Mirosław Karpiuk

"Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej", Karolina Stopka, Warszawa, 2009 : [recenzja]

Studia Iuridica Lublinensia 14, 263-267

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Karolina Stopka

Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej

Difin, Warszawa 2009, ss. 198

Na rynku wydawniczym w 2009 r. pojawiła się monografia Karoliny Stopki, pracownika naukowego Uniwersytetu Wrocławskiego, traktująca o pomocy społecznej, zatytułowana *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*. Nie jest to pozycja, która jako jedyna odnosi się do pomocy społecznej w aspekcie urzeczywistniania przez państwo i podmioty publiczne zasady subsydiarności, niemniej jednak zasługuje na uwagę. Wyznacza ona kolejny tor dyskusji nad istotą systemu wsparcia w tym w zakresie oraz konieczności uczestnictwa w tym systemie różnych podmiotów (publicznych, społecznych oraz prywatnych).

W świetle definicji legalnej pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom, a także rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna jest organizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2009 r. nr 175, poz. 1362 ze zm.). Ustawodawca podkreśla, że pomoc społeczna jest realizowana nie tylko w ramach publicznego systemu wsparcia, gdyż swój udział w tym procesie mają inne podmioty, które mogą skutecznie niwelować skutki trudnej sytuacji życiowej poszczególnych osób bądź rodzin. Uczestnictwo podmiotów niepublicznych w systemie wsparcia nie odbywa się w ramach podporządkowania administracji, gdyż ustawodawca wyraźnie stanowi, że opiera się na partnerstwie.

Do subsydiarności odnosi się również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), która w preambule akcentuje zasadę pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Subsydiarność, jako zasada konstytucyjna, powinna więc mieć również odzwierciedlenie w przepisach prawa materialnego, z czym mamy do czynienia w przypadku pomocy społecznej.

Recenzowana monografia składa się z sześciu rozdziałów, słowa od Autora, zakończenia, wykazu literatury oraz orzecznictwa. Przed analizą merytorycznej części opracowania *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej* należy zwrócić uwagę na jego strukturę. Praca, niestety, nie została opatrzona wstępem, słowo od Autora nie zastępuje tej części monografii, zwłaszcza że dotyczy jedynie po-

dziękowań kierowanych pod adresem grona profesorskiego oraz pracowników naukowych Zakładu Prawa Pracy Uniwersytetu Wrocławskiego. Brakuje więc wprowadzenia do zagadnień podejmowanych w monografii.

Pierwszy rozdział – *Uwagi wstępne* – zawiera 23 strony i odnosi się do subsydiarności jako instytucji występującej zarówno w naukach społecznych, jak i prawnych. W niniejszym rozdziale Autorka określa cel pracy, co wydaje się powinno nastąpić we wstępie, niemniej jednak w opracowaniu zabrakło tej części (wstępu). Celem pracy (monografii) wskazanym przez Autorkę jest „ustalenie treści zasady subsydiarności w prawie pomocy społecznej, dokonanie charakterystyki przepisu ją wyrażającego oraz ustalenie znaczenia tej zasady w procesie przyznawania świadczeń z pomocy społecznej" (s. 11).

W ramach rozważań dotyczących określenia miejsca subsydiarności w naukach społecznych Autorka podkreśla, że znaczenie nadane tej zasadzie przez katolicką naukę społeczną należy rozpatrywać w dwóch aspektach. W jednym ujęciu subsydiarność oznacza zakaz ingerencji organizacji społecznych (publicznych) wyższego szczebla, chyba że podmioty niższego szczebla nie radzą sobie z określonym zadaniem lub grupą zadań. W drugim aspekcie zasadę subsydiarności należy rozumieć jako nakaz pomocy jednostce w tych sferach, w których nie jest ona w stanie zabezpieczyć własnych potrzeb.

Subsydiarność, jako zasada ogólna polityki społecznej, wyznacza sposób ukształtowania wszystkich instytucji realizujących zadania polityki społecznej, a także decyduje o modelu działania w tym zakresie. Subsydiarność należy także, na co zwraca uwagę Autorka, do elementarnych pojęć charakteryzujących pedagogikę społeczną. Uznaje się ją za gwarancję skuteczności pedagogiki społecznej i jest rozumiana jako zasada, która oznacza, że bez względu na podmiot władza publiczna uruchamia właściwe środki, gdy działania osób bądź wspólnot jej podległych nie są wystarczające. W politologii subsydiarność oznacza normę kompetencyjną, charakteryzującą proces decentralizacji. Instytucja ta (subsydiarność) w ramach stosunków międzynarodowych rozumiana jest jako racjonalny instrument podziału kompetencji, który uzasadnia ograniczenie przekazywania na szczebel ponadpaństwowy kompetencji, które państwo może wykonywać samodzielnie.

Współcześnie subsydiarność stanowi podstawę wielu porządków prawnych, m.in. prawa europejskiego, konstytucyjnego czy administracyjnego.

Rozdział drugi *Zasady opieki w rozwoju historycznym pomocy społecznej w Polsce*, który zawiera 26 stron, ujmuje tę instytucję w aspekcie dziejowym. Autorka trafnie podkreśla, że w rozwoju historycznym pomoc społeczną w Polsce ujmuje się w trzech fazach rozwojowych: dobroczynności, opieki społecznej oraz pomocy społecznej. Zmiany pojęciowe są wyrazem ewolucji, która dokonała się w procesie udzielania wsparcia zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. W ramach dobroczynności wyróżnia się dwa podsystemy: dobroczynność prywatną i dobroczynność publiczną. Dobroczynność prywatną

należy rozumieć jako dobrowolne wsparcie udzielane potrzebującym przez duchowieństwo, osoby fizyczne i prawne. Dobroczynność publiczna z kolei stanowi podokres, w ramach którego państwo zaczyna ingerować w sferę działalności dobroczynnej podmiotów prywatnych, przejmując zarząd nad społecznymi formami świadczenia wsparcia i powołując struktury administracyjne zajmujące się ubogimi.

Opieka społeczna była pojęciem obowiązującym w okresie międzywojennym. W świetle definicji legalnej opieka społeczna była postrzegana jako zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo za pośrednictwem własnych środków materialnych lub własnej pracy nie mogą ich zabezpieczyć, a także jako zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, które powodowałyby konieczność uruchomienia środków publicznoprawnych (art. 1 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. nr 92, poz. 726).

Pomoc społeczna jest pojęciem charakteryzującym współczesny wymiar wsparcia, gdzie działania władz publicznych mają być nastawione przede wszystkim na aktywizację osoby potrzebującej, a nie na bierne oczekiwanie na świadczenie.

Rozdział trzeci monografii – *Treść zasady subsydiarności pomocy społecznej* – jest niezbyt obszerny, liczy 12 stron. Taki sam tytuł nosi podrozdział 2 niniejszego rozdziału, co wydaje się niewłaściwe. Rozdział ten zawiera dwa podrozdziały: *Uwagi wstępne* i właśnie *Treść zasady subsydiarności pomocy społecznej*. W niniejszym rozdziale Autorka trafnie zauważa, że pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej stanowi narzędzie przyczyniające się do zaspokojenia potrzeb indywidualnych i grupowych, dlatego też nie może być traktowana marginalnie. Co do kwestii redakcyjnych i technicznych, Autorka powołując wyroki NSA, niestety nie wskazuje publikatora, a także kończy rozdział wypunktowaniem.

Tytuł kolejnego rozdziału *Rodzaje zasady subsydiarności pomocy społecznej* wydaje się być niezbyt trafnie sformułowany. Rzecz jasna, można rozpatrywać subsydiarność w pomocy społecznej na kilku płaszczyznach, jednakże trudno tutaj mówić o rodzajach subsydiarności. Autorka w tym rozdziale, co jest zasadne, charakteryzuje subsydiarność w kontekście własnych możliwości jednostki, obowiązku pomocy na rzecz jednostki, spoczywającym na osobach trzecich, a także relacji w stosunku do innych systemów świadczeniowych.

Zasada subsydiarności w pomocy społecznej w kontekście własnych możliwości jednostki oparta jest na twierdzeniu, że człowiek powinien zaspokajać swoje potrzeby za pośrednictwem własnych środków. Zasadniczy ciężar zapewnienia sobie odpowiednich warunków utrzymania spoczywa więc na jednostce. Zasada subsydiarności rozpatrywana w kontekście innych świadczeń, co podkreśla Autorka, wynika z konieczności uprzedniego wykorzystania uprawnień do innych świadczeń i dopiero w takim przypadku, gdy odpowiednie przesłanki zostaną spełnione, przysługuje wsparcie z pomocy społecznej. Wynika to z isto-

ty pomocy społecznej, która jest stosowana w przypadku faktycznego zagrożenia bytu jednostki lub rodziny.

Jeżeli chodzi o relacje osób trzecich z osobą potrzebującą wsparcia, to przede wszystkim decydujące będą tutaj więzi rodzinne, niemniej jednak nie stanowią one jako jedyne obowiązku w zakresie udzielania pomocy, gdyż występuje również przysposobienie, opieka czy kuratela.

Rozdział piąty monografii *Charakterystyka prawna zasady subsydiarności pomocy społecznej (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej)*, liczący 34 strony, odnosi się do normatywnego charakteru zasady subsydiarności w pomocy społecznej. Autorka niestety błędnie wskazuje, iż art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że pomoc społeczna jest instytucją pomocy społecznej, która dąży do realizacji określonych celów (s. 100). Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej, ale jest to, wydaje się, bardziej błąd natury technicznej niż merytorycznej. W konkluzji tego rozdziału trafnie podkreśla się, iż teza dotycząca zbędności artykułu 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż przepis ten ma charakter normatywny i określa sytuacje, w których stosuje się pomoc społeczną, precyzując jednocześnie zastosowanie tej instytucji publicznoprawnej, w tym realizowanych w jej ramach stosownych świadczeń.

Zasada subsydiarności w procesie przyznawania świadczeń z pomocy społecznej (51 stron) to szósty rozdział, który charakteryzuje formy wsparcia. Kolejno są w nim omawiane zagadnienia dotyczące pozycji jednostki wobec administracji publicznej, charakteru prawa do świadczeń z pomocy społecznej, charakterystyki świadczeń z pomocy społecznej, by na końcu wskazać na zasadę subsydiarności w kontekście świadczeń fakultatywnych i obligatoryjnych.

Rozważania na temat zakresu funkcjonowania instytucji subsydiarności w pomocy społecznej, podsumowujące całość podejmowanych zagadnień, zawarte zostały w zakończeniu. Istnienie tej części monografii, jaką jest zakończenie, podkreśla brak części wprowadzającej, a więc wstępu, co jest niezmiernie ważne nawet z punku widzenia strony redakcyjnej monografii. Zakończenie już na samym początku wskazuje, że zasada subsydiarności stanowi podstawową konstrukcję prawną pomocy społecznej. Autorka stwierdza, że treść zasady subsydiarności determinują trzy elementy: zakaz odbierania, subsydiarne towarzyszenie oraz subsydiarna redukcja (w przypadku usamodzielnienia się jednostki nie należy już dłużej świadczyć na jej rzecz pomocy). Warto w tym miejscu przytoczyć tezy, które na podstawie przeprowadzonej analizy Autorka formułuje w zakończeniu:

> Zasada subsydiarności z uwagi na to, że udzielenie wsparcia z pomocy społecznej zależy od istnienia zindywidualizowanej potrzeby, wyłączającej schematyzm prawa do świadczeń i ich roszczeniowy charakter w ścisłym tego słowa znaczeniu oraz ze względu na treść i znaczenie dowodu z rodzinnego wywiadu środowiskowego, stanowi dodatkową, ogólną przesłankę udzielenie pomocy (s. 184) [...] zasada subsydiarności stanowi fundament pomocy społecznej, bez którego trudno wyobrazić sobie prawidłowe, odpowiadające intencjom ustawodawcy, stosowanie ustawy,

jak również zrozumienie istoty realizowanych w jej ramach świadczeń przez podmioty, do których świadczenia te są adresowane (s. 184).

Konkludując, Autorka słusznie podkreśla, że zasada subsydiarności w pomocy społecznej gwarantuje, iż świadczenia będą trafiać do osób potrzebujących, pomoc społeczna nie przekształci się w system rozdawnictwa, a także zapewnia elastyczność pomocy społecznej, która to elastyczność sprzyja dostosowaniu mechanizmów wsparcia do trudnych do przewidzenia indywidualnych przypadków.

Monografia jest opatrzona wykazem literatury oraz orzecznictwem, zabrakło jednak wykazu aktów normatywnych zawartych w publikacji.

Pomimo kilku niedociągnięć – mniej merytorycznych, a bardziej technicznych – monografia Karoliny Stopki *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej* jest godna uwagi, wnosi niekoniecznie nowe, ale w pewnym stopniu zindywidualizowane i zebrane poglądy na prawo pomocy społecznej. Jest to cenna pozycja z dziedziny pomocy społecznej, po którą powinni sięgnąć nie tylko znawcy problematyki, ale również osoby, które są zainteresowane funkcjonowaniem systemu wsparcia.

Mirosław Karpiuk

Radosław Zenderowski

Nad Tatrami błyska się...: słowacka tożsamość narodowa w dyskursie politycznym w Republice Słowackiej (1989–2004)

Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
Warszawa 2007, ss. 588

Recenzowanie pracy będącej podstawą pozytywnie ocenionego przewodu habilitacyjnego wydaje się zadaniem bezzasadnym. Pomimo to pozwolę sobie na przedstawienie subiektywnych uwag, gdyż z kilku powodów książka Radosława Zenderowskiego jest ważną pozycją na polskim rynku wydawniczym.

Na wstępie chciałbym uczynić zastrzeżenie, że nie znam uwag wypowiedzianych przez recenzentów w odniesieniu do omawianej monografii, zatem jest rzeczą prawdopodobną, iż nieświadomie powtórzę sądy już wyrażone. Zdaję so-