

# **PUBLICZNOPRAWNY STATUS JEDNOSTKI SKRAJNIE UBOGIEJ**

Adam Ploszka

---

---

---

# PUBLICZNOPRAWNY STATUS JEDNOSTKI SKRAJNIE UBOGIEJ

Adam Ploszka

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Książka ta powstała w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2015/19/N/HS5/00005, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki

*Stan prawny na 26 lutego 2019 r.*

Recenzent

*Dr hab. Iwona Sierpowska, prof. Uniwersytetu SWPS*

Wydawca

*Małgorzata Stańczak*

Redaktor prowadzący

*Hanna Kolenkiewicz*

Opracowanie redakcyjne

*Anna Krzesz*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Łamanie

*Andrzej Gudowski*

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-423-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

*Książkę dedykuję  
Patrycji – mojej małżonce i najlepszej przyjaciółce*



# Spis treści

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>15</b>
<b>Wstęp.....</b>	<b>19</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Wprowadzenie do problematyki ubóstwa .....</b>	<b>25</b>
1. Wprowadzenie .....	25
2. Historia relacji społeczeństwa i państwa do problemu ubóstwa .....	26
3. Historia relacji społeczeństwa i państwa do problemu ubóstwa na ziemiach polskich.....	30
4. Ubóstwo w myśli społeczno-ekonomicznej .....	33
4.1. Ubóstwo w optyce ekonomii klasycznej .....	34
4.2. Ubóstwo w myśli socjalistycznej.....	35
4.3. Ubóstwo a ekonomia neoklasyczna, keynesizm, szkoła chicagowska.....	36
4.4. Katolicka nauka społeczna .....	37
4.5. Ubóstwo jako niedostatek podstawowych możliwości – koncepcja Amartyi Sena.....	38
5. Przyczyny ubóstwa i koncepcje walki z tym zjawiskiem .....	41
6. Definiowanie i pomiar ubóstwa – uwagi ogólne.....	43
7. Definiowanie i pomiar ubóstwa – podejście jednowymiarowe .....	45
7.1. Minimum egzystencji, minimum socjalne, ubóstwo ustawowe.....	47
7.2. Ubóstwo relatywne.....	50

8. Definiowanie i pomiar ubóstwa – podejście wielowymiarowe.....	53
9. Ubóstwo a wykluczenie społeczne .....	54
10. Badania jakościowe ubóstwa – życie w skrajnym ubóstwie ....	56
11. Długość trwania w skrajnym ubóstwie.....	58
12. Obraz polskiej biedy – kategorie osób szczególnie zagrożonych skrajnym ubóstwem .....	59
12.1. Bezrobotni.....	59
12.2. Pracujący biedni ( <i>working poor</i> ) .....	60
12.3. Dzieci i młodzież, rodziny wielodzietne .....	62
12.4. Seniorzy, osoby z niepełnosprawnością.....	63
12.5. Mieszkańcy wsi i małych miast oraz regionów tradycyjnie ubogich .....	64
12.6. Kobiety.....	65
12.7. Członkowie mniejszości rasowych i etnicznych .....	66
13. Obraz polskiej biedy – przyczyny ubóstwa w Polsce .....	67
14. Badania postaw społecznych Polaków wobec ubóstwa i osób ubogich .....	68
15. Podsumowanie.....	70

## Rozdział II

### Prawnoczłowiecza perspektywa skrajnego ubóstwa

<b>w wymiarze uniwersalnym .....</b>	<b>72</b>
1. Wprowadzenie .....	72
2. Organizacja Narodów Zjednoczonych wobec skrajnego ubóstwa.....	73
2.1. Aksjologiczne uzasadnienie prawnego obowiązku przeciwdziałania ubóstwu.....	74
2.2. Deklaracja kopenhaska.....	76
2.3. Deklaracja milenijna .....	79
2.4. Zrównoważone Cele Rozwoju .....	82
3. Skrajne ubóstwo z perspektywy praw człowieka.....	84
4. Prawnoczłowiecza perspektywa skrajnego ubóstwa – uwagi teoretyczne.....	86
5. Koncepcja wolności od niedostatku jako punkt wyjścia dla podejścia do skrajnego ubóstwa opartego na prawach człowieka .....	89

6. Konceptualizacja wolności od skrajnego ubóstwa jako prawa człowieka .....	98
7. Wytyczne ONZ w sprawie skrajnego ubóstwa i praw człowieka.....	102
8. Znaczenie Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych dla prawnoczułeczej perspektywy skrajnego ubóstwa .....	109
8.1. Obowiązek progresywnego urzeczywistniania praw i wolności przez państwo .....	114
8.2. Koncepcja istoty prawa ( <i>minimum core</i> ) jako narzędzie oceny realizacji przez państwo obowiązku urzeczywistniania praw i wolności.....	115
8.3. Obowiązek wykorzystywania przez państwo maksymalnie dostępnych środków dla urzeczywistniania praw i wolności .....	118
8.4. Obowiązek realizacji praw społecznych bez dyskryminacji.....	121
9. Prawo do odpowiedniego poziomu życia – druga strona wolności od ubóstwa.....	121
10. Prawo do rozwoju z perspektywy wolności od ubóstwa.....	127
11. Realizacja obowiązku przeciwdziałania skrajnemu ubóstwu .....	130
11.1. Działania systemu Narodów Zjednoczonych na rzecz eliminacji skrajnego ubóstwa.....	131
11.2. Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy wobec problemu ubóstwa .....	133
11.3. Światowa Organizacja Handlu wobec ubóstwa.....	136
11.4. Krytyka dotychczasowego poziomu współpracy międzynarodowej w obszarze przeciwdziałania skrajnemu ubóstwu .....	137
12. Podsumowanie.....	140

### **Rozdział III**

<b>Prawnoczułeczna perspektywa skrajnego ubóstwa w wymiarze regionalnym (europejskim) .....</b>	<b>142</b>
1. Wprowadzenie .....	142
2. System normatywny Rady Europy wobec zjawiska skrajnego ubóstwa.....	143



3. Skrajne ubóstwo a „socjalne refleksy” praw i wolności gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka .....	148
3.1. Zapewnienie podstawowych potrzeb życiowych jako pozytywny obowiązek wynikający z wolności od poniżającego traktowania.....	152
3.2. Pozytywny obowiązek ochrony prawnej życia i zabezpieczenia bytu jednostki.....	160
3.3. Pozytywny obowiązek zapewnienia schronienia i poszanowania życia prywatnego.....	167
3.4. Czy EKPC gwarantuje wolność od niedostatku?.....	171
3.5. EKPC jako instrument ochrony praw osób doświadczających skrajnego ubóstwa.....	175
4. Europejska Karta Społeczna wobec skrajnego ubóstwa – uwagi ogólne .....	176
4.1. Konstrukcja normatywna prawa do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym.....	178
4.2. Prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym w orzecznictwie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych .....	181
4.3. Prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym – perspektywa rozwoju .....	185
4.4. Polska a prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym .....	187
5. Unia Europejska wobec ubóstwa – ograniczona skuteczność prawnoczułowieczego podejścia UE do ubóstwa .....	189
5.1. Podejście do ubóstwa w UE oparte na prawach człowieka – analiza funkcjonowania.....	194
5.2. Ograniczanie ubóstwa jako cel polityki zagranicznej UE.....	198
5.3. UE wobec skrajnego ubóstwa – w oczekiwaniu na „wzięcie praw na poważnie” .....	201
6. Podsumowanie.....	203

**Rozdział IV****Prawnoczłowiecza perspektywa skrajnego ubóstwa**

<b>w wymiarze konstytucyjnym .....</b>	<b>205</b>
1. Wprowadzenie .....	205
2. Wolność od niedostatku jako źródło konstytucjonalizacji praw socjalnych .....	206
3. Ochrona jednostek skrajnie ubogich poprzez prawa socjalne.....	209
3.1. Konstytucyjne prawo do mieszkania jednostki skrajnie ubogiej.....	215
3.2. O zasadności oceny rozumności działań prawodawcy w zakresie realizacji prawa do mieszkania na przykładzie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego RPA w sprawie Grootboom.....	223
3.3. Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jednostki skrajnie ubogiej i wynikający z niego obowiązek zapewnienia minimum życiowego.....	229
3.4. Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia jednostki skrajnie ubogiej.....	237
3.5. Konstytucyjny obowiązek zapewnienia każdemu członkowi rodziny minimum egzystencji.....	242
4. Konstytucyjnie gwarantowane minimum egzystencji jako samoistna wartość konstytucyjna .....	246
4.1. „Prawo podstawowe do minimum egzystencji odpowiadającego godności” w orzecznictwie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego.....	249
4.1.1. Prawo podstawowe do minimum egzystencji odpowiadającego godności jako wzorzec kontroli dla ustawodawstwa socjalnego.....	251
4.1.2. Granice podmiotowe prawa podstawowego do minimum egzystencji odpowiadającego godności .....	255
4.2. Prawo do zabezpieczenia egzystencji w prawie konstytucyjnym Konfederacji Szwajcarii .....	258
4.3. <i>Minimo vital</i> w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Kolumbii .....	260

4.4. O potrzebie odczytania w tekście Konstytucji RP prawa do minimum egzystencji .....	262
5. Prawo do życia jednostek skrajnie ubogich.....	265
6. Prawo do posiadania środków do życia jako element prawnej ochrony życia w orzecznictwie Sądu Najwyższego Indii .....	266
7. Skrajne ubóstwo a zasady równości i niedyskryminacji .....	272
8. Znaczenie <i>equal protection clause</i> dla statusu skrajnie ubogich w USA .....	277
9. Skrajne ubóstwo a prawo do sądu.....	281
10. Podsumowanie.....	283

## Rozdział V

### Wybrane deficyty realizacji standardu praw człowieka

<b>skrajnie ubogiego.....</b>	<b>287</b>
1. Wprowadzenie .....	287
2. Deficyty rządowej strategii przeciwdziałania ubóstwu.....	288
3. Deficyty w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa do mieszkania (schronienia).....	294
3.1. Deficyty w zakresie ochrony przed eksmisją na bruk.....	300
3.2. Eksmisja z pomieszczenia tymczasowego.....	301
3.3. Eksmisja osób zamieszkujących rodzinne ogródki działkowe .....	304
3.4. Eksmisja lokatorów tzw. mieszkań mundurowych .....	308
3.5. Deficyty w zakresie realizacji prawa do mieszkania w optyce Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ .....	310
4. Deficyty w zakresie realizacji prawa do pomocy społecznej ....	311
4.1. Rodzinny wywiad środowiskowy jako bariera w dostępie skrajnie ubogich do pomocy społecznej.....	318
4.2. Deficyt w zakresie realizacji prawa jednostek skrajnie ubogich do dostępu do łaźni, pralni oraz szaletów .....	321
4.3. Zdolność do samoobsługi oraz stan zdrowia jako bariery w dostępie do pomocy w zakresie zapewnienia schronienia .....	323
4.4. Deficyty w zakresie realizacji prawa do żywności.....	327
4.5. Brak waloryzacji świadczeń dla uchodźców i osób objętych ochroną tymczasową.....	329

---

5. Deficyty w zakresie realizacji prawa do ochrony zdrowia osób skrajnie ubogich .....	331
6. Deficyty w zakresie realizacji prawa skrajnie ubogich do sądu oraz pomocy prawnej .....	333
6.1. Deficyty przedsądowej pomocy prawnej .....	334
6.2. Deficyt ustawowej regulacji prawa ubogich .....	338
7. Podsumowanie .....	339
<b>Zakończenie .....</b>	<b>341</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>345</b>
<b>Wykaz źródeł prawa .....</b>	<b>372</b>
<b>Wykaz orzeczeń .....</b>	<b>386</b>



# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- EFPS – Europejski filar praw socjalnych
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) (Europejska Konwencja Praw Człowieka)
- EKS – Europejska Karta Społeczna (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 393)
- MPPGSiK – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, zał.)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.)
- PDPC – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

---

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.)
u.o.p.l.	– ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1234)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510 ze zm.)
Wytyczne	– Wytyczne ONZ w sprawie skrajnego ubóstwa i praw człowieka
ZEKS	– Zrewidowana Europejska Karta Socjalna

## **Czasopisma i publikatory**

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
HUDOC-ECHR	– Baza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
HUDOC-ESC	– Baza orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych
OTK, OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy

## **Organy i urzędy**

CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
EKPS	– Europejski Komitet Praw Społecznych
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka

---

GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KPGSiK	– Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ
MRPiPS	– Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
ROD	– Rodzinne Ogrody Działkowe
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SK RPA	– Sąd Konstytucyjny Republiki Południowej Afryki
SZKS	– Sąd Związkowy Konfederacji Szwajcarskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS UE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UNESCO	– United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	– United Nations International Children’s Emergency Fund, od 1953 r. United Nations Children’s Fund (Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci)
WHO	– World Health Organisation (Światowa Organizacja Zdrowia)
WTO	– World Trade Organisation (Światowa Organizacja Handlu)
ZTK	– Związkowy Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec





# Wstęp

Revolucja praw człowieka, trwająca w ciągu ostatnich 70. lat, wywarła znaczący wpływ na wiele aspektów relacji między jednostką a władzą publiczną. Można to dostrzec w szczególności w takich obszarach, jak więziennictwo czy wymiar sprawiedliwości. Pozytywna ocena tego oddziaływania przekłada się na postulaty zastosowania praw człowieka do nieobjętych nimi dotychczas obszarów życia społecznego, takich jak relacje między przedsiębiorstwami wielonarodowymi a jednostką czy między jednostkami. Wciąż jednak istnieją pewne aspekty tradycyjnej relacji jednostki do państwa, w których nie sposób dotychczas dostrzec pozytywnego oddziaływania praw człowieka.

Jednym z takich aspektów jest skrajne ubóstwo jednostki, zagrażające jej zdrowiu i życiu. W 2017 r. w Polsce w skrajnym ubóstwie żyło blisko 1,9 miliona ludzi<sup>1</sup>. W skali globalnej w podanym roku walkę o przetrwanie codziennie toczyło 767 milionów ludzi, czyli 10,7% populacji światowej<sup>2</sup>. Józef Wrześniński<sup>3</sup>, w następstwie obserwacji życia tysięcy ludzi mieszkają-

---

<sup>1</sup> Skrajnym ubóstwie rozumianym jako uzyskiwanie dochodów poniżej minimum egzystencji wyznaczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-egzystencji-2> (dostęp: 11.01.2017 r.). Szerzej w rozdziale I.

<sup>2</sup> Strona internetowa Banku Światowego poświęcona ubóstwu: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> (dostęp: 7.01.2017 r.).

<sup>3</sup> J. Wrześniński jest założycielem międzynarodowego ruchu humanitarnego ATD Czwarty Świat, walczącego ze skrajnym ubóstwem; ATD Czwarty Świat: fr. Aide à toute Détresse – Quart Monde [Pomoc wobec każdego nieszczęścia – Czwarty Świat]; obecnie skrót ATD oznacza All Together for Dignity (fr. Agir Tous pour la Dignité), [rAzem posTawmy na goDność]. Ruch ten ma na celu walkę ze skrajnym ubóstwem. Centralnym punktem odniesienia dla działań tej organizacji jest godność i prawa człowieka każdej osoby doświadczającej ubóstwa. Działalność Józefa Wrześnińskiego i jego organizacji w dużej mierze wpłynęła na wypracowanie i ugruntowanie się w ciągu ostatnich kilkunastu lat podejścia do ubóstwa opartego na prawach człowieka. Czytaj więcej: A. de Vos van Steenwijk, *Ojciec Józef Wrześniński. Rzecznik Najbiedniejszych*, Kielce 2013.

cych w podparyskim slumsie, stwierdził, że „nędza [rozumiana jako synonim skrajnego ubóstwa – A.P.] jest krzyczącą niesprawiedliwością i całkowitym pogwałceniem praw ludzkich, ponieważ dotyka ona człowieka, naruszając nie jedno z wielu praw, ale całość jego praw. Dla kogoś, kto jest analfabetą, kto nie ma wykształcenia, a ponadto pozbawiony jest dostępu do informacji, (...) wolność polityczna we współczesnym świecie pozostaje martwą literą”<sup>4</sup>. Stwierdzenie, że z jednej strony skrajne ubóstwo negatywnie wpływa na możliwość korzystania z praw człowieka, zaś z drugiej prawa człowieka mogą przyczynić się do ograniczenia skali skrajnego ubóstwa, a w konsekwencji umożliwienia korzystania przez jednostki skrajnie ubogie ze wszystkich praw człowieka, stanowi tezę niniejszej pracy.

Ubóstwo jest elementem stale obecnym w obrazie polskiego społeczeństwa, a w związku z tym można założyć, że każdego dnia dochodzi do licznych naruszeń praw człowieka skrajnie ubogiego. Mimo to problematyka relacji między ubóstwem a prawami człowieka nie została dotychczas w polskiej doktrynie prawa opracowana w formie monografii. Literatura przedmiotu porusza to zagadnienie jedynie w sposób fragmentaryczny. Z tego powodu w badaniach, których zwieńczeniem jest niniejsza praca, istotne znaczenie miały źródła obcojęzyczne, głównie w języku angielskim. Brak monograficznego opracowania tego zagadnienia w języku polskim stanowił jeden z powodów podjęcia badań nad relacją między ubóstwem a prawami człowieka.

Drugim powodem były indywidualne spotkania autora z osobami doświadczającymi ubóstwa, które stanowiły przyczynę refleksji na temat tego, jak prawo, w szczególności prawo praw człowieka, kształtuje status jednostki skrajnie ubogiej oraz w jaki sposób może ono przyczynić się do przeciwdziałania skrajnemu ubóstwu. Pytania te stanowiły główny problem badawczy, a uzyskanie odpowiedzi na nie – cel badawczy postawiony przed pracą. Towarzyszyły im bardziej szczegółowe pytania (cele badawcze) o to:

- 1) czym jest ubóstwo i skrajne ubóstwo?
- 2) jak prawo międzynarodowe praw człowieka (w tym także prawo Unii Europejskiej) ujmuje relację pomiędzy ubóstwem a prawami człowieka

---

<sup>4</sup> J. Wrzesiński, *Krzyczące pogwałcenie praw człowieka* [w:] *Ujrzymy słońce. Pisma i słowa*, J. Wrzesiński, Warszawa 2007, s. 67.

- i czy prawa człowieka wnoszą do przeciwdziałania ubóstwu jakąkolwiek wartość dodaną?
- 3) jak prawo konstytucyjne, w szczególności Konstytucja RP, określa status jednostki skrajnie ubogiej?
  - 4) jak wygląda realizacja konstytucyjnego oraz międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka skrajnie ubogiego?

Tak sformułowane cele badawcze pozwalają na pozostawienie poza zakresem prowadzonych badań zjawiska ubóstwa dobrowolnego.

Struktura monografii została podporządkowana wskazanym wyżej celom badawczym i składa się z pięciu rozdziałów, których zakres sprecyzowany został we wprowadzeniu do każdego z nich. Dokonując w tym miejscu ich krótkiej charakterystyki, wskazać należy, że pierwszy z nich ma charakter wprowadzający w rozważania na temat ubóstwa. W nim też przytoczone zostały najważniejsze z punktu widzenia rozważań prowadzonych w niniejszej pracy ustalenia przedstawicieli nauk społecznych (z wyłączeniem prawnych) w zakresie definiowania kluczowych pojęć odnoszących się do ubóstwa, w tym w szczególności pojęcia skrajnego ubóstwa. W drugim rozdziale przedmiotem analizy stały się różne koncepcje ujęcia związków praw człowieka i skrajnego ubóstwa, a także problematyka ochrony praw człowieka żyjącego w skrajnym ubóstwie w ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. W kolejnym rozdziale prowadzone są rozważania na temat prawnej konstrukcji obowiązku przeciwdziałania skrajnemu ubóstwu, rekonstruowanego w oparciu o prawa człowieka, na płaszczyźnie regionalnej – europejskiej. Czwarty rozdział został z kolei poświęcony rozważaniom na temat konstytucyjnego ujęcia problematyki skrajnego ubóstwa. Wreszcie w piątym rozdziale analizie poddane zostały regulacje rangi ustawowej i niższej pod kątem zidentyfikowania deficytów w zakresie realizacji standardu ochrony praw człowieka skrajnie ubogiego określonego przez Konstytucję RP oraz wiążące Polskę prawo międzynarodowe publiczne praw człowieka. Pracę wieńczy zakończenie zawierające podsumowanie najważniejszych ustaleń poczynionych w pracy.

W kontekście sposobu sformułowania tytułu niniejszej monografii należy zauważyć, że akty prawne stanowiące przedmiot jej szczegółowej analizy należą do gałęzi prawa publicznego, co uzasadnia posłużenie się w tytule

przymiotnikiem „publicznoprawny”. W ten sposób poza zakresem rozważań pozostawione zostały kwestie dotyczące prywatnoprawnych regulacji związanych ze skrajnym ubóstwem. Drugie pojęcie: „status”, użyte w tytule pracy, jest rozumiane dla jej potrzeb jako określenie relacji jednostki do państwa, którą kształtują przepisy prawa zarówno materialnego, jak i proceduralnego, a także orzecznictwo sądów i organów międzynarodowej ochrony praw człowieka. Z określenia statusu jednostki skrajnie ubogiej wynika możliwość ustalenia obowiązków władzy publicznej względem niej, a pośrednio także względem problemu skrajnego ubóstwa. Obowiązki te będą miały charakter zarówno pozytywny (oznaczający konieczność podjęcia określonych działań), jak i negatywny (oznaczający konieczność powstrzymywania się przed ingerencją państwa w życie jednostki). Wreszcie, kluczowe dla niniejszej pracy pojęcie „skrajnego ubóstwa”, stanowiące przedmiot szczegółowej analizy w pierwszym rozdziale, używane jest na określenie sytuacji, w której jednostka dysponuje środkami materialnymi na takim poziomie, który nie pozwala jej na zaspokojenie minimalnych potrzeb życiowych (odnoszących się do wyżywienia, schronienia, higieny czy opieki zdrowotnej). Zasadniczo – gdy nie zostało to zastrzeżone inaczej – odwołując się do niego, jest ono wyznaczane przy użyciu kategorii minimum egzystencji.

W badaniach, których zwieńczenie stanowi niniejsza książka, zastosowano kilka metod charakterystycznych dla prawoznawstwa. Pierwszą z nich była metoda prawnodogmatyczna. Została ona zastosowana do analizy przepisów prawa rangi konstytucyjnej oraz aktów prawa międzynarodowego publicznego, stanowiąc punkt wyjścia do rekonstrukcji konstytucyjnego i międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka skrajnie ubogiego, a później do określenia deficytów polskiego ustawodawstwa. Dla potrzeb analizy praktyki stosowania przepisów kształtujących status jednostki skrajnie ubogiej, w szczególności orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, zastosowana została metoda empiryczna. Sięgnięcie do trzeciej metody – historycznej służyło ustaleniu kontekstu historycznego relacji państwa do zagadnienia ubóstwa, a także obecności tej tematyki w polskim prawie konstytucyjnym oraz prawie międzynarodowym publicznym praw człowieka. Wreszcie czwarta metoda – komparatystyczna – zastosowana została do fragmentarycznego zbadania elementów kształtujących status jednostki skrajnie ubogiej w innych systemach prawnych.

Monografia ta stanowi poprawioną i poszerzoną wersję rozprawy doktorskiej o tożsamym tytule obronionej przed Radą Naukową Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, a następnie nagrodzonej I nagrodą w LIII konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace doktorskie z dziedziny nauk prawnych. Stanowi ona jednocześnie efekt projektu badawczego pt. „Skrajne ubóstwo jednostki jako kategoria konstytucyjna”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr projektu: 2015/19/N/HS5/00005).

Monografia ta nie przybrałaby ostatecznie takiego kształtu, gdyby nie wsparcie i cenne rady kilku osób, którym w tym miejscu chciałbym serdecznie podziękować. W pierwszej kolejności serdeczne podziękowania za opiekę merytoryczną pragnę skierować do promotora mojej rozprawy doktorskiej, a jednocześnie mojego mentora, Pana prof. UW dr. hab. Mirosława Wyrzykowskiego, który czuwał nad moim rozwojem naukowym, wspierając mnie swoimi cennymi radami, jak również uwagami, właściwie od początku mojej ścieżki naukowej, czego uwieńczeniem były wspólne prace nad rozprawą doktorską. Na ukształtowanie mojego warsztatu naukowego istotny wpływ wywarł także Pan dr Adam Bodnar, któremu za możliwość współpracy przy wielu projektach naukowych także w tym miejscu serdecznie dziękuję. Swoje podziękowania kieruję też pod adresem recenzentów mojej rozprawy – Pana prof. dr. hab. Zdzisława Kędzi i Pana prof. dr. hab. Jerzego Zajadły, dziękując im w sposób szczególny za wnikliwe recenzje i cenne uwagi, które pozwoliły mi spojrzeć na nowo na moją rozprawę, stanowiąc źródło cennych inspiracji. Podziękowania chciałbym wyrazić także Panu Profesorowi Ryszardowi Szarfenbergowi i świętej pamięci Panu Profesorowi Wiktorowi Osiatyńskiemu, z którymi miałem możliwość przeprowadzenia konsultacji naukowych tej pracy. Szczególne wyrazy wdzięczności kieruję do najbliższych, bez których nie dotarłbym do miejsca, w którym obecnie się znajduję: rodziców, siostry oraz małżonki Patrycji.

Badania, których wyniki zaprezentowane są w niniejszej monografii, zakończyły się 1 września 2018 r. W związku z tym przedmiotem analiz nie były zmiany w prawie czy praktyce jego stosowania, które miały miejsce po tej dacie.



## Rozdział I

# WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI UBÓSTWA

### 1. Wprowadzenie

„Prawo w znaczeniu prawniczym” jest określane jako „zespół reguł ustanowionych bądź uznawanych przez odpowiednie organy państwa, wobec których posłuch zapewniony bywa w ostateczności dzięki przymusowi, jaki może stosować to państwo”<sup>5</sup>. Tak rozumiane prawo to przede wszystkim jednak wytwór kultury, której wartości wyznaczają treść, formy i granice prawa, a także cele, które należy osiągnąć, oraz środki, po które można sięgnąć, korzystając z prawa jako instrumentu politycznego<sup>6</sup>.

Z tego względu prawniczą refleksję nad problematyką skrajnego ubóstwa i jego wpływu na status prawny jednostki powinno poprzedzić skrótowe przedstawienie wyników badań dotyczących problematyki ubóstwa, w szczególności skrajnego ubóstwa, prowadzonych w obszarze innych dziedzin nauk społecznych, w tym w szczególności polityki społecznej postrzegającej ubóstwo jako tzw. kwestię społeczną<sup>7</sup>, ale także ekonomii, historii czy socjologii.

Rozważania prowadzone w niniejszym rozdziale służą w pierwszej kolejności przybliżeniu problematyki – będącej przedmiotem regulacji prawnej – jaką jest ubóstwo jednostki, jego przyczyn, towarzyszących mu postaw społecz-

---

<sup>5</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014, s. 17.

<sup>6</sup> T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 34.

<sup>7</sup> Kwestię społeczną definiuje się jako zagadnienie do rozwiązania, coś trudnego, z czym należy się uporać. Tak J. Danecki, *Uwagi o kwestiach społecznych*, „Polityka Społeczna” 1998/3, s. 3. Por. J. Auleytner, K. Głębicka, *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2001, s. 50–71, rozdział: „Kwestia ubóstwa”.



nych, a następnie zdefiniowaniu kluczowych pojęć doń się odnoszących, ukształtowanych w obszarze nauk społecznych, w tym w szczególności pojęcia „minimum egzystencji”, którym posługują się badacze dla wyznaczenia granicy skrajnego ubóstwa. Dokonana zostanie także charakterystyka zjawiska skrajnego ubóstwa w Polsce, jego skali, zasięgu oraz cech szczególnych.

## 2. Historia relacji społeczeństwa i państwa do problemu ubóstwa

Ubóstwo towarzyszy dziejom ludzkości od zarania. Już w Biblii, napisanej w epoce starożytnej, Jezus, zwracając się do uczniów, powiedział: „albowiem zawsze ubogich macie u siebie”<sup>8</sup>. W związku z tym faktem zasadne wydaje się postawienie pytania o to, jak w ciągu tysięcy lat kształtowało się postrzeganie ubóstwa i ludzi ubogich. Odpowiedź na to pytanie pozwoli na stwierdzenie, czym uwarunkowane są współczesne postawy społeczne względem ludzi ubogich, przekładające się na działania władz publicznych, w tym w szczególności ustawodawcy, a także czy rozwój nauki, umożliwiający poznanie istoty tego zjawiska, wpłynął na proces kształtowania się postaw społecznych wobec niego<sup>9</sup>. Dla potrzeb odpowiedzi na tę kwestię zrekapitulowane zostaną ustalenia historyków podejmujących w swoich badaniach zagadnienia ubóstwa i towarzyszących mu postaw społecznych<sup>10</sup>.

Postawy społeczne względem osób ubogich w Europie były początkowo, przez długi czas, kształtowane przez tradycję judeochrześcijańską, w której ubóstwo – w przeciwieństwie do bogactwa – traktowane było jako wartość

<sup>8</sup> Ewangelia według świętego Mateusza, rozdział 26, werset 11 [w:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, red. A. Jankowski, L. Stachowiak, K. Romaniuk, Poznań–Warszawa 1990.

<sup>9</sup> Jakkolwiek postawy społeczne mają szczególnie istotny wpływ na zakres i kształt działań władz publicznych wobec ubóstwa i ubogich (por. w tym zakresie W. Epstein, *The masses are the ruling classes. Policy romanticism, democratic populism, and American social welfare*, Oxford 2017), to jednak zastrzec należy, że na działania te (bądź ich brak) mogą wpływać także inne, niż postawy społeczne, czynniki.

<sup>10</sup> W literaturze polskiej najistotniejszą publikacją ujmującą w sposób całościowy zagadnienie ubóstwa i jego postrzegania przez społeczeństwo na przestrzeni wieków jest książka autorstwa Bronisława Geremka, *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989. Odpowiedzi na powyższe pytania badawcze w dużej mierze bazować będą na tej pozycji. Por. także B. Geremek, *Świat „opery żebraczej”. Obraz włóczęgów i nędzarzy w literaturach europejskich XV–XVII wieku*, Warszawa 1989, oraz D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2015.

uświęcająca. Rozkwit tego sposobu myślenia o ubóstwie przypada na czasy średniowiecza. Ubodzy byli w stanie utrzymać się z żebractwa, ponieważ praktyka jałmużny oraz darowizn na rzecz instytucji kościelnych stanowiła stałą formę odkupywania grzechów doczesnych<sup>11</sup>. Osoby znajdujące się w potrzebie były zatem traktowane jako przedmiot miłosierdzia. Średniowieczne działania charytatywne doprowadziły jednak do sytuacji, w której pochwała jałmużny i ubóstwa zaprzeczała nakazowi pracy lub go osłabiała. Ubodzy okresu średniowiecza to początkowo wszyscy, którzy nie należeli do uprzywilejowanych elit społeczeństwa średniowiecznego. Z czasem w ten sposób zaczęli być postrzegani wyłącznie ci, których egzystencja opierała się na jałmużnie lub opiece społecznej. Osoby te były marginalizowane w życiu społeczności lokalnych na dwa sposoby. Po pierwsze, nie mogły one korzystać z pełni praw miejskich; po drugie, w wielu miastach średniowiecznych istniała topograficzna tendencja wydzielenia obszaru nędzy w ramach miasta lub wyrzucania jej poza jego obręb<sup>12</sup>.

Proces powolnych przemian postaw społecznych względem ubóstwa rozpoczął się w XIV wieku, gdy procesy pauperyzacji i dezorganizacji społecznej zaczęły nabierać tempa za sprawą gwałtownego rozwoju wymiany towarowo-pieniężnej oraz procesów urbanizacyjnych. Sprzyjała temu szczególnie tzw. rewolucja cen – czyli zmian, które nastąpiły w relacjach między poszczególnymi kategoriami towarów, prowadzących do powstania zjawiska rozwartych nożyc cenowych, którego skutkiem (w uproszczeniu) stało się to, że bogaci stali się bogatsi, a biedacy – biedniejsi. Postępujące rozdrobnienie ziem chłopskich wraz ze wzrostem demograficznym potęgowały pauperyzację ludności, powodując konieczność poszukiwania przez nią zatrudnienia poza rolnictwem lub podjęcie żebractwa. Dokumentację skali biedy zawierają ówczesne księgi podatkowe. Osoby ubogie stanowiły w nich oddzielną kategorię, zwolnioną od płacenia podatków<sup>13</sup>.

Wiek XVI – stulecie ekspansji gospodarczej i modernizacji systemu społecznego – był w płaszczyźnie społecznej paradoksalnie okresem obniżenia stopy życiowej osób należących do najniższych warstw społecznych. W tym czasie

<sup>11</sup> Por. szerzej S. Grzybowski, *Książęta i Żebracy* [w:] *Żebracy w Polsce*, red. S. Matuszewski, A. Bukowski, Kraków 1995, s. 19–36.

<sup>12</sup> B. Geremek, *Litość i szubienica...*, s. 21–86.

<sup>13</sup> B. Geremek, *Litość i szubienica...*, s. 87–150.

**Adam Ploszka** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autor wielu publikacji naukowych z zakresu praw człowieka; członek Komisji Ekspertów ds. Bezdomności działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rady Programowej Archiwum im. Prof. Osiatyńskiego, Izby Adwokackiej w Warszawie, wiceprzewodniczący Sekcji Praw Człowieka działającej przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie; w latach 2012–2017 współpracownik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Zdobywca pierwszej nagrody w LIII Ogólnopolskim Konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie z dziedziny nauk prawnych za pracę doktorską „Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej”.

Monografia udziela odpowiedzi na pytanie, jak normy prawne, a w szczególności prawa człowieka kształtują status jednostki skrajnie ubogiej oraz w jaki sposób może ono przyczynić się do przeciwdziałania skrajnemu ubóstwu.

W książce poddano analizie akty prawne mające szczególne znaczenie dla sytuacji prawnej jednostek żyjących w skrajnym ubóstwie, zarówno te prawnie wiążące, jak i o charakterze *soft law*. Uwzględniono również orzecznictwo krajowych i międzynarodowych organów zajmujących się kontrolą przestrzegania praw człowieka. Konstytucyjny oraz międzynarodowy standard ochrony praw człowieka skrajnie ubożego został skonfrontowany z polskim prawodawstwem, pozwalając na zidentyfikowanie deficytów jego realizacji przez władze publiczne.

Publikacja jest przeznaczona przede wszystkim dla adwokatów, radców prawnych i sędziów. Może być przydatna również pracownikom organizacji pozarządowych, administracji rządowej i samorządowej, zajmującym się tematyką praw społecznych.



9 788381 604239 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8160-423-9



9 788381 604239

#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL