

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI
MAŁGORZATA RATAJCZAK

POMOC SPOŁECZNA

WYBRANE INSTYTUCJE POMOCY RODZINIE I DZIECKU



LEX

a Wolters Kluwer business

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI
MAŁGORZATA RATAJCZAK

POMOC SPOŁECZNA

WYBRANE INSTYTUCJE POMOCY RODZINIE I DZIECKU

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 września 2013 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Marek Szewczyk

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Kinga Puton

Opracowanie redakcyjne

Julia Genusa

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumięt, Krystyna Szych

Projekt graficzny okładki

Studio Kozak

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2013

ISBN: 978-83-264-4511-8

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Od autorów	13
Rozdział 1. Wprowadzenie do problematyki badawczej	15
1.1. Główne problemy społeczne w Polsce.....	15
1.1.1. Ubóstwo. Miary ubóstwa	15
1.1.2. Bezrobocie	22
1.1.3. Bezdomność.....	28
1.1.4. Niepełnosprawność.....	32
1.2. Pojęcie pomocy społecznej.....	36
1.3. Cele, zasady i wartości pomocy społecznej.....	39
1.3.1. Cele pomocy społecznej.....	39
1.3.2. Zasady pomocy społecznej	43
1.3.3. Wartości systemu pomocy społecznej	50
1.4. Podstawy prawne funkcjonowania systemu pomocy społecznej w Polsce...	52
Rozdział 2. Polityka społeczna w kontekście aktów prawnych i innych dokumentów UE	57
2.1. Konwergencja polityk społecznych w ramach UE - uwagi ogólne.....	57
2.2. Europejska karta społeczna oraz Karta praw podstawowych.....	60
2.3. Zalecenia Rady 92/441/EWG i 92/442/EWG oraz zalecenie Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy	62
2.3.1. Zalecenie 92/441/EWG	62
2.3.2. Zalecenie 92/442/EWG.....	63
2.3.3. Zalecenie Komisji Wspólnot Europejskich 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy.....	64
2.4. Strategia lizbońska oraz europejskie agendy społeczne	65
2.4.1. Pierwsza agenda (2000-2005)	66
2.4.2. Druga agenda oraz odnowiona agenda społeczna	68

2.5. Strategia Europa 2020.....	70
2.5.1. Europejski program walki z ubóstwem.....	72
2.5.2. Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia.....	73
2.5.3. Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020... 74	
2.6. Wybrane rezolucje Parlamentu Europejskiego.....	76
Rozdział 3. Zadania administracji publicznej w sferze pomocy społecznej.....	80
3.1. Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego.....	80
3.1.1. Kategorie zadań jednostek samorządu terytorialnego.....	81
3.1.2. Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej... 84	
3.1.2.1. Gmina.....	84
3.1.2.2. Powiat.....	92
3.1.2.3. Województwo samorządowe.....	100
3.1.3. Współdziałanie jednostek samorządu w zakresie realizacji zadań z dziedziny pomocy społecznej.....	103
3.2. Zadania administracji rządowej w zakresie pomocy społecznej.....	105
3.2.1. Kompetencje ministra. Rządowe programy pomocy społecznej.....	106
3.2.2. Rada Pomocy Społecznej.....	112
3.2.3. Kompetencje wojewody.....	112
Rozdział 4. Organizacja systemu pomocy społecznej.....	116
4.1. Rodzaje jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.....	116
4.2. Ośrodki pomocy społecznej.....	117
4.3. Powiatowe centra pomocy rodzinie.....	119
4.4. Regionalne ośrodki polityki społecznej.....	121
4.5. Ośrodki wsparcia.....	122
4.6. Ośrodki interwencji kryzysowej.....	125
4.7. Domy pomocy społecznej i rodzinne domy pomocy.....	126
4.7.1. Domy pomocy społecznej.....	126
4.7.2. Rodzinne domy pomocy.....	134
4.8. Placówki specjalistycznego poradnictwa.....	135
4.9. Nadzór i kontrola w systemie pomocy społecznej.....	136
Rozdział 5. Proceduralne aspekty świadczeń z pomocy społecznej.....	142
5.1. Zasady ogólne postępowania w sprawie świadczeń.....	142
5.2. Kryteria ustalania uprawnień do świadczeń.....	143
5.3. Strony postępowania.....	145
5.4. Odmowa świadczenia.....	147
5.5. Weryfikacja decyzji w sprawie świadczenia.....	148
5.6. Zwrot świadczeń.....	150
5.7. Wywiad środowiskowy.....	151

Rozdział 6. Świadczenia pieniężne.....	154
6.1. Ogólna charakterystyka świadczeń pieniężnych.....	154
6.2. Zasiłek stały.....	157
6.3. Zasiłek okresowy	159
6.4. Zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy.....	161
6.5. Zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie	165
6.6. Pomoc integracyjna dla cudzoziemców	166
6.7. Wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki	168
Rozdział 7. Świadczenia niepieniężne	170
7.1. Ogólna charakterystyka świadczeń niepieniężnych	170
7.2. Praca socjalna	171
7.3. Opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne	174
7.4. Pomoc rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie.....	175
7.5. Sprawienie pogrzebu.....	176
7.6. Schronienie, posiłek i niezbędne ubranie	177
7.7. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności.....	179
7.8. Poradnictwo specjalistyczne.....	180
7.9. Interwencja kryzysowa	181
7.10. Usługi opiekuńcze.....	182
7.11. Standardy usług w rodzinnych domach pomocy	185
7.12. Standardy usług w domach pomocy społecznej.....	187
7.13. Pobyt w mieszkaniu chronionym.....	189
Rozdział 8. Opieka nad rodziną i dzieckiem jako element systemu pomocy społecznej.....	191
8.1. Rodzina jako centralna instytucja systemu pomocy społecznej	191
8.2. Ogólna charakterystyka systemu opieki nad rodziną i dzieckiem.....	194
8.3. Wybrane świadczenia pieniężne służące pomocy rodzinie i dziecku	198
8.3.1. Pomoc pieniężna dla rodzin zastępczych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka	198
8.3.1.1. Świadczenia okresowe	200
8.3.1.2. Świadczenia jednorazowe bądź przyznawane raz w roku... ..	202
8.3.2. Świadczenia pieniężne dla osób usamodzielnianych	203
8.3.2.1. Świadczenia pieniężne dla osób usamodzielnianych przewidziane w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.....	203
8.3.2.1.1. Pomoc na usamodzielnianie oraz pomoc na zagospodarowanie	205
8.3.2.1.2. Pomoc na kontynuowanie nauki.....	206
8.3.2.2. Świadczenia pieniężne dla osób usamodzielnianych regulowane w ustawie o pomocy społecznej.....	207

8.4. Świadczenia niepieniężne – praca z rodziną, piecza zastępcza, ośrodki adopcyjne	210
8.4.1. Praca z rodziną.....	210
8.4.1.1. Asystent rodziny	211
8.4.1.2. Placówki wsparcia dziennego	215
8.4.1.3. Rodziny wspierające	217
8.4.2. Piecza zastępcza	218
8.4.2.1. Piecza zastępcza w formie rodzinnej	220
8.4.2.1.1. Formy rodzinnej pieczy zastępczej	220
8.4.2.1.2. Funkcje organizatora oraz koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej	226
8.4.2.2. Piecza zastępcza w formie instytucjonalnej	229
8.4.2.2.1. Placówki opiekuńczo-wychowawcze	230
8.4.2.2.2. Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne	241
8.4.2.2.3. Interwencyjne ośrodki preadopcyjne	241
8.4.2.2.4. Kontrola i nadzór nad funkcjonowaniem instytucji pieczy zastępczej.....	242
8.4.3. Rola ośrodków adopcyjnych	244
Rozdział 9. Pracownicy socjalni	247
9.1. Zadania pracowników socjalnych	250
9.2. Uprawnienia pracownika socjalnego	253
9.3. Problematyka kwalifikacji pracowników socjalnych	255
9.3.1. Kształcenie w kolegium pracowników służb społecznych	256
9.3.2. Stopnie specjalizacji zawodowej w zawodzie pracownika socjalnego	257
9.3.3. Kwalifikacje osób kierujących jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej.....	260
Rozdział 10. Podmioty niepubliczne w sferze pomocy społecznej	263
10.1. Współpraca organów administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi w sferze pomocy społecznej – uwagi ogólne	263
10.2. Problematyka prywatyzacji zadań publicznych w sferze pomocy społecznej.....	264
10.3. Podmioty niepubliczne uprawnione do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej.....	266
10.4. Zlecanie zadań z zakresu pomocy społecznej	268
10.5. Zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.....	273

Wykaz źródeł	277
Wykaz aktów normatywnych	287
Wykaz orzecznictwa	295

Wykaz skrótów

AKTY PRAWNE

- EKS - Europejska Karta Społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 z późn. zm.)
- EKSL - Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- k.k. - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 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 2013 r. poz. 267)
- r.k.p.s.s. - rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie kolegiów pracowników służb społecznych (Dz. U. Nr 61, poz. 544)
- r.s.o.p.s. - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 2012 r. w sprawie specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1081)
- r.s.z.p.s. - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny (Dz. U. z 2012 r. poz. 486)
- 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.p.s. - ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.)
- u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.p. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- u.s.w. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
- u.w.r. - ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 135 z późn. zm.)

PERIODYKI

NP	- Nowe Prawo
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNAPiUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	- Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	- Samorząd Terytorialny

INNE

GUS	- Główny Urząd Statystyczny
JST	- jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego
MPiPS	- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
RM	- Rada Ministrów
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny

Od autorów

Transformacja ustrojowo-gospodarcza, która dokonała się w naszym kraju w latach 90. ubiegłego wieku, oprócz pozytywnych zmian, przyniosła również negatywne skutki społeczne: bezrobocie, ubóstwo, bezdomność. Zjawiska te występują nadal, przy czym – niestety – ich natężenie wydaje się wzrastać po kilkuletnim okresie względnego dobrobytu. Bezrobocie, które uznaje się za zjawisko generujące ubóstwo i bezdomność, zbliża się obecnie do poziomu z 2007 r., kiedy to bezrobotni zarejestrowani w urzędach pracy stanowili aż 15,1% aktywnych zawodowo członków społeczeństwa¹. Światowy kryzys ekonomiczny, brak porozumienia w kwestii przyszłości polityki gospodarczej UE oraz wysokie zadłużenie naszego kraju nie napawają optymizmem. Można uznać za prawdopodobne, że w najbliższych miesiącach i latach pomoc społeczna będzie niestety potrzebna w Polsce bardziej niż kiedykolwiek.

Opracowanie, które oddajemy w ręce Czytelników, stanowi kompleksową analizę regulacji prawnych dotyczących pomocy społecznej w Polsce. Omawiamy w nim nie tylko regulacje ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.), ale także instytucje kształtowane przez zapisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 135 z późn. zm.).

Pomoc społeczna została w niniejszej książce przedstawiona jako złożony, ale jednocześnie spójny system. Wyodrębniliśmy zatem i wyjaśniliśmy zasady działania najważniejszych elementów tego systemu, tzn.: cele, zasady i wartości pomocy społecznej; zadania administracji publicznej w sferze pomocy społecznej; jednostki organizacyjne pomocy społecznej; system świadczeń z pomocy społecznej (z uwzględnieniem proceduralnych aspektów świadczeń); system opieki nad rodziną i dzieckiem (w tej części książki ukazujemy rozwiązania nowe, będące wyrazem daleko idących zmian w polityce społecznej państwa); obowiązki i uprawnienia oraz wymagane kwalifikacje pracowników socjalnych; znaczenie i zakres funkcjonowania podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej. Podjęliśmy również problematykę pomocy społecznej w kontekście aktów prawnych i innych dokumentów UE.

¹ W marcu 2013 r. stopa bezrobocia w Polsce wynosiła 14,3%. Por. opracowania GUS – Departament Statystyki Społecznej: *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce w styczniu 2007 r.*, materiał na konferencję prasową w dniu 23 lutego 2007 r.; *Miesięczna informacja o bezrobociu rejestrowanym w Polsce w marcu 2013 r.*, materiał na konferencję prasową w dniu 23 kwietnia 2013 r. Wszystkie opracowania GUS są dostępne na stronie <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 15.05.2013 r.).

Monografia *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*, ze względu na kompleksowe, a jednocześnie przystępne ujęcie przedstawionej w niej problematyki, umożliwi zdobycie szerokiej wiedzy na temat funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce. Publikacja ta pomoże czytelnikowi w znalezieniu odpowiedzi m.in. na następujące pytania:

- 1) Jakie są podstawowe przesłanki i zasady udzielania pomocy społecznej?
- 2) Jakie cele i zadania są realizowane w ramach systemu pomocy społecznej? Które organy administracji publicznej zalicza się do organów pomocy społecznej i jakie mają one kompetencje?
- 3) W jakiej formie i na jakich zasadach odbywa się współpraca administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi w sferze pomocy społecznej?
- 4) Jakie są jednostki organizacyjne pomocy społecznej? Jakie zadania wykonują?
- 5) Jakie świadczenia można uzyskać w ramach pomocy społecznej? Jakie są kryteria przyznawania tych świadczeń?
- 6) Jak działa i czym się charakteryzuje system opieki nad rodziną i dzieckiem? Jakie wyróżnia się rodzaje placówek opiekuńczo-wychowawczych? Jakie zadania wykonują poszczególne placówki? Jaką rolę spełniają ośrodki adopcyjne? Jakie zadania wykonuje asystent rodziny?
- 7) Jakie kwalifikacje powinni mieć pracownicy socjalni? Jakie są obowiązki i uprawnienia pracownika socjalnego?

Niniejsze opracowanie obejmuje problematykę zaliczaną do sfery materialnego prawa administracyjnego i prawa finansowego. Treść zasadnicza opatrzona jest licznymi, niekiedy przybierającymi rozbudowaną postać, przypisami. Oprócz odwołań do aktów prawnych i pozycji bibliograficznych, zawarto w nich wiele cennych informacji, uzupełniających zasadniczą treść pracy. W szerokim zakresie korzystaliśmy także z danych statystycznych, które niejednokrotnie ukazywały praktyczną stronę funkcjonowania systemu pomocy społecznej.

Podniesieniu walorów poznawczych opracowania sprzyja bogata bibliografia, na którą składają się m.in. wybitne pozycje z zakresu problematyki badawczej takich autorów, jak: S. Nitecki, I. Sierpowska czy W. Maciejko. Szeroki jest również zakres wykorzystania aktów prawnych oraz orzecznictwa, w tym najnowszego.

Książka adresowana jest przede wszystkim do studentów kierunków prawa i administracji oraz absolwentów uzupełniających wykształcenie w ramach szkoleń i studiów podyplomowych na kierunkach: administracja, pomoc socjalna itp. Z powodzeniem będzie służyć także praktykom – pracownikom urzędów samorządowych oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także osobom prowadzącym podmioty niepubliczne wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej. Monografia może być też źródłem cennych informacji dla osób pomagających w codziennym funkcjonowaniu jednostek pomocy społecznej jako wolontariusze. Mamy nadzieję, że w szerokim gronie Czytelników znajdą się również inne osoby zainteresowane problematyką pomocy społecznej i pomocy rodzinie.

Rozdział 1

Wprowadzenie do problematyki badawczej

1.1. GŁÓWNE PROBLEMY SPOŁECZNE W POLSCE

1.1.1. UBÓSTWO. MIARY UBÓSTWA

Ubóstwo, podobnie jak wiele innych pojęć i kategorii stosowanych w naukach społecznych, jest terminem wieloznacznym i nieostrym, określanym na wiele sposobów, co wynika z faktu stosowania różnych miar wobec samego zjawiska ubóstwa¹. W nauce polskiej najczęściej formułowane są dwa określenia ubóstwa²:

- brak dostatecznych środków materialnych do życia, bieda, niedostatek oraz
- zjawisko społeczne polegające na braku dostatecznych środków materialnych do zaspokojenia potrzeb życiowych jednostki lub rodziny.

Definicje te zwracają uwagę na istnienie w społeczeństwie uznawanego poziomu potrzeb, do którego odnosi się uzyskiwany dochód. Jego niewystarczający poziom oznacza przejściowe bądź trwałe ubóstwo jednostki, rodziny lub większej grupy społecznej³. Element braku środków materialnych dostatecznych do życia podkreślany jest także w zagranicznych opracowaniach na temat biedy. Prostą i trafną definicję tego pojęcia proponuje np. M. Berg-Weger. Zdaniem tej autorki, bieda jest skomplikowanym politycznym, ekonomicznym i społecznym problemem, jednak co do istoty oznacza ona „brak wystarczających środków do odpowiedniego życia”⁴. Badaczka podkreśla też, że biedy nie można rozpatrywać tylko w aspekcie stereotypów, np. bezdomnego mężczyzny – grupami podwyższonego ryzyka życia w biedzie są bowiem kobiety, osoby ras innych niż biała, ludzie starsi i dzieci. Bieda to szerokie i trudno definiowalne pojęcie nie tylko w polskich realiach społeczno-politycznych. Zakres biedy obejmuje bowiem sytuacje od „braku możliwości jedzenia i życia bez popadania w długi” po „możliwość kupowania rzeczy, które są rzeczywiście niezbędne, ale brak

¹ Zob. E. Tarkowska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Koncepcje i polskie problemy* (w:) *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, red. J. Wasilewski, Warszawa 2006, s. 320.

² J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 443.

³ Tamże.

⁴ „(...) not having enough money to live adequately” (M. Berg-Weger, *Social Work and Social Welfare: An Invitation*, New York 2010, s. 72).

wystarczających środków dla kupowania rzeczy, których posiadanie inni uznają za naturalne”⁵.

W polskiej literaturze przedmiotu wyróżnia się ubóstwo absolutne (bezwzględne) oraz ubóstwo względne (relatywne)⁶. To pierwsze określa się jako stan warunków bytowych, który uniemożliwia lub w istotnym stopniu utrudnia realizację podstawowych funkcji życiowych⁷. A. Giddens podaje, że pojęcie ubóstwa absolutnego opiera się na pojęciu minimum życiowego – elementarnych warunków, jakie muszą być spełnione, aby jednostka mogła przetrwać fizycznie i zachować zdrowie⁸. Ubóstwo absolutne dotyczy ludzi, którzy są pozbawieni podstawowych środków, takich jak wystarczająca ilość pożywienia, schronienie i ubranie. Pojęcie ubóstwa bezwzględnego ma zastosowanie uniwersalne. Uważa się, że norma odpowiadająca minimum życiowemu jest mniej więcej taka sama dla wszystkich ludzi w podobnym wieku i o podobnej kondycji fizycznej, bez względu na to, gdzie żyją. O każdym, kto żyje w warunkach niepełniających tej uniwersalnej normy, można powiedzieć, że żyje w ubóstwie⁹.

Drugim rodzajem ubóstwa jest ubóstwo względne (relatywne). E. Tarkowska stwierdza, iż pojęcie tego ubóstwa uwzględnia specyfikę danego społeczeństwa i właściwe mu, uwarunkowane społecznie i kulturowo, potrzeby i sposoby ich zaspokajania¹⁰. Miarą ubóstwa relatywnego jest odsetek (najczęściej 50%, niekiedy 40% lub 60%) średnich wydatków (lub dochodów) ogółu gospodarstw domowych w danym kraju. Gdy ubóstwo relatywne ustalone jest na poziomie 50%, do biednych zaliczane są rodziny (lub gospodarstwa domowe), których wydatki stanowią co najwyżej połowę przeciętnych wydatków gospodarstw

⁵ Interesujące zjawisko w sferze definiowania biedy można zaobserwować w literaturze anglosaskiej, w której wpływ światopoglądu na postrzeganie systemu pomocy społecznej i samego pojęcia biedy jest wyraźny. Zarówno konserwatyści, jak i liberalowie w Wielkiej Brytanii oraz Stanach Zjednoczonych zdają się unikać samego pojęcia biedy. I tak, prawica i konserwatyści często używają określeń „rodzina o niższych dochodach” (*lower income families*) bądź „gospodarstwo domowe o dochodach poniżej średniej” (*below average income household*). Z kolei rządy lewicowo-liberalne posługują się najczęściej pojęciem społecznie wykluczonych (*socially excluded*). Szczególnie wyraźnie konserwatywnie podejście do zagadnień systemu pomocy społecznej i biedy było w USA widoczne w okresach, w których rządziła partia republikańska. I tak, np. lata 80. ubiegłego wieku (okres prezydentury R. Reagana) bywają określane jako lata kurczenia się systemu pomocy społecznej (*welfare devolution*), w których publiczne wydatki na pomoc społeczną były interpretowane jako antyteza ekonomicznego rozwoju; rezultatem wydatków na pomoc społeczną miała być inflacja i osłabienie ekonomii. W konserwatywnym ujęciu celem pomocy społecznej nie powinna być poprawa warunków życia biednych, lecz zapewnienie najbardziej potrzebującym członkom populacji podstawowych środków, a tym samym umożliwienie im przeżycia (S. Moore, *Social Welfare Alive!*, Cheltenham 2002, s. 77–78, 81; R. Ambrosino, J. Heffernan, G. Shuttlesworth, *Social Work and Social Welfare. An Introduction*, Belmont 2012, s. 14).

⁶ Por. np. J. Auleytner, *Polityka...*, s. 443; A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2004, s. 332; J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Poznań 2008, s. 129 i n.; E. Tarkowska, *Ubóstwo...*, s. 323 i n.; J. Stochmiałek, *Zagrożenie ubóstwem – sytuacja kryzysu życiowego a proces marginalizacji (w): Pomoc społeczna, praca socjalna. Teoria i praktyka*, red. K. Marzec-Holka, t. 2, Bydgoszcz 2003, s. 405.

⁷ J. Auleytner, *Polityka...*, s. 443; J. Orczyk, *Polityka...*, s. 129.

⁸ A. Giddens, *Socjologia...*, s. 332.

⁹ Zob. szerzej np. tamże; E. Tarkowska, *Ubóstwo...*, s. 321 i n.; W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 125 i n.

¹⁰ E. Tarkowska, *Ubóstwo...*, s. 323.

domowych w całym kraju¹¹. Ubóstwo relatywne, jak pisze J. Auleytner, jest sytuacją względnego braku środków na utrzymanie¹².

W literaturze zagranicznej rodzaje ubóstwa określa się podobnie jak w nauce polskiej. I tak np. S. Moore wyróżnia¹³:

- biedę absolutną, która oznacza brak podstawowych środków do życia,
- biedę relatywną – podstawą tej miary jest dochód niezbędny do akceptowanego standardu życia w społeczności oraz
- ubóstwo konsensualne (*consensual poverty*) – to definicja oparta na kryterium oceny, czy ludzi stać na przedmioty, które powszechnie są uznawane za niezbędne.

Warto dodać, że w literaturze światowej można też spotkać się z pojęciem życia poniżej granicy ubóstwa (*below the poverty line*), czyli sytuacją, w której człowiek nie otrzymuje środków do życia, gwarantujących mu godne życie, np. nie są spełnione minimalne standardy odżywcze (*minimum nutritional standards*)¹⁴. Tak definiowana bieda jest jednak tożsama z definiowaną wyżej biedą absolutną.

Całkiem inny podział biedy proponuje M. Berg-Weger, która dzieli ją na dwa rodzaje¹⁵:

- krótkoterminową bądź epizodyczną – dotyczącą osób, które pracują, ale nie są jednak w stanie zarobić tyle, by trwale wyjść z ubóstwa,
- chroniczną – gdy bieda jednostki jest długoterminowa.

Przyczyny ubóstwa są określane w naszej literaturze odmiennie, w zależności od jego rodzaju¹⁶. Autorzy, którym bliska jest kategoria ubóstwa absolutnego, uważają, że jego przyczyna leży w tych cechach i zachowaniach ludzi, które uniemożliwiają im uzyskanie sukcesu we współzawodnictwie ekonomicznym. Przyczynami tak interpretowanego ubóstwa są zatem: niechęć do ciężkiej pracy, niedostateczne wykształcenie, brak kwalifikacji zawodowych poszukiwanych na rynku pracy, patologie życia rodzinnego, ułomności fizyczne bądź psychiczne, a co za tym idzie pozostawanie bez pracy. Cechy te decydują także o niskich płacach, przy czym sytuację pogarsza często państwo, które przez system świadczeń, zasiłków, regulowanie cen i płac zniechęca ubogich do prób polepszenia swej sytuacji¹⁷. Zwolennicy koncepcji ubóstwa względnego dopatrują się jego przyczyn w sytuacji gospodarczo-społecznej, która nie uwzględnia potrzeb ludzi, a jedynie ich przydatność dla gospodarki. To rynek generuje bezrobocie oraz nadmierne zróżnicowanie płac w zależności od zawodu, miejsca pracy i gałęzi gospodarki¹⁸.

Określanie przyczyn biedy jest kontrowersyjne nie tylko w Polsce. Zdaniem jednych, to jednostka jest odpowiedzialna za swój ekonomiczny upadek,

¹¹ Tamże, s. 323–324.

¹² A. Auleytner, *Polityka...*, s. 444; por. też np. J. Orczyk, *Polityka...*, s. 131 i n.

¹³ S. Moore, *Social Welfare Alive!...*, s. 77.

¹⁴ Por. np. P. Sachdeva, *Urban Poverty Alleviation: Policies and Programmes (w:) Social Policy and Administration in India*, red. M. Singh, New Delhi 1996, s. 33.

¹⁵ M. Berg-Weger, *Social Work...*, s. 72.

¹⁶ J. Auleytner, *Polityka...*, s. 445.

¹⁷ Tamże, s. 446; zob. też np. J. Orczyk, *Polityka...*, s. 132 i n.

¹⁸ J. Auleytner, *Polityka...*, s. 446.

BARTOSZ KOLACZKOWSKI – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wykładowca w Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości w Poznaniu; doświadczony dydaktyk; kilkakrotny laureat konkursów na najlepszego wykładowcę; specjalizuje się w prawie administracyjnym, a w szczególności w prawie samorządowym; autor kilkudziesięciu opracowań naukowych.

MALGORZATA RATAJCZAK – doktorantka w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, beneficjentka stypendium naukowego; jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół prawa finansowego oraz prawa administracyjnego; autorka licznych publikacji z tych dziedzin prawa, w szczególności dotyczących finansów samorządu terytorialnego.

Publikacja stanowi kompleksową analizę regulacji prawnych dotyczących pomocy społecznej w Polsce. Autorzy przedstawiają pomoc społeczną jako złożony, ale jednocześnie spójny system, wyodrębniając i omawiając najważniejsze jego elementy: cele, zasady i wartości, organy i zakres ich działania, jednostki organizacyjne, system świadczeń, system opieki nad rodziną i dzieckiem oraz zadania i uprawnienia pracowników socjalnych.

Głównymi walorami opracowania są:

- kompleksowość – omówiono najważniejsze zagadnienia z zakresu problematyki pomocy społecznej;
- oryginalność ujęcia – jest to jedyne na rynku opracowanie ukazujące działanie pomocy społecznej jako wieloelementowego, ale jednocześnie spójnego systemu z uwzględnieniem nowych instytucji tworzonych na mocy przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;
- wnikliwa analiza rozwiązań prawnych dotyczących pomocy społecznej w Polsce;
- przejrzysta struktura;
- prosty, zrozumiały język;
- bogata bibliografia, w tym liczne pozycje literatury zagranicznej.

Książka skierowana jest do szerokiego kręgu odbiorców zainteresowanych problematyką pomocy społecznej, w szczególności studentów prawa i administracji, absolwentów uzupełniających swoją wiedzę w ramach szkoleń i studiów podyplomowych. Będzie pomocna także praktykom, w tym pracownikom urzędów samorządowych, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, jak również podmiotom niepublicznym wykonującym zadania z zakresu pomocy społecznej.

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa: www.profinfo.pl



cena 69 zł
(w tym 5% VAT)