

# POMOC SPOŁECZNA JAKO ADMINISTRACJA ŚWIADCZĄCA

STUDIUM ADMINISTRACYJNOPRAWNE

Iwona Sierpowska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

# POMOC SPOŁECZNA JAKO ADMINISTRACJA ŚWIADCZĄCA

STUDIUM ADMINISTRACYJNOPRAWNE

Iwona Sierpowska

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 11

## Rozdział 1

### **Kształtowanie się socjalnej funkcji państwa w świetle ewolucji pomocy społecznej / 17**

1. Pojęcie funkcji socjalnej / 17
2. Zarys historyczny funkcji socjalnej do początku XX w. / 23
3. Między państwem socjalnym a socjalistycznym / 35
  - 3.1. Zabezpieczenie społeczne a koncepcja *welfare state* / 35
  - 3.2. Państwo socjalistyczne – dominacja funkcji socjalnej czy społecznej? / 44
  - 3.3. Pomoc społeczna w państwie postsocjalistycznym – przykład Polski / 50
4. Prawo do pomocy społecznej w regulacjach międzynarodowych, europejskich i Unii Europejskiej / 54
5. Funkcja socjalna i pomoc społeczna we współczesnej Europie – zagrożenia i perspektywy / 64

## Rozdział 2

### **Istota administracji świadczącej / 73**

1. Mechanizmy kształtujące rozwój administracji świadczącej – wprowadzenie / 73
2. Z rodowodu doktryny administracji świadczącej / 75
  - 2.1. Francuska szkoła *service public* / 75
  - 2.2. Niemiecka koncepcja *Daseinsvorsorge* / 79
  - 2.3. Administracja świadcząca w polskiej doktrynie / 83
3. Administracja świadcząca jako funkcja administracji publicznej / 88

- 3.1. Pojęcie i rodzaje funkcji administracji publicznej / 88
- 3.2. Funkcja świadcząca a funkcja regulacyjna / 95
- 4. Administracja świadcząca a socjalna funkcja państwa / 98
- 5. Cechy administracji świadczącej / 101
- 6. Pomoc społeczna a prawo administracyjne i administracja świadcząca / 110
- 7. Podsumowanie / 117

### Rozdział 3

#### **Pomoc społeczna a zasady i cele administracji świadczącej / 119**

- 1. Zagadnienia wprowadzające / 119
- 2. Zasada społecznej gospodarki rynkowej / 121
- 3. Zasada sprawiedliwości społecznej / 126
- 4. Równość jako zasada i wartość / 135
- 5. Zasada pomocniczości / 144
  - 5.1. Treść zasady pomocniczości / 144
  - 5.2. Pomocniczość a miejsce pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego i hierarchii obowiązków rodziny / 149
  - 5.3. Zasada pomocniczości w świetle celów pomocy społecznej / 152
  - 5.4. Podział zadań z zakresu pomocy społecznej / 155
  - 5.5. Pomocniczość a działalność podmiotów niepublicznych / 163
- 6. Zaspokajanie potrzeb bytowych jako cel administracji świadczącej / 166
- 7. Podsumowanie / 179

### Rozdział 4

#### **Zadania i podmioty w pomocy społecznej a administracja świadcząca / 183**

- 1. Zadanie publiczne a funkcja świadcząca / 183
- 2. Świadczenie jako kluczowe pojęcie administracji świadczącej / 197
  - 2.1. Świadczenie społeczne a usługa społeczna / 197
  - 2.2. Świadczenia z pomocy społecznej / 206
- 3. Podmioty realizujące zadania administracji świadczącej w pomocy społecznej / 224

- 3.1. Podmiotowy zakres administracji świadczącej – uwagi ogólne / **224**
- 3.2. Organy administrujące i ich aparat pomocniczy / **226**
- 3.3. Zakłady administracyjne / **232**
- 3.4. Podmioty niepubliczne. Prywatyzacja – uspołecznienie – regulacja / **264**
4. Podsumowanie / **281**

## Rozdział 5

### **Prawne formy działania administracji świadczącej w pomocy społecznej / 286**

1. Tradycyjne ujęcie prawnych form działania a administracja świadcząca / **286**
2. Akt normatywny – wzmianka / **291**
3. Akt administracyjny / **292**
  - 3.1. Typologia aktów administracyjnych w pomocy społecznej i jej znaczenie dla funkcji świadczącej / **292**
  - 3.2. Proceduralne aspekty aktu administracyjnego w pomocy społecznej / **312**
4. Umowa / **318**
5. Czynności faktyczne / **335**
6. Ciągi działań / **347**
7. Podsumowanie / **350**

## Rozdział 6

### **Pozycja prawna adresata świadczeń / 354**

1. Prawo do pomocy społecznej w systemie prawa krajowego / **354**
2. Świadczeniobiorca a cele pomocy społecznej / **359**
3. Świadczeniobiorca a prawne formy działania administracji świadczącej / **365**
4. Świadczeniobiorca jako użytkownik zakładu administracyjnego / **369**
5. Świadczeniobiorca wobec prywatyzacji zadań pomocy społecznej / **373**
6. Podsumowanie / **378**

Zakończenie / **381**

Bibliografia / **391**

# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- u.d.p.p.w.** ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.)
- u.o.z.p.** ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 z późn. zm.)
- u.p.s.** ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

**zEKS** zrewidowana Europejska Karta Społeczna  
otwarta do podpisu 3 maja 1996 r.

### **Czasopisma**

<b>Acta UW.</b>	Acta Universitatis Wratislaviensis
<b>IJSW</b>	International Journal of Social Welfare
<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>ONSAiWSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PiZS</b>	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
<b>Pol. Społ.</b>	Polityka Społeczna
<b>Pr. Pracy</b>	Prawo Pracy
<b>RPEiS</b>	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>Sam. Teryt.</b>	Samorząd Terytorialny

### **Inne**

<b>MOP</b>	Międzynarodowa Organizacja Pracy
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny



# Wstęp

---

Przeobrażenia administracji publicznej stawiają przed nią często nowe zadania i cele, zmuszają do zmian organizacyjnych i do poszukiwania nowych form działania. Powodują również powstawanie nowych funkcji. Niemniej wśród tych ostatnich można wyodrębnić pewien trwały kanon, na który składa się policja, reglamentacja i administracja świadcząca. Funkcji policyjnej i reglamentacyjnej poświęca się w doktrynie wiele miejsca. Administracja świadcząca natomiast nie jest przedmiotem szerszej uwagi, zazwyczaj literatura ogranicza się do jej wskazania, podania cech charakterystycznych (nie zawsze zdefiniowania) i wymienienia sfer działania administracji, w których realizowana jest ta funkcja. Być może taka powściągliwość wynika z negacji funkcji społeczno-organizatorskiej w państwie socjalistycznym czy prób ograniczenia socjalnej funkcji państwa w systemach opiekuńczych. Duży wpływ na słabnące zainteresowanie administracją świadcząca mają przemiany społeczno-gospodarcze ostatnich lat. Mogą one sugerować schyłek przedmiotowej funkcji i jej powolne wypieranie przez mechanizmy rynkowe i inne funkcje administracji, zwłaszcza funkcję regulacyjną.

Niniejsza praca stanowi próbę przywrócenia administracji świadczącej należnego jej miejsca w hierarchii funkcji współczesnej administracji publicznej. Chodzi o wykazanie, że funkcja świadcząca jest nadal jednym w podstawowych kierunków działania administracji publicznej oraz że jest ciągle przydatnym narzędziem badawczym. Nie oznacza to jednak bezkrytycznego podejścia do przedmiotu badań, zważywszy że dorobek doktryny w wybranej tematyce został ukształtowany w dużej mierze w odmiennych realiach ustrojowych.

Drugim tytułowym pojęciem jest pomoc społeczna. Jako instytucja polityki społecznej państwa pomoc społeczna jest przedmiotem zainteresowania różnych nauk – socjologii, politologii, ekonomii i prawa.

Nie jest możliwe ani nawet celowe wyselekcjonowanie prawnej problematyki pomocy społecznej i oderwanie jej od pozostałych nauk, niemniej tytuł opracowania nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o administracyjnoprawną analizę pomocy społecznej. Powiązanie pomocy społecznej z prawem administracyjnym nie budzi dziś większych wątpliwości. Próby uporządkowania prawnej regulacji w omawianym obszarze zostały podjęte na początku lat 90., były one następstwem zapoczątkowanych wówczas przemian ustrojowo-gospodarczych. Ich wynikiem była rozbudowa katalogu socjalnych zadań państwa normowanych w ustawach z zakresu zabezpieczenia społecznego. W związku z tym pomoc społeczna przedstawiana jest nierzadko w ujęciu szerokim, jako różne formy wsparcia socjalnego udzielanego przez instytucje publiczne, i w znaczeniu wąskim, to jest w zakresie regulowanym ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup>. W niniejszej pracy będzie mowa o pomocy społecznej *sensu stricto*. Za takim wyznaczeniem przestrzeni badawczej przemawia głównie stanowisko doktryny, zaliczające takie instytucje, jak świadczenia rodzinne, zatrudnienie socjalne, dodatki mieszkaniowe, pomoc osobom bezrobotnym oraz uprawnionym do alimentów do odrębnych części systemu zabezpieczenia społecznego. Mimo podobieństw instytucje te wykazują wiele cech odmiennych od rozwiązań przyjętych dla pomocy społecznej w ścisłym znaczeniu. Należy tu wskazać w szczególności na brak subsydiarnego charakteru świadczeń, ich roszczeniowość oraz brak zależności między udzieloną pomocą a aktywizacją świadczeniobiorcy. Należy dodać, że pomoc społeczna stanowi autonomiczny obszar regulacji krajowych wyłączony spod koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Jest to kolejna cecha wyróżniająca badaną sferę i przemawiająca za jej odrębnością. Powyższe przesłanki przesądziły o ograniczeniu obszaru badawczego, co z kolei przyczyniło się do precyzyjniejszego uchwycenia elementów charakteryzujących administrację świadczącą. Jednocześnie zawarte w pracy odesłania poza pomoc społeczną *sensu stricto* umożliwią dokonanie porównań i uzupełnień oraz sformułowanie wniosków dotyczących wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych odnoszących się do nieekwiwalentnych świadczeń przyznawanych ze środków publicznych.

Na prawną regulację pomocy społecznej składają się przede wszystkim zadania administracji publicznej, katalog świadczeń oraz

---

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

status organów i zakładów administracyjnych zajmujących się udzielaniem pomocy. Z perspektywy historycznej można stwierdzić, że koncepcja ustawodawcy przeszła pewną ewolucję, podobnie jak ocena pomocy społecznej przez samych świadczeniobiorców i pozostałych członków społeczeństwa. Początkowa niechęć do korzystania z pomocy społecznej i obawa przed stygmatyzacją została zastąpiona z czasem akceptacją, a nawet wyzwoliła negatywne postawy u świadczeniobiorców traktujących pomoc społeczną jako stałe źródło utrzymania, „dziedziczone” przez następne pokolenie. Taki stan rzeczy zmusza do refleksji nie tylko nad prawną regulacją pomocy społecznej, ale również nad jej aksjologicznymi fundamentami.

Rozważania na temat administracji świadczącej i pomocy społecznej wymagają osadzenia badanej problematyki w szerszym kontekście, zwłaszcza ekonomicznym i społecznym. Przedstawienie uwarunkowań historycznych pozwala zrozumieć nie tylko zasadność wyodrębnienia funkcji świadczącej, ale również jej przeobrażenia i perspektywy rozwoju. Założenia takie tłumaczą umieszczenie w pracy zarysu ewolucji socjalnej funkcji państwa, z którą związana jest geneza administracji świadczącej i pomocy społecznej. Tło historyczne pozwala na zrozumienie cech przypisywanych tytułowej funkcji oraz dokonanie krytycznej oceny części z nich w świetle aktualnego kształtu administracji świadczącej. Współcześnie omawianej funkcji nie da się sprowadzić wyłącznie do prawa administracyjnego, podobnie zresztą jak innych funkcji administracji publicznej. Jest ona powiązana z prawem gospodarczym, prawem zabezpieczenia społecznego i nauką administracji. Ponadto, patrząc przez pryzmat jej głównego celu – zaspokajania potrzeb bytowych ludności – trzeba dostrzec wiele działań państwa służących temu celowi, a wykraczających poza administrację świadcząca i prawo administracyjne. Niemniej tak szerokie spojrzenie na przedmiot badawczy, mimo swoich zalet, może zniweczyć cel badań. Dlatego też należy wyraźnie zaznaczyć, że płaszczyzną badań jest prawo administracyjne, za część którego zostało uznane prawo pomocy społecznej.

Celem pracy jest dokonanie analizy funkcji świadczącej administracji publicznej w obszarze działania administracji, jakim jest pomoc społeczna. W związku z tym zostanie podjęta próba zdefiniowania przedmiotowej funkcji oraz określenia jej istotnych cech. Administracja świadcząca obejmuje bardzo zróżnicowane sfery, dlatego zbudowanie jednego uniwersalnego i szczegółowego modelu funkcji świadczącej jest bardzo trudne i nie wiadomo, czy w ogóle możliwe. Dlatego zasadne

jest rozważenie dwóch innych rozwiązań. Po pierwsze, należy określić ogólne, najbardziej typowe cechy funkcji, po drugie, stworzyć szczegółowy model w wybranym obszarze aktywności administracji. Na podstawie tych założeń zostaną wyodrębnione w pracy ogólne cechy charakteryzujące administrację świadczącą, a następnie będą one odniesione do sfery pomocy społecznej. W ten sposób możliwe będzie ustalenie, czy prawna regulacja pomocy społecznej jest klasycznym przykładem administracji świadczącej i czy cechy administrowania pomocą społeczną odpowiadają w pełni funkcji świadczącej. Tak sprecyzowanemu celowi głównemu podporządkowane są pewne cele częściowe. Należy do nich przesledzenie zmian zachodzących w funkcji świadczącej, w szczególności przenikania do niej nowych funkcji, zastanowienie się nad współczesną rolą administracji świadczącej (zwłaszcza że większość poświęconych jej opracowań dotyczy dość odległych czasów) oraz zwrócenie uwagi na wydolność współczesnego państwa i jego administracji w zakresie zaspokajania potrzeb bytowych obywateli. Zagadnienia te nabierają szczególnego znaczenia w dobie zagrożeń globalnym kryzysem ekonomicznym, już nie tylko kryzysem państwa opiekuńczego. Rodzi się pytanie, czy administracja świadcząca ukierunkowana na zaspokajanie stale rosnących potrzeb egzystencjalnych jednostki ma raczej bytu, czy też zagrożona jest degradacją lub wchłonięciem przez inne funkcje, zwłaszcza przez funkcję regulacyjną. Postawiony problem można z dużym uproszczeniem sprowadzić do pytania, czy państwo przejdzie od roli opiekuna do roli regulatora.

Szeroka analiza prawnoadministracyjnej regulacji pomocy społecznej umożliwi nakreślenie jeszcze jednego celu opracowania. Jest nim ustalenie, na ile tożsame są konstrukcje prawne pomocy społecznej i administracji świadczącej. Pomoc społeczna ma swoją normatywną definicję, administracja świadcząca jest pojęciem prawniczym, ale nie to jednak jest najistotniejsze. W literaturze często używa się sformułowań sugerujących tożsamość obydwu konstrukcji znaczeniowych. Taka tożsamość z całą pewnością nie zachodzi, dlatego celem rozważań jest ustalenie nie tylko cech typowych administracji świadczącej w pomocy społecznej, ale również wskazanie na obecność innych funkcji administracji publicznej w analizowanym obszarze.

Stosownie do założonych celów, po przedstawieniu genezy administracji świadczącej i pomocy społecznej zostanie podjęta próba skonstruowania modelu administracji świadczącej i odniesienia go do sfery pomocy społecznej. Podstawowe elementy modelowego ujęcia

będą oscylowały wokół zagadnień celów, zadań i form działania administracji świadczącej. Rozważania w tym zakresie zostaną poprzedzone analizą zasad i wartości będących współczesnym uzasadnieniem tytułowej funkcji. Za istotne należy uznać wskazanie konstytucyjnej legitymizacji administracji świadczącej, a także zastanowienie się nad jej aksjologiczną podbudową.

W centrum zainteresowania administracji świadczącej znajduje się człowiek i jego potrzeby. Ich zaspokajanie z jednej strony wiąże się z ingerencją w sferę praw i wolności jednostki, z drugiej wymaga zapewnienia jej bezpieczeństwa socjalnego. Zaspokajanie potrzeb nieodłącznie związane jest z dystrybucją dóbr i ustalaniem ciężarów dla całego społeczeństwa. Wymaga to od państwa wyważania proporcji między realizacją celów gospodarczych i społecznych, co z kolei znajduje wyraz w zasadach ustrojowych i chronionych przez porządek prawny wartościach. Na tej podstawie powinny być wyznaczane cele administracji i jej zadania. Analiza tych ostatnich w funkcji świadczącej ma charakter statyczny i dynamiczny. Sprowadza się do prezentacji i oceny układu zadań publicznych w pomocy społecznej oraz ich realizacji. Najistotniejsze zadania w omawianej funkcji polegają na dostarczaniu świadczeń. Temu zagadnieniu poświęcona jest znaczna część opracowania, w szczególności dotyczy ona typologii świadczeń, wyodrębnienia w ich ramach usług społecznych oraz roli świadczeń w osiągnięciu celów pomocy społecznej. Poruszone są również proceduralne aspekty przyznawania i zwrotu pomocy. Zadaniowo-podmiotowy zakres rozważań pozwala na refleksję na temat struktury aparatu administracyjnego, ustosunkowanie się do podkreślanej w nauce najważniejszej roli zakładów administracyjnych w wypełnianiu zadań pomocy społecznej oraz miejsca wyznaczonego podmiotom niepublicznym. Jednocześnie w tej płaszczyźnie badawczej najwyraźniej zaznacza się obecność innych funkcji administracji.

Kolejny wątek badawczy dotyczy prawnych form działania administracji. Zostanie zaprezentowana ich wielość i różnorodność, w tym wykorzystanie działań faktycznych. Podstawową kwestią jest jednak rozważenie znaczenia aktu administracyjnego deprecjonowanego w funkcji świadczącej oraz rozstrzygnięcie, czy w pomocy społecznej mamy do czynienia z umowami administracyjnoprawnymi. Konieczna jest również konfrontacja ze stanem aktualnym dość odległych w czasie ustaleń doktryny na temat wyodrębnienia w administracji świadczącej ciągów działań.

Ostatnia część opracowania poświęcona jest pozycji adresata świadczeń, ze szczególnym uwzględnieniem socjalnych praw jednostki oraz prawnych form działania administracji. Rozważania zamykają się zatem głównym dla administracji świadczącej wątkiem badawczym, w którego centrum pozostaje człowiek i jego potrzeby.

Podstawową metodą wykorzystaną w pracy jest analiza prawno-dogmatyczna. Badania ograniczają się do przedstawienia administracji świadczącej w Polsce, stąd głównym przedmiotem analizy jest polski materiał normatywny, dorobek doktryny i orzecznictwo. Posiłkowe i uzupełniające zastosowanie znajduje również metoda porównawcza. Pozwala ona przedstawić tło historyczne badanych instytucji, ich ewolucję i kierunki rozwoju. Umożliwia ogląd administracji świadczącej i pomocy społecznej z perspektywy czasu i przestrzeni. Teoretyczne rozważania prowadzone w niniejszej pracy zostaną wzbogacone o wnioski *de lege ferenda*. Ich celem jest doskonalenie instytucji pomocy społecznej i zwiększenie efektywności administracji w tym obszarze.

## Rozdział 1

---

# Kształtowanie się socjalnej funkcji państwa w świetle ewolucji pomocy społecznej

### 1. Pojęcie funkcji socjalnej

Sprawy społeczne należą do najważniejszych zadań państwa. Realizacja celów społecznych jest sprzężona z gospodarką państwa. W ramach polityki społeczno-gospodarczej państwo powinno dążyć do sprawiedliwego podziału dochodu (redystrybucja dochodu i ograniczenie nadmiernych nierówności w podziale produktu społecznego), zapewnienia zatrudnienia, wyrównywania szans obywateli w sferze wykształcenia i zatrudnienia. Do innych istotnych celów społecznych należy zaliczyć: zapewnienie minimum standardu życiowego (tzw. minimum socjalnego), zwalczanie nędzy i przeciwdziałanie rozwarstwieniu społeczeństwa, zapewnienie ochrony zdrowia, zabezpieczenie społeczne<sup>2</sup>. Wskazane cele wyznaczają zadania i funkcje państwa.

Na wstępie rozważań należy zaznaczyć, że łaciński źródłosłów terminu „funkcja” (*functio*) jest tłumaczony jako odbywanie, wykonywanie, załatwianie<sup>3</sup>. Według A. Korybskiego funkcja to ukierunkowana społecznie realizacja jakiegoś założonego przez dany podmiot społeczny (jednostkę, grupę bądź organizację) celu<sup>4</sup>. Funkcje państwa są przed-

---

<sup>2</sup> L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 14. O celach państwa także A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 66–67; P. Winchorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 135–137.

<sup>3</sup> S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2010, s. 54.

<sup>4</sup> A. Korybski, *Funkcje państwa (w:) Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006, s. 102.

miotem rozważań nauk prawnych, socjologicznych i politycznych<sup>5</sup>. W doktrynie prawa nie są jednoznacznie ujmowane<sup>6</sup>, bywają utożsamiane z zadaniami czy celami państwa. Przedstawiane są również w kategoriach skutków, zamierzeń i faktycznej realizacji. W odniesieniu do zjawisk życia społecznego, będących splotem działań społecznych i ich skutków, wyróżnia się funkcje jawne i ukryte, zamierzone i niezamierzone, uświadomione i nieuświadomione<sup>7</sup>. Zdaniem J. Kucińskiego dotychczasowe próby oddzielenia tych pojęć nie przyniosły zadowalających rezultatów. Autor proponuje zdefiniowanie funkcji państwa jako całokształtu jego działalności w określonej sferze życia społecznego albo jako jednego z podstawowych kierunków działalności państwa. Powołując się na dorobek doktryny i zróżnicowane klasyfikacje funkcji państwa, J. Kuciński dzieli je na funkcje zewnętrzne i wewnętrzne. W ramach tych drugich wyróżnia funkcję socjalną, kulturalno-wychowawczą, gospodarczą oraz funkcję ochrony ustroju<sup>8</sup>. Funkcja socjalna sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego przez ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, ochronę pracy, w tym zapewnienie godziwego wynagrodzenia i minimum egzystencji. Swym szerokim zakresem funkcja socjalna obejmuje również niwelacje przez państwo różnic majątkowych w celu zapobiegania niepokojom społecznym, a także dbałość o rozwój demograficzny i kondycję zdrowotną obywateli. Nieco węższe rozumienie funkcji socjalnej prezentuje L. Jodkowska, która oddziela niejako funkcję socjalną od społecznej, łącząc tę ostatnią z funkcją gospodarczą. Zdaniem autorki funkcja socjalna sprowadza się do „zapewnienia godnych warunków bytowania tej części społeczeństwa, której się w życiu nie powiodło, w celu złagodzenia różnic społecznych. Przejawia się w dbałości o ochronę zdrowia społeczeństwa poprzez ubezpieczenia społeczne,

<sup>5</sup> Na socjologiczne ujęcie problematyki państwa wskazuje Z. Pulka, *Teoria państwa i prawa – jedna dyscyplina czy „federacja” dyscyplin?* (w:) H. Rot (red.), *Struktura i funkcje teorii państwa i prawa*, Wrocław 1989, s. 37–38.

<sup>6</sup> Por. A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1993, s. 28–30; P. Winczorek, *Nauka...*, s. 141–149; A. Dobiszewski, *Podstawowe cechy i funkcje państwa* (w:) A. Dobiszewski, S. Korycki, J. Kuciński, *Podstawy teorii państwa*, Warszawa 2000, s. 17–20.

<sup>7</sup> A. Korybski, *Funkcje...*, s. 102.

<sup>8</sup> J. Kuciński, *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 69–71. Funkcję socjalną wyodrębniają również A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, s. 68 i A. Dobiszewski, *Podstawowe cechy i funkcje...*, s. 20. P. Winczorek pisze o funkcji opiekuńczo-socjalnej – P. Winczorek, *Nauka...*, s. 148.



pomoc socjalną i zapewnienie godnego bytowania osobom niepełnosprawnym”<sup>9</sup>. W realizacji tej funkcji ważną rolę spełnia system dystrybucyjno-redystrybucyjny wykorzystywany przy pierwotnym i wtórnym podziale dochodu narodowego. Pozyskując środki z podatków, państwo przeznacza je między innymi na realizację celów społeczno-socjalnych. W ten sposób niweluje duże różnice w dochodach członków społeczeństwa, łagodzi ubóstwo i nierówności społeczne. Państwo spełnia również rolę stabilizatora gospodarki, w tym przeciwdziałania bezrobociu i inflacji. Zapewnia funkcjonowanie gospodarki w stanie możliwie pełnego zatrudnienia i stabilnych cen<sup>10</sup>. Rację ma J. Kuciński, twierdząc, że zasięg realizacji analizowanej funkcji zależy w dużej mierze od zamożności państwa. Decydującą rolę w wykonywaniu funkcji socjalnej pełnią organy administracji publicznej wykorzystujące głównie niewładcze formy działania. Aktywność państwa w tej sferze uzupełniana jest przez różne podmioty niepubliczne<sup>11</sup>.

Funkcja socjalna państwa odnoszona jest do zapewnienia i ochrony podstawowych warunków egzystencji i zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych. Analizowanie potrzeb w szerszym kontekście (edukacja, nauka, kultura, wypoczynek itp.) wykracza poza ramy niniejszej pracy. Niezależnie od przyjętych definicji i zakresu analizowanej funkcji, nie budzi wątpliwości umieszczenie w jej ramach pomocy społecznej (i w tym kierunku zmierzać będą dalsze rozważania). Pomoc ta nie występuje jednak w odosobnieniu, ale w ścisłym związku z innymi formami wsparcia tworzącymi system zabezpieczenia społecznego.

Zabezpieczenie społeczne należy uznać za podstawową składową socjalnej funkcji państwa. Pojęcie to pojawiło się w Stanach Zjednoczonych w latach 30. XX w. Zdaniem H.F. Zachera nigdy nie zostało dokładnie zdefiniowane, a jego sens powinien być pojmowany historycznie – „jako przekroczenie dwóch etapów poprzedzających politykę świadczeń społecznych: opieki nad ubogimi i ubezpieczenia społecznego”. Sam autor definiuje zabezpieczenie społeczne jako „wiarygodną ochronę przed pewnymi rodzajami ryzyka życiowego”<sup>12</sup>. Według

<sup>9</sup> L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce...*, s. 15.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

<sup>11</sup> J. Kuciński, *Nauka o państwie...*, s. 74–75.

<sup>12</sup> H.F. Zacher, *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie* (w:) B. Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999, s. 372–373.

**Iwona Sierpowska** – doktor nauk prawnych; dziekan Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu – Filia we Wrocławiu; wykładowca Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy; współpracownik ośrodków szkoleniowych; specjalista z zakresu prawa administracyjnego i prawa socjalnego; autorka monografii, podręczników i innych opracowań książkowych oraz licznych artykułów w czasopiśmie recenzowanych z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego, pomocy społecznej i problematyki socjalnoprawnej; laureatka nagrody Złote Skrzydła „Gazety Prawnej” przyznanej za książkę *Prawo pomocy społecznej* w kategorii „profesjonalna publikacja z zakresu prawa pracy”.

■ W publikacji zaprezentowano współczesny model administracji świadczącej i zasady jego funkcjonowania na przykładzie pomocy społecznej. Autorka przedstawia sposób tworzenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, kształtowanie relacji prawnych ze świadczeniobiorcami opieki instytucjonalnej, możliwości ustalania opłat za pobyt w placówkach oraz prawa i obowiązki ich mieszkańców.

■ Książka zawiera omówienie zagadnień dotyczących m.in.:

- podmiotów działających w pomocy społecznej, w tym zadań administracyjnych,

- prywatyzacji w pomocy społecznej oraz możliwości współpracy podmiotów niepublicznych z organami samorządu terytorialnego,

- pozycji świadczeniobiorców pomocy społecznej.

■ Publikacja przeznaczona jest dla pracowników socjalnych, sędziów, pracowników administracji samorządowej. Zainteresuje także pracowników naukowo-dydaktycznych zajmujących się administracją świadcząca i prawem socjalnym.

„Problematyka administracji świadczącej w literaturze z zakresu prawa administracyjnego jest sporadycznie poruszana w opracowaniach o charakterze monograficznym. (...) Zatem pojawienie się nowej publikacji z tego zakresu należy uznać za okoliczność pozytywną, zasługującą na aprobatę. Dodatkową wartością recenzowanej monografii jest to, że porusza problematykę administracji świadczącej z perspektywy pomocy społecznej, a zatem tej sfery życia publicznego, która w sposób bezpośredni związana jest z tego typu administracją”.

*dr hab. Stanisław Nitecki*

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-264-3961-2



9 788326 439612

**Cena 99 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl