

AGNIESZKA REGULSKA *

Pomocniczość jako zasada przyznawania świadczeń z systemu pomocy społecznej. Perspektywa pedagogiczna

Wstęp

Współczesny ład społeczny oparty został na zasadzie pomocniczości, która została sformułowana w XIX w. w nauczaniu społecznym Kościoła. Do zasady tej odwołuje się wiele dyscyplin naukowych, również z dziedziny nauk społecznych i prawnych. Na gruncie pedagogiki wypracowane zostały kategorie pomocniczości i pomocy, ich założenia teoretyczne wraz z praktycznymi implikacjami. Pojęcie to zostało osadzone przede wszystkim w pedagogice społecznej, która podejmując m.in. problematykę różnych obszarów publicznego wsparcia osób i rodzin odwołuje się do polityki społecznej regulującej funkcjonowanie systemu pomocy społecznej. Istotą współczesnej pomocy społecznej jest właśnie pomocniczość rozumiana jako zapobieganie, a w razie wystąpienia trudnej życiowej sytuacji, wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. W związku z tym rodzaj, forma i rozmiar świadczeń powinny być odpowiednie do problemów doświadczanych przez osobę lub rodzinę. Pomocniczość zakłada również, że w pierwszej kolejności pomocy powinien udzielić krąg osób najbliższych, czyli przede wszystkim rodzina. Dopiero wówczas, gdy wsparcie to jest niewystarczające lub niemożliwe do uzyskania, powstaje zobowiązanie lokalnej społeczności i instytucji publicznych. W treści zasady pomocniczości dostrzec można wiele pedagogicznych aspektów oraz powiązań z zasadami przyjętymi w teorii wychowania (m.in. indywidualizacji, aktywizacji) czy zasadami opieki, która wiąże się z dążeniem do usamodzielnienia i niezależności życiowej osób.

* Agnieszka Regulska – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0988-8339>; e-mail: a.regulska@uksw.edu.pl

Zasada pomocniczości

Podstawowe założenia zasady pomocniczości¹ wskazują, że „grupy większe, o szerszych celach, nie powinny przejmować zadań grup mniejszych, o celach bardziej szczegółowych, grupy większe powinny spełniać tylko takie zadania, z którymi grupy mniejsze nie mogą sobie poradzić samodzielnie, grupy większe powinny pomagać mniejszym w osiągnięciu ich celów”². Na gruncie pedagogiki wśród prekursorów³, którzy wykreowali i zdefiniowali pojęcie „pomocniczość”, należy wymienić przede wszystkim Stanisława Kawulę. W jego ujęciu zasada pomocniczości, inaczej subsydiarności, oznacza, że „bez względu na podmiot udzielający innym pomocy lub wsparcia – czy chodzi tutaj o państwo, samorząd, kościoły i grupy wyznaniowe, wolontariat, formy pomocy paliatywnej, zakład pracy czy nawet własną rodzinę – władza różnych szczebli i kręgów powinna działać tylko wtedy, gdy nie wystarczają działania osób i wspólnot jej podległych”⁴. Stanisław Kawula odniósł zasadę pomocniczości również do ram działania pracy socjalnej i opiekuńczej, określając pomocniczość jako materialną i finansową pomoc państwa lub jego agend w stosunku do osób, rodzin, grup lub instytucji miejscowych, ze szczególnym nastawieniem na rodziny, rozwiązywanie szczególnie ważnych kwestii życia rodzinnego⁵. Zasada ta „nie tylko wyznacza granice ingerencji władzy, ale równocześnie zobowiązuje różne podmioty (komponenty środowiska) do zagospodarowania powstałej w ten sposób przestrzeni życiowej człowieka (dzieci, młodzieży i dorosłych)”⁶.

Z zasady pomocniczości wynika ograniczenie roli państwa i przekazanie kompetencji na niższe szczeble, co wiąże się z „przekształceniem społeczeństwa z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie, zaangażowane w samoorganizację społeczności lokalnych i rozwiązywanie własnych proble-

¹ Pomocniczość wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła katolickiego od XIX wieku i odnosi się do stosunków między państwem a społeczeństwem. Przywołać należy przede wszystkim encyklikę *Rerum Novarum* Leona XIII (1891) oraz encyklikę *Quadragesimo Anno* Piusa X ogłoszoną w 1931 r. Znaczenie zasady pomocniczości zostało rozwinięte w encyklikach społecznych Jana Pawła II, zwłaszcza w *Laborem exercens* (1981), *Sollicitudo rei socialis* (1987) i *Centesimus annus* (1991).

² W. Springer, *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 111.

³ Cechy charakterystyczne dla współczesnego rozumienia pomocniczości odnaleźć można w definicjach pojęcia „pomoc” u klasyków pedagogiki społecznej: Heleny Radlińskiej, Aleksandra Kamińskiego, Ryszarda Wroczyńskiego, czy współczesnych pedagogów, m.in. Ewy Marynowicz-Hetki, Andrzeja Radziejewicza-Winnickiego.

⁴ S. Kawula, *Pomocniczość i wsparcie. Kategorie pedagogiki społecznej*, Olsztyn 2002, s. 77-78.

⁵ Por. A. Regulska, *Rodzina i piecza zastępcza nad dzieckiem w perspektywie zasady pomocniczości. Analiza dyskursu retoryki politycznej*, Warszawa 2018, s. 160-161.

⁶ S. Kawula, *Pomocniczość w pracy socjalnej*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 1999, nr 2, s. 4.

mów w ramach istniejących możliwości”⁷. W odniesieniu do rodziny z treści i logiki zasady pomocniczości wynika, że społeczności wyższego rzędu, a zatem zwłaszcza władze publiczne, nie powinny pozbawiać rodziny tych zadań, które może ona dobrze spełniać sama. Ponadto zobowiązane są ją wspierać, zapewniając jej wszelką niezbędną pomoc. Oznacza to, że respektowanie zasady pomocniczości stanowi podstawę upodmiotowienia rodziny⁸.

Subsydiarna rola podmiotów państwowych w świadczeniach pomocy społecznej opiera się na trzech podstawowych, wzajemnie uzupełniających się postulatach wynikających bezpośrednio z zasady pomocniczości⁹:

- tzw. zakaz odbierania – poszanowanie inicjatywy oddolnej, co oznacza, że państwo nie powinno wykonywać za społeczność (lub za osobę, rodzinę, grupę) tego, co może ona zrobić samodzielnie;
- subsydiarne towarzyszenie – obligatoryjne świadczenie pomocy przez organy władzy publicznej w sytuacji, gdy osoba (lub rodzina, społeczność) nie jest w stanie sama pokonać problemu;
- subsydiarna redukcja, czyli zezwolenie na samodzielność, oznaczające zaprzestanie świadczenia pomocy wówczas, gdy nie jest to już konieczne.

Pierwszy ze wspomnianych postulatów zasady pomocniczości, czyli tzw. zakaz odbierania¹⁰ wskazuje, że struktury społeczności wyższej nie powinny podejmować żadnych działań ani ingerować w rozwiązywanie problemów społeczności niższych (jednostek, rodzin) w sytuacji, gdy same potrafią i mają możliwości rozwiązywania swoich problemów. W odniesieniu do relacji państwo – rodzina oznacza to unikanie odbierania rodzinie tych zadań i odpowiedzialności, które może i powinna samodzielnie podejmować, zwłaszcza w zakresie wychowania i opieki nad dziećmi. Ukazuje to związek z zasadą prymatu rodziny, przyznającą jej w tym względzie pierwszeństwo, naturalne prawo i obowiązek, a także z zasadą autonomii rodziny oznaczającą, że oddziaływania organów państwa w stosunki rodzinne mogą być dopuszczalne wyłącznie w sytuacjach poważnych dysfunkcji zagrażającym dobru dziecka¹¹.

⁷ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 6, s. 11.

⁸ Por. A. Regulska, *Rodzina i piecza zastępcza...*, dz. cyt., s. 158.

⁹ Zob. M. Rymśza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa a Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśza, Warszawa 2004, s. 171-194; A. Dylus, *Zasada pomocniczości a procesy transformacji*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 9; M. Rymśza, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: red. M. Rymśza, *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004; L. Schneider, *Subsidiare Gesellschaft. Implikative und analogie Aspekte eines Sozialprinzips*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1983, s. 27-35.

¹⁰ Por. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej, komentarz*, Warszawa 2007, s. 25; K. Chraściel, *O prawach dziecka i jego miejscu w systemie pomocy społecznej*, „Praca Socjalna” 2008, nr 5, s. 23.

¹¹ Por. A. Regulska, *Rodzina i piecza zastępcza...*, dz. cyt., s. 167-168.

Wynikający z zasady pomocniczości postulat zakazu odbierania zakłada zaspokajanie potrzeb jednostki przez najbliższą jej wspólnotę, czyli rodzinę. W zadaniach tych rodzina jest wspierana przez najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje społeczne. We wspólnocie rodzinnej konieczność wsparcia osoby będącej w trudnej sytuacji wypływa z potrzeby serca, ale i z regulacji prawnej¹².

Drugi z postulatów zasady pomocniczości określany jako „subsydiarne towarzyszenie” polega na obligatoryjnym świadczeniu pomocy przez organy władzy publicznej w sytuacji, gdy rodzina (osoba lub grupa społeczna) nie jest w stanie sama pokonać problemu. Państwo powinno wspierać wysiłki rodziny, ale nie wyręczać jej w obowiązkach i staraniach względem dzieci. Celem jest pomoc w odbudowie i podtrzymaniu zagrożonych funkcji¹³. Zasada subsydiarności mówi, że wsparcie powinno być udzielane przez struktury jak najbliższe ludziom i w taki sposób, aby nie pozbawiać ich poczucia odpowiedzialności za własny los. Relacje ukształtowane zgodnie z zasadą subsydiarności nie dopuszczają stosowania jakichkolwiek form nacisku, w szczególności wykluczają paternalizm.

Postulat subsydiarnego towarzyszenia znajduje swoje zastosowanie w przepisach artykułu 2 ustawy o pomocy społecznej, chociaż nie został bezpośrednio w nim wyrażony. Treść zapisów zasadniczo sprowadza się do niewyręczenia jednostek i rodzin z zadań, które mogą one zrealizować samodzielnie¹⁴. Pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy podmioty te w sytuacji kryzysowej przestają być samowystarczalne. Wsparcie jest udzielane wówczas, gdy jednostka lub rodzina nie wykorzystuje własnych uprawnień, zasobów i możliwości, bo ich nie ma lub nie potrafi z nich zrobić użytku¹⁵. Zgodnie z zasadą pomocniczości organy władzy powinny ingerować w życie jednostki w sytuacjach trudnych, kryzysowych. Zakres tej ingerencji powinien być określony przepisami prawa.

Pomoc rodzinie powinna uwzględniać aktywność i wolę samych zainteresowanych, aby nie doprowadzić do uzależnienia ich od pomocy z zewnątrz – wspomagać, a nie zastępować lub wyręczać.

Trzeci postulat, czyli „subsydiarna redukcja” wyraża „zezwolenie na samodzielność” podmiotów mniejszych (rodziny), oznaczającą zaprzestanie świadczenia pomocy przez podmioty większe (samorząd, państwo) wówczas, gdy nie jest to już konieczne. Zakłada, iż pomoc powinna trwać jedynie do

¹² Por. F. Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny*, Warszawa 1984, s. 206-208. I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. „Przegląd Prawa i Administracji”, 79 (2009) 3109, s. 213.

¹³ Zob. M. Kaczmarek, *Pomoc i interwencja w rodzinie, czyli co każdy pracujący z dzieckiem i rodziną powinien wiedzieć*, Warszawa 2011, s. 13.

¹⁴ Por. A. Regulska, *Rodzina i piecza zastępcza...*, dz. cyt., s. 170.

¹⁵ Por. I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości...*, dz. cyt., s. 209.

momentu podjęcia na powrót swych zadań przez rodzinę¹⁶. „Redukcja” wspierania rodziny powinna nastąpić w momencie, gdy staje się ona samodzielna i o własnych siłach może podjąć zaniedbane funkcje. Postulat subsydiarnej redukcji wskazuje na przejściowy charakter pomocy połączony z aktywizacją beneficjenta¹⁷. Prawo do wsparcia ze strony instytucji państwowych uwarunkowane jest wykazaniem się własną aktywnością w zakresie zaspokajania swych potrzeb życiowych¹⁸. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Udzielana pomoc powinna mieć charakter przejściowy i zakładać kształtowanie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności. Można zatem stwierdzić, że postulat ten podkreśla dużą rolę edukacji beneficjentów pomocy społecznej. Działania wspierające powinny jednocześnie wzmacniać ich odpowiedzialność oraz uświadamiać im prawo do samostanowienia o sobie. Istotne jest również przeciwdziałanie uzależnieniu od pomocy społecznej, świadczenia nie powinny być traktowane jako względnie stałe źródło dochodu¹⁹. Takie postawy świadczeniobiorców są sprzeczne z zasadą subsydiarności, która kładzie nacisk na samodzielność jednostki, jej aktywność, kreatywność i odpowiedzialność za własny los. W związku z tym ważne jest, by rodzaj wsparcia był odpowiednio dopasowany do rzeczywistych potrzeb²⁰.

Pomocniczość publicznego wsparcia

Pomocniczość organów państwowych jest ogólną normą zastosowania różnych form wsparcia dla rodzin i osób samotnie gospodarujących, co zostało odzwierciedlone już w samym ustawowym zdefiniowaniu istoty pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa, mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości²¹. W związku z tym pomocniczość stanowi zasadę udzielania wszelkich form publicznego wsparcia organizowanych i finansowanych przez państwo, w tym świadczeń z systemu pomocy społecznej. Formy publicznego wsparcia obejmują te świadczenia, których celem jest zastąpienie utraconego dochodu z pracy (taką rolę pełnią na przykład emerytury, renty czy świadczenia przedemerytalne, świadczenia pielęgnacyjne, jak również zasiłki dla bezrobotnych) oraz na te, których celem jest wsparcie dochodów rodzin ze względu na

¹⁶ Stanowi to przesłanie dla instytucji udzielających pomocy, by zaprzestać jej świadczenia od chwili, gdy rodzina jest w stanie znów samodzielnie funkcjonować (art. 47 Konstytucji RP). Zob. M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej*, Kraków 2003.

¹⁷ Por. A. Regulska, *Rodzina i piecza zastępcza...*, dz. cyt., s. 171.

¹⁸ Por. art. 4 ustawy z dnia 14 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. nr 64, poz. 593.

¹⁹ Zob. I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości...*, dz. cyt., s. 210.

²⁰ Por. A. Regulska, *Rodzina i piecza zastępcza...*, dz. cyt., s. 171.

²¹ Art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

ich szczególne potrzeby. Może to dotyczyć dodatkowych kosztów związanych z wychowaniem dzieci (przykładem będą tu świadczenia rodzinne czy świadczenie wychowawcze 500+), dodatkowych kosztów związanych z potrzebami pielęgnacyjnymi i rehabilitacyjnymi osób z niepełnosprawnością (np. zasiłek pielęgnacyjny) czy też nadmiernymi kosztami mieszkaniowymi (np. dodatki mieszkaniowe, mieszkania socjalne). W kosztach tych partycypuje państwo w formie określonych świadczeń pieniężnych czy usług²².

Z zasady pomocniczości wynika, że świadczenia z pomocy społecznej posiadają nieroszczeniowy charakter²³. Decyzje w przedmiocie wszystkich rodzajów wsparcia – fakultatywnych i obligatoryjnych – mają charakter konstytutywny. Oznacza to, że tworzą prawo do danego świadczenia, ale nie stwierdzają faktu jego przysługiwania, a więc istnienia lub nieistnienia z mocy prawa. Dopiero po podjęciu decyzji pozytywnej można mówić o osobie, której pomoc ma być udzielona, jako o podmiocie uprawnionym do danego świadczenia²⁴.

Założenie pomocniczości państwa wymaga również określenia, jakie sytuacje życiowe uzasadniają udzielenie określonego rodzaju publicznego wsparcia. Z subsydiarnego charakteru pomocy społecznej wynika, że może być ona udzielana dopiero wówczas, gdy w rodzinie wystąpi trudna sytuacja życiowa, której nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć wykorzystując posiadane uprawnienia, zasoby i możliwości. Owa trudna sytuacja może polegać na braku środków materialnych, kłopotach w samodzielnej organizacji życia codziennego czy też na niedostatecznym wypełnianiu przez rodzinę jej funkcji w stosunku do poszczególnych jej członków (a zwłaszcza funkcji opiekuńczo-wychowawczej wobec dzieci). Podstawowym i formalnym warunkiem uprawniającym do zasiłków pieniężnych jest brak lub niskie dochody. Ustalone przez administrację rządową kryteria dochodowe²⁵ określają dostęp do podstawowe-

²² Por. I. Wóycicka, *Czy zasiłki z pomocy społecznej skutecznie redukują ubóstwo dochodowe?*, w: *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, red. A. Hryniewicka, Warszawa 2011, s. 126.

²³ W wyroku z 13 czerwca 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „istotną cechą świadczeń socjalnych, odróżniającą je np. od świadczeń wypłacanych z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego jest to, że osobie ubiegającej się o takie świadczenie nie przysługuje roszczenie o jego przyznanie”.

²⁴ Por. K. Stopka, *Zasada subsydiarności a prawo do świadczeń z pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 11, 2008, s. 43.

²⁵ Od 2004 r. kryterium dochodowe pomocy społecznej jest ustalane co trzy lata na podstawie koszyka towarów i usług w gospodarstwach domowych o niskich dochodach (próg interwencji socjalnej). Podjęcie ostatecznej decyzji dotyczącej poziomu ustawowej granicy ubóstwa leży w gestii Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych złożonej z przedstawicieli rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców. W sytuacji, gdy te trzy strony nie są w stanie wypracować wspólnego stanowiska, decyzja jest podejmowana przez rząd. Zob. I. Wóycicka, *Czy zasiłki...*, dz. cyt., s. 127. Od 1 października 2018 r. kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 701 zł, natomiast dla osoby w rodzinie 528 zł. Kolejna weryfikacja progów interwencji socjalnej powinna nastąpić w 2021 r.

go strumienia świadczeń finansowych z pomocy społecznej. Ponadto warunkiem udzielenia pomocy finansowej jest stwierdzenie jednej z dysfunkcji wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej (za wyjątkiem ubóstwa) lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Jak zostało zasygnalizowane, wsparcie może przysługiwać dopiero wówczas, gdy rodzina własnymi siłami nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb. Założenie to odpowiada treści jednego z przedstawionych na początku postulatów pomocniczości tzw. zakazu odbierania. Postulat ten głosi, że struktury społeczności wyższej nie powinny podejmować żadnych działań ani ingerować w rozwiązywanie problemów społeczności niższych (jednostek, rodzin, małych struktur lokalnych) w sytuacji, gdy same potrafią rozwiązać swoje problemy²⁶. W odniesieniu do rodziny oznacza to, że organy i instytucje państwowe powinny szanować jej autonomię, dopóki samodzielnie radzi sobie z problemami. Jeśli natomiast rodzina w pełni wykorzystwała swoje możliwości, zasoby i uprawnienia, a mimo to nadal boryka się z trudną sytuacją życiową, to nie ma w zasadzie podstaw, by państwo mogło odmówić jej pomocy²⁷. Udzielenie pomocy społecznej w takiej sytuacji zgodne jest z istotą kolejnego postulatu zasady pomocniczości - tzw. subsydiarnego towarzyszenia²⁸, który wskazuje, że w tym, czego osoba lub grupa niższa nie jest w stanie sama sobie poradzić, powinna otrzymać wsparcie od społeczeństwa, instytucji samorządowych, państwowych, przy czym powinna to być tzw. pomoc do samopomocy.

W przedstawionym rozumieniu pomocniczości systemu publicznego wsparcia należy podkreślić, iż subsydiarność wskazuje na konieczność zaspokajania potrzeb własnych i członków rodziny we własnym zakresie, a także zapewnienia sobie odpowiednich warunków socjalno-bytowych, pozwalających na życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Świadczenia i usługi pomocowe ze strony organów państwowych nie mają uzasadnienia realizacji, jeśli zabrakło wcześniejszego wysiłku potencjalnych odbiorców, aby własnymi siłami przezwyciężyć trudną sytuację życiową²⁹. Realizacja tego postulatu wymaga wnikliwego i wszechstronnego zbadania sytuacji ży-

²⁶ Por. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy...*, dz. cyt., s. 25.

²⁷ Por. K. Stopka, *Zasada subsydiarności a prawo...*, dz. cyt., s. 42.

²⁸ Por. M. Rymśa, A. Hryniewicka, P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa a Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśa, Warszawa 2004, s. 171-194.

²⁹ „Pomoc społeczną jednostka może otrzymać dopiero wówczas, gdy wykorzysta, po pierwsze swoje uprawnienia, po drugie własne zasoby i możliwości, przez które należy rozumieć nie tylko sytuację materialną, ale również właściwości psycho-fizyczne, kwalifikacje zawodowe, aktywność jednostki w rozwiązywaniu własnych i rodzinnych problemów oraz jej gotowość współdziałania w tym celu z innymi. Organ musi uwzględnić wysokość już przyznanych świadczeń i dokonywać stosownego rozdziału środków, tak aby z pomocy społecznej skorzystała jak największa liczba podopiecznych, gdyż tylko takie postępowanie jest zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadami wynikającymi z art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej” – fragment Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1290/2012, LexPolonica nr 5149485.

ciowej rodziny przez uprawnione organy pomocy społecznej, które zobowiązane są do dokonania oceny tej sytuacji z punktu widzenia zasady subsydiarności pomocy społecznej w stosunku do własnych możliwości podmiotu ubiegającego się o wsparcie.

Ponadto z zasady pomocniczości wynika, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Zatem organ pomocy społecznej nie może w sposób dowolny przyznawać świadczeń, bowiem jedynie zastosowanie odpowiedniej formy i zakresu pomocy doprowadzi do usamodzielnienia się osoby lub rodziny³⁰. Udzielane wsparcie powinno być odpowiedzią na określoną potrzebę rodziny i trudną życiową sytuację. Przyznanie świadczeń uzasadniają z jednej strony ograniczone warunki materialne, a z drugiej nieporadność wnioskującego lub nieskuteczność podjętych przez niego działań. Świadczenia z pomocy społecznej powinny mieć zatem charakter celowy, tzn. konkretnie dotyczyć trudności życiowej, której będą przeciwdziałać lub rekompensować negatywne jej skutki. Ponadto świadczenia nie powinny przekraczać granicy niezbędności³¹. Wiąże się to z założeniem, że pomoc społeczna adresowana jest przede wszystkim do osób niedysponujących dochodami zapewniającymi zaspokojenie podstawowych potrzeb, ale także tych, którzy mimo posiadania wystarczającego dochodu nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie elementarnego poczucia bezpieczeństwa socjalnego.

Z przedstawionych założeń wynika, że z pomocniczością wiąże się ściśle zasada indywidualizacji³², która stanowi jednocześnie jedną z naczelnych zasad pedagogicznych, zarówno w obszarze wychowania, jak również nauczania, czy opieki. W omawianym tu obszarze pomocy społecznej zasada indywidualizacji wyraża się w tym, że organ orzekający w sprawie udzielenia świadczenia określa rodzaj, formę i wielkość pomocy odrębnie dla każdego pojedynczego przypadku, na podstawie własnej oceny, która pozwala mu na indywidualizację rozstrzygnięcia w granicach przewidzianych w ustawie form i środków pomocy. Zgodnie z zasadą indywidualizacji, rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Wyrazem indywidualizacji jest również możliwość zmiany zasiłku pieniężnego na świadczenie w naturze (art. 11 ust. 1) czy odmowa świadczenia w przypadku stwierdzenia dysproporcji pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny (art. 12).

³⁰ Por. T. Moll, *Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 14(2014), nr 2, s. 150.

³¹ Udzielana pomoc społeczna powinna być odpowiedzią na określoną potrzebę (dla przykładu: nie każda osoba, która osiągnęła wiek emerytalny poprzez sam fakt osiągnięcia tego wieku, staje się niezdolna do pracy, a co za tym idzie – uprawniona do zasiłku stałego w myśl art. 37 ustawy o pomocy społecznej). Por. K. Stopka, *Zasada subsydiarności a prawo do świadczeń z pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 11, 2008, s. 43.

³² Wyrażona w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.

Z treści zasady subsydiarności wynika ponadto, że organy pomocy społecznej nie powinny przyznawać świadczenia, jeżeli potrzeba osoby ubiegającej się o wsparcie mogłaby zostać zaspokojona w inny sposób. Ustalenie, że podmiot ubiegający się o świadczenie nie wykorzystał własnych możliwości, zasobów i uprawnień, powinno stanowić przesłankę do odmowy udzielenia wnioskowanej pomocy, a w razie wniesienia skargi na odmowę przyznania pomocy – do jej oddalenia³³.

Pomoc ze strony organów publicznych co do zasady powinna skupiać się na aktywizacji podmiotów jej potrzebujących, aby mogły powrócić do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie i niezależności życiowej. A zatem pomoc społeczna ma wspierać podmioty uprawnione do korzystania z jej świadczeń, nie zaś ich w tych działaniach wyręczać³⁴. Z założenia pomoc udzielana rodzinie powinna mieć charakter przejściowy i skłaniać do podejmowania działań i związanej z nimi odpowiedzialności. Wyraża się w tym treść ostatniego z przedstawionych postulatów zasady pomocniczości – tzw. subsydiarnej redukcji. Postulat ten zakłada, że pomoc powinna trwać jedynie do momentu podjęcia na powrót swych zadań przez osobę czy rodzinę, na rzecz której była świadczona.

Zakończenie

Pomocniczość zakłada, iż to przede wszystkim jednostka (rodzina) jest obarczona koniecznością zapewnienia sobie odpowiednich warunków socjalno-bytowych i zabezpieczenia wszystkich swoich potrzeb. Państwo (organy pomocy społecznej) powinno wkraczać dopiero w sytuacji takiej dysfunkcji jednostki lub rodziny, w której podmioty te nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie warunków pozwalających na życie w określonych standardach, przyjętych w danym społeczeństwie. Ponadto z treści zasady pomocniczości wynika, że pomoc ze strony organów systemu pomocy społecznej powinna skupiać się nie tylko na działaniach ratowniczych, lecz również na aktywizacji osób jej potrzebujących, aby mogły powrócić do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie (usamodzielnienia)³⁵.

Zastosowanie zasady pomocniczości w pomocy społecznej ma gwarantować, iż świadczenia będą trafiać do osób potrzebujących, a sam system nie przekształci się w rozdawnictwo publicznych środków. Ponadto zasada ta ma zapewniać elastyczność sprzyjającą dostosowaniu mechanizmów wsparcia do trudnych do przewidzenia indywidualnych przypadków³⁶. Świadczenia przyznawane tylko w oparciu o test dochodów często nie docierają do osób uprawnionych, ponieważ nie posiadają one dostatecznej wiedzy lub umiejętności, by

³³ Por. K. Stopka, *Zasada subsydiarności...*, dz. cyt., s. 43.

³⁴ Por. T. Moll, *Zasada subsydiarności w świetle...*, dz. cyt., s. 150.

³⁵ Por. A. Regulska, *Od opiekuńczości do aktywizacji i usamodzielnienia. Zasada subsydiarności państwa w organizacji pomocy społecznej*, „Pedagogika Społeczna” 2018, nr 2, s. 259.

³⁶ Por. K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie...*, dz. cyt., Warszawa 2009, s. 62.

się o nie ubiegać. Korzystanie ze świadczeń „dla ubogich” jest też często stygmatyzujące w środowisku lokalnym, co może powodować, że niektóre osoby starają się unikać korzystania z tej formy pomocy³⁷.

Warto na koniec podkreślić, że świadczenia socjalne stanowią jedynie jedno z narzędzi, jakimi dysponuje pomoc społeczna. Dopiero wzajemne uzupełnianie się różnych narzędzi pomocy w zależności od potrzeb i konkretnej sytuacji rodziny może przesądzać o długofalowej skuteczności pomocy, której celem jest doprowadzenie do samodzielności rodzin w zaspakajaniu ich potrzeb. Zasada pomocniczości zakłada również, że w pierwszej kolejności pomocy osobie potrzebującej powinien udzielić krąg osób najbliższych z nią związanych, czyli przede wszystkim rodzina. Dopiero wówczas, gdy pomoc ta jest niewystarczająca lub niemożliwa do uzyskania, powstaje zobowiązanie lokalnej społeczności i instytucji publicznych. W związku z tym oparcie ładu społecznego o zasadę pomocniczości z jednej strony chroni osoby i rodziny przed nieuzasadnionymi ingerencjami publicznych organów i instytucji, ale jednocześnie nakłada odpowiedzialność za zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Z drugiej strony chroni także państwo i inne podmioty przed nadmiernymi roszczeniami niektórych osób i rodzin.

* * *

The Subsidiarity as the Principle of Granting Benefits from the System of the Welfare. A Pedagogic Perspective

Summary

In our times by design a subsidiarity to which many fields of study are appealing, is fundamentals of the social order especially from the field of the social science and legal. On land of pedagogy categories of the subsidiarity and the help were also developed, their theoretical assumptions along with the practical implications. This notion was settled not only in the context of pedagogy, but also the social policy adjusting tasks and functioning of the system of the welfare. Exactly a subsidiarity understood as the prevention is nature of the contemporary welfare, and in the time withdrawal of situations justifying using from the welfare, supporting persons and families in efforts aiming at satisfying the essential needs and enables them to live in conditions suiting the human dignity. Therefore the kind, the form and the size of benefits should be suitable for the difficult situation of the practical person or the family which is justifying providing assistance.

Keywords: principle of subsidiarity, welfare, family, support.

³⁷ Por. I. Wóycicka, *Czy zasiłki z pomocy społecznej...*, dz. cyt., s. 126-127.

Bibliografia

- Adamski F., *Socjologia małżeństwa i rodziny*, Warszawa 1984.
- Andrzejewski M., *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej*, Kraków 2003.
- Chraściciel K., *O prawach dziecka i jego miejscu w systemie pomocy społecznej*, „Praca Socjalna” 2008, nr 5.
- Dylus A., *Zasada pomocniczości a procesy transformacji*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 9.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 6.
- Kawula S., *Pomocniczość i wsparcie. Kategorie pedagogiki społecznej*, Olsztyn 2002.
- Kawula S., *Pomocniczość w pracy socjalnej*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 1999, nr 2.
- Kaczmarek M., *Pomoc i interwencja w rodzinie, czyli co każdy pracujący z dzieckiem i rodziną wiedzieć powinien*, Warszawa 2011.
- Moll T., *Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 14(2014), nr 2.
- Regulska A., *Od opiekuńczości do aktywizacji i usamodzielnienia. Zasada subsydiarności państwa w organizacji pomocy społecznej*, „Pedagogika Społeczna” 2018, nr 2.
- Regulska A., *Rodzina i piecza zastępcza nad dzieckiem w perspektywie zasady pomocniczości. Analiza dyskursu retoryki politycznej*, Warszawa 2018.
- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P., *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymsza, Warszawa 2004.
- Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P., *Zasada pomocniczości państwa a Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymsza, Warszawa 2004.
- Schneider L., *Subsidiare Gesellschaft. Implikative und analogie Aspekte eines Sozialprinzips*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1983.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej, komentarz*, Warszawa 2007.
- Sierpowska I., *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, nr 3109, „Przegląd Prawa i Administracji”, LXXIX.
- Springer W., *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)*, w: *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności a prawo do świadczeń z pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 11.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Wóycicka I., *Czy zasilki z pomocy społecznej skutecznie redukują ubóstwo dochodowe?*, w: *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, red. A. Hryniewicka, Warszawa 2011.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. nr 63, poz. 593.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 1290/2012, LexPolonica nr 5149485.