

Iwona Sierpowska

Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 16 (3), 45-58

2015

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.

Iwona Sierpowska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy
e-mail: iwonasierpowska@op.pl

Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo socjalne jest kategorią interdyscyplinarną. W naukach prawnych przedstawiane jest w kontekście zabezpieczenia społecznego oraz standardów socjalnej ochrony jednostki. Niniejsze opracowanie podejmuje próbę analizy bezpieczeństwa socjalnego w innym ujęciu, odwołującym się do konstrukcji dóbr publicznych. Bezpieczeństwo socjalne zostało przedstawione przez pryzmat powszechnej dostępności, normatywnego poziomu ochrony socjalnej oraz jej prawnych, społecznych i aksjologicznych uzasadnień, odwołujących się do praw człowieka, zasady dobra wspólnego oraz ochrony bezpieczeństwa narodowego. Oprócz roli państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego artykuł podnosi rangę indywidualnej zapobiegliwości i własnej troski człowieka o godne życie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, dobro publiczne, ochrona socjalna, świadczenia.

Pojęcie bezpieczeństwa socjalnego i jego prawna kategoryzacja

Bezpieczeństwo socjalne definiowane jest jako stan wolności od braku lub niedostatku środków utrzymania, to stan zaspokojenia potrzeb socjalnych, a więc podstawowych potrzeb bytowych [Księżopolski, 1988, s. 31; Pacud 2002, s. 14]. Bezpieczeństwo jest stanem wolności od zagrożeń i może być odnoszone do różnych sfer życia człowieka. Zaspokajanie potrzeb bytowych może być postrzegane w kategoriach bezpieczeństwa społecznego i socjalnego. W literaturze często pojęcia te traktowane są zamiennie, co nie wydaje się prawidłowe z uwagi na odmienny kontekst znaczeniowy terminów „społeczny” i „socjalny”. Określenie „socjalny” dotyczy podstawowych spraw bytowych, najbardziej istotnych dla każdej jednostki [Zamorska, 2010, s. 26] i często łączone jest z udzielaniem wsparcia [Zawadzka, 1996, s. 8]. „Społeczny” ma szerszy kontekst znaczeniowy niż „socjalny” i obrazuje wszechstronny rozwój fizyczny (zdrowie, rekreacja, ubezpieczenia społeczne) oraz duchowy (kultura) człowieka. Wobec powyższego bezpieczeństwo społeczne powinno być odnoszone do funkcjonowania jednostki w państwie, do poczucia wspólnotowości, postępu i równowagi, do harmonizowania interesów osobistych z publicznymi, do jakości życia. Bezpieczeństwo socjalne natomiast jawi się jako minimalistyczny wariant bezpieczeństwa społecznego, sprowadza się do zapewnienia podstawowych warunków bytowych, do łagodzenia kwestii społecznych, pomocy, interwencji, do rozdzielania świadczeń i utrzymania

pokoju socjalnego. W jego ramach państwo podejmuje działania na rzecz ograniczenia ubóstwa, wykluczenia, bezrobocia, niweluje różnice w statusie społecznym, wspomaga grupy ekonomicznie słabsze, zapewnia powszechny dostęp do dóbr wytwarzanych przez całe społeczeństwo. W literaturze poświęconej problematyce bezpieczeństwa społecznego wskazuje się na trzy komponenty tego pojęcia: bezpieczeństwo socjalne, wspólnotowe i rozwojowe. Bezpieczeństwo socjalne odnosi się do minimalnych standardów ochrony, w tym zabezpieczenia dochodów i płacy minimalnej. Bezpieczeństwo wspólnotowe łączone jest z obszarem doznań i emocji, z poczuciem przynależności jednostki do określonej zbiorowości. Bezpieczeństwo rozwojowe odzwierciedla warunki rozwoju obywatela w danym państwie, jego upodmiotowienie, wyraża szanse i możliwości rozwoju jednostki [Leszczyński, 2011, s. 58].

Bezpieczeństwo socjalne uważane jest za interdyscyplinarną kategorię pojęciową. Jest przedmiotem analiz na gruncie nauk o ekonomii, polityki społecznej, socjologii i prawa. W obszarze nauk prawnych pojawia się ono w kilku kontekstach znaczeniowych.

W sferze szeroko rozumianego prawa socjalnego tytułowa kategoria pojawia się jako synonim zabezpieczenia społecznego. Utożsamianie tych pojęć bierze się z tłumaczenia angielskiego terminu *social security*, rozumianego zarówno jako zabezpieczenie społeczne i bezpieczeństwo socjalne. Trzeba jednak dostrzec różnice w obu kategoriach znaczeniowych. Zabezpieczenie społeczne to „całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb” [Piotrowski, 1966, s. 28]. M. Andrzejewski [2003, s. 114] pod pojęciem zabezpieczenia społecznego rozumie ogół świadczeń (wyplacanych na podstawie roszczenia) o charakterze ubezpieczeniowym i zaopatrzeniowym oraz świadczenia udzielane w ramach pomocy społecznej. Na ten temat wypowiadają się też inni autorzy [Jończyk, 2006, s. 57–60; Muszański, 2007, s. 96; Żukiewicz, 2003, s. 8]. Zabezpieczenie społeczne powinno być zatem analizowane przez pryzmat prawnoinstytucjonalny, bezpieczeństwo socjalne zaś przez pryzmat osiągania pożądanego stanu w wymiarze socjalno-ekonomicznym i moralnym. Zabezpieczenie społeczne postrzegane jest jako system przedsięwzięć, a przede wszystkim świadczeń nakierowanych na zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia członków społeczeństwa. Podstawowym celem tego systemu jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego.

Drugi kontekst analizy tytułowego pojęcia odnosi się do standardów socjalnych gwarantowanych w systemie prawa państwa demokratycznego. Fundamentem tych standardów są socjalne prawa człowieka, w szczególności prawo do pracy i prawo do zabezpieczenia społecznego. Źródła prawa nie definiują pojęcia bezpieczeństwa socjalnego, ale próbują wytyczać jego granice poprzez normowanie zadań państwa, zwłaszcza w zakresie dostarczania świadczeń i odpowiadających im uprawnień obywateli. Nierzadko bezpieczeństwo socjalne opisywane jest przez zwroty prawnie niedookreślone typu: „odpowiedni poziom”, „godne warunki życia”, „godziwa płaca” itp. Takimi pojęciami posługują się często międzynarodowe czy europejskie źródła prawa, pozostawiając poszczególnym państwom swobodę w konkretyzacji poziomu bezpieczeństwa socjalnego [Sierpowska, 2009, s. 117 i nast.]. Na ich kanwie w systemach prawnych wytycza się standardy zabezpieczenia bytu jednostki, takie jak minimalna płaca krajowa, próg interwencji socjalnej, kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń. O ile bezpieczeństwo socjalne nie jest pojęciem normatywnym, o tyle charakter taki można przypisać jego standardom, wyrażanym w sposób ilościowy i jakościowy w różnych źródłach prawa.

Trzeci kontekst znaczeniowy analizowanego pojęcia odnosi się do potrzeb człowieka w sferze socjalnej, których zaspokojenie można utożsamiać z poczuciem bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jest dobrem powszechnie pożądanym, a jego zapewnienie jest zadaniem państwa. A zatem bezpieczeństwo socjalne może być postrzegane jako rodzaj dobra publicznego. W doktrynie prawa administracyjnego ugruntowany został pogląd zaliczający dobra publiczne do majątku publicznego. Dobro to jest przedmiotem publicznej własności i podlega regulacji prawa publicznego. Nie może być przedmiotem transakcji rynkowych i charakteryzuje je społeczna użyteczność. Podlega nadzorowi ze strony państwa i szczególnej ochronie. Za pośrednictwem dóbr publicznych administracja wypełnia zadania publiczne, zaspokajając potrzeby społeczeństwa w sferze materialnej i niematerialnej. W takim ujęciu dobra publiczne utożsamiane są głównie z dobrami materialnymi, takimi jak drogi, place, mosty, parki, plaże [Błaś, Boć, 2003, s. 292; Michalska-Badziak, 2000, s. 79; Pańko, 1991, s. 20].

Oprócz powyższego, tradycyjnego ujęcia we współczesnej literaturze rysuje się koncepcja postrzegania dobra publicznego jako bytu, którego wszyscy pożądamy, czegoś, co ma dla ludzi wartość, co ludzie cenią i chcą mieć [Szpor, 2004, s. 115 i 118]. Takie pojęcie dobra publicznego budowane jest na kanwie interesu publicznego i dobra wspólnego. Zwraca ono mniejszą uwagę na pierwiastek materialny, eksponuje wartości niematerialne, budowane zwyczajem, moralnością i prawem [Boć, 2011, s. 67]. Charakteryzuje je społeczna doniosłość, poczucie wspólnotowości, odnoszone jest do zaspokojenia potrzeb w różnych sferach życia społecznego, występuje jako dobro, które nie może być dzielone i nie może działać wybiórczo. W tym kontekście za dobra publiczne uważa się sprawiedliwość, zdrowie oraz bezpieczeństwo i w takim aspekcie będzie dalej analizowane tytułowe pojęcie.

Bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne musi charakteryzować uniwersalność, powszechność i społeczna użyteczność. Analizowanie bezpieczeństwa socjalnego jako dobra uniwersalnego nie jest łatwe, bowiem w dużej mierze odwołuje się ono do subiektywnych i indywidualnych odczuć, ponadto podlega ono nieustannej relatywizacji w czasie i przestrzeni. Wiele osób na pytanie, czy ich potrzeby socjalne są zaspokojone, odpowiedziałoby negatywnie, i to niezależnie od tego, czy zostałyby ono zadane świadczeniodawcom pomocy społecznej, czy osobom, których dochody przekraczają średnią płacę krajową. Dodatkowo trzeba zważyć, że oczekiwania społeczeństwa względem państwa wykraczają daleko poza możliwości finansów publicznych. Mówi się dziś o inflacji oczekiwań i zarazem potrzeb bytowych spotęgowanych bezpłatnym dostępem do świadczeń socjalnych. Analiza potrzeb indywidualnych, aczkolwiek powtarzających się, prowadzi do wypracowania ogólnych norm. Potrzeby takie są wytyczną dla tworzenia katalogu obowiązków państwa i ram instytucjonalno-prawnych ochrony danego dobra. Zaspokajanie potrzeb zbiorowych odbywa się często na drodze świadczeń jednostkowych, a osiągnięcie celu publicznego może polegać również na zaspokajaniu powtarzających się typowych interesów jednostek, z czego korzyści czerpie każdy, choćby pośrednio, dzięki powiązaniom funkcjonalnym istniejącym w społeczeństwie [Longchamps, 1994, s. 116; Stahl, 1992, s. 50]. Badanie bezpieczeństwa socjalnego przez pryzmat indywidualnych potrzeb i interesów nie dyskwalifikuje zatem omawianego pojęcia jako dobra publicznego. Jak wskazuje J. Boć, pojęcie każdego dobra buduje się po to, by odnieść je do sytuacji konkretnych osób czy grup, a abstrakcyjna budowa bezpieczeństwa nie mająca odniesienia do ludzi jest nic nie warta [Boć, 2011, s. 66].

Normatywny zakres ochrony socjalnej

Analizowanie bezpieczeństwa socjalnego jako dobra publicznego wymaga podkreślenia roli państwa w zakresie jego ochrony. Każde dobro publiczne poddane jest bowiem szczególne-
mu reżimowi i kontroli państwa. Zasady te dotyczą również bezpieczeństwa socjalnego, nie-
mniej występuje tu pewna prawidłowość co do kolejności zaspokajania potrzeb bytowych.
Osiągnięcie stanu wolności od niedostatku zależy w pierwszej kolejności od własnych
możliwości zarobkowania każdego człowieka, od jego przezorności i zaradności. Pierw-
szym gwarantem bezpieczeństwa socjalnego jest praca i rynek, w dalszej kolejności należy
wymienić rodzinę, dobroczynność oraz świadczenia socjalne dostarczane przez władzę pu-
bliczną. Rola państwa w ochronie bezpieczeństwa socjalnego w znaczącej mierze sprowadza
się do budowy systemu zabezpieczenia społecznego dostarczającego świadczeń (niemniej
i tu nie można nie dostrzec odwołania do indywidualnej przezorności). Zapewniane przez
ten system bezpieczeństwo podlega gradacji. Najszersza ochrona obowiązuje na poziomie
ubezpieczeń społecznych, najśłabsza – na poziomie pomocy społecznej. W dużej mierze
wynika to z mieszanego systemu finansowania świadczeń ubezpieczeniowych, zasilanych
ze składek i środków publicznych. Na tym poziomie zabezpieczenia społecznego zakres
ochrony socjalnej zależy od indywidualnego wkładu i zapobiegliwości, dlatego też
świadczenia mają większą wartość, wiele z nich wypłacanych jest bezterminowo i mają one
charakter roszczeniowy. Z założenia ochrona na poziomie ubezpieczeń ma wykraczać poza
standardy bezpieczeństwa socjalnego, utożsamianego z zaspokojeniem podstawowych po-
treb bytowych. Świadczenia ubezpieczeniowe mają zastępować dochód utracony z powodu
wystąpienia określonego ryzyka socjalnego, którym jest wiek, choroba, śmierć żywiciela
rodziny bądź konieczność sprawowania opieki nad jednym z jej członków. Świadczenia te
mają zatem zapewnić godne i w miarę dostatnie życie osobom, które w przeszłości wykazały
się odpowiedzialnością i przezornością, nawiązując stosunek prawny w sferze ubezpieczeń
społecznych.

Kolejne systemy świadczeń nie są już zależne od składki, a co za tym idzie, proponują one
niższy standard ochrony. Jak już zostało powiedziane, bezpieczeństwo socjalne odnosi się
do zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych. Zatem troska państwa o bezpieczeństwo
zakłada minimalistyczny wariant ochrony i dotyczy zaspokajania potrzeb w niezbędnym za-
kresie, nie gwarantuje dobrobytu, a nawet komfortu, można ją utożsamiać z zapewnieniem
godnych warunków życia. Chroniąc bezpieczeństwo socjalne, państwo ingeruje, kiedy po-
ziom życia spada poniżej społecznie akceptowanego minimum. Podstawowym kryterium
ingerencji jest niski dochód, jego odzwierciedlenie stanowi minimum socjalne i minimum
egzystencji¹, które będą wyznacznikiem dalszych rozważań. Obiektywnym kryterium uru-
chomienia mechanizmu ochrony jest próg interwencji socjalnej, ustalonej w oparciu o ko-
szyk dóbr i usług, wskazywanych jako zasadnicze do zaspokojenia potrzeb na poziomie

¹ Minimum socjalne to wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Wyraża zaspokajanie potrzeb na poziomie umożliwiającym rozwój człowieka, reprodukcję jego sił ży-
ciowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych. Minimum egzystencji
określane jest przez koszyk dóbr niezbędnych do podtrzymania funkcji życiowych człowieka i spraw-
ności psychofizycznej. Uwzględnia ono jedynie potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone
w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia i zagrożenia
życia [www.ipiss.com.pl; Golinowska, 2001, s. 6 i nast.; Kurowski, 2001, s. 1 i nast.].

minimum socjalnego. Zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji branych pod uwagę przy ustalaniu progu interwencji socjalnej obejmuje wydatki na: żywność, mieszkanie, odzież i obuwie, edukację, ochronę zdrowia i higienę, transport i łączność oraz kulturę, sport i wypoczynek [Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej...]. Ludzi żyjących poniżej minimum socjalnego można uznać za znajdujących się w sferze ryzyka, których bezpieczeństwo socjalne jest zagrożone. Dla zobrazowania chodzi tu o osoby, których dochód oscyluje na poziomie 1065 zł w gospodarstwie jednoosobowym i ok. 850 zł w gospodarstwach wieloosobowych. Obniżenie standardów życia poniżej minimum socjalnego uruchamia publicznoprawne mechanizmy ochrony, która sprowadza się głównie do dostarczania świadczeń w postaci zasiłku rodzinnego i świadczeń opiekuńczych [Ustawa o świadczeniach rodzinnych...], świadczeń z funduszu alimentacyjnego [Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów...] oraz pomocy w zakresie dożywiania [Uchwała w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania...]. Wskazane formy pomocy zaliczane są do wsparcia społecznego [Nitecki, 2009, s. 16–17; Lewandowicz-Machnikowska, 2013, s. 34] (lub do świadczeń zaopatrzeniowych przyznawanych ze względu na wystąpienie określonej potrzeby). W przeważającej większości przypadków zależą one od spełnienia kryterium dochodowego. Celem wsparcia jest poprawa sytuacji materialnej rodzin i osób samotnych, które oprócz niskich dochodów wykazują jeszcze inne potrzeby lub znajdują się w określonych sytuacjach życiowych spowodowanych np. wielodzietnością, samotnym rodzicielstwem, niepełnosprawnością, opieką nad osobą niesamodzielną, bezskutecznością egzekucji alimentacyjnej. Można dodać, że oprócz świadczeń finansowych ochrona bezpieczeństwa obywateli w sferze socjalnej zapewniana jest również poprzez świadczenia niepieniężne, należy do nich specjalistyczna pomoc rodzinom udzielana m.in. poprzez asystenta rodziny czy placówki wsparcia dziennego oraz pomoc w postaci posiłku. Omawiane wsparcie ma umożliwić nie tylko zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, ale ma również wyrównywać szanse i deficyty socjalne, zapewnić integrację i rozwój. Jest ono nakierowane na wyrównywanie dysproporcji pomiędzy dochodami a uzasadnionymi potrzebami, ma polepszać sytuację życiową i tworzyć inkluzyjną wspólnotę [Lewandowicz-Machnikowska, 2013, s. 36–29]. Można by zatem zaryzykować stwierdzenie, że ochrona na tym poziomie oscyluje wokół bezpieczeństwa społecznego, niemniej, mając na uwadze realną wartość świadczeń, należałoby tu raczej mówić o bezpieczeństwie socjalnym.

Ostatni poziom interwencji władz publicznych uruchamiany jest w sytuacji spadku dochodów poniżej minimum egzystencji. Na tym pułapie wyznaczane jest najniższe kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń socjalnych. Wynosi ono odpowiednio 542 zł dla osób samotnie gospodarujących i 456 zł na osobę w rodzinie. Jednocześnie pułap ten należy uznać za absolutną granicę bezpieczeństwa socjalnego, poniżej którego życie ludzkie jest zagrożone. Normatywnym wyrazem tej granicy są progi dochodowe uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej [Ustawa o pomocy społecznej...] oraz pomocy materialnej i socjalnej dla uczniów [Ustawa o systemie oświaty...]. Wsparcie udzielane na najniższym poziomie ochrony socjalnej, co do zasady, ma charakter przejściowy. Ma ono umożliwić zaspokojenie jedynie niezbędnych potrzeb bytowych w okresie kryzysu, docelowo wyprowadzając świadczeniobiorców poza system świadczeń pomocowych. Wsparcie ma zatem doprowadzić do życiowej samodzielności i w żaden sposób nie może być traktowane jako stałe źródło dochodów. Warto nadmienić, że w Polsce (choć nie jesteśmy tu wyjątkiem) nie wprowadzono tzw. minimalnego dochodu gwarantowanego, a więc świadczenia pieniężnego bezwarunkowego, które ma zapewnić zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych wszystkim tym, którzy nie osiągają dochodów na określonym poziomie. Świadczenia spełniające taki

cel uzależnione są od wystąpienia określonych przesłanek, najczęściej są nimi: wiek i stan zdrowia, wykluczające lub ograniczające zdolność zarobkowania.

Skuteczność działań pomocowych wzmacniana jest poprzez świadczenia niepieniężne, takie jak praca socjalna, poradnictwo prawne, rodzinne i psychologiczne, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie czy pomoc na zagospodarowanie. Szczególnym rodzajem wsparcia dla osób, których bezpieczeństwo socjalne jest zagrożone ze względu na społeczne wykluczenie, jest zatrudnienie socjalne, łączące w sobie elementy pomocy społecznej z reintegracją społeczną i zawodową. Jednocześnie należy zauważyć, że oprócz wyżej wymienionych zasad udzielania wsparcia w systemie pomocy społecznej występują świadczenia oparte wyłącznie lub w przeważającej części na metodzie opiekuńczej. Są one niezależne od stopnia współdziałania świadczeniobiorcy z pracownikiem socjalnym i udzielane są w sytuacji braku możliwości przezwyciężenia życiowych trudności, co wynika zazwyczaj z niepełnosprawności, choroby lub podeszłego wieku podopiecznego. Do takich form pomocy należą usługi opiekuńcze oraz pobyt w domu pomocy społecznej.

Bezpieczeństwo postrzegane jest nie tylko jako wolność od zagrożeń, ale również jako stan pewności. Dlatego musi być ono analizowane również przez pryzmat dostępu do świadczeń, dodać należy, że powszechna dostępność jest jedną z cech dobra publicznego. Ustawodawstwo w sprawach socjalnych zapewnia powszechną dostępność do różnych form wsparcia, co oczywiście nie wyklucza spełnienia określonych przesłanek przyznania konkretnego świadczenia. Rozległy i otwarty katalog ryzyk socjalnych wskazuje na szeroki przedmiotowy zakres ochrony. Do podobnych wniosków skłania rozbudowany i zróżnicowany system świadczeń. Stosowanie kryteriów dochodowych pozwala na wyodrębnienie najsłabszych ekonomicznie grup, których warunki bytowe są zagrożone. Ogół unormowań pozwala zatem zakładać, że w sensie formalnym spełnione są przesłanki do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego. Jednocześnie należy dodać, że w przypadku świadczeń przyznawanych na podstawie sztywnej regulacji w wyniku wydania decyzji związanych, dostęp formalny pokrywa się z dostępem realnym. Nie dotyczy to jedynie sfery pomocy społecznej.

W jej obrębie obowiązuje minimalistyczny wariant ochrony socjalnej, a pomoc społeczna stanowi końcowe ogniwo w całym systemie rozwiązań budujących bezpieczeństwo socjalne i ład społeczny [Gierszewski, 2013, s. 227]. Wynika to przede wszystkim z uznawanej w systemie zabezpieczenia społecznego zasady pomocniczości i traktowania pomocy społecznej jako przejściowego, co do zasady, wsparcia udzielanego w trudnych sytuacjach życiowych połączonych z niemożliwością samodzielnego przezwyciężenia kryzysu. Świadczenia z pomocy społecznej zaspokajają tylko potrzeby podstawowe w niezbędnym zakresie. Standard ochrony jest tu najniższy, powodem tego jest nie tylko niska wartość świadczeń, ale i niepewność ich otrzymania. Większość świadczeń z pomocy społecznej oparta jest na uznaniu administracyjnym. Oznacza to, że nawet przy spełnieniu przesłanek do udzielenia pomocy organ może jej odmówić. Pod tym względem regulacja pomocy społecznej zdecydowanie różni się od ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego, głównie z powodu dużego rozdzwieńku pomiędzy tym, co system oferuje w sensie formalnej regulacji, a realnej dostępności.

Powszechny dostęp nie oznacza, że wszystkie osoby, których bezpieczeństwo socjalne jest zagrożone, mogą liczyć na pomoc władz publicznych. Przyczyny takiego stanu rzeczy są różne. Wynikają z niewiedzy i niezaradności samych uprawnionych. Inną barierą w dostępie do świadczeń jest obawa przed upokorzeniem i stygmatyzacją. Z badań prowadzonych w krajach Europy Zachodniej wynika, że ze świadczeń dla najuboższych nie korzysta od 20 do 64% uprawnionych. W Niemczech są to głównie ludzie starsi, dla których pomoc socjalna jest oznaką społecznej degradacji [Sałustowicz, 2009, s. 31–34]. Nierzadko

powodem nieskorzystania ze świadczeń jest odmowa ich przyznania, spowodowana brakiem środków na ten cel. W podobnych kategoriach można przedstawić korzystanie z zakładów administracyjnych, wielomiesięczne oczekiwanie na miejsce w domu pomocy społecznej nie jest odosobnionym przypadkiem. Jeżeli dodać do tego tworzenie w drodze aktów kierownictwa wewnętrznego przez kierowników ośrodków pomoc społecznej hierarchii potrzeb podlegających zaspokojeniu, to można stwierdzić, że realny dostęp do świadczeń w sferze pomocy społecznej nie gwarantuje obywatelom ochrony socjalnej w minimalnym zakresie. Skuteczność realizacji uprawnień socjalnych w sferze pomocy społecznej jest znacznie niższa w porównaniu z pozostałymi obszarami zabezpieczenia społecznego.

Konkludując tę część rozważań, można stwierdzić, że stan prawnej regulacji nie oddaje rzeczywistej ochrony socjalnej. Powszechność i równość dostępu do świadczeń nie przekłada się na zaspokajanie podstawowych potrzeb wszystkich osób wymagających wsparcia. Nieuchronnie prowadzi to do wniosku, że państwo nie zapewnia bezpieczeństwa socjalnego wszystkim osobom spełniającym warunki do objęcia ochroną. W sferze realnego dostępu mamy niestety do czynienia ze zbiorowością wykluczonych.

Potrzeba ochrony bezpieczeństwa socjalnego i jego zagrożenia

Ochrona bezpieczeństwa socjalnego jest zadaniem władz publicznych. Zadania te mają swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a rozwijane są w licznych ustawach. Do obowiązków władz publicznych należy między innymi zapewnienie: ochrony zdrowia, ochrony w razie niezdolności do pracy oraz w sytuacji pozostawania wbrew własnej woli bez pracy i środków utrzymania, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej osobom niepełnosprawnym, pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej, pomocy osobom bezdomnym. Budowanie ustawowych katalogów zadań publicznych odwołuje się do postanowień najważniejszego źródła prawa, ale i do norm leżących poza prawem stanowionym, do wartości uniwersalnych wyznaczających ład moralny i obyczajowy. Bezpieczeństwo socjalne jest bytem powszechnie pożądanym, dobrem wspólnym, wartością budowaną nie tylko prawem, ale i moralnością. Jego społeczna doniosłość polega na dążeniu do realizacji interesu publicznego, który może być rozpatrywany zarówno z punktu widzenia konkretnych osób, jak i całych zbiorowości. Jego ochrony domagają się nie tylko osoby, których byt jest zagrożony, ale całe społeczeństwo, również ta jego część, która nie korzysta ze świadczeń socjalnych. Uprawniona wydaje się zatem konstatacja, że źródeł ochrony bezpieczeństwa socjalnego należy poszukiwać w prawach człowieka oraz w określonych zasadach i wartościach. Wśród tych ostatnich na szczególną uwagę zasługują zasady: sprawiedliwości społecznej, solidarności i równości [Sierpowska, 2012, s. 126–144]. Wiele państw konstruuje koncepcję bezpieczeństwa socjalnego wokół zasady państwa socjalnego. W Polsce nawiązuje do niej zasada społecznej gospodarki rynkowej, zakładająca powiązanie dwóch idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. Zasada ta jest próbą połączenia realiów gospodarki rynkowej z elementami społecznymi oraz złagodzenia konfliktu między efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną [Adamczyk, 2010, s. 18; Pysz, 2008, s. 33]. Postrzega się ją jako zobowiązanie państwa do łagodzenia społecznych następstw funkcjonowania twardego prawa rynku [Kocowski, U. Kaliny-Prasznik, 2011, s. 58–59]. Popiera ona ingerencję państwa w sprawy społeczne, w tym udzielanie pomocy słabszym ekonomicznie grupom,

niemniej ingerencja ta musi być zgodna z działaniem mechanizmu rynkowego [Kopycińska, 1996, s. 236–238]. Jednym z głównych celów społecznej gospodarki rynkowej jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Odbywa się to między innymi poprzez ochronę pracy, dostarczanie świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, budowę mieszkań, organizację opieki zdrowotnej i bezpłatnej nauki. „Wszelkie korekty społeczno-polityczne nie powinny jednak naruszać samoodpowiedzialności jednostek i grup społecznych, wolności jednostek oraz zdolności funkcjonowania gospodarki” [Brodziński, 2008, s. 72].

Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego jest kosztowne. Finansowanie ochrony socjalnej opiera się na systemie dystrybucyjno-redystrybucyjnym wykorzystywanym przy pierwotnym i wtórnym podziale dochodu narodowego. Z jednej strony państwo pobiera różnego rodzaju daniny publiczne, z drugiej zaś finansuje z nich zaspokajanie potrzeb społecznych. Pozyskując środki z podatków, państwo przeznaczają je między innymi na realizację celów społeczno-socjalnych, w ten sposób niweluje duże różnice w dochodach członków społeczeństwa, łagodzi ubóstwo, nierówności społeczne, przeciwdziała bezrobociu [Jodkowska, 2009, s. 15–16; Posłuszny, 2004, s. 35].

Przeznaczanie środków finansowych na ochronę bezpieczeństwa socjalnego obywateli nie podlega dyskusji, niemniej nie można tu pomijać finansowych możliwości państwa. Obowiązek dotyczący zabezpieczania środków na realizację zadań socjalnych musi uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego granice możliwości zaspokojenia potrzeb wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, w tym równowagę budżetową². W tym kontekście warto podkreślić, że bezpieczeństwo socjalne jako dobro publiczne wymaga nie tylko nakładów finansowych, ale i społecznych oraz kształtowania odpowiednich postaw wobec jego ochrony. Chodzi tu m.in. o społeczną akceptację wydatków na cele socjalne, ta zaś w dużej mierze zależy od oceny skuteczności wsparcia udzielanego grupom najuboższym.

W demokratycznym państwie prawa bezpieczeństwo socjalne obywateli musi być przestrzegane przez pryzmat praw jednostki. Prawo do minimalnego poziomu egzystencji jest obecnie uznawane za podstawowe prawo każdego człowieka, niezależne od jego przynależności narodowej i społecznej, religijnej i politycznej. Trudno nie zgodzić się z poglądem, że realizacja praw politycznych i obywatelskich warunkowana jest zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych, a więc realizacją praw socjalnych. Ludzie, których warunki bytowe są zagrożone, mają ograniczony dostęp do edukacji, kultury, ochrony zdrowia, są często dotknięci wykluczeniem w różnych obszarach życia społecznego i zawodowego, co w konsekwencji prowadzi także do wykluczenia prawnego. Brak godziwej ochrony socjalnej jest przyczyną pogwałcenia praw człowieka, odnoszonych do pełnienia różnych ról społecznych, obywatelskich, zawodowych, a nawet rodzinnych.

Wskazane sytuacje są jednocześnie zagrożeniem dla zasady dobra wspólnego. Człowiek wykluczony nie ma poczucia zobowiązań wobec społeczeństwa, ponoszenia wysiłków na jego rzecz. Społecznemu wyobcowaniu towarzyszy zanik motywacji i więzi społecznych. Konsekwencją takiego stanu jest negacja norm społecznych, a nierzadko naruszanie

² Por. wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., SK 30/3, OTK-A nr 8, poz. 82; wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214; wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK nr 8, poz. 252.

przepisów prawa, rozwój patologii i przestępczości. Mając to na względzie, państwo powinno niwelować rażące dysproporcje ekonomiczne w społeczeństwie. Nie chodzi tu o wyrównywanie dochodów, ale o wyrównywanie szans, stwarzanie warunków uczestnictwa i pełnego rozwoju.

Poruszone problemy eksponują związek bezpieczeństwa socjalnego z bezpieczeństwem w szerokim tego słowa znaczeniu. W każdej epoce i w każdym państwie istniały grupy, których bezpieczeństwo socjalne było zagrożone. Grupy te stwarzały często zagrożenie dla pozostałych członków społeczeństwa. Brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych jest nierzadko powodem powstania patologii oraz przestępczości. W tym sensie środowiska, w których poziom bezpieczeństwa socjalnego spada poniżej akceptowanego minimum, stają się zagrożeniem dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. We współczesnej literaturze wśród największych zagrożeń bezpieczeństwa wymienia się bunt biednych i wykluczonych. Dysproporcje w różnicach dochodowych w skali całego świata ciągle się powiększają, jednocześnie stają się one coraz bardziej widoczne dzięki rozwojowi środków komunikacji. Informacje o standardzie życia w krajach rozwiniętych docierające do biednych społeczeństw rodzą niechęć i nienawiść, są swoistego rodzaju „produktem ubocznym” globalizacji i postępu cywilizacyjnego [Jagiello, 2006, s. 263]. Wrogość wynikająca z ubóstwa i dysproporcji rozwojowych świata jest źródłem zachowań agresywnych, w tym terrorystycznych, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego jak i międzynarodowego. Dlatego też działania na rzecz ochrony bezpieczeństwa socjalnego i zrównoważonego rozwoju poszczególnych części świata są dziś jednym z warunków przetrwania państw rozwiniętych [Jagiello, 2006, s. 264].

Współczesne państwa stoją przed ogromnymi wyzwaniami w sferze bezpieczeństwa socjalnego. Zagrożają mu w szczególności: kryzys ekonomiczny, wysokie bezrobocie, wysokie wskaźniki ubóstwa i wykluczenia, starzenie się społeczeństwa, spadek dzietności, rozpad więzi międzypokoleniowych. Odpowiedzią na te zagrożenia jest rozbudowa zadań publicznych, która idzie w parze z rosnącymi oczekiwaniami społecznymi, ale nie możliwościami finansowymi państwa. Wydatki publiczne na cele socjalne sukcesywnie wzrastają, to z kolei pogłębia inflację i zadłużenie państwa poszukującego nowych źródeł finansowania świadczeń socjalnych [Chłoń-Domińczak, Hausner, Kwiecińska, Pacut, 2009, s. 69].

Trudności z utrzymaniem standardów socjalnych wymagają refleksji nad skutecznością systemów zabezpieczenia społecznego oraz nad efektywnością funkcjonowania służb socjalnych. Społeczny rozwój jednostki łatwo zaburzyć nadmiarem form opiekuńczych, wyzwalających wprost niebywałą inflację ludzkich oczekiwań i roszczeń [Baszkiewicz, 1999, s. 162]. Im więcej bowiem państwowych i samorządowych działań ochronnych, tym mniej społecznej inicjatywy i przeczności. Paternalistyczny stosunek państwa do obywatela doprowadza do braku równowagi między prawami, a obowiązkami jednostki wobec dobra wspólnego. Przewaga tych pierwszych nad drugimi prowadzi do wzmocnienia postaw nieodpowiedzialności i niesamodzielności, godzi w zasadę solidarności i sprawiedliwości społecznej. Kryzys państwa opiekuńczego w Europie, gwarantującego wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego, wyraźnie zarysował problem narastającej bierności osób korzystających ze świadczeń socjalnych i różnych programów osłonowych. Krytycy państwa socjalnego nazywają je państwem nadopiekuńczym, państwem, które przyzwyczyliło rzesze osób do życia na koszt społeczeństwa, generując tym samym nowe grupy świadczeniobiorców. W ten sposób w wielu krajach, w tym i w Polsce, wytworzyła się zbiorowość osób uzależnionych od pomocy państwa, przekonanych, że jedynym gwarantem bezpieczeństwa socjalnego jest państwo, zaś rola jednostki na tym polu ogranicza się do przyjmowania tego, co jej państwo przyznało.

Problem staje się niepokojący, ponieważ takie postawy prezentują kolejne pokolenia przyjmujące wzorce życia na marginesie społecznym. Pogłębia je powszechne wykorzystywanie pasywnych form wsparcia. Warto dodać, że w Polsce rekordowo dużo, bo aż 82 % wydatków publicznych na świadczenia z zabezpieczenia społecznego, pochłaniają świadczenia pieniężne [Chłoń-Domińczak, Hausner, Kwiecińska, Pacut, 2009, s. 87]. Takie dane skłaniają do refleksji i pytania: czy przyznając zasiłki o stosunkowo niskiej wartości z niewielkim wykorzystaniem aktywizujących form wsparcia, państwo nie stwarza fałszywego obrazu bezpieczeństwa socjalnego, przyzwalając na życie na granicy ubóstwa, bez perspektyw poprawy sytuacji życiowej?

Propozycją godną uwagi, która może poprawić stan bezpieczeństwa socjalnego, jest aktywna polityka społeczna, będąca jednym z głównych założeń Strategii Europa 2020. Jej istotą jest zastępowanie pasywnych form wsparcia formami aktywnymi [Rymsza, 2003, s. 22 i nast.]. W orbicie jej zainteresowań pozostają głównie osoby zdolne do wykonywania pracy, ale pozostające poza rynkiem pracy z różnych przyczyn, takich jak: bezrobocie, niepełnosprawność, przynależność do grup etnicznych, migracja, sprawowanie opieki nad członkiem rodziny, również życiowa nieporadność czy niechęć do aktywizacji zawodowej.

Aktywna polityka społeczna stawia przed państwem szereg wymagań. Niewątpliwie rodzi konieczność zmian w systemie prawa, w tym wprowadzania regulacji, które nie zawsze spotykają się z aprobatą społeczeństwa. W polskim systemie wyrazem tych zmian jest m.in. rozwój regulacji poświęconej sektorowi ekonomii społecznej, prawne dowartościowanie świadczeń niepieniężnych, możliwość krótkotrwałego łączenia zasiłków z pomocy społecznej z wynagrodzeniem za pracę, a także wydłużenie okresu zawodowej aktywności poprzez obniżenie wieku rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego i podniesienie wieku nabycia uprawnień emerytalnych. Konieczne wydaje się również profilowanie osób korzystających ze świadczeń socjalnych. Rysują się tu trzy zasadnicze grupy. Pierwszą stanowią osoby, które ze względu na wiek, chorobę czy niepełnosprawność wymagają stałego wsparcia, drugą – osoby korzystające z pomocy w sposób przejściowy w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową i wreszcie trzecią – osoby zdolne do pracy, permanentnie korzystające ze świadczeń głównie z powodu braku dochodów. Wyeliminowanie (lub znaczne ograniczenie) z kręgu świadczeniobiorców ostatniej kategorii poprzez zastosowanie względem niej wyłącznie aktywnych form pomocy, pozwoliłoby zwiększyć efektywność pomocy kierowanej do dwóch pierwszych grup oraz stworzyć rzeczywiste poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Sukces tych rozwiązań zależy jednak od ich skutecznego wcielenia w życie i zmniejszenia dysonansu pomiędzy formalnym i realnym wymiarem bezpieczeństwa socjalnego.

Elastyczny model bezpieczeństwa socjalnego a dobro wspólne

W państwach oferujących wysokie standardy bezpieczeństwa socjalnego odchodzi się od bezwarunkowego zabezpieczania minimalnych dochodów na rzecz stawiania różnych wymogów aktywizacyjnych osobom pobierającym zasiłki i zdolnym do pracy. Państwa opiekuńcze stają się państwami elastycznej ochrony socjalnej. Trendy te znajdują swoje odzwierciedlenie w modelu elastycznego bezpieczeństwa socjalnego. Koncepcja *flexicurity* (połączenie *flexibility* i *security*) poszukuje równowagi między elastycznością rynku pracy a ochroną socjalną [Werra, 2001, s. 203]. Model oparty jest na trzech filarach, którymi są: silny i elastyczny rynek pracy, hojny system socjalny i aktywne instrumenty rynku pracy.

Podstawowym wyznacznikiem omawianej koncepcji jest elastyczność pracy charakteryzująca się liberalnymi przepisami w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników, ryzyko utraty pracy jest duże, ale możliwości znalezienia nowego zatrudnienia są także szerokie. Okresy krótkotrwałego bezrobocia pozwalają przetrwać wysokie świadczenia socjalne. Ich wartość zmniejsza się odpowiednio do wydłużania okresu pozostawania bez pracy, czemu towarzyszą działania nakierowane na aktywizację zawodową osób długotrwale bezrobotnych. Koncepcja *flexicurity* przyczyniła się do wytworzenia wzajemnych relacji między jakością pracy, wydajnością, wzrostem gospodarczym i ochroną socjalną. Równoważy ona różne komponenty bezpieczeństwa socjalnego.

Praca w tym systemie stanowi główną siłę naprawczą przeciwdziałającą ekskluzji społecznej [Marchlewska, s. 35]. Chroni przed alienacją osoby, które chcą i mogą pracować, mobilnym i elastycznym zawodowo oferuje wysoki standard życia i ochrony socjalnej. Omawiana metoda pozwala m.in. zapobiegać wykluczeniu osób krótkotrwale bezrobotnych, chroni przed popadnięciem w ubóstwo. Wydaje się być najbardziej efektywna w stosunku do osób aktywnych, zdolnych do pracy i poszukujących zatrudnienia.

Model elastycznego bezpieczeństwa socjalnego mimo wielu zalet nie jest łatwy do wdrożenia. Wymaga wysokiej jakości kształcenia, rozwoju badań, nieustannego podnoszenia kwalifikacji, operatywności i elastyczności. Skupianie się przez państwo jedynie na elastycznym zatrudnieniu, które nie ma przełożenia na godziwą ochronę socjalną (w stanie krótkotrwałego bezrobocia), stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Jednocześnie trzeba wskazać na inne słabości tego modelu. Otóż elastyczność zatrudnienia i wysokie wymagania stawiane pracownikom powodują rozszerzanie się grupy osób, które nie są w stanie sprostać coraz silniejszej konkurencji. Doświadczenia brytyjskie wskazują na wzrost liczby niskopłatnych miejsc pracy, a tym samym na zwiększanie się liczby osób pracujących, żyjących na granicy ubóstwa. Zjawisko to ma już swoją nazwę *poor working* [Safustowicz, 2009, s. 51; Rosati, 2009, s. 54 i 62].

Elastyczne bezpieczeństwo socjalne odnosi sukcesy ekonomiczne, można mieć jednak wątpliwość, czy jest ono dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Pogłębia bowiem segmentację rynku pracy i zróżnicowanie poziomu życia, nie zapewnia właściwej ochrony najsłabszym grupom społecznym, a przecież w bezpieczeństwie socjalnym chodzi przede wszystkim o ochronę tych właśnie grup.

Zakończenie

Bezpieczeństwo socjalne jest dobrem publicznym i jako takie wymaga określonej aktywności państwa oraz nakładów ponoszonych ze środków publicznych na jego utrzymanie. Ochrona bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza zaś grup najuboższych, musi być potraktowana wielowymiarowo. Choć bezpieczeństwo socjalne odnosi się do zaspokojenia podstawowych potrzeb, to nie może być ono postrzegane wyłącznie przez pryzmat materialnych gwarancji bytowych, ale również troski o inkluzję oraz tworzenia warunków do społecznej integracji i partycypacji. W ochronie bezpieczeństwa socjalnego konieczne jest zachowanie równowagi między socjalnymi uprawnieniami jednostki, a jej zobowiązaniami wobec państwa i społeczeństwa. Zachowanie właściwych proporcji między prawem do ochrony socjalnej a obowiązkiem aktywności zawodowej i ponoszenia ciężarów publicznych podkreśla poczucie wspólnotowości i solidarności oraz pozwala na traktowanie bezpieczeństwa socjalnego jako dobra wspólnego.

BIBLIOGRAFIA**Książki:**

- Adameczyk A., 2010, *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej* [w:] *Spoleczna gospodarka rynkowa*, pod red. R.W. Włodarczyka, Warszawa.
- Andrzejewski M., 2003, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Kraków.
- Baszkiewicz J., 1999, *Władza*, Wrocław.
- Błaś A., Boć J., 2003, *Majątek publiczny* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław.
- Brodziński W., 2008, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa.
- Chłoń-Domińczak A., Hauser J., Kwiecińska D., Pacut A., 2009, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej* [w:] *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, Warszawa.
- Gierszewski J., 2013, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa.
- Jagiello B., 2006, *Unia Europejska wobec wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego i jego zagrożeń* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Gracik, Warszawa.
- Jodkowska L., 2009 *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa.
- Jończyk J., 2006, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków.
- Kocowski T., 2011, *Reglamentacja formą interwencjonizmu państwowego w społecznej gospodarce rynkowej* [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław.
- Kopycińska D., 1996, *Spoleczna gospodarka rynkowa w założeniach i w mentalności* [w:] *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Katowice.
- Księżpolski M., 1988, *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Warszawa.
- Leszczyński M., 2011, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa.
- Lewandowicz-Machnikowska M., 2013, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław.
- Longchamp F., 1994, *Założenia nauki administracji*, Wrocław.
- Michalska-Badziak R., 2000, *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworsk-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa.
- Muszalski W., 2007, *Prawo socjalne*, Warszawa.
- Nitecki S., 2009 *Świadczenia rodzinne. Procedury i tryb przyznawania*, Wrocław.
- Piotrowski J., 1966, *Zabezpieczenie społeczne – problematyka i metody*, Warszawa.

- Posłuszny J., 2004 *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego)*. Studium administracyjnoprawne, Rzeszów–Przemyśl.
- Pysz P., 2008, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa.
- Rosati D.K., 2009, *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian* [w:] *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, Warszawa.
- Rymsza M., 2003, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce* [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Warszawa.
- Sałustowicz P., 2009, *Pomoc społeczna w wybranych krajach europejskich*, Warszawa.
- Sierpowska I., 2009, *Zasada bezpieczeństwa socjalnego w świetle zjawiska ekсклюzy społecznej w Europie* [w:] Z. Pulka (red.), *Wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa europejskiego*, Legnica.
- Sierpowska I., 2012 *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa.
- Stahl M., 1992, *Polityka komunalna*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica, nr 52.
- Szpor G., 2004, *Korzystanie z dóbr publicznych* [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyckowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa.
- Werra Z., 2001, *Nowa strategia Unii Europejskiej Europa 2020*, [w:] *Europejska polityka społeczna*, red. R. Gabryszak, D. Magierka, Warszawa.
- Zamorska K., 2010, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław.
- Zawadzka B., 1996, *Prawa ekonomiczne socjalne i kulturalne*, Warszawa.

Prace z czasopism.

- Boć J., 2011, *Konstytucja a prawo administracyjne*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny, LXXIII, z. 2.
- Golimowska S., 2001, *O funkcjach i znaczeniu minimum socjalnego*, Polityka Społeczna, nr 11–12.
- Kurowski P., 2001, *Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w kształtowaniu kategorii dochodowych*, Polityka Społeczna, nr 5–6.
- Marchlewska K., 2007, *W stronę flexicurity, czyli duński model elastycznego bezpieczeństwa dla UE*, Polityka Społeczna, nr 7.
- Pacud R., 2002, *Standard bezpieczeństwa socjalnego jako kategoria normatywno-wzorcowa polityki zabezpieczenia społecznego*, Polityka Społeczna, nr 9.
- Pańko W., 1991, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1–2.
- Żakiewicz A., 2003, *Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego – przykład polski*, Polityka Społeczna, nr 2.

Źródła prawa i orzecznictwo:

- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1762).
- Uchwała Nr 221 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia

- wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020 (M.P. z 2013 r. poz. 1024).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 182, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r., o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1228, z późn. zm.).
- Wyrok TK z dnia 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214.
- Wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK nr 8, poz. 252
- Wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., SK 30/3, OTK-A nr 8, poz. 82.

SUMMARY

Iwona Sierpowska

Social security as a public good

Social security constitutes an interdisciplinary category. It is presented in legal sciences in the context of social security and standards of social protection of an individual. This paper seeks to analyse the issue of social security from a different perspective, referring to the structure of public goods. Social security has been presented in terms of its availability for all, a standard level of social protection and its legal, social and axiological reasons referring to human rights, the common good principle and protection of national security. Apart from describing the role played by the state in ensuring social security, this article stresses the importance of individual foresight and raises concerns about a decent life.

Key words: security, public good, social protection, social benefits.

Data wpływu artykułu: 21.01.2015 r.

Data akceptacji artykułu: 29.03.2015 r.