieczne zasięganie opinii organizacji związkowych lub zawodowych i twórczych. W przypadku państwowej instytucji kultury powołanie dyrektora jest możliwe za uprzednią zgodą ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ze względu na różny charakter instytucji artystycznej i innej instytucji kultury różnią się okresy zatrudnienia dyrektora. Dyrektora instytucji artystycznej powołuje się na okres od trzech do pięciu sezonów artystycznych, natomiast dyrektora innej instytucji kultury powołuje się na okres od trzech do siedmiu lat. Statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania. Organizator może również, jeżeli uzna to za konieczne lub właściwe, powie-

³ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz.U. z 2012 r., poz. 189).

rzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub osobie prawnej. Powierzenie zarządzania instytucją kultury dokonuje się w drodze umowy o zarządzaniu instytucją kultury, zawartą między organizatorem a zarządcą, na okres nie krótszy niż trzy lata.

Organizator ma pełną swobodę w kształtowaniu sytuacji faktycznej i prawnej instytucji kultury, którą kreował. Może łączyć i dzielić instytucje kultury, o czym zawczasu musi poinformować opinię publiczną. W wyniku połączenia lub podziału instytucji kultury powstaje albo powstają nowe instytucje, do których stosuje się odpowiednio przepisy o utworzeniu instytucji kultury. Rejestracja nowo powstałej instytucji kultury jest jednoznaczna z wykreśleniem z rejestru jej poprzedniczki lub poprzedniczek. W wyniku podziału instytucji kultury zawsze powstają dwie lub więcej instytucji, co oznacza, że w tym trybie nie można przeprowadzić likwidacji instytucji kultury. Podział może również polegać na wyłączeniu z instytucji kultury wyodrębnionej jednostki lub jednostek organizacyjnych w celu włączenia ich do innej instytucji kultury lub utworzenia nowej instytucji kultury w oparciu o pracowników i mienie tej jednostki lub jednostek. W zakresie łączenia lub dzielenia instytucji kultury organizatorzy tych jednostek mogą ze sobą współdziałać.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach organizator może instytucję kultury zlikwidować. Takie sformułowanie przepisu art. 22 ust. 1 u.o.p.d.k. wyraźnie wskazuje, że likwidacja instytucji kultury jest zdarzeniem wyjątkowym. Organizator nie może zatem w sposób dowolny likwidować instytucji kultury, podług własnych partykularnych interesów. Organizator jest obowiązany podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach likwidacji na 6 miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji instytucji kultury. Podanie tej informacji w założeniu ma służyć znalezieniu środka zaradczego, mogącego wstrzymać likwidację. W przypadku likwidacji instytucji kultury, organizator może przekazać odpłatnie lub w wyjątkowych przypadkach – nieodpłatnie, składniki majątkowe osobie prawnej lub fizycznej w celu prowadzenia działalności kulturalnej. Akt o likwidacji stanowi podstawę do wykreślenia instytucji kultury z rejestru.

3. Finansowanie instytucji kultury

Dzisiaj ubóstwo dotyka nie tylko jednostki, ale całe organizacje. Szczególnie odczuwają ten problem instytucje kultury, które niejako programowo walczą w swoim funkcjonowaniu z problemem niedofinansowania i biedy. W społecznym i nie tylko społecznym odbiorze kultura jest zjawiskiem marginalnym, a przez to uznaje się, że wydatkowanie na nią środków publicznych może nastąpić, o ile zrealizowano inne, „ważniejsze” zadania publiczne. Taki pogląd jest zgoła fałszywy, ponieważ nie można zadań publicznych dzielić na ważne i mniej ważne. Każde zadanie publiczne jest obowiązkiem prawnym podmiotu, któremu realizację zadania publicznego polecono, w związku z czym musi zostać wykonane. Dlatego też każdy podmiot realizujący zadania z zakresu

kultury musi uzyskiwać środki finansowe pozwalające przynajmniej w minimalnym zakresie wykonywać swoje zadania.

Ubóstwo instytucji kultury wynika z kilku zjawisk. Po pierwsze wpływ na to mają archaiczne zasady organizowania i finansowania instytucji kultury, ale również ubóstwo użytkowników tych instytucji, którzy nie mając środków na zaspokojenie podstawowych swoich potrzeb, tym bardziej nie będą skorzyszczać z (najczęściej odpłatnych) usług instytucji kultury.

Źródłami finansowania działalności kulturalnej są:

- 1) Wydatki z budżetu państwa⁴;
- 2) Wydatki jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) Środki z funduszy zagranicznych, w tym zwłaszcza Unii Europejskiej;
- 4) Wydatki gospodarstw domowych.

Obecny model finansowania sprzyja stagnacji organizacyjnej instytucji kultury, które działając w układzie zależności resortowych i korporacyjnych, nastawione są na zapewnienie sobie bytu zamiast na konkurencję i autonomię programową. Oznacza to ni mniej, ni więcej, że oddalają się od rzeczywistego rynku usług kulturalnych i przyjmują rolę klienta swojego organizatora. Taka postawa gwarantuje trwanie, ale kosztem niezależności, gwarantuje stały napływ środków finansowych, co zmniejsza chęć do pozyskiwania środków zewnętrznych. Tym samym panujące reguły nie stymulują kreatywności i efektywności. Konsekwencją tych patologicznych zjawisk jest zorientowanie instytucji kultury na utrzymanie i powiększenie jej materialnych zasobów, a nie kreowanie jej na moderatora rozwoju społeczno-gospodarczego.

Kultura i jej instytucje od lat włączane są w administracyjny biurokracyzm i konserwacyzm, co jej nie rozwija i odpowiednio nie służy rozwojowi społeczno-gospodarczemu, nawet przy zapewnieniu jej lepszego finansowania. Z tym biurokracyzmem mamy do czynienia szczególnie w zakresie finansowania kultury, ale także w zakresie jej tworzenia, funkcjonowania i obsadzania stanowisk kierowniczych (dyrektorów tych instytucji). Należy zatem szerzej otworzyć publiczny sektor kultury na rynek i społeczeństwo. Jednocześnie powinno się zapewnić sektorowi prywatnemu i obywatelskiemu w publicznej przestrzeni kultury równe prawa z sektorem publicznym. Wynika to z tego, że gdy wiele instytucji kultury w danym segmencie będzie utrzymywanych ze środków publicznych, to nie rozwiną w nim swojej działalności podmioty prywatne, które nie będą miały pewności finansowania, występując samodzielnie na rynku. Rozwiązaniem byłoby ograniczenie liczby publicznych instytucji kultury lub ich prywatyzacja przy jednoczesnym stworzeniu systemu finansowania kultury na zasadach konkursowych, równych dla wszystkich instytucji bez względu na status prawny organizatora. Tym postulatem przeciwstawiają się same instytucje kultury.

⁴ Realizowane głównie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Mecenat publicznych organizatorów przypomina stosunek pana feudalnego do poddanego, w którym poddany wnioskuje o pomoc. Im więcej wniosków, tym bardziej system się biurokratyzuje, a władca zmuszony jest rozbudowywać aparat urzędniczy do rozpatrywania wniosków, tym samym odgradzając się od poddanych. „Mecenat i finansowanie prywatne winno być nie tyle marginalnym uzupełnieniem, ale równorzędną formą finansowania kultury. Stosowanymi w wielu krajach europejskich instrumentami mecenatu prywatnego są między innymi: sponsoring korporacyjny, trusty i fundacje korporacyjne, indywidualne donacje odpisywane z zobowiązań podatkowych, loterie i pożyczki. Niektóre z tych rozwiązań są w naszym ustawodawstwie obecne, ale nie są szeroko stosowane. Co skłania do przypuszczenia, że ich uregulowanie ma mankamenty a jednocześnie administracja publiczna i środowiska kultury są zbyt mało aktywne w przekonywaniu podmiotów prywatnych do korzystania z nich”⁵.

Podstawową instytucją mogącą mieć wielkie znaczenie dla zapewnienia właściwego finansowania instytucji kultury jest instytucja przekazania przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych 1% swojego podatku na rzecz instytucji pożytku publicznego. W pierwszej kolejności możliwość tę należy rozszerzyć na instytucje kultury oraz umożliwić dokonywanie tego odpisu również osobom prawnym.

Wielka batalia stoczona kilka lat temu w zakresie finansowania kultury doprowadziła do zawarcia tzw. *Paktu dla kultury*, w którym sformułowano kilka tez odnośnie do koniecznych zmian legislacyjnych:

- 1) Należy stworzyć spójny system funkcjonowania instytucji kultury, z naciskiem na zasady finansowania, które powinny być oparte o rodzaj i zakres wykonywanej działalności, a nie o status danej instytucji;
- 2) Należy stworzyć warunki do współdziałania różnych podmiotów w dziedzinie kultury oraz wprowadzić zasady współodpowiedzialności za efekty tej działalności. Te warunki powinny sprzyjać, a może nawet zmuszać podmioty o różnym statusie prawnym do współpracy w kulturze. Należy konsekwentnie dążyć do zdecentralizowania sfery kultury i dalsze usamodzielnienie jej podmiotów;
- 3) Należy zagwarantować autonomię instytucjom kultury, a także możliwość dostosowywania swojej formuły organizacyjno-prawnej do zmieniającej się rzeczywistości;
- 4) Należy doprowadzić do tego, by to gminy stały się podstawowymi podmiotami organizującymi wykonywanie działalności kulturalnej, zgodnie zresztą z wieloma tendencjami decentralistycznymi w innych dziedzinach funkcjonowania państwa.

⁵ J. Głowacki i in., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, s. 9, http://www.kongreskultury.pl/library/File/RoSK%20finansowanie/finansowanie_w.pelna.pdf.

A contrario należy stwierdzić, że obecne przepisy i zasady zarządzania instytucjami kultury dalece krępują ich rozwój. Często ramy prawne narzucone instytucjom kultury w ogóle nie korelują ze swoistą ich działalnością. To wynika z tego, że są one finansowane w większości ze środków publicznych, których wydatkowanie obwarowane jest wieloma reżimami prawnymi, w tym wynikającymi z systemu zamówień publicznych, czy dyscypliny finansów publicznych. Należy zatem zastanowić się, czy nie jest potrzebna nowa, całościowa regulacja wykonywania działalności kulturalnej, która uelastyczniłaby możliwości wykonywania tej działalności.

Ostatnimi z wymienionych powyżej źródeł finansowania instytucji kultury są środki zagraniczne oraz dochody z opłat użytkowników tych instytucji. Te pierwsze pochodzą najczęściej z różnych programów pomocowych, organizowanych przez Unię Europejską. Są one jednak obwarowane wieloma obostrzeniami, które skutecznie zniechęcają do składania aplikacji przez instytucje kultury. Wątpliwości budzą również niejasne często kryteria oceny wniosków aplikacyjnych określane uznaniowo przez podmiot zarządzający tymi środkami, jakim najczęściej jest Marszałek Województwa.

Instytucje kultury obok stałych dochodów z budżetu organizatora mogą pobierać opłaty za możliwość korzystania z ich usług. Teatry w postaci biletów na przedstawienia, kina – biletów na seanse, biblioteki – opłat, muzea – biletów wstępu, itd. Często jednak koszt skorzystania z oferty danej instytucji znacząco przewyższa możliwości przeciętnego obywatela, który sam boryka się z mniej lub bardziej zaawansowanym ubóstwem. Powoduje to zmniejszenie liczby użytkowników instytucji kultury, a przez to i ich dochodów. Jedynym jak dotąd pomysłem na kompensatę tej straty jest podniesienie cen usług oraz wnioski do organizatora o dodatkowe środki. Wzrost ceny za korzystanie z usług instytucji kultury zawsze odstraszy kolejnych potencjalnych jej użytkowników, szczególnie że w koszyku potrzeb i możliwości każdego człowieka korzystanie z kultury nie jest potrzebą pierwszoplanową. W ten sposób krótkowzroczne działania instytucji kultury w kontekście ubożenia społeczeństwa, pogłębiają ubóstwo samych instytucji kultury.

Na tragiczną sytuację kultury w Polsce, która od wielu lat boryka się z problemem ubóstwa, składa się również przestarzały system zatrudniania i wynagradzania pracowników kultury. Wskazane już zostało powyżej, że dyrektora instytucji kultury wyznacza organizator. Może on również przeprowadzić konkurs na to stanowisko, ale rzadko one są organizowane. Wynika to ze strachu organizatora przed wprowadzeniem do instytucji kultury niezależnego menadżera, nieusuwalnego przez trzy lata i utraty w tym okresie realnego wpływu na funkcjonowanie instytucji. Ponadto menadżerowi trzeba zapłacić wysokie honorarium. To powoduje, że organizatorzy wyznaczają dyrektorów, często z politycznego nadania, którzy są ich wasalami w instytucji. Mając powyższe na uwadze, należałoby jako zasadę przyjąć „kontrakt menadżerski” jako podstawę zatrudniania dyrektora, zapewniając w ten sposób autonomię instytucji.

Zasady wynagradzania pracowników kultury w żaden sposób nie odzwierciedlają nakładów pracy włożonych w wykonywanie swoich obowiązków. Mają charakter biurokratyczny, wzorowany na zasadach wynagradzania urzędników administracji publicznej. Wynagrodzenie pracownika instytucji kultury składa się z wynagrodzenia zasadniczego przewidzianego dla danego stanowiska pracy, dodatku za wieloletnią pracę oraz dodatku funkcyjnego. Pracownik instytucji kultury może otrzymać dodatek specjalny za wykonywanie dodatkowych, powierzonych przez pracodawcę zadań, na okres wykonywania tych zadań albo za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, albo nagrodę za szczególne osiągnięcia. Pracownik instytucji artystycznej może otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie, w szczególności za udział w określonej roli w przedstawieniu lub koncercie, za reżyserię, scenografię, choreografię lub kierownictwo muzyczne przedstawienia. Pracownik instytucji artystycznej używający w pracy, za zgodą pracodawcy, własnego instrumentu, akcesoriów do instrumentu, ubioru scenicznego, rekwizytu lub narzędzi otrzymuje dodatkowe wynagrodzenie za ich używanie.

Pracownik instytucji artystycznej nie może bez zgody pracodawcy podjąć pracy na rzecz innego podmiotu, o ile nowe obowiązki kolidowałyby z dotychczasową pracą. Podobne obostrzenia formułowane są względem członków korpusu służby cywilnej, czy choćby sędziów. Pracodawca może uzależnić udzielenie zgody na podjęcie przez pracownika artystycznego dodatkowego zatrudnienia lub zajęć na rzecz innego podmiotu od uzyskania zobowiązania tego podmiotu do pokrycia kosztów, które pracodawca poniesie w związku z wykonywaniem przez pracownika dodatkowego zatrudnienia lub zajęć, w szczególności z tytułu odwołania spektaklu lub koncertu, zaangażowania nowego wykonawcy lub przeprowadzenia dodatkowych prób. Wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub innych zajęć bez uzyskania zgody pracodawcy może stanowić podstawę do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Powyższe obostrzenia, a także nominalnie niskie zarobki nie stanowią zachęty dla pracowników instytucji kultury do zwiększania jakości swojej pracy.

4. Kultura ubóstwa instytucji kultury

Kultura ubóstwa (*culture of poverty*) to koncepcja, którą na podstawie swoich badań w Meksyku, Indiach, Puerto Rico i na Kubie sformułował w latach 40. XX w. amerykański antropolog Oscar Lewis. Stwierdził, że jest to wzorzec życiowy, przekazywany z pokolenia na pokolenie przez społeczności ubogie w społeczeństwach nowoczesnych (z wyjątkiem ludów pierwotnych). Ubóstwo według O. Lewisa charakteryzuje się własną strukturą i mechanizmami obronnymi, które mają ułatwić człowiekowi przetrwanie w sposób niezmienny i trwały. Ludzie, którzy musieli się dostosować do życia w warun-

kach ubóstwa materialnego, wypracowali swoisty system zachowań i wartości, który można traktować jako kulturę⁶ w sensie antropologicznym.

Ludzie żyjący w kulturze ubóstwa zamieszkują dzielnice, które funkcjonują jak współczesne getta. Ich życie skupia się na sprawach doraźnych, bez pogłębionej refleksji o przyszłości. Są nastawieni na konsumpcję możliwie jak najtańszych produktów. Członkowie takich społeczności nie ufają otaczającemu światu. Widać to szczególnie w obawie przed policją, rządem i wszystkimi ludźmi z wyższych klas. Stronią od instytucji społecznych i społeczeństwa w ogóle, nie zrzeszają się, nie szukają przedstawicielstwa politycznego. W tych społecznościach rozwija się patologia społeczna, szczególnie przestępczość, która jest szeroko akceptowana.

Skutkiem powyżej opisanych strategii życiowych jest niezdolność ubogich do realnej zmiany swej sytuacji życiowej. Brakuje im również poczucia solidarności z ludźmi w podobnej sytuacji. Podstawowymi czynnikami kreującymi ubóstwo według O. Lewisa są: utrata pracy, brak zdolności płatniczej, problemy z mieszkaniem, problemy dzieci w szkole, choroby itp. Co ważniejsze, w kulturze ubóstwa mamy do czynienia z konglomeratem przyczyn ubóstwa, przy czym każdy z nich z osobna może być zagrożeniem dla normalnego funkcjonowania człowieka w społeczeństwie.

Powyższą, antropologiczną teorię kultury ubóstwa, w mojej ocenie, powielają instytucje kultury. Od zawsze (z ich punktu widzenia) są niedofinansowane i funkcjonują w warunkach olbrzymiej reglamentacji środków finansowych i materialnych ze strony organizatora. W związku z tym wykształciły swoiste mechanizmy obronne, służące do umacniania *status quo*. Znamienne jest, że największy opór w reformowaniu zasad funkcjonowania instytucji kultury pochodzi od nich samych, z olbrzymią zajądłością bowiem bronią obecnego, przestarzałego systemu, który sprzyja miernocie i stagnacji. Wieloletnie przyzwyczajenia spowodowały, że kolejni nominowani z nadania politycznego dyrektorzy tych instytucji ograniczyli swoją aktywność do zapewnienia egzystowania instytucji kultury za pośrednictwem środków pochodzących od organizatora i rezygnując z jakiegokolwiek aktywności w celu zwiększenia środków finansowych, a przez to i jakości wykonywanej działalności kulturalnej.

Nowelizacja u.o.p.d.k. ze stycznia 2012 r. wprowadziła kontrakty dla dyrektorów instytucji kultury, ale przede wszystkim dostosowała działalność instytucji artystycznych do przepisów finansowych. Znowelizowane przepisy miały usprawnić i ułatwić działanie szczególnie instytucji artystycznych oraz dać szansę funkcjonowania instytucji kultury w bardziej komfortowych warunkach prawnych. Podstawową zmianą było wprowadzenie sezonowości zatrudnienia dyrektorów w instytucjach artystycznych. Przepisy te dały szan-

⁶ P. Sztompka (*Socjologia*, Kraków 2009, s. 31) definiuje kulturę w następujący sposób: „Dzisiaj do opisanego tego zbioru znaczeń, symboli, wzorów, reguł, norm wartości itp., które kierują ludzkimi działaniami, decydują o ich indywidualnej tożsamości określają ich uczestnictwo w zbiorowościach, wyznaczają relacje, jakie nawiązują z innymi ludźmi – używamy pojęcia kultury”.

sę organizatorom dokonania głębokich reform strukturalnych w instytucjach kultury, które to zamierzenia zostały bardzo ostro skrytykowane przez zainteresowanych.

W pierwszej kolejności chciano rozdzielić stanowiska dyrektora artystycznego i dyrektora naczelnego, co większość statutów instytucji kultury już wcześniej dopuszczała, ale w praktyce taki rozdział nie był wprowadzany. Dyrektor artystyczny odpowiadałby tylko za kwestie artystyczne, dyrektor naczelny zaś byłby menadżerem instytucji kultury. Wprowadzenie menedżera w sytuacji sezonowości w zatrudnianiu dyrektorów artystycznych miało za zadanie z jednej strony utrzymać większą stabilność instytucji oraz zapewnić racjonalne nią zarządzanie, z drugiej zaś zapewnić możliwość weryfikacji osiągnięć artystycznych instytucji. Menedżer pełniący obowiązki dyrektora naczelnego miał jednoosobowo odpowiadać za zarządzanie instytucją.

Powyższe rozwiązanie aktualnie sprawujący swoje funkcje dyrektorzy uznali za zamach na kulturę i instytucje, którymi kierowali. Uznali, że instytucje kultury nie mogą funkcjonować na wolnym rynku bez szkody dla realizacji statutowych zadań. Powyższy opór wynikał po pierwsze z niezrozumienia przepisów u.o.p.d.k., z drugiej zaś z niechęci do jakichkolwiek zmian i poddania się ocenie osoby z zewnątrz, jaką był menadżer. Ponadto menadżer miał nadzorować wydatkowanie środków finansowych instytucji przeznaczanych na realizację jej celów statutowych, ograniczając w ten sposób uznaniowe decyzje dyrektora artystycznego, który nie zawsze kierował się obiektywnymi kryteriami przy wydatkowaniu skądinąd środków publicznych. Okazuje się bowiem, że w Polsce praktycznie nie ma instytucji kultury, która nie byłaby zadłużona i której zadłużenie nie wynikałoby z niefrasobliwości dyrektora.

Mimo oporu środowiska jednoznacznie przez mnie kwalifikowanego jako przejaw kultury ubóstwa tego środowiska, postanowienia u.o.p.d.k. są wcielane w życie. Nowelizacja ustrojowej dla instytucji kultury ustawy miała uporządkować kwestie finansowania i odpowiedzialności za środki publiczne. Rozdzielanie stanowisk dyrektorów artystycznych i naczelnych postępuje, co stanowi dobry prognostyk dla kolejnych zmian, szczególnie w zakresie zwiększenia kontroli wydatkowania przez instytucje kultury środków publicznych.

5. Podsumowanie

Obecnie ubóstwo nie jest zjawiskiem dotyczącym tylko jednostki. Rzutuje ono również na podmioty zorganizowane wykonujące zadania publiczne, w tym na instytucje kultury. Konstrukcja zadania publicznego wskazuje na prawny obowiązek wykonania takiego zadania, bez uzależniania tego od jakichkolwiek zjawisk zewnętrznych. Instytucja kultury więc mimo tego, że najczęściej jest podmiotem ubogim, w znacznej mierze utrzymywanym ze skąpych środków publicznych, przekazywanych przez organizatora, powierzone jej zadania wykonać musi. Praktyka wskazuje jednak, że zamiast

kreować plany artystyczne czy działania i następnie analizować dostępne środki publiczne i możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego, dyrektorzy instytucji kultury dostosowują prace instytucji do środków budżetowych zaoferowanych przez organizatora i rezygnują ze starań w celu pozyskania sponsorów zewnętrznych, ze szkodą oczywiście dla jakości pracy instytucji.

Sytuacja taka jest wynikiem wielu lat utrwalania takiego systemu finansowania instytucji kultury, które przez to z roku na rok coraz bardziej pograżały się w ubóstwie oraz oporu samego środowiska, niechętnego wszelkim zmianom, postrzeganym jako zamach na ich niezależność. Ta krótkowzroczna polityka osób kierujących instytucjami kultury prowadzi do obniżania jakości kultury w Polsce i kulturalnego ubożenia społeczeństwa. Wymagane jest więc „wprowadzenie, zwłaszcza w sektorze subsydioowanej działalności kulturalnej, mechanizmów (instrumentów) sprzyjających racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi (regulacje z zakresu zamówień publicznych i finansów publicznych); dokonanie zmian zakresu kompetencji organów administracji publicznej w odniesieniu do organizacji i finansowania kultury; wprowadzanie „nowych” rozwiązań w zakresie finansowania, organizacji i zarządzania instytucjami kultury (decentralizacja zarządzania instytucjami kultury; zwiększenie autonomii instytucji kultury; partycypacja podmiotów prywatnych w realizacji zadań z zakresu kultury i sztuki; tworzenie ram prawnych dla mecenatu i sponsoringu w obszarze kultury itp.)”⁷.

Powyżej wskazane zmiany mogą być przyczynkiem do zapoczątkowania procesu zwalczania ubóstwa w instytucjach kultury oraz podniesienia jakości wykonywania zadań publicznych z zakresu kultury. W obecnie obowiązującym stanie prawnym należy doprowadzić do przeformułowania roli instytucji kultury, która powinna stać się instytucją zwalczającą ubóstwo kulturalne i intelektualne obywateli oraz kształtującą społeczeństwo obywatelskie.

⁷ J. Głowacki i in., *op. cit.*, s. 15.

Ubóstwo na terenach wiejskich i rolniczych a kwestie publicznoprawne

1. Pojęcie i definicja ubóstwa

Transformacja ustrojowa w Polsce przyniosła bez wątpienia wiele pozytywnych zmian zarówno w systemie politycznym, ekonomicznym, ale także społecznym. Większość tych zmian doprowadziła do znacznego wzrostu jakości życia dla wielu polskich rodzin. Wy-
miernym tego przykładem jest choćby wzrost dochodów gospodarstw domowych, który w 2012 r. wyniósł 1270 zł/osobę¹, kiedy 1994 r. wynosił średnio 287,39 zł/osobę². Na pod-
stawie tych danych można dojść do wniosku, że na przełomie kilkunastu lat znaczne popra-
wiła się jakość życia wielu polskich rodzin. Jednak nie jest to do końca prawda, mimo bo-
wiem wielu pozytywnych zmian, które przyniosła nam transformacja, ciągle bardzo
odczuwalnym i niewątpliwie narastającym problemem staje się w Polsce ubóstwo. W ostat-
nich latach narastającego kryzysu przestaje być ono kwestią marginalną, ale coraz częściej
dotyka wielu grup społecznych, w których wcześniej nie występowało.

Aby dobrze zbadać kwestie ubóstwa, należy skoncentrować się na trzech płaszczy-
znach tego zjawiska. Pierwsza może dotyczyć określenia samej definicji ubóstwa, kolejna
– jego przyczyn, i w końcu trzecia powinna określić pewne ogólne rozwiązania społeczne
i gospodarcze, które mogą doprowadzić do przezwyciężenia ubóstwa³. Powstało wiele defi-
nicji ubóstwa, jednak wszystkie one posiadają wspólny element, który mówi, że ubóstwo
jest związane z brakiem możliwości zaspokojenia pewnych potrzeb na pożądanym pozio-
mie. Niektórzy autorzy podkreślają, że w świadomości społecznej ubóstwo jest rozumiane
jako brak dostatecznych środków do życia, jako bieda, niedostatek itp.⁴ Najogólniej ubó-
stwo można zdefiniować jako stan poniżej pewnego zmiennego w czasie progu dochodowe-
go lub progu realizacji potrzeb w odniesieniu do jednostki, rodziny lub grupy społecznej⁵.

¹ Źródło: <http://www.stat.gov.pl> (data dostępu 5.07.2013)

² E. Zawadzki, *Zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych w latach 1990–1995*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, źródło: http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty_pdf_97/i-432.pdf (data dostępu 5.07.2013)

³ T. Pilch, I. Leparczyk, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1995, s. 342.

⁴ Zwraca uwagę na dwojakie rozumienie tego zjawiska np. W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. 1, Warszawa 2003, s. 734.

⁵ W. Toczyński, *Natura i kwestia ubóstwa*, Gdańsk–Warszawa 1991, s. 12.

Problem ubóstwa dotyczy coraz liczniejszych grup społecznych. Jednak zakres tego pojęcia może być ujmowany w różny sposób w zależności od tego, co kwalifikujemy do sfery ubóstwa. Możemy z jednej strony założyć, że ubóstwo dotyczy tylko sytuacji niezaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych (ujęcie absolutne), czy potraktować tę kwestię znacznie szerzej i zaliczyć do kategorii ubóstwa także sytuację naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej, choćby poprzez istnienie nadmiernego dystansu pomiędzy poziomem życia poszczególnych grup ludności (ujęcie względne)⁶. Zatem podstawą dokonywania pomiarów może być poziom dochodów i konsumpcji przy badaniu ubóstwa w pojęciu absolutnym (zarówno w ujęciu węższym, kiedy następuje niemożność zaspokojenia minimalnych biologicznych potrzeb, jak i w ujęciu absolutnym szerszym, czyli stanu niezaspokojenia potrzeb uznanych w danym społeczeństwie i w danym czasie za minimalne) lub też choćby poziom niezadowolenia społecznego, poczucia wykluczenia społecznego itd.

Kwestia narastającego ubóstwa stała się kwestią społeczną, ubóstwo bowiem stało się elementem egzystencji grup społecznych. Jest to zatem o tyle groźne zjawisko, że ma wpływ na rozwój społeczny kraju. Przyczynę tej pogłębiającej się tendencji możemy zauważyć w przesunięciu w rozdziale dochodów całych grup społecznych. O skali tego zjawiska mogą stanowić dane statystyczne na temat ubóstwa, zgodnie z którymi w Polsce w 2013 r. aż 6,7% społeczeństwa żyło w skrajnej biedzie, a 16–17% bardzo skromnie⁷. Co trzecie dziecko Polsce rodzi się w nędzy lub biedzie. 132 tys. rodziców, którym w tym roku urodzi się dziecko, będzie uprawnionych i najprawdopodobniej otrzyma dodatek socjalny wypłacany najuboższym⁸. Jak wynika z szacunków, w Polsce w 2013 r. urodziło się ok. 390 tys. dzieci. Blisko 35% z nich przyszło na świat w rodzinach, w których miesięczny dochód na osobę nie przekraczał 539 zł. Ta kwota to szacunkowy poziom pozwalający na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Obecnie tzw. minimum egzystencji szacowane jest na ok. 500 zł na osobę⁹. Natomiast jednorazowy dodatek socjalny to obecnie 1000 zł¹⁰. Problem ten dotyczy szczególnie rodzin wielodzietnych, które są najczęściej dotknięte ubóstwem.

⁶ T. Pilch, I. Leparczyk, *op. cit.*, s. 342.

⁷ Źródło: <http://www.gus.gov.pl> (data dostępu 5.07.2013)

⁸ Źródło: <https://www.ipiss.com.pl> (data dostępu 5.07.2013)

⁹ Termin ten oznacza koszyk dóbr niezbędnych do podtrzymania funkcji życiowych człowieka i sprawności psychofizycznej. Koszyk uwzględnia jedynie potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia i zagrożenia dla życia. W skład tego koszyka wchodzi różne dobra i potrzeby, jak choćby potrzeby mieszkaniowe i artykuły żywnościowe. Natomiast wartość koszyka określa się poprzez wartość nabycia i zużycia tych dóbr. W Polsce minimum egzystencji zwane jest także minimum biologicznym i jest od 1995 r. co roku szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

¹⁰ Źródło: <http://www.mpps.gov.pl> (data dostępu 5.07.2013)

2. Pojęcie ubóstwa na terenach wiejskich i rolniczych

Na potrzeby tej pracy należy dodatkowo dokonać analizy problemu ubóstwa. Zakres ubóstwa, jak zaprezentowano powyżej, może się diametralnie różnić. Zupełnie inaczej wygląda problem ubóstwa w dużych ośrodkach miejskich, a inaczej poza tymi ośrodkami. Problem ubóstwa jest szczególnie dotkliwy na terenach wiejskich i rolniczych, gdzie relatywnie trudniej wyjść z ubóstwa i przeciwdziałać jego skutkom. Trzeba jednak bardzo wyraźnie odróżnić te dwa różne ujęcia problemu ubóstwa poza dużymi miastami. Inaczej ubóstwo wygląda na terenach wiejskich, przez co będziemy rozumieć małe miejscowości i wioski, gdzie głównym zajęciem i podstawowym środkiem utrzymania jest praca w rolnictwie. Dodatkowo trzeba wyłonić jeszcze podgrupę ubóstwa na terenach rolniczych. Tereny rolnicze to specyficzne tereny wiejskie, gdzie ubóstwo przybiera szczególną i charakterystyczną dla siebie postać. Różnią się one od innych terenów wiejskich tym, że nie występuje tam specyficzna dla małych miasteczek czy wiosek struktura przestrzenna. Tereny rolnicze to zwykle swobodne skupiska mieszkań, które nie zaliczają się do wiosek i miasteczek. Mowa tutaj głównie o terenach byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych. Najczęściej tereny rolnicze to właśnie skupiska byłych przyzakładowych mieszkań pracowników zlikwidowanych PGR-ów. Jeśli chodzi o zjawisko ubóstwa, to można znaleźć wiele różnic pomiędzy strukturą i zakresem ubóstwa na terenach rolniczych i wiejskich.

Generalnie jednak małe miejscowości położone z dala od dużych ośrodków miejskich w słabo zurbanizowanych i uprzemysłowionych regionach kraju są kilka razy bardziej narażone na problem ubóstwa. Tereny te ze względu na swoje położenie i słaby potencjał gospodarczy były narażone na problem powiększania się biedy już od początków transformacji. Widać to choćby z danych statystycznych obrazujących różnice w poziomie dochodów na jedną osobę w gospodarstwie domowym od roku 1989¹¹. Tendencje te nasilały się z biegiem czasu z jednej strony poprzez relatywne zmniejszanie się dochodów, a z drugiej zaś przez powiększanie się różnicy w poziomie dochodów z innymi grupami społecznymi, jak np. robotnicy i pracownicy sektora usług¹². Już z początkiem zmian ustrojowych widać było znaczący spadek dochodów tych grup społecznych. Do dzisiaj ta tendencja stale się utrzymuje i nic nie wskazuje na znaczącą poprawę. Według najnowszych badań, zorganizowanych przez Główny Urząd Statystyczny, w Polsce w roku 2012 najbardziej narażone na ubóstwo dochodowe są wiejskie gospodarstwa domowe. Za ubogie uznaje się gospodarstwa domowe, w których miesięczny dochód, jakim w ciągu 12 miesięcy dysponowało gospodarstwo, był uznany za niższy od wartości uznanej za próg ubóstwa¹³.

¹¹ E. Zawadzki, *op. cit.*, s. 2 i nast. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_97/i-432.pdf (data dostępu 5.07.2013)

¹² *Ibidem*, s. 2 i nast.

¹³ Jako granice ubóstwa raport GUS przyjął 50% mediany dochodu ekwiwalentnego, czyli porównywalnego między gospodarstwami o różnym składzie demograficznym. Jest to pojęcie powszechnie stosowane choćby przez Eurostat; źródło: <http://www.gus.gov.pl> (data dostępu 5.07.2013)

3. Ubóstwo na terenach wiejskich

W obecnych czasach, kiedy gospodarka zwalnia, a co za tym idzie, maleje konsumpcja, popyt wewnętrzny, jednocześnie nasila się skala ubóstwa na tych terenach. Na tych obszarach panuje duże bezrobocie i mała aktywizacja społeczna. Często bowiem na obszarze kilku miejscowości znajduje się tylko nieliczna grupa albo jeden większy pracodawca. Kiedy ten pracodawca zaczyna mieć kłopoty związane np. z recesją, boleśnie odczuwa to całe lokalne społeczeństwo.

To właśnie społeczności zamieszkujące tereny wiejskie zdecydowanie bardziej narażone są na ubóstwo. Przyczyn tego zjawiska na terenach wiejskich jest bardzo wiele i są one zróżnicowane. Do głównych należy, jak to było zaznaczone wyżej, mniejsza elastyczność na rynku pracy. Bardzo często ubóstwo dotyka gospodarstwa domowe z osobami bezrobotnymi. Szczególnie niebezpieczne jest zjawisko tzw. długotrwałego bezrobocia, czyli sytuacji, kiedy dana osoba przebywa przez dłuższy okres bez świadczenia pracy¹⁴. Kolejną główną przyczyną większego poziomu ubóstwa jest relatywnie niższy poziom wykształcenia mieszkańców terenów wiejskich. Jest to stała tendencja, że im niższe i gorsze wykształcenie, tym większe zagrożenie ubóstwem. Ponadto na terenach wiejskich bardzo często w skład jednego gospodarstwa domowego wchodzi więcej osób niż w dużych ośrodkach wiejskich. Gospodarstwa domowe wielodzietne są bardziej narażone na biedę. Te wszystkie czynniki nakładają się na siebie i wpływają na coraz trudniejszą sytuację, jeśli chodzi o poziom ubóstwa na terenach wiejskich. Niestety w Polsce nie opracowano jeszcze żadnego skutecznego i możliwego do zastosowania na szerszą skalę mechanizmu pomocy osobom ubogim w wychodzeniu z ubóstwa. Należy pamiętać, że często dotknięte tym problemem są duże odsetki małych lokalnych społeczności, gdzie trudno znaleźć pomoc. Praktycznie jedyna pomoc, jaką zaoferowano tym grupom społecznym, to doraźne świadczenia socjalne oferowane przez Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej, które realizują nałożone na jednostki samorządu terytorialnego zadania w dziedzinie pomocy społecznej. Zapis taki widnieje choćby w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.¹⁵, w którym na gminy nałożono obowiązek realizowania opieki i pomocy społecznej. Jednak samorządy terytorialne często zostały pozostawione same sobie w udzielaniu pomocy swoim najuboższym mieszkańcom. Pracownicy socjalni Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej niejednokrotnie nie są w stanie dotrzeć do wszystkich, którzy tej pomocy wymagają, nie mówiąc już o prowadzeniu przez nich trwałych i skutecznych programów walki z ubóstwem. Niestety w zdecydowanej większości polskich miasteczek i wiosek występuje bardzo wyraźny postęp ubóstwa, a brakuje na tych terenach programów aktywizacji spo-

¹⁴ Za osobę długotrwale bezrobotną według art.2, pkt 1,ust. 2a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r., o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 r. Nr 99, poz. 1001) uznaje się osobę, która w przeciągu ostatnich 24 miesięcy była zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy przez co najmniej 12 miesięcy.

¹⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 6 Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

łecznej, która mogłaby doprowadzić do stopniowego wychodzenia tych ludzi z często permanentnego i wielopokoleniowego ubóstwa. W dużych ośrodkach miejskich działają bowiem fundacje, stowarzyszenia, świetlice, grupy wsparcia i wiele innych podmiotów i organizacji pozarządowych, które zajmują się aktywizacją i pomocą najbiedniejszym. Niestety takich form oddolnej i często bardzo skutecznej pomocy i inicjatywy próżno szukać w małych miasteczkach i wioskach. Dlatego scedowanie konieczności walki z ubóstwem na terenach wiejskich jedynie na barki samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych jest w stosunku do potrzeb niewystarczające i konieczne wydaje się wprowadzenie jakichś rządowych programów zwalczających ubóstwo albo przekazanie większych środków i kompetencji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Jest to bowiem zjawisko narastające i trzeba podjąć działania już teraz, aby zapobiec pogłębianiu się biedy wśród tych społeczności.

Prowadzone w ostatnim roku badania spójności potwierdzają, że zjawisko biedy dochodowej w Polsce dotyczy 23% mieszkańców wsi, a tylko 11% mieszkańców miast¹⁶.

4. Ubóstwo na terenach rolniczych

Podobne rozbieżności można zanotować także, jeśli chodzi o problem ubóstwa na terenach rolniczych. Jednak tutaj także istnieją dosyć poważne odstępstwa od ogólnie przyjętego modelu ubóstwa. Niestety sytuacja wygląda tu o wiele gorzej niż w małych miasteczkach i wsiach. Najczęściej, kiedy mówimy o terenach rolniczych, mamy na uwadze – jak wyżej wspomniano – tereny byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, czyli znacjonalizowanych dużych majątków rolnych albo stworzonych po wojnie w ramach programu kolektywizacji wsi ogromnych gospodarstw rolnych i zakładów produkcji rolnej, zwierzęcej i roślinnej, które miały stanowić trzon produkcji rolnej w socjalistycznym państwie. Jednak od początku instytucje te były nierentowne i generowały straty. PGR jako twór socjalistycznej gospodarki postanowiono zlikwidować na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁷. Majątek PGR-ów został przejęty przez powstałą Agencję Nieruchomości Rolnych.

Nikt nie miał pomysłu, co zrobić z byłymi pracownikami i jednocześnie mieszkańcami PGR-ów. Jak się niedługo okazało, była to grupa społeczna najmniej przystosowana do zmian ustrojowych, jakie miały nadejść. Po likwidacji jedynego ich pracodawcy, a co za tym idzie, podstawowego źródła utrzymania, znacznie spadła stopa dochodu, w większości wpędzając tych niezaradnych ludzi w skrajną biedę. Nikt nie wdrożył systemu, który chociaż w części przystosowałby mieszkańców byłych PGR-ów do nowej

¹⁶ Źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/wz_jakosc_zycia_i_spojnosc_spoleczna_2011.pdf, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_14080_PLK_HTML.htm, <http://www.egospodarka.pl/art/galeria88534,Ubostwo-w-Polsce-2012,3,39,1.html> (data dostępu 5.07.2013)

¹⁷ Dz.U. z 1991 Nr 107, poz. 464 z późn. zm.

wolnorynkowej rzeczywistości. Spowodowało to, zwłaszcza w tych byłych PGR-ach, położonych w najslabiej zurbanizowanych regionach kraju, prawdziwą falę ubóstwa. W większości tych terenów rolniczych PGR był jedynym pracodawcą, świetlicę przy tych przedsiębiorstwach stanowiły podstawę i centrum życia społecznego tych ludzi, którzy nie zdążyli wytworzyć trwałej więzi społecznej, charakterystycznej choćby dla mieszkańców wsi. Musimy pamiętać, że większość tych przedsiębiorstw znajdowała się w byłych majątkach ziemskich położonych często z dala od szlaków komunikacyjnych. Zatem po likwidacji PGR-ów ludzie ci stanowią armię niemal w 90% bezrobotnych osób, bardzo często borykających się z problemem alkoholowym. Często nawet 90% mieszkańców byłych PGR-ów jako podstawowe źródło swoich dochodów może podać jedynie zasiłek socjalny. Jest to sytuacja na tyle katastrofalna, że oprócz ubóstwa powoduje zjawisko trwałej ekskluzji społecznej. Są to osoby nieprzystosowane do podjęcia zatrudnienia na współczesnym rynku pracy. Nawet jeśli większość z nich posiadała odpowiednie doświadczenie w pracy w rolnictwie, to i tak najczęściej nie znajdują zatrudnienia w tym sektorze. Dzieje się tak z powodu ograniczonej podaży miejsc pracy ze względu na mechanizację rolnictwa, wdrażanie najnowszych technologii, konieczności obsługi skomplikowanego sprzętu, do czego ci ludzie nie mają zwykle kwalifikacji, a także z powodu wspomnianych wcześniej problemów alkoholowych. Jak pokazują badania grupy socjologów z PAN, taka sytuacja stanowi największe zagrożenie dla ludzi młodych¹⁸. Młodzi wychowywani w skrajnej biedzie mają bardzo małe szanse na wydostanie się z niej. Niestety najczęściej lokalna oferta edukacyjna nie daje możliwości nie tylko zdobycia wiedzy gwarantującej odpowiednie wykształcenie, ale nawet nauki zawodu. Skutkiem tego jest powstanie swoistego zamkniętego kręgu, z którego nie mogą się wydostać kolejne pokolenia jakby skazanych na genetyczną biedę. Doprowadza to do rozwoju patologii na ogromną skalę. Najczęściej dochodzi do tak dramatycznych sytuacji, że młodzi ludzie nie mogąc znaleźć jakiegokolwiek pracy wpadają w alkoholizm. Niejednokrotnie są kolejnym pokoleniem obciążonym tą chorobą. Niestety tak skrajne nieprzystosowanie do warunków życia nie pozwala żywić większej nadziei na wyjście z tej sytuacji. W większości ludzie ci ze względu także na swe przypadłości mieszkają w skrajnym ubóstwie. Ich warunki bytowe, jak wskazuje prof. Barbara Fatyga badająca ze swoim zespołem obszary byłych PGR-ów na terenie północno-wschodniej Polski, są często bardzo skromne. Niejednokrotnie wielodzietne rodziny mieszkają w lokalach pozbawionych dostępu do ciepłej wody, kanalizacji czy źródła ogrzewania w zimie.

Zaprezentowana sytuacja nie ułatwia rozwiązania tego problemu. Niestety największe szanse na społeczną aktywizację tych rolniczych, a raczej postrolniczych, społeczności były na początku lat 90. Choć niestety większość z tych ludzi po latach przebywania w tak degenerującym środowisku nie rokowała nadziei na zmianę swoich nawyków. Ludzie ci, latami przyzwyczajeni do kradzieży w miejscach pracy, spo-

¹⁸ E. Tarkowska (red.), *Dyskursy ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2013, s. 45 i nast.

żywiania alkoholu podczas pracy, niejako od początku skazani byli na życie na łasce państwa socjalistycznego. W 1991 r. państwo poprzez likwidację PGR-ów pozostawiło ich samych sobie. Ludzi ci, skrajnie nieprzystosowani do życia w warunkach gospodarki rynkowej, w dzisiejszej sytuacji zdani są tylko na świadczenia socjalne państwa. Charakteryzują się minimalną aktywnością na rynku pracy, za to skrajną postawą roszczeniową.

Na terenach rolniczych ostatnio zanotowano duży wzrost zjawiska urodzeń dzieci przez młodociane matki, które nie były w stałym związku z ojcami swoich dzieci. Badania prowadzone pod kierownictwem prof. Fatygi¹⁹ w ramach projektu badawczego „Budowanie kapitału społecznego młodzieży ze środowisk wiejskich Warmii i Mazur”²⁰, w którym naukowcy i społecznicy badali i analizowali sytuację społeczną młodzieży na terenach Warmii i Mazur pod kątem umożliwienia jej zatrudnienia i integracji, wskazują na ogromny problem występowania zjawiska młodocianych matek, które nie tworzą jakichkolwiek trwalszych relacji ze swoimi partnerami. Takie niekorzystne zjawisko prowadzi tylko i wyłącznie do pogłębienia marginalizacji społecznej i ostatecznie do utrwalenia ubóstwa wśród tych osób i ich potomstwa. Jak trafnie wskazują twórcy raportu, są to najczęściej osoby bardzo słabo przystosowane do pełnienia roli rodziców, które nie mają raczej szansy na wydostanie się z ubóstwa. Niestety, większość tych osób żyje w warunkach ekstremalnej nędzy. Jak wskazują autorzy raportu, urodzone później z tych związków dzieci żyją często w strasznych warunkach, w lokalach bez ciepłej wody, elektryczności, ogrzewania. Najlepszym przykładem będzie zaprezentowana w artykule sytuacja, którą opisuje jedna z nauczycielek w szkole podstawowej w miejscowości objętej projektem, gdzie dzieci przychodzące do pierwszej klasy szkoły podstawowej czy klasy zerowej po raz pierwszy w życiu właśnie w szkole miały w ręku klej, kredki, wycinanki, bo rodzice nigdy im tego typu artykułów nie kupili²¹. Twórcy cytowanego wyżej raportu podkreślają fakt, że często lokalna szkoła i nauczyciele w niej pracujący są najlepiej poinformowani o sytuacji materialnej swoich uczniów. To szkoła jest niejednokrotnie jedyną w życiu szansą dla tych dzieci na wycieczkę do dużego miasta i jedyną okazją na pójście do kina czy teatru, ich rodzice bowiem nie są w stanie im tego zapewnić. Dlatego należy się zastanowić nad ewentualnym zwiększeniem kompetencji szkolnych pedagogów i zapewnieniem im ewentualnych środków na zwiększone możliwości działania.

¹⁹ I.T. Miecik, *Tam gdzie kończy się droga*, „Newsweek Polska”, 28 marca 2013, s. 26 i nast., źródło: <http://www.pomosty.org.pl/pliki/kompetencje%20i%20kapitaly.pdf> (data dostępu 5.07.2013)

²⁰ Wnikliwie sytuacja poszczególnych grup społecznych zagrożonych ubóstwem na terenie Warmii i Mazur, którego celem było zbadanie sytuacji osób zagrożonych lub dotkniętych zjawiskiem wykluczenia społecznego i jednocześnie wprowadzenia innowacyjnych metod w zakresie interwencji socjalnej mającemu pomóc w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Źródło: <http://www.pomosty.org.pl> (data dostępu 5.07.2013)

²¹ I.T. Miecik, *op. cit.*, s. 26 i nast.

5. Sposoby na walkę z ubóstwem na terenach wiejskich i rolniczych

Walka z ubóstwem jest zjawiskiem niezmiernie trudnym i skomplikowanym. Nie ma na świecie państwa, w którym nie występuje problem ubóstwa, dlatego niemal każde stara się wypracować mechanizmy walki z ubóstwem. Pewnym skutecznym sposobem walki z ubóstwem staje się poznanie przyczyn tego zjawiska. Z jednej strony przyczyny mogą być natury psychologicznej u danej jednostki, ale równie dobrze przyczynami mogą być uwarunkowania wynikające z określonego ładu społecznego i ekonomicznego państwa. Najczęściej jednak obie te kategorie się na siebie nakładają²².

Sytuacja osób dotkniętych ubóstwem na terenach wiejskich i rolniczych jest często ekstremalnie trudna. Zarówno jeśli chodzi o skalę tego zjawiska, jak i charakterystykę osób nim dotkniętych, jako najczęściej osób skrajnie niezaradnych i nieprzystosowanych do życia w dzisiejszym modelu społeczeństwa. Dlatego walka z tym niepokojąco dynamicznie rozwijającym się zjawiskiem powinna być podjęta jak najszybciej i objąć swym działaniem jak najszerszą grupę osób znajdujących się w ubóstwie, jak i nim zagrożonych. Zatem w walkę z ubóstwem powinno zaangażować się państwo zarówno poprzez swoje centralne urzędy, jaki jednostki samorządu terytorialnego. Z całą pewnością takie działania wymagają ogromnych środków finansowych, dobrego zaplanowania i jeszcze lepszej organizacji działań. Działania takie nie powinny ograniczać się jedynie do pomocy osobom już dotkniętym ubóstwem, ale także w pewnym zakresie powinny mieć charakter prewencyjny, aby zapobiegać popadaniu w ubóstwo kolejnych rodzin. Trzeba pamiętać, że na świecie są różne idee walki z ubóstwem. Z jednej strony środowiska liberalne domagają się walki tylko z ubóstwem absolutnym poprzez zapewnienie jedynie minimalnego poziomu dochodów, natomiast bez ingerowania w pozostałe nierówności, gdyż nazbyt rozwinięta polityka redystrybucyjna odbiera bodźce do pracy i wydajność, szkodząc całemu społeczeństwu²³. Natomiast zwolennicy bardziej socjalnych rozwiązań opierają się na założeniu, że walczyć trzeba nie tylko z ubóstwem absolutnym, np. poprzez bardziej sprawiedliwy podział dóbr w społeczeństwie niż proponują zwolennicy liberalnych rozwiązań. Ma się to dokonać poprzez rozbudowany system świadczeń socjalnych i wdrożenie progresywnego systemu podatkowego²⁴. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie obu tych idei, bo musimy pamiętać, że problem ubóstwa jest zjawiskiem niezwykle złożonym, którego bardzo często nie da się rozwiązać szablono. Dlatego powinny być stosowane wielorakie rozwiązania, choćby programy skutecznie typujące osoby i rodziny zagrożone ubóstwem. Tutaj można by wykorzystać doświadczenie i wiedzę np. pedagogów szkolnych, którzy często jako pierwsi bardzo skutecznie zauważają niepokojące symptomy u swoich uczniów. Dalej ogromna praca leży

²² S. Golinowska, *Polska Bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałania*, Warszawa 1998, s. 29 i nast.

²³ T. Pilch, I. Leparczyk, *op. cit.*, s. 359 i nast.

²⁴ *Ibidem*, s. 360.

w rękach organów pomocy społecznej, które powinny monitorować i pomagać osobom dotkniętym ubóstwem. Ogromne nadzieję wiąże się tutaj z wprowadzonym niedawno stanowiskiem tzw. asystenta rodziny, mającym pomagać w nauce i wykonywaniu codziennych obowiązków w rodzinach dotkniętych różnymi patologiami, które bardzo często są powiązane z ubóstwem. W końcu ogromna rola władz publicznych, które powinny maksymalnie zachęcać i pomagać w znalezieniu pracy osobom bezrobotnym, bo właśnie często bezrobocie jest główną przyczyną popadania rodzin w ubóstwo. Dalej trzeba się zastanowić nad wypracowaniem programów aktywizacyjnych i pomocowych, które niejednokrotnie powinny działać już od najwcześniejszych etapów, tak aby maksymalnie i kompleksowo pomóc w zwalczaniu i wychodzeniu z ubóstwa. Takie programy mogłyby pomóc w nauce dzieciom z rodzin ubogich, pomóc w wyborze i zdobyciu odpowiedniego zawodu, zorganizować ścieżkę kariery, pomóc w znalezieniu pracy, rozwijać przedsiębiorczość, co jest niezwykle ważne szczególnie na terenach wiejskich i rolniczych, gdzie społeczności często mają z tym pewne problemy. Dobrym przykładem podjętych przez władze centralne programem jest Program Integracji Społecznej (PIS)²⁵.

6. Konkluzje

Ubóstwo na terenach wiejskich i rolniczych jest niewątpliwie zjawiskiem jeszcze niezbyt dobrze zbadanym. Także jeśli chodzi o nauki prawne. Ten rodzaj ubóstwa różni się w wielu aspektach znacznie od zjawiska ubóstwa na terenach wielkomiejskich. Poznanie tego zagadnienia pozwoli nam skutecznie je zwalczać. Jest to bardzo potrzebne w dzisiejszych czasach, kiedy to coraz więcej ludzi, zwłaszcza na terenach wiejskich i rolniczych, gdzie kryzys i spowolnienie gospodarcze są szczególnie widoczne, jest narażonych na problem ubóstwa. W społecznościach tych zjawisko ubóstwa często dotyczy już trzeciego pokolenia po transformacji ustrojowej. Jest ono groźne zwłaszcza dla ludzi młodych, którzy, gdy zostaną nim dotknięci, mają mniejsze szanse na wyjście z niego niż ich rówieśnicy z dużych miast. Problem ten zdecydowanie narasta i wydaje się, że przez ostatnie lata był raczej marginalizowany. Dlatego dzisiaj warto zająć się mało zbadanym zagadnieniem ubóstwa na terenach wiejskich i rolniczych ze zdwojoną siłą. W przeciwnym razie może nam grozić wiele niepokojących zjawisk społecznych, z którymi dzisiaj, kiedy są w zarodku, jest zdecydowanie łatwiej walczyć, niż w chwili, kiedy znacznie przybiorą na sile. Pamiętajmy o najważniejszym, że dalsze pozostawanie obojętnym wobec zjawiska ubóstwa powoduje, że kolejni ludzie są nim zagrożeni. Następna dekada bez walki z ubóstwem spowoduje, że utracimy kolejne pokolenie młodych ludzi, którzy dobrze poznają w swoim świecie jedynie ubóstwo. Nie możemy do tego dopuścić.

²⁵ PIS jest częścią Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich, realizowanego z pożyczki Banku Światowego. Wdrożony jest przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Celem programu jest podniesienie poziomu integracji społecznej w gminach na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich i aktywizacja lokalnych społeczności.

Część III
Strategia organiczania ubóstwa
na szczeblu europejskim

Zrównoważony rozwój sposobem na ubóstwo

1. Wstęp

Ubóstwo jest problemem wielowymiarowym i bardzo złożonym, który powoduje ograniczenia w rozwoju społecznym i gospodarczym obszarów państw. W Polsce dotychczas strategia zrównoważonego rozwoju była utożsamiana ze strategią ekologiczną, a nie elementem walki z ubóstwem, ale narastająca tendencja ubożenia ludności w latach 90. wpłynęła na potrzebę wyszukiwania i zastosowania nowych rozwiązań ograniczających ten problem. Co więcej, przyczyną szerszego spojrzenia na zrównoważony rozwój było rozwinięcie tej koncepcji działań podmiotów o dodatkowy wymiar społeczny tych działań. Przeszkodą we wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju jest zjawisko ubóstwa i związane z nim wykluczenie społeczne jednostek, które przejawia się w różnych formach.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie instytucji zrównoważonego rozwoju, która podkreśla rolę kwestii społecznych, w tym ubóstwa, w ramach działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego. W niniejszym artykule zostaną omówione międzynarodowe instytucje oraz inicjatywy, w ramach których podmioty władzy publicznej oraz podmioty prywatne łączą ochronę środowiska wraz z dodatkowymi działaniami, które mają pozytywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy.

2. Zrównoważony rozwój jako zasada ustroju państwa

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało po raz pierwszy sformułowane na III Sesji Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych w 1975 r., jednak dopiero w latach 80. XX w. zaczęto dostrzegać jego istotną rolę. Najważniejszym elementem obecnego kształtu zrównoważonego rozwoju jako koncepcji było opublikowanie Raportu *Our Common Future*¹, w którym to po raz pierwszy całościowo określono, iż: „zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych

¹ A. Pawłowski, *Rewolucja rozwoju zrównoważonego*, „Problemy Ekorozwoju”, vol. 4, no 1/2009, s. 65–76; zob. szerzej WCED Bruntland Commission: *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford 1987.

pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”². Wszelkie późniejsze ujęcia zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa międzynarodowego miały jedynie na celu uszczegółowienie koncepcji. Na gruncie polityki UE wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju stało się jednym z głównych zadań krajów członkowskich w wyniku podpisania w 1997 r. Traktatu Amsterdamskiego³. Własną Strategię Zrównoważonego Rozwoju Unia Europejska posiada od 2001 r., kiedy to w Göteborgu został przyjęty dokument *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*⁴. W ramach tego aktu uszczegółowiono, iż zrównoważony rozwój jest głównym celem wszystkich obszarów polityki Wspólnoty Europejskiej, a jego przedmiotem jest ciągła poprawa jakości życia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, a także zapewnienie możliwości utrzymania pełnej różnorodności form życia na Ziemi⁵. Współcześnie rozwój zrównoważony jest przedmiotem szczególnego zainteresowania przede wszystkim ekonomii ekologicznej (*ecological economics*). Specyficzne podejście prezentuje neoklasyczna ekonomia środowiska i zasobów naturalnych (*environmental and resources economics*)⁶. Bez cienia wątpliwości należy stwierdzić, iż w celach rozwoju zrównoważonego trzeba uwzględnić problemy bioróżnorodności, egzystencji (walka z ubóstwem), sprawiedliwego dostępu do zasobów środowiska, dostępu do informacji, partycypacji społecznej oraz dążenia do wypracowania nowych wskaźników postępu mierzących rozwój zrównoważony.

Na gruncie prawa polskiego zasada zrównoważonego rozwoju została uznana za podstawową zasadę polityki państwa i umieszczona w art. 5 Konstytucji, w myśl którego „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁷. Realizacja tej zasady należy do zadań wszystkich władz państwa, które posilkują się dodatkowo definicją zrównoważonego rozwoju wynikającą z art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska⁸. Nakazuje on, aby koncepcja zrównoważonego rozwoju zawierała w sobie integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych⁹. Według uzgodnień międzynarodowych, zawartych w deklaracjach międzynarodowych przyjętych w ramach Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu, każdy z krajów zainteresowanych wdrożeniem koncepcji zrównoważonego rozwoju samodzielnie stanowi politykę, w ramach której ma za zadanie ograniczanie ubóstwa. Należy jednak przyznać, iż skoordynowanie dzia-

² M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 125.

³ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskiej oraz niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

⁴ *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, More on its Goals and Priorities*, [w:] Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja Europejska. Dostosowanie w Polsce w dziedzinie polityk*, PWE, Warszawa 2004 s. 11–12.

⁵ M. Górski i in., *op. cit.*, s. 126.

⁶ Zob. szerzej H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 119–121.

⁷ *Konstytucja RP* (Dz.U. z 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

⁹ *Ibidem*.

łań (na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym, lokalnym), umożliwiające krajom rozwijającym się dążenie do realizacji swoich celów w powiązaniu z uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym zamierzeniami i celami w zakresie ubóstwa jest niezmiernie trudne i kosztowne¹⁰. Należy się tutaj bowiem przychylić do stwierdzenia Z. Sadowskiego, który określa zrównoważony rozwój jako taki typ rozwoju, w którym narastające ekologicznie koszty rozwoju, zagrażające w skali światowej warunkom życia następnych pokoleń, ulegają eliminacji dzięki świadomemu nakierowaniu działań gospodarczych ludzi na ochronę środowiska naturalnego¹¹.

W doktrynie zrównoważonego rozwoju podkreśla się, że najważniejszy jest rozwój społeczny, gospodarczy i ekonomiczny. Założeniem działań koncepcji zrównoważonego rozwoju, przyjętej w ramach planu działań Światowego Szczytu w Johannesburgu jest m.in. przyczynić się do ograniczenia ubóstwa poprzez zintegrowanie trzech elementów, takich jak rozwój gospodarczy, rozwój społeczny i ochrona środowiska. Działania te, prowadzone na wszystkich szczeblach administracji, dadzą efekt całościowy i przyczynią się do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹². Wyjaśnienia założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju w demokratycznym państwie prawnym i na płaszczyźnie działalności organów władzy państwowej odnajdujemy w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r. K 23/05¹³. W uzasadnieniu do wyroku zostało wskazane, że zrównoważony rozwój ma szersze ujęcie niż ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego. W pojęciu tym mieści się także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej do – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia¹⁴.

Zrównoważony rozwój – opierający się na poszukiwaniu równowagi pomiędzy celami rozwoju ekonomicznego, spójności społecznej, ochrony środowiska oraz bardziej sprawiedliwych stosunkach między krajami, to nadrzędny cel Unii Europejskiej, stanowiący odniesienie dla wszelkich jej działań i polityk. Definicja legalna zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵. Przez rozwój zrównoważony należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodar-

¹⁰ M. Lechwar, *Problem ubóstwa a środowisko - aspekt instytucjonalny*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Aspekt międzynarodowy, sektorowy, regionalny i lokalny*, z. 5, Katedra Teorii Ekonomii UR, Wyd. MITEL, Rzeszów 2004, s. 237.

¹¹ Z. Sadowski, *Dezyderat trwałego rozwoju i warunki jego spełnienia*. (Tezy), [w:] A. Pawłowski (red.), *Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Monografie nr 16, PAN, Komitet Ochrony Środowiska, Lublin 2003, s. 14.

¹² *Światowy Szczyt w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju. Plan Działań*, Biuletyn Informacyjny UM i RM „Rozwój zrównoważony”, nr 11, Warszawa 2002, s. 13–15.

¹³ OTK-A z 2006, z. 6, poz. 62.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

czych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Wymaga podkreślenia, że w Polsce zasada zrównoważonego rozwoju ma podstawy konstytucyjne, zatem jej charakter jest ustrojowy i zgodnie z nią działać mają wszystkie podmioty administracji publicznej¹⁶.

3. Zrównoważony rozwój a ubóstwo

Podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro opracowany został jeden z najważniejszych dokumentów, związanych ze zrównoważonym rozwojem: Agenda 21, czyli wszechstronny plan działania na wiek XXI dla Narodów Zjednoczonych, rządów i grup społecznych w każdym obszarze, w którym człowiek ma wpływ na środowisko¹⁷. W ramach deklaracji przyjętych w ramach Szczytu Ziemi stwierdzono: „Ludzkość doszła do przełomowego momentu w historii. Kontynuując dotychczasową politykę, przyczyniamy się do pogłębienia przepaści gospodarczej w społeczeństwach i między państwami, rozszerzenia się sfer ubóstwa, głodu, chorób i analfabetyzmu. Będziemy też powodować postępującą degradację środowiska naturalnego, od którego zależy życie na Ziemi”. Konieczność podjęcia zmian była wówczas gorąco postulowana; jej wynikiem jest wniosek o potrzebie zmian inwestowania w przyszłość¹⁸. Kolejnym krokiem w ramach rozszerzania koncepcji zrównoważonego rozwoju i konieczności podjęcia działań były wnioski i cele wskazane w ramach Szczytu Milenijnego ONZ, w ramach którego zdefiniowano Milenijne Cele Rozwoju¹⁹. Za główne cele milenijnego rozwoju, który także rozwijał koncepcję zrównoważonego rozwoju, uznano:

- Wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu poprzez zmniejszenie o połowę liczby ludzi, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie.
- Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym poprzez zapewnienie wszystkim możliwości ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym.
- Promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet poprzez wyeliminowanie do 2015 r. nierównego dostępu płci do wszystkich szczebli edukacji.

¹⁶ H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, [w:] A. Papuziński (red.), *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, Bydgoszcz 2000, s. 32–35; Z. Bukowski, *Lokalna agenda 21*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 62.

¹⁷ T. Borys, W. Chmielewski, *Agenda 21 jako uniwersalne narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, UNDESA, Warszawa 2002, s. 4.

¹⁸ Niezbędne są nowe sposoby inwestowania w przyszłość, aby w XXI w. osiągnąć globalny zrównoważony rozwój. Zakres zaleceń waha się od nowych metod nauczania po nowe metody wykorzystania surowców i uczestniczenia w tworzeniu zrównoważonej gospodarki. Ambicją Agendy 21 jest bezpieczny i sprawiedliwy świat, w którym każda żywa istota będzie w stanie zachować swą godność, zob. szerzej T. Borys, W. Chmielewski, *op. cit.*

¹⁹ Zob. szerzej: *Milenijne Cele Rozwoju*, ONZ: www.un.org/pl/cele.php

- Ograniczenie umieralności dzieci poprzez zmniejszenie o 2/3 wskaźnika umieralności dzieci w wieku do 5 lat.
- Stosowanie zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi poprzez uwzględnienie zasady zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach oraz stosowanie metod hamujących ubożenie zasobów środowiska naturalnego, jak również zmniejszenie o połowę liczby ludzi pozbawionych dostępu do czystej pitnej wody²⁰.

Gdy próbowano zbadać rezultaty osiągnięte przez dwa lata od Szczytu Milenijnego, okazało się, że nie są one optymistyczne, a Milenijne Cele Rozwoju nie mają szans na realizację w założonym terminie. Efektem szczytu w Johannesburgu było przyjęcie radykalnego planu działań na najbliższe dziesięć lat. Za najpilniejsze z nich uznano:

- Zmniejszenie o połowę liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa (za 1 dolara lub mniej dziennie). Jest ich na świecie ok. 1 mld.
- Zmniejszenie o połowę liczby osób bez dostępu do wody pitnej i urządzeń sanitarnych.
- Zmniejszenie o dwie trzecie wskaźnika śmiertelności wśród niemowląt i dzieci oraz o trzy czwarte wskaźnika śmiertelności matek przy porodzie.
- Zahamowanie tempa wymierania rzadkich gatunków zwierząt i roślin.
- Odnowienie zasobów ryb w morzach i oceanach, przetrzebionych nadmiernymi połowami.
- Zaprzestanie produkcji i stosowania środków chemicznych szkodliwych dla ludzi i środowiska²¹.

W celu analizy koncepcji zrównoważonego rozwoju jako sposobu walki z ubóstwem i jednocześnie podkreślenia, że stanowi ono przeszkodę w zrównoważonym rozwoju, konieczne jest określenie problemu postrzegania ubóstwa. Ubóstwo, podobnie jak inne pojęcia z zakresu nauk społecznych, nie posiada jednoznacznej definicji. Określa się je zwykle jako stan, w którym jednostce czy grupie społecznej brakuje środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb, uważanych w danej społeczności za niezbędne²².

Zgodnie z przyjętymi w ramach Deklaracji z Rio oraz Agendy 21 zasadami, wszelkie działania przyjęte przez organy władzy publicznej powinny służyć dynamice rozwoju i włączać społeczności regionalne w podejmowanie kluczowych decyzji. Jednocześnie zobligowanie się państw do działań w ramach agendy powinno integrować działalność organów administracji publicznej różnego szczebla. Agenda 21 stanowi program ogólnostanowiskowej współpracy, której celem jest osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju.

²⁰ Zob. *Kampania Milenijna. Milenijne Cele Rozwoju dla Polski. Johannesburg w Polsce*, UNDP, Warszawa 2002.

²¹ J. Śleszyński, *Zapewnienie zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Raport: Milenijne cele rozwoju. Polska, Przedstawicielstwo Organizacji Narodów Zjednoczonych w Polsce*, Warszawa 2002, s. 26–28.

²² Zob. szerzej R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój jako zadanie współczesnego państwa oraz rola polityki i prawa w jego realizacji*, [w:] A. Kowalkowski, M. Żygało (red.), *Planowanie, Zarządzanie i Ochrona Środowiska*, Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 1998.

Rozumienie zrównoważonego rozwoju w Agendzie 21 wyłania się już z treści wstępu. Trwały i zrównoważony rozwój oznaczać powinien integrację środowiska i rozwoju²³. Integracja środowiska i rozwoju musi uwzględniać potrzebę zaspokojenia podstawowych potrzeb wszystkich ludzi, jednocześnie zapewnić im lepszy poziom życia przy zapewnieniu lepszej ochrony i zagospodarowania ekosystemów²⁴. Realizacja Agendy 21 powinna następować w zgodzie z zasadami przyjętymi w Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju²⁵. W kwestii działań, które mają być podjęte przez państwo, uznano, iż eliminacja ubóstwa, zmiana niezrównoważonych i promowanie zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji oraz ochrona i zarządzanie przyrodniczą bazą zasobową rozwoju gospodarczego i społecznego stanowią nadrzędne cele i istotne wymogi zrównoważonego rozwoju, które jednocześnie zapewnią poprawę warunków życia społeczeństwa.

Zrównoważony rozwój to także zagadnienie ekonomiczne, które najczęściej ujmowane jest w nurcie ekonomii środowiska. Głównym założeniem w ramach ekonomii środowiska jest analiza wyborów pomiędzy walką z ubóstwem, przestrzeganiem zasad polityki etycznej, zapewnieniem przyszłym pokoleniom warunków rozwoju analogicznych do współczesnych a zachowaniem różnorodności kulturowej²⁶. Jednocześnie podmiot ekonomii środowiska ma za zadanie zidentyfikowanie obiektywnych ograniczeń w środowisku, które charakteryzuje się nieodwracalnością procesów przyrodniczych. W ramach oceny założeń ekonomii środowiska należy ją umieścić w nurcie ekonomii normatywnej, która uwydatnia rolę polityki państwa w kształtowaniu zjawisk ekonomicznych. Ekonomia ekologiczna bądź środowiskowa zakłada trwały i zrównoważony rozwój, który ma podlegać nie tyle wymogom racjonalności ekonomicznej, ile racjonalności społecznej²⁷.

4. Zrównoważony rozwój w działaniach administracji publicznej

Rolę i zadania władz oraz społeczności lokalnych i regionalnych w tworzeniu oraz realizacji zasad zrównoważonego rozwoju określa rozdział 28 Agendy 21. Podkreśla się w nim pożądaný sposób działania tych władz – uspołecznienie procesu podejmowania decyzji, samodzielność, przejawianie inicjatywy. W Agendzie zwraca się uwagę, że to właśnie społeczności lokalne i regionalne oraz ich poszczególne sektory (samorząd, organizacje pozarządowe, biznes czy lokalni i regionalni liderzy) tworzą, prowadzą i utrzy-

²³ K. Kępka, *Zasada zrównoważonego rozwoju i jej rola w międzynarodowej ochronie klimatu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe”, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej imienia Stanisława Staszica w Białymstoku, 2009, nr 2, s. 12.

²⁴ *Ibidem*, s. 13.

²⁵ *Ibidem*, s. 12.

²⁶ T. Pakulska, M. Poniatowska-Jaksch, *Rozwój zrównoważony – „szeroka i wąska” interpretacja, stan wiedzy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010, s. 4.

²⁷ Zob. szerzej J. Cameron, *Applying Socio-ecological Economics*, „Ecological Economics” 1997, Vol. 23, s. 155–165; oraz F. Gale, *Theorizing Power in Ecological Economics*, „Ecological Economics” 1998, Vol. 27, s. 131–138.

mują infrastrukturę społeczną i ekonomiczną, gospodarują przestrzenią, kształtują i chronią środowisko przyrodnicze, kreują i realizują własne wizje rozwoju oraz współuczestniczą w realizacji wizji rozwoju regionalnego i kraju. Odgrywają też podstawową rolę w kształtowaniu świadomości ekologicznej poprzez promowanie i realizację idei zrównoważonego rozwoju. Nie bez przyczyny ponad dwie trzecie zadań ustalonych w Agendzie adresowanych jest właśnie do władz i społeczności lokalnych oraz regionalnych. To one powinny odgrywać kluczową rolę we wprowadzaniu globalnego programu działań, jakim jest Agenda 21.

W dorobku koncepcji działań administracji można odnaleźć określenie, iż zasada zrównoważonego rozwoju może stanowić wytyczne do działań administracji publicznej. Na mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można założyć, iż w systemie prawa polskiego zasada zrównoważonego rozwoju jest klauzulą generalną, którą to organy administracji publicznej powinny stosować w ramach prawnych form działania. W doktrynie prawa administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że zrównoważony rozwój ma charakter wielowymiarowy, można bowiem mówić o działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym czy też ogólnokrajowym. Lokalny wymiar zrównoważonego rozwoju polega na uwzględnianiu potrzeb społeczności w ramach rozwoju przestrzennego: na poziomie regionalnym – budowa polityki rozwoju regionalnego gwarantującego stabilny rozwój, w tym minimalizację konfliktów i napięć na tle społeczno-ekonomicznym²⁸; z kolei na poziomie ogólnokrajowym – tworzenie stosownych regulacji oraz promocja polityki równoważenia rozwoju²⁹. W działaniach administracji należy stworzyć taką koncepcję zrównoważonego rozwoju, która odpowiadałaby jednocześnie dwóm przeciwstawnym tendencjom. Tendencje te polegają na łączeniu zagadnień gospodarki rynkowej, dążącej do zapewnienia gospodarce efektywności, innowacyjności, konkurencyjności i dynamizmu, z drugą tendencją, która poprzez demokratyczne, samorządowe struktury dąży do równości, sprawiedliwości i szans dla wszystkich³⁰. Za zrównoważony rozwój w działaniach administracji publicznej można uznać „taki stan systemu społeczno-ekonomicznego i przyrodniczego, który pozwala redukować negatywne efekty postępu i przemian gospodarczych, związane przede wszystkim z wprowadzeniem gospodarki rynkowej i zmianami powiązań polskiej gospodarki w skali międzynarodowej”³¹. Same założenia koncepcji działań administracji na rzecz zrównoważonego rozwoju nie określają rozwoju jako zrównoważonego, wymagany jest bowiem odpowiedni stan struktury gospodarczej i społecznej, jak słusznie

²⁸ K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 60.

²⁹ P. Lorens, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4, s. 27.

³⁰ J. Kołodziejski [w:] *Kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce, Materiały z konferencji w Osuchowie z dnia 27 listopada 1995 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 12, s. 60.

³¹ B. Skomska, *Strategie rozwoju obszarów problemowych w pracach biur planowania regionalnego Centralnego Urzędu Planowania*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 2–3, s. 35.

uznaje B. Skomska, a społeczeństwo, władze lokalne i regionalne powinny być przygotowane do podjęcia nowych wyzwań, a także akceptować zachodzące zmiany³². Konieczne jest także przekazanie narzędzi do realizacji założeń zrównoważonego rozwoju. Za takie narzędzia można uznać prawne formy działania administracji. Zdaniem Z. Leońskiego akty planowania w działalności administracji publicznej mogą odegrać szczególną rolę w kształtowaniu działalności administracji publicznej³³ w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju. Administracja publiczna ma możliwość planowania swoich działań, zmierzająca ona bowiem do świadomego kształtowania stosunków społecznych. Współczesne państwo i jego administracja, realizując idee interwencjonizmu, wkracza w dziedziny, które są szczególnie ważne w zaspokajaniu podstawowych potrzeb społecznych. W nawiązaniu do powyższego Z. Leoński podkreślał, iż wprawdzie obecnie zerwano z modelem centralistycznego planowania, charakterystycznego dla gospodarki państw socjalistycznych, jednak planowanie jest nadal koniecznym elementem racjonalnego działania również w sferze administracji publicznej³⁴. Także J. Zimmermann wskazuje, że ustawodawca przestał mieścić się w klasycznych podziałach i stanowi dla administracji publicznej formy działania łamiące nieraz utarte kryteria klasyfikacji³⁵. Doktryna prawa administracyjnego wskazuje, iż można zauważyć znaczący wzrost form działania administracji, które służyć mają kształtowaniu i prowadzeniu polityki w różnych dziedzinach, pojawiających się zwłaszcza w obszarze stymulowania i podnoszenia poziomu zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

W ramach stosowania zasady zrównoważonego rozwoju organ administracji nie może bezpośrednio odwoływać się do założeń Agendy 21, natomiast w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego nie ma szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu realizacji założeń zrównoważonego rozwoju. W przypadku, gdyby organ zamierzał skorzystać z zasady zrównoważonego rozwoju, badałby, czy w danej, konkretnej sprawie zachowana została proporcja pomiędzy wartościami, które pozostają ze sobą w konflikcie. Z zasady zrównoważonego rozwoju wynika nie tylko obowiązek wyważania wartości pozostających ze sobą w konflikcie, czyli zachowywania równowagi w aspekcie horyzontalnym. Obowiązek wyważania rozciąga się także na współczesne i przyszłe pokolenia³⁶. Choć J. Boć uważa, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest współcześnie bardziej ideą polityczną niż koncepcją pozwalającą na budowanie trwałej strategii gospodarczej³⁷.

³² *Ibidem*, s. 36.

³³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 253.

³⁴ K. Właźlak, *op. cit.*, s. 61.

³⁵ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009 (R. LXXI), z. 2, s. 171.

³⁶ B. Rakoczy, *Zasada zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Podskrobko (red.), *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, t. 1: *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, Białystok 2009, s. 33.

³⁷ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997*, Kolonia, Wrocław 1998, s. 23 i nast.

Działania administracji publicznej na rzecz zrównoważonego rozwoju powinny objawiać się budową trwałej strategii gospodarczej, obywatel bowiem zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego ma prawo do bezpiecznego społecznie i ekologicznie życia, które nie może być realizowane tylko przez system zasiłków lub innych form wsparcia społecznego. Należy podkreślić, iż rozwój oparty na pomocy bezzwrotnej nie jest rozwojem zrównoważonym, gdyż nie generuje aktywności jednostek i grup społecznych. Pomoc państwa musi być nastawiona przede wszystkim na tworzenie możliwości działania i wspieranie aktywności indywidualnej. W związku z czym zrównoważony rozwój w działaniach administracji ma realizować zadania wskazane w *Strategii Rozwoju Zrównoważonego Polski do roku 2025*. We wskazanym dokumencie stwierdzono, że działania administracji publicznej mają wspomagać zintegrowane polityki i programy sektorowe, przede wszystkim polityka społeczna, polityka finansowa i fiskalna, polityka ochrony zdrowia, polityka ekologiczna, polityka edukacyjna, polityka pracy i płac, polityka rozwoju nauki i techniki, polityka rozwoju wsi i obszarów rolniczych, polityka rozwoju miast i terenów zurbanizowanych, polityka rozwoju kultury, kultury fizycznej i turystyki, polityka zwalczania przestępczości, polityka imigracyjna, plany i programy międzysektorowe, odpowiednie rozwiązania administracyjne, instytucjonalne i prawne³⁸.

5. Zakończenie

W Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i zrównoważonego rozwoju stwierdzono, że człowiek jest głównym elementem zrównoważonego rozwoju, jego prawem bowiem jest prawo do życia w zgodzie z przyrodą i w przyrodzie. Kolejne szczyty ONZ w sprawie zrównoważonego rozwoju Ziemi wskazały, iż zaistniała konieczność tworzenia rozwiązań instytucjonalnych na rzecz rozwoju łączącego działania gospodarcze, społeczne, polityczne oraz elementów środowiska w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności. Realizacja przyjętych celów przez poszczególne instytucje międzynarodowe i krajowe ma istotne znaczenie dla skuteczności zwalczania ubóstwa. Podkreślić jednak należy potrzebę szerokiej współpracy na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Właściwe realizowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju przez administrację publiczną powinno opierać się na uwzględnianiu określonych zasad. Przede wszystkim władze lokalne muszą kierować się „zasadą równowagi”, co oznacza integrowanie różnorodnych celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Kolejną zasadą jest „zasada racjonalnego gospodarowania”, a więc maksymalizowanie korzyści przy danych nakładach finansowych bądź minimalizowanie kosztów przy

³⁸ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku, Wytyczne dla resortów*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.

równorzędnym poziomie oczekiwanych efektów w ramach różnorodnych wariantów wykonania określonych zadań. Ostatnią zasadą jest „zasada symbiotycznego funkcjonowania poszczególnych podmiotów” w ramach danego samorządu terytorialnego³⁹. Zrównoważony rozwój obejmuje kwestie etyczne i moralne polegające na eliminowaniu oraz ograniczaniu modeli produkcji i konsumpcji zakłócających zrównoważony rozwój. Koncepcja ta zakłada również likwidację ubóstwa i zmniejszenie różnic w poziomie życia ludzi. Wskazać należy, że zasada zrównoważonego rozwoju obowiązuje każdego. Powszechny obowiązek respektowania zrównoważonego rozwoju dotyczy rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniającego uwarunkowania ochrony środowiska i zakłada ochronę podstawowych procesów ekologicznych, do czego przyczyniają się wszyscy obywatele.

³⁹ A. Zaleski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Oficyna Wydawnicza, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 82–86.

Otwarta metoda koordynacji – *soft law* w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

1. Wprowadzenie

Otwarta metoda koordynacji (*open method of coordination*, dalej: OMC) pojawiła się w oficjalnej terminologii integracji europejskiej podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie 23–24 marca 2000 r. Powiązana została z ustanowionym w konkluzjach celem strategicznym, który zakładał uczynienie z Unii Europejskiej (dalej: UE) w ciągu dekady najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie¹. Wprowadzenie OMC miało umożliwić szybszą modernizację UE, usprawnić zarządzanie procesami politycznymi na poziomie ponadnarodowym i na tym samym poziomie stworzyć warunki demokratycznej partycypacji obywateli UE². OMC miała być odpowiedzią na postępującą integrację i przeniesienie na poziom europejski większej liczby spraw³. Realizacja wspólnych celów polityki dzięki OMC miała odbywać się bez użycia aktów prawnie wiążących, z pominięciem instytucji, które czuwają nad ich stosowaniem⁴. OMC miała stać się zatem alternatywną metodą zbliżania polityk państw członkowskich UE do osiągania wspólnie uzgodnionych celów. Zadaniem jej było stworzenie warunków do wzajemnej wymiany doświadczeń i pobudzenie współpracy między państwami członkowskimi.

1. Otwarta metoda koordynacji

Pierwotnie OMC powiązana była z Europejską Strategią Zatrudnienia (*European Employment Strategy*) i po formalnym zaakceptowaniu przez Radę Europejską w Lizbonie została rozszerzona na inne obszary⁵. Rozwinęła się tym samym najpierw w odnie-

¹ *Presidency Conclusion: Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*, pkt 5.

² A. Gruszcak, *Elementy otwartej metody koordynacji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2006, z. 4, s. 11.

³ B. Haar, *Open Method of Coordination: A New Stepping Stone In the Legal Order of International and European Relations*, „Nordic Journal of International Law” 2008, vol. 77, no. 3, s. 235.

⁴ A. Gruszcak, *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, Materiały Robocze 5(09)/06, Centrum Europejskie – Natolin, Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE”, s. 11.

⁵ D. Trubek, L. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 3, s. 343.

sieniu do polityki zatrudniania, co następnie zostało potwierdzone przez Traktaty z Maastricht i Amsterdamu, w postaci wprowadzanej procedury koordynacji tej polityki⁶. Podkreślić należy, że OMC pojawiła się również w takich obszarach, w których nie było miejsca dla kompetencji UE lub w których te kompetencje były ograniczone. Objęła swoim zakresem wykluczenie społeczne (*social exclusion*) i walkę z ubóstwem (*poverty*) oraz system emerytalny (*pensions*), przy ograniczonych podstawach traktatowych do oddziaływania za pomocą OMC na państwa członkowskie w tych obszarach⁷.

OMC powstała w celu poprawy zarządzania tymi politykami, w których klasyczna metoda wspólnotowa⁸ nie przynosiła oczekiwanych rezultatów albo też napotykała ograniczenia o charakterze prawnym⁹. Jak podkreśla B. Laffan i C. Shaw, metoda ta została umiejscowiona w słabo ukonstytuowanych obszarach wspólnotowej (unijnej) kompetencji (*operate within weakly constitutionalised areas of Community competence*)¹⁰, w tym w obszarach, w których, jak wskazują S. Borras i K. Jacobsson, próby silniejszej integracji nie mogły się powieść¹¹. Tam gdzie przeniesienie kompetencji na poziom UE nie było możliwe, a co za tym idzie wypracowanie jednolitego rozwiązania było nieosiągalne, OMC miała umożliwić UE alternatywną formę oddziaływania na państwa członkowskie.

Europejska Strategia Zatrudnienia (dalej: ESZ) pozostaje pierwszym i najbardziej rozwiniętym przykładem OMC. Została inaugurowana w 1997 r. w obliczu powiększającego się bezrobocia w państwach członkowskich i przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty. Prace nad jej przygotowaniem poprzedziła publikacja w 1993 r. *Białej Księgi „Wzrost, Konkurencyjność i Zatrudnienie. Zmiany i drogi zbliżenia do XXI wie-*

⁶ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej, wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Warszawa 2003, s. 7.

⁷ J. Scott, D. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1, s. 7.

⁸ Główny przejawem klasycznej metody wspólnotowej określonej w *Białej Księdze European Governance* jest zwykła procedura ustawodawcza opisana w art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569, dalej: TfUE). Wskazać należy, że zwykła procedura ustawodawcza, która na mocy Traktatu Lizbońskiego zastąpiła wcześniej obowiązującą procedurę współdecydowania, podwoiła liczbę dziedzin, w których to według niej przyjmowane są akty unijnego prawa pochodnego. Stosowana jest w tych dziedzinach, które mają podstawowe znaczenie dla przebiegu procesu integracji, zwłaszcza w obszarze rynku wewnętrznego. Klasyczna metoda wspólnotowa jest dominującym mechanizmem integracji europejskiej, który polega na wymuszaniu stosowania regulacji europejskich przez odpowiednie sankcje. Klasyczna metoda wspólnotowa opiera się na doktrynie supremacji prawa unijnego nad prawem krajowym, która pozwala na skuteczne wymuszanie właściwego implementowania prawa europejskiego. Trzonem tej metody jest system wymuszania na drodze sądowej: Komisja ma prawo wnoszenia spraw przeciwko państwom członkowskim do Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) dotyczących niewłaściwego realizowania prawa UE; podobne prawo mają wzajemnie wobec siebie państwa członkowskie; Komisja może wnieść przed TSUE o nałożenie kary finansowej na państwo członkowskie, jeśli państwo nie zastosowało się do wyroku TSUE. Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2011, s. 84–85.

⁹ A. Gruszczak, *Elementy otwartej metody koordynacji...*, s. 13.

¹⁰ B. Laffan, C. Shaw, *Classifying and Mapping OMC in Different Policy Areas*, paper for NEWGOV – New Modes of Governance (2005), s. 4.

¹¹ S. Borras, K. Jacobsson, *The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11, no. 3, s. 191.

ku”¹² i zainicjowana na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen w 1994 r. zintegrowana strategia zatrudnienia¹³. ESZ miała funkcjonować w obszarze należącym do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Wspólne problemy państw członkowskich dotyczące zatrudniania doprowadziły do zajęcia się tą kwestią na poziomie europejskim. Zaznaczyć należy, że wypracowanie wspólnych rozwiązań i wprowadzenie jednolitych regulacji prawnych w państwach członkowskich nie było możliwe. Zniwelowanie bezrobocia wymagało zmiany przepisów związanych m.in. z opieką społeczną i systemem podatkowym, czyli regulacji prawnych w obszarach leżących poza kompetencjami UE. Ograniczenia związane z brakiem możliwości oddziaływania przy użyciu aktów prawnie wiążących, a także znaczne rozbieżności pomiędzy funkcjonującymi rozwiązaniami prawnymi w państwach członkowskich wymogły odejście od klasycznej metody wspólnotowej i wypracowanie nowego podejścia¹⁴.

Tak jak wcześniej zasygnalizowano, procedurę koordynacji polityk zatrudnienia określoną w art. 148–149 TfUE (dawny art. 128–129 TWE) nazwano w konkluzjach Prezydencji z Lizbony otwartą metodą koordynacji¹⁵ i rekomendowano jako instrument, który ułatwi implementację strategicznych celów przez wymianę najlepszych praktyk. Zadaniem tej metody miała być pomoc państwom członkowskim w stopniowym rozwoju ich polityk przez:

- wyznaczenie wspólnych dla całej UE wytycznych oraz harmonogramów ich realizacji w krótkim, średnim i długim okresie;
- przyjęcie, o ile jest to stosowne i możliwe, ilościowych i jakościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*);
- przełożenie tych wytycznych na krajowe i regionalne programy działania;
- okresowe obserwacje, przeglądy i oceny (*peer review*)¹⁶.

OMC postrzegana była jako metoda wzajemnego dopingowania się państw członkowskich za pomocą organów wspólnoty (UE), do realizacji wspólnie przyjętych celów¹⁷. Jak podkreśla J. Rodrigues jej celem było stworzenie platformy wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk, tak by wspierać państwa członkowskie w rozwoju swoich własnych polityk. Wykorzystanie wskaźników ilościowych i jakościowych,

¹² *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. The Challenge and the Way Forward into 21 Century*, COM (93)700 Final.

¹³ Szerzej na ten temat: U. Stępkowska, *Zatrudnienie*, [w:] J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 18–19.

¹⁴ Szerzej na ten temat: D. Trubek, L. Trubek, *op. cit.*, s. 347.

¹⁵ Zgodnie z art. 149 TfUE (dawny art. 129 TWE) Parlament Europejski i Rada UE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacjach z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, mogą podjąć działania zachęcające, zmierzające do sprzyjania współpracy między państwami członkowskimi oraz wspierania ich działań w dziedzinie zatrudnienia przez inicjatywy mające na celu rozwijanie wymiany informacji i najlepszych praktyk, dostarczania analiz porównawczych i porad, jak również przez wspieranie podejść nowatorskich i ocenę doświadczeń, zwłaszcza przez odwoływanie się do projektów pilotażowych. Środki te nie mogą objąć harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

¹⁶ *Presidency Conclusion: Lisbon European Council*, 23 and 24 March 2000, pkt 37.

¹⁷ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 10.

a także punktów odniesienia określonych w wytycznych, miało sprzyjać zarządzaniu przez cele. OMC powinna była ponadto wspierać rozwój nowego rządu (*modern governance*) przy poszanowaniu zasady subsydiarności. Wykorzystanie OMC miało sprzyjać zbliżaniu interesów państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu ich różnorodności. W zależności od pojawiających się problemów OMC mogła być łączona z innymi dostępnymi instrumentami, stając się niekiedy dodatkiem do klasycznej metody wspólnotowej¹⁸.

Przeniesienie OMC pierwotnie powiązanej z zatrudnieniem na inne polityki UE pozwala na stwierdzenie, że nie istnieje tylko jedna otwarta metoda¹⁹, lecz funkcjonuje zbiór otwartych metod, których zróżnicowanie zależy od polityk i obszarów oddziaływania na państwa członkowskie²⁰. Jak podkreśla J. Zeitlin, nie ma pojedynczej OMC, tak jak nie ma jednego właściwego rozwiązania. Metoda ta funkcjonuje jako instrument, który może przybrać różne natężenie w zależności od specyfiki danej polityki („*Open coordination is not some kind of fixed recipe that can be applied to whichever issue, but instead a kind of cookbook that contains various recipes, lighter and heavier ones*”)²¹. Dlatego też przez OMC będziemy rozumieć sposób działania, czyli umyślny dobór zasobów i środków działania oraz zgodną z zamierzeniem kolejność działania. Dodatkowo tylko ten sposób działania, który będzie systematyczny, stale stosowany, będzie zasługiwać na miano OMC²².

Z uwagi na fakt, że OMC występuje w różnych wariantach, w piśmiennictwie funkcjonuje pojęcie idealnego modelu OMC (opartego na konkluzjach Prezydencji z Lizbony), na który składa się pięć kluczowych elementów:

- przeniesienie wspólnych problemów w obszar wspólnego zainteresowania;
- realizacja założonego przedsięwzięcia mierzona jest przez wyznaczone wskaźniki (*indicators*) i punkty odniesienia (*benchmarks*);
- ustanowione wskaźniki pozwalają na porównywanie wyników państw członkowskich i określanie celów;
- wyznaczone cele zamieniane są w plany działania, które mają przyczynić się do rozwiązania problemu;
- ustanowienie przeglądu osiągniętych wskaźników (*peer reviewing*), które pozwala na stosowanie działań korygujących i wymianę najlepszych praktyk²³.

¹⁸ M. J. Rodrigues, *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*, [w:] M. Telo (red.), *L'devoluzione della governance europea*, Roma 2001, s. 96.

¹⁹ D. Wincott, *Beyond Social Regulation? New Instruments and/or a New Agenda for Social Policy at Lisbon*, „Public Administration” 2003, vol. 81, no. 3, s. 540.

²⁰ G. de Burca, *New Forms of Governance*, [w:] P. Craig, G. de Burca, *UE Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2008, s. 153.

²¹ J. Zeitlin, *Introduction: The Open Method of Coordination in Question*, [w:] J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson (red.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.–Peter Lang, 2005, s. 22.

²² Szerzej na temat pojęcia metody i techniki: J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003, s. 13–16.

²³ B. Laffan, C. Shaw, *op. cit.*, s. 11–14.

Przy takim założeniu dopuszcza się funkcjonowanie OMC w wariantach odbiegających od idealnego modelu. Może się to sprowadzać do braku wyznaczonych wskaźników, a tym samym braku określonych celów, czy wyznaczeniu punktów odniesienia przy jednoczesnym braku przeglądu osiągniętych wyników²⁴.

2. Społeczna OMC

Rozwój unijnych polityk społecznych był procesem stopniowym, którego przyczyną była potrzeba zniwelowania różnic między poziomem rozwoju i jakością życia w państwach członkowskich²⁵. Z punktu widzenia walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym istotne w rozwoju tych polityk były postanowienia: Traktatu Amsterdamskiego, w zakresie wprowadzonych odwołań do Europejskiej Karty Społecznej, i Traktatu z Nicei zwiększające kompetencje Wspólnoty (UE) w dziedzinie zwalczania wykluczenia społecznego²⁶. Dalsze umocnienie społecznego wymiaru UE nastąpiło wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. TfUE, podobnie jak TWE po Traktacie Amsterdamskim, zawiera odrębny Tytuł X Polityka Społeczna, z którego postanowień wynika, że UE i państwa członkowskie mają na celu, obok promowania zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, zapobieganie wyłączeniu społecznemu²⁷. Podkreślić należy, że nie bez znaczenia dla polityk społecznych, w tym walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, miały również postanowienia Karty Praw Podstawowych UE²⁸.

Impulsem do konkretyzacji nowej strategii UE do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego²⁹ i umiejscowieniem OMC w tym obszarze była Strategia Lizbońska i Europejska Agenda Społeczna³⁰. Strategia Lizbońska, oprócz wymiaru ekonomicznego i środowiskowego³¹, zawierała komponent społeczny, który poświęcony był reformie europejskiego modelu społecznego, poprawie poziomu życia w państwach członkowskich i walce z wykluczeniem społecznym. Szczególny nacisk w realizacji tego komponentu został położony na edukację i system szkoleń, który był odzwierciedleniem komponentu ekonomicznego – gospodarki opartej na wiedzy, a także na rozwój polityki zatrudnienia, modernizację

²⁴ B. Haar, *op. cit.*, s. 241.

²⁵ M. Heidenreich, G. Bischoff, *The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, no. 3, s. 498–499.

²⁶ Szerzej na ten temat: U. Stępkowska, *Polityka społeczna*, [w:] J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 31–32.

²⁷ Art. 151 TfUE.

²⁸ Dz.Urz. UE 2010 C 83, s. 389. Zgodnie z art. 34 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE w celu zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego UE uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

²⁹ Formalną podstawę do zajęcia się tymi sprawami przez Komisję UE i Radę UE dały art. 136 i art. 137 TWE (obecnie art. 151 i art. 152 TfUE), które zaliczyły walkę z wykluczeniem społecznym do celów unijnej polityki społecznej.

³⁰ *Presidency Conclusions, Nice European Council*, 7, 8 and 9 December 2000, Annex I: European Social Agenda.

³¹ Komponent środowiskowy został dodany w *Presidency Conclusions – Göteborg*, 15 and 16 June 2001.

systemu zabezpieczenia społecznego i integrację społeczną³². Zgodnie z postanowieniami Europejskiej Agendy Społecznej, która konkretyzowała działania w obszarze polityki społecznej wyznaczone przez Strategię Lizbońską, walka z ubóstwem i pozostałymi formami wykluczenia społecznego miała odbywać się za pomocą OMC. Przeniesienie OMC na obszar walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym było naturalną konsekwencją, która wynikała z wcześniejszego oparcia o tę metodę polityki zatrudnienia UE³³. Jak podkreśla C. de la Porte³⁴ umiejscowienie OMC w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nie było pierwszą próbą oddziaływania na państwa członkowskie w tym obszarze za pomocą *soft law*³⁵. Zalecenie Rady UE w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej³⁶ i zalecenie Rady UE w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej³⁷ wprowadziło metodę koordynacji zbliżoną do późniejszego OMC. Metoda zbliżona do OMC oparta była na okresowych obserwacjach działań podejmowanych przez państwa członkowskie, mierzonych na podstawie wcześniej uzgodnionych kryteriów³⁸.

³² H.C.H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 312.

³³ E. Szyszczak, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, „European Law Journal” 2006, vol. 12, no. 4, s. 490–491.

³⁴ C. de la Porte, *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1, s. 51.

³⁵ Wskazać należy, że *soft law* stanowi podstawę OMC, z jednej strony jest elementem składowym tej metody (zob. J. Scott, D. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches To Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1, s. 7), z drugiej zaś może stanowić źródło funkcjonowania OMC w danym obszarze (zob. *Presidency Conclusion: Lisbon European Council*, 23 and 24 March 2000, pkt 7). OMC może zostać również określona jako procedura stanowienia *soft law*, która przeznaczona jest do objęcia obszarów leżących poza lub na peryferiach kompetencji UE (zob. J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 442. Z kolei K. Jacobsson i Å. Vifell wskazują, że metoda ta jest procedurą koordynowania polityk, której podstawą są wytyczne (*guidelines*) i wyznaczone cele (*objectives*), czyli *de facto soft law* (zob. K. Jacobsson, Å. Vifell, *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*, Prepared for the workshop on „The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU”, Florence, 7–8 February 2003, s. 3). OMC może być również utożsamiana z *soft law* w celu ukazania relacji między nowym rządzeniem (*new governance*) a klasyczną metodą wspólnotową, która oparta jest na *hard law*. Z uwagi na to, że OMC pozbawiona jest mocy wiążącej, sankcji za jej nieprzestrzeganie i mechanizmów jej egzekwowania (D. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, *‘Soft Law’, ‘Hard Law’, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002, s. 65). Zaznaczyć należy, że taka symplifikacja jest uprawniona (odmiennie na ten temat zob. Ch.F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, „European Law Journal” 2008, vol. 14, no. 3, s. 305–309, wskazani autorzy nie postrzegają OMC w sposób dychotomiczny – „the new architecture of EU governance is not ‘soft law’, but neither it is traditional ‘hard law’ of a form that grows out of and is reducible to principal-agent rule making”), jednakże nie ukazuje licznych dystynkcji pomiędzy tą metodą a tradycyjnym *soft law*. Oznacza to, że OMC jest jedynie rozwinięciem wcześniej wykorzystywanego *soft law* (zob. S. Borrás, K. Jacobsson, *op. cit.*, s. 188).

³⁶ Recommendation of the Council of Ministers of the European Community on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/CEE), OJL245 of 26 August 1992.

³⁷ Recommendation of the Council of Ministers of the European Community on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/CEE), OJ L245 of 26 August 1992.

³⁸ Szerzej na ten temat: P. Pochet, *The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe*, [w:] J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels 2005, s. 63 i nast.

Zgodnie z postanowieniami Europejskiej Agendy Społecznej, od czerwca 2001 r., państwa członkowskie realizowały cele określone w niej przy pomocy OMC na podstawie krajowych planów działań na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, które podejmowane miały być w cyklach dwuletnich. Na podstawie planów krajowych Komisja UE sporządzała „Wspólny raport o integracji społecznej”, który analizował sytuację w państwach członkowskich. Pierwszy raport został przyjęty przez Radę Europejską w Laeken w grudniu 2001 r.³⁹ razem ze wspólnymi wskaźnikami wykluczenia społecznego, które miały służyć do bardziej precyzyjnego diagnozowania i porównywania sytuacji w państwach członkowskich oraz do mierzenia celów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym wynikających z Europejskiej Agendy Społecznej. Kolejna seria dwuletnich krajowych planów została przyjęta do realizacji w 2003 r.⁴⁰

Ponowne rozpoczęcie procesu lizbońskiego w marcu 2005 r. miało przynieść usprawnienie sposobu prowadzenia prac nad integracją społeczną i emeryturami, m.in. przez powiązanie OMC w ramach polityk społecznych z ogólnymi wytycznymi dla polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) i Europejską Strategią Zatrudnienia⁴¹. Zrewidowana strategia lizbońska skupiła się na politykach mających na celu wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia, ich realizacja miała doprowadzić do spójności i integracji społecznej. Podkreślić należy, że takie rozwiązanie spowodowało marginalizację OMC w ramach polityk społecznych, w tym w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁴². Dodatkowo, zgodnie z postanowieniami *Nowych ram otwartej koordynacji*, OMC w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stała się częścią OMC w obszarze ochrony socjalnej i integracji społecznej (dalej: społeczna OMC). Oznacza to, że społeczna OMC objęła swoim zakresem walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, system emerytalny, a także opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Połączenie tych trzech procesów OMC doprowadziło do określenia wspólnych celów i ujednolicenia procesów raportowania⁴³. Określone w *Nowych ramach otwartej koordynacji* cele społeczne OMC miały stanowić podstawę podejmowanych przez państwa członkowskie krajowych strategii opieki socjalnej i integracji społecznej. Zgodnie ze społeczną OMC krajowe strategie opieki socjalnej i integracji społecznej obejmować miały okres kolejnych trzech lat, z wyjątkiem pierwszego cyklu, który obejmował lata 2006–2008. Sprawozdania z realizacji wskazanych strategii miały stanowić podstawę do podejmowanych przez Komisję UE i Radę UE wspólnych sprawozdań w sprawie ochrony społecznej i integracji społecznej, w których to miała znaleźć się ocena postępu państw członkowskich w realizacji wspólnych celów.

³⁹ *Presidency conclusions – Laeken European Council*, 14 and 15 December 2001.

⁴⁰ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 46.

⁴¹ *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*, KOM (2005) 706 wersja ostateczna, dalej: *Nowe ramy otwartej koordynacji*.

⁴² H.C.H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *op. cit.*, s. 322–323.

⁴³ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2012, s. 197.

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w strategii Europa 2020⁴⁴ wpisana została w jeden z trzech głównych priorytetów inteligentnego i zrównoważonego rozwoju. W ramach priorytetu „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu” UE podejmie „Europejski program walki z ubóstwem”, który opierać się będzie na zmodyfikowanej OMC. Zgodnie ze strategią Europa 2020 OMC miała zostać zmieniona w platformę współpracy, wzajemnej oceny i wymiany dobrych praktyk oraz w instrument służący zachęcaniu podmiotów publicznych i prywatnych do zmniejszania wykluczenia społecznego. Na podstawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów powołana została Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁴⁵. Ustanowienie Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nie przekreśliło funkcjonowania społecznej OMC, metoda ta została włączona do strategii Europa 2020 poszerzając możliwości UE w obszarze realizacji celów polityki społecznej.

Społeczna OMC, która koresponduje ze strategią Europa 2020, opiera się na corocznych sprawozdaniach w formie Krajowego Raportu Społecznego (dalej: KRS), który jest uzupełnieniem Krajowych Programów Reform. KRS obejmuje swoim zakresem trzy dziedziny, które są przedmiotem OMC w sferze polityki społecznej: wykluczenie społeczne, system emerytalny oraz opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Dodatkowo Komitet Ochrony Socjalnej może decydować o tym, jakie przeglądy tematyczne mogą zostać uwzględnione w sprawozdaniach państw członkowskich i w innych działaniach podejmowanych w ramach społecznej OMC. KRS przedkładane są przez państwa członkowskie Komitetowi Ochrony Socjalnej i stanowią podstawę opracowywanych przez wskazany Komitet sprawozdań. W corocznym sprawozdaniu Komitetu Ochrony Socjalnej oceniane są postępy w osiągnięciu celów społecznej OMC i we wdrażaniu społecznego wymiaru strategii Europa 2020⁴⁶. Ocena realizacji wymiaru społecznego strategii Europa 2020 uwzględniana jest również w corocznej analizie wzrostu, która zapewnia państwom członkowskich wytyczne w zakresie realizowanej przez nie polityki wzrostu i zatrudnienia. KRS stanowią również podstawę wielostronnego nadzoru realizowanego przez Komitet Ochrony Socjalnej⁴⁷.

⁴⁴ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020.

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 16 grudnia 2010 r. – Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej COM(2010) 758 wersja ostateczna.

⁴⁶ Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie wzmocnienia otwartej metody koordynacji w polityce społecznej w kontekście strategii „Europa 2020” (10405/11).

⁴⁷ The Social Protection Committee, Brussels, 15.02.2012, Preparation of the 2012 National Social Reports (NSR), SPC/2012.2/4.

3. Wnioski końcowe

Wypracowane wcześniej rozwiązania w sferze polityki zatrudnienia oraz ich adekwatność w polityce społecznej były determinantami pośrednimi względem głównego powodu uruchomienia OMC w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Podkreślić należy, że zgodnie z *Białą Księgą European Governance*⁴⁸ OMC mogła zostać wykorzystana jedynie w sytuacji, kiedy oddziaływanie na państwa członkowskie za pomocą klasycznej metody wspólnotowej jest niemożliwe. Oznacza to, że OMC może zostać umiejscowiona, jak wcześniej sygnalizowano, jedynie na granicy lub peryferiach unijnych kompetencji. Walka z ubóstwem i wykluczeniem jest zatem obszarem, w którym zachodzi relacja alternatywy *soft law* w stosunku do aktów prawnie wiążących. Na gruncie TfUE walka z ubóstwem i wykluczeniem, jako polityki społeczne, należą do obszaru kompetencji dzielonych UE z państwami członkowskimi⁴⁹. Dodatkowo UE może podejmować w tym obszarze inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych państw członkowskich⁵⁰. Zgodnie z art. 153 ust. 2 lit. b TfUE UE nie ma możliwości podjęcia w obszarze walki z wykluczeniem społecznym prawnie wiążących dyrektyw. Parlament Europejski i Rada UE mogą w tym obszarze podjąć jedynie środki, które mają na celu zachęcenie do współpracy państwa członkowskie w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębienia wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Społeczna OMC jest zatem urzeczywistnieniem dopuszczalnych inicjatyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE na poziomie unijnym.

⁴⁸ *European Commission: European Governance A White Paper*, Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 428.

⁴⁹ Art. 4 ust 2 TfUE.

⁵⁰ Art. 5 ust. 3 TfUE.

Przyczyny ubóstwa i metody jego zwalczania są przedmiotem badań wielu dyscyplin nauki oraz jednym z najpoważniejszych wyzwań rozwojowych współczesnego świata. Zainteresowanie tym zagadnieniem znajduje wyraz w wyjątkowo obszernej literaturze socjologicznej, jak i ekonomicznej, w której podejmowane są próby przedstawienia zjawiska ubóstwa w kontekście społeczno-ekonomicznym.

Intencją naszą jest wskazanie niektórych rozwiązań prawnych jako sposobów umożliwiających ograniczanie i przewyższanie zjawisk społecznie niekorzystnych i nieakceptowanych. Zdajemy sobie sprawę, że prawo jest niewystarczającą metodą rozwiązywania współczesnych kwestii ubóstwa. W sferze systemów prawa ubóstwo powoduje w dużej mierze samo prawo. Niski poziom świadomości prawnej oraz słaba informacja na temat obowiązujących rozwiązań prawnych sprawiają, że ludzie niewiele wiedzą o przysługujących im prawach i zabezpieczeniach. Żywimy nadzieję, że praca ta zainspiruje Czytelników do przemyśleń i nowych refleksji.

ze wstępu