

Sylwia Stecko¹

Prawo do świadczeń z pomocy społecznej w świetle Konstytucji RP

Słowa kluczowe: prawo, pomoc społeczna, prawa człowieka, zabezpieczenie społeczne

Keywords: law, social assistance, human rights, social security

Streszczenie

Niniejszy artykuł obejmuje rozważania dotyczące prawa do świadczeń z pomocy społecznej w świetle Konstytucji RP. Celem jego jest przedstawienie zasad i norm prawnych odnoszących się wprost do tego prawa. Na podstawie materiału w nim zgromadzonego można zasadnie przypuszczać, że wśród wartości i norm określonych w Konstytucji i odnoszących się do sfery praw socjalnych człowieka na szczególną uwagę zasługują godność człowieka, a także zasada pomocniczości, które to zasady znajdują odniesienie do problematyki dotyczącej pomocy społecznej.

Abstract

The right to social assistance benefits in the light of the Polish Constitution

This article discusses the right to social assistance benefits in the light of the Polish Constitution. Its purpose is to present the principles and legal norms directly related to this law. On the basis of the material contained therein, it can reasonably be assumed that among the values and norms specified in the Constitution and relating to the sphere of human social rights, human dignity deserves special attention, as well as the principle of subsidiarity, which are related to the issues of social assistance.

¹ ORCID ID: 0000-0003-4136-0371, doktor, Zakład Pracy Socjalnej, Instytut Nauk Socjologicznych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: Sylwia.204@wp.pl.



I. Wstęp

Świadczenia są fundamentalną instytucją zabezpieczenia społecznego w tym pomocy społecznej. Realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego polega przede wszystkim na świadczeniach wypłacanych lub kierowanych w innej formie do osób potrzebujących, których sytuacja życiowa i finansowa uzasadnia udzielenie takiej pomocy². Istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się³.

Cechy indywidualne, charakterystyczne dla poszczególnych świadczeń pozwalają na wyróżnienie w zakresie zabezpieczenia społecznego świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych, zabezpieczenia społecznego oraz z pomocy społecznej.

Celem pomocy społecznej jest udzielanie wsparcia osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie pokonać wykorzystując własne zasoby, uprawnienia i możliwości. Świadczenia i działania instytucji pomocy społecznej kierowane są do indywidualnie oznaczonych świadczeniobiorców.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie zawiera norm prawnych, które wprost statuują prawo do pomocy społecznej. Mimo to, możliwe jest wskazanie w ustawie zasadniczej norm i zasad, które odnoszą się wprost do przedmiotowego prawa. Wśród wartości i norm określonych w Konstytucji i odnoszących się do sfery praw socjalnych jednostek na szczególną uwagę w kontekście prawa do świadczeń z pomocy społecznej zasługuje zasada pomocniczości oraz zasada godności człowieka, będąca podstawą wszystkich wolności i praw. Zasady te znajdują odniesienie do problematyki dotyczącej pomocy społecznej⁴.

² M. Gapski, *Prawo do świadczeń z pomocy społecznej w świetle Konstytucji RP*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, nr 4, s. 186.

³ K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 20.

⁴ M. Gapski, *op.cit.*, s. 187.

II. Zasada pomocniczości (subsydiarności)

Zasada pomocniczości została wyrażona bezpośrednio w preambule do Konstytucji RP. Wskazanie *expressis verbis* pomocniczości w ustawie zasadniczej czyni z niej jedną z głównych zasad i wartości, według których ma być tworzone i stosowane prawo. Subsydiarność jest jedną z zasad, na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej. Znajduje ona odzwierciedlenie w różnych gałęziach prawa i działach administracji. Pomocniczość jest również jedną z zasad systemu pomocy społecznej. Konstytucja odwołuje się do pomocy społecznej w sposób pośredni poprzez zasadę pomocniczości i instytucję zabezpieczenia społecznego. Artykuł 67 Konstytucji RP ustanawia nad obywatelem ochronę w ramach zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo do zabezpieczenia społecznego mają również osoby pozostające bez pracy nie z własnej woli, które nie mają innych środków utrzymania.

Subsydiarność jest kluczowym pojęciem pomocy społecznej. Subsydium oznacza pomoc, wsparcie, siły rezerwowe⁵. Zasada subsydiarności została uregulowana w art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (u.p.s.). Zasada ta jest zbieżna z zasadą pomocniczości, która jest wyrażona w preambule do Konstytucji RP z 1997 r. i jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych państwa⁶. Zasada pomocniczości została wprowadzona do preambuły Konstytucji jako zasada, na której ma się opierać system prawny państwa. Zasada pomocniczości wymieniona jest w tym kontekście na równi z poszanowaniem wolności i sprawiedliwości, współdziałaniem władz oraz dialogiem społecznym⁷.

W świetle zasady subsydiarności główną funkcją władzy jest zaspokajanie potrzeb podlegających jej społeczności lub osób, samodzielnie kształtujących swój los i za niego odpowiedzialnych, ale niezdolnych do pełnego rozwoju. Władza wyższa, a zwłaszcza państwo może interweniować jedynie w takim

⁵ Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności – historia, oraz problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Mielczarek, Warszawa 1996, s. 41.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

⁷ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 124.

wypadku i w takim stopniu, w jakim grupy i jednostki wykazują lub udowadniają swoją niewydolność⁸.

Zgodnie z tą zasadą dopiero niemożność pokonania trudności przy wykorzystaniu własnych środków, możliwości i uprawnień stanowi przesłankę włączenia się instytucji państwa. W myśl tej zasady, jednostka ma prawo do inicjatywy i działania własnymi siłami oraz samodzielnego zaspokajania potrzeb, natomiast państwo nie może jej w tym wyręczać, gdy nie jest to konieczne. Warunkiem niezbędnym do powstania po stronie osoby lub jednostki uprawnienia do uzyskania świadczenia z pomocy społecznej jest uprzednie wykorzystanie własnych środków, możliwości i uprawnień⁹. Państwo może interweniować jedynie w takim wypadku i w takim stopniu, w jakim grupy i jednostki wykazują lub udowadniają swoją niewydolność. Jest to zasada ograniczania władzy, która jednak nie określa ściśle norm i reguł dotyczących dopuszczalnego zakresu interwencji, lecz ogólną prawidłowość, pozostawiając do każdorazowego rozstrzygnięcia kwestię zasadności podjęcia działania przez władzę. Jednocześnie owa ingerencja władzy, zgodnie z zasadą subsydiarności, musi być odróżniona od interwencji w rozumieniu państwa opiekuńczego, gdyż polega na takim rodzaju pomocy, który zachęca do autonomii i ją sankcjonuje¹⁰.

Zasada subsydiarności wyraża spoczywającą na jednostce powinność pełnego wykorzystania własnych zasobów, możliwości oraz uprawnień w celu pokonania trudnej sytuacji życiowej. W przypadku gdy osoba w pełni wykorzystuje swoje możliwości, a mimo to nadal boryka się z trudną sytuacją życiową, to państwo nie może odmówić pomocy¹¹.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 marca 2012 r. stwierdził, że pomoc państwa ma charakter subsydiarny, tj. dopuszcza się interwencję organów państwa tylko w takich przypadkach, w których osoba lub rodzina rzeczywiście nie mają możliwości samodzielnego przezwyciężania trudności ży-

⁸ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 189.

⁹ A. Miruć, J. Radwanowicz, *Zasady ogólne pomocy społecznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 237–238.

¹⁰ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach...*, s. 120.

¹¹ K. Wrona, *Zasada subsydiarności w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Causus” 2004, nr 34, s. 17.

ciowych. Świadczenia z pomocy społecznej powinny być więc dostosowane do konkretnej sytuacji indywidualnego beneficjenta. Określone potrzeby osób i rodzin mogą być jednak zrealizowane tylko wówczas, gdy odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach, także finansowych, pomocy społecznej¹².

Świadczenia z pomocy społecznej powinny umożliwić beneficjentom przezwyciężenie ich trudnej sytuacji życiowej i prowadzić do usamodzielnienia życiowego¹³. Świadczenia z pomocy społecznej mogą być udzielone tylko wówczas, gdy trudna sytuacja życiowa osoby lub rodziny nie może być pokonana przy pomocy:

- własnych uprawnień osoby lub rodziny;
- własnych zasobów osoby lub rodziny;
- własnych możliwości osoby lub rodziny¹⁴.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, samo stwierdzenie faktu, że podmiot ubiegający się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej nie wykorzystał własnych możliwości i uprawnień stanowi przesłankę oddalenia skargi na odmowę udzielenia pomocy¹⁵. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 lipca 2002 r., pomoc społeczna nie jest ze swej istoty i nie może być zapewnieniem stałego źródła utrzymania¹⁶. Pomoc społeczna pełni funkcję wspomagania osób i rodzin w rozwiązywaniu trudności życiowych, w tym materialnych, ale niekoniecznie służy zaspokajaniu potrzeb w całości. Osoba ubiegająca się o pomoc powinna podjąć własne działania w kierunku poprawy swojej sytuacji materialnej. Pomoc społeczna pełni bowiem funkcję uzupełniającą w stosunku do własnych możliwości podopiecznych, którzy zobowiązani są do czynienia starań o rozwiązanie swoich problemów życiowych, przede wszystkim we własnym zakresie. Podopieczny nie może traktować wsparcia otrzymanego od organu jako sposobu na życie i oczekiwać, że świadczenia z pomocy społecznej pokryją wszystkie jego potrzeby, ani też

¹² Wyrok NSA z 21 marca 2012 r., I OSK 1920/11 LEX nr 1145079.

¹³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 95.

¹⁴ W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 25, również S. Golinowska, *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7, s. 4.

¹⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 12 kwietnia 1994 r., SA/Gd 84/94, oraz z 24 lutego 1999 r., I SA 1708/98, LEX nr 45757.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 4 lipca 2002 r., II SA/Wr 1301/00.

jako bezwarunkowego uprawnienia zależnego tylko od jego woli¹⁷. Uruchomienie rozwiązań z zakresu pomocy społecznej staje się możliwe dopiero wówczas, gdy jednostka lub rodzina doświadczona trudną sytuacją życiową nie są w stanie pokonać jej, korzystając z własnych środków, możliwości i uprawnień¹⁸.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) ma zastosowanie zarówno do świadczeń pieniężnych, jak i niepieniężnych, takich jak usługi opiekuńcze świadczone zarówno w środowisku, jak i w jednostkach pomocy społecznej¹⁹. Nadmienić należy, że usługi te świadczone w środowisku należą do zadań własnych gminy. W stosunku do osób samotnych gmina zobligowana jest do udzielenia tej formy pomocy, natomiast w stosunku do osób pozostających w rodzinie gmina nie ma obowiązku przyznania pomocy, a jedynie uprawnienie. Oznacza to, że w przypadku osób pozostających w rodzinie, w pierwszej kolejności to rodzina jest zobowiązana do zapewnienia usług opiekuńczych. Dopiero gdy rodzina nie jest w stanie zapewnić swoimi własnymi staraniami tej pomocy może być wyręczona przez gminę²⁰.

III. Zasada sprawiedliwości społecznej

Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP norma konstytucyjna, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zawiera zasadę prawną państwa sprawiedliwości społecznej ze względu na jej nadrzędność aksjologiczną w stosunku do innych norm systemu prawnego²¹. Sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który

¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z 28 marca 2001 r., II SA/Wr 1505/99.

¹⁸ K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 73.

¹⁹ A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja, teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, nr 3, s. 34.

²⁰ I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, nr 79, s. 210.

²¹ W. Łączkowski, *Etyczne aspekty finansowania potrzeb socjalnych ze środków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1, s. 5.

ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli²².

Zasadniczym przedmiotem sprawiedliwości jest struktura społeczna, sposób, w jaki główne instytucje społeczne rozdzielają zasadnicze prawa i obowiązki, oraz określają korzyści płynące z kooperacji społecznej. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się wiele zagadnień. Do elementów konstytuujących sprawiedliwość społeczną TK zalicza m.in.: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych. Zasada sprawiedliwości nie ma jednorodnego charakteru. Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli²³.

W doktrynie prawniczej obowiązuje podział sprawiedliwości na sprawiedliwość wyrównawczą i sprawiedliwość rozdzielczą. Sprawiedliwość wyrównawcza polega na odpowiednim (proporcjonalnym) odpłacaniu dobrem za dobro albo ewentualnie złem za zło, a sprawiedliwość rozdzielcza na odpowiednio równym traktowaniu podmiotów wykazujących takie same cechy uznane za istotne w przypadku rozdzielania jakiegoś dobra czy rozkładania nieodzownych obciążeń.

Wyodrębniona sprawiedliwość rozdzielcza (dystrybutywna) w sposób bezpośredni łączy się z pomocą społeczną. Ten rodzaj sprawiedliwości związany jest z rozdzielaniem jakiegoś dobra czy rozkładaniem nieodzownych obciążeń. W ramach pomocy społecznej występują oba wyodrębnione sposoby widzenia tej sprawiedliwości. Jeżeli chodzi o rozdział jakiegoś dobra, to należy zauważyć, że istotą pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbed-

²² Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r. sygn. Akt K 8/98.

²³ P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. T 1 Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 170.

nych potrzeb osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej²⁴. Przyjmuje się, że podstawowymi potrzebami są te, które zapewniają warunki do fizycznego przetrwania. Są to potrzeby, których niezaspokojenie stwarza istotne zagrożenie dla życia jednostki, uniemożliwia zdobycie środków koniecznych dla ochrony jej życia. Związany jest z tym aspekt ich powszechności i uniwersalności²⁵.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że „ustawodawca dokonuje rozgraniczenia osób, którym świadczenie danego rodzaju przysługuje, i osób uprawnionych, a w ramach tej grupy może dokonywać zróżnicowania kategorii ze względu na warunki pobierania świadczenia i jego wysokość”²⁶. Sprawiedliwe jest zaspokojenie potrzeb jednostek, które bez własnej winy, tj. ze względu na osobistą niesprawność lub ze względu na wysoki poziom bezrobocia, nie są w stanie zaspokoić podstawowych (elementarnych) potrzeb własnymi siłami.

IV. Prawo do zabezpieczenia społecznego w świetle Konstytucji RP

Pomoc społeczna jest częścią systemu zabezpieczenia społecznego²⁷. Istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie zabezpieczenia społecznego obejmuje całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi, będącemu w potrzebie²⁸.

W wyroku z 31 lipca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pojęcie zabezpieczenia społecznego powinno być rozumiane jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej

²⁴ S. Nitecki, op.cit., s. 123.

²⁵ G. Szklarski, *Konstytucyjne prawa socjalne na tle zasad sprawiedliwości społecznej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 3, s. 34–49.

²⁶ Wyrok TK z 23 marca 1992r. sygn akt K 6/91, OTK 1992, nr 1, poz. 3.

²⁷ I. Sierpowska, *Istota i zasady udzielania pomocy społecznej*, [w:] *Meritum pomocy społeczna wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2016, s. 24.

²⁸ K. Ślęzak, op.cit., s. 20.

zdolności albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny²⁹. Istotą prawa do zabezpieczenia społecznego jest ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się³⁰. Pojęcie zabezpieczenia społecznego poza pomocą społeczną obejmuje także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne³¹. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 listopada 1996 r. stwierdził, że zabezpieczenie społeczne pojmowane jest jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. Pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający. Jest ona stosowana wtedy gdy świadczenia z ubezpieczenia społecznego okażą się niewystarczające. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego zdaniem Trybunału Konstytucyjnego mogą być tak kształtowane, aby pokrywały usprawiedliwione potrzeby uprawnionego, a pomoc społeczna winna mieć charakter uzupełniający³². Konstytucja nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Realizowane jest ono poprzez ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną. Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi świadczeń na wypadek: niezdolności do pracy ze względu na chorobę, niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo, osiągnięcia wieku emerytalnego, pozostawania bez pracy nie z własnej woli i nieposiadania innych środków utrzymania. Brak jest natomiast w art. 67 Konstytucji zróżnicowania podstawowych technik realizacji zabezpieczenia społecznego, tzn. nie dokonano wyróżnienia ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i pomocy społecznej³³.

Pomoc społeczna jest stosowana wobec osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji w sytuacjach, w których osoby te nie nabyły uprawnień z ty-

²⁹ Wyrok TK z 31 lipca 2014 r., SK 28/13, OTK 2014 nr 7, poz. 81.

³⁰ Wyrok TK z 25 lutego 2014 r., SK 18/13, OTK – A 2014 nr 2, poz. 15.

³¹ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa, zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2014, s. 392.

³² Wyrok TK z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95 OTK 1996/6/49.

³³ Wyrok TK z 7 września 2004 r., SK30/03 OTK- A 2005/2/13.

tułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia, bądź gdy świadczenia są niewystarczające ze względu na stan zdrowia danej osoby, wypadki losowe itp.³⁴ Celem pomocy społecznej jest umożliwienie lub pomoc osobom i rodzinom w zaspokajaniu podstawowych potrzeb poprzez działanie instytucji państwowych i społecznych w ramach pomocy społecznej³⁵.

V. Prawa socjalne w dobie epidemii

Konstytucja zawiera gwarancje uregulowanych w niej praw i wolności, dopuszczając ich ograniczenia. Zasady ograniczania wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP zostały ustanowione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wyznacza przede wszystkim granice ingerencji w wolności i prawa człowieka przez organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z cytowanym przepisem. Konstytucja RP nie tyle dozwala na ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności jako takich, co raczej dozwala na ograniczanie wykonywania danego prawa lub korzystania z danej wolności. Twierdzi się w związku z tym, że „Ustawodawca zwykły ma zatem obowiązek tak formułować normy prawne, aby nie naruszyć praw i wolności, a ograniczać korzystanie z nich. Powinien on określić precyzyjnie sytuacje, w których może dojść do korzystania przez uprawniony podmiot. Obostrzenia w korzystaniu z wolności konstytucyjnych tylko wtedy są konieczne w państwie demokratycznym – jak stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji – kiedy są przydatne i konieczne do realizacji jednej z wymienionych w tym przepisie wartości oraz adekwatne w stosunku do wprowadzanych restrykcji³⁶.

³⁴ Wyrok TK z 29 września 1993 r., K. 17/92 OTK 1993/2/33.

³⁵ J. Staręga-Piasek, *Pomoc społeczna w Polsce*, Warszawa 1988, s. 22.

³⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 31, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 3.

W sytuacji szczególnego zagrożenia występującego na obszarze całego państwa lub jego części, niezbędne jest wprowadzenie obowiązywania już istniejącej ustawowej nadzwyczajnej regulacji prawnej. Wkracza ona w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności, a także modyfikuje dotychczas obowiązujący „normalny” porządek zadaniowo-kompetencyjny w systemie organów władzy publicznej. Konstytucja ustala w art. 233 ust. 1 i 2 zakres ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych. W czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie można ograniczać wolności i praw określonych w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Niedopuszczalne jest także ograniczenie w czasie trwania takiego stanu wolności, praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. W art. 233 ust. 3 Konstytucji przyjęto natomiast, że ustawa o stanie klęski żywiołowej może ograniczać wolności i prawa określone w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku)³⁷.

W wypadku zwalczania epidemii lub pandemii zakażenia lub choroby zakaźnej dopuszczalne są tylko takie sposoby ograniczeń praw lub wolności jednostek, które są w stanie doprowadzić do celu, jakim jest opanowanie epidemii (pandemii) oraz uniemożliwienie dalszego rozprzestrzeniania się zakażenia lub choroby zakaźnej, które są niezbędne do osiągnięcia tego celu (brak możliwości osiągnięcia tego samego lub podobnego efektu środkami łagodniejszymi), zaś stopień ograniczeń sfery wolności jednostek jest w odpowiedniej proporcji do korzyści wynikających z ochrony zdrowia publicznego. W konsekwencji stopień ograniczeń praw lub wolności jedno-

³⁷ M. Miemieć, *Stany nadzwyczajne (Stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 106, s. 25.

stek powinien być proporcjonalny do zagrożenia wynikającego z danego zakażenia lub choroby zakaźnej, a zatem zarówno stopnia i ryzyka dla życia i zdrowia człowieka, jak i stopnia zakaźności oraz mechanizmów rozprzestrzeniania się³⁸.

Przeciwdziałanie pandemii stanowi obowiązek władz publicznych wynikający wprost z art. 68 ust. 4 Konstytucji. Realizacja tego obowiązku nie jest możliwa za pomocą zwykłych środków pozostających w dyspozycji władz publicznych przy dokonywaniu ograniczania praw konstytucyjnych w oparciu o wymogi z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Są one niewystarczające dla zwalczania zagrożenia. Prawne i faktyczne środki działania, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji, wymagają wprowadzenia szczególnych rozwiązań w zakresie funkcjonowania organów państwa oraz wprowadzania szczególnego rodzaju ograniczeń praw konstytucyjnych. Należy przyjąć, że pojęcie „zwykłe środki” obejmuje również sposoby ograniczania konstytucyjnych wolności i praw. Dla zwalczania pandemii konieczne jest dokonywanie ograniczeń dalej idących niż przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co jednoznacznie wskazuje, że zwykłe środki są niewystarczające.

Wprowadzony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii związany z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19 już powoduje określone reperkusje dla funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Dotychczasowe zasady udzielania pomocy, a także prawodawstwo nie nadążają za wyzwaniami oraz realiami, w jakich znalazły się osoby wymagające wsparcia, a także te, które tej pomocy powinny udzielać. Z dnia na dzień należało przemodelować w znacznej mierze dotychczasowy system oraz funkcjonowanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Priorytetem jest powstrzymanie rozprzestrzeniania się koronawirusa, a jednocześnie oczekuje się nie tylko, by jednostki te zachowały ciągłość realizacji dotychczasowych zadań, ale także przyjęły na siebie zadania nowe, głównie związane z zapewnieniem pomocy osobom izolowanym, pozostającym w kwarantannie lub opuszczającym szpitale³⁹.

³⁸ T. Sroka, *Ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych oraz praw pacjenta w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego*, „Palestra” 2020, nr 6, s. 79.

³⁹ P. Tuleja, *Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 11.

VI. Zakończenie

Wartości i normy konstytucyjne są źródłem gwarancji praw. Najważniejsze z punktu widzenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej są wartości wynikające z godności człowieka a także zasada pomocniczości. W odniesieniu do przedstawionych w artykule zasad należy stwierdzić, że Konstytucja zapewnia każdemu obywatelowi prawo do świadczenia na poziomie zapewniającym życie w godnych warunkach, przy czym świadczenia te kierowane są do osób, które z przyczyn od siebie niezależnych nie są w stanie same zabezpieczyć swoich potrzeb.

Podsumowując powyższe rozważania, należy również stwierdzić, że Konstytucja stwarza wystarczające podstawy do wprowadzenia w wyjątkowej sytuacji stanu nadzwyczajnego, np. klęski żywiołowej. Jego wprowadzenie stwarzałoby dla władz publicznych bardziej optymalne możliwości reagowania na nadzwyczajne zagrożenia związane z pandemią COVID-19. Szczególnie, gdy zwalczanie tych zagrożeń wymagałoby wprowadzania ograniczeń praw konstytucyjnych wykraczających poza wymogi sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pozwalałoby w sposób bardziej gwarancyjny wprowadzać konieczne ograniczenia praw człowieka. Chroniłoby system prawny przed prowadzeniem delegitymizującej państwo procedury wyborczej. Wprowadzenie, a następnie zniesienie stanu klęski żywiołowej pozwalałoby też postawić wyraźną cezurę kończącą okres nadzwyczajnej legislacji oraz nadzwyczajnych działań egzekutywy.

Epidemia (pandemia) zakażenia lub choroby zakaźnej, które powodują istotne zagrożenie dla życia lub zdrowia całego społeczeństwa, zmienia postrzeganie ochrony praw i wolności jednostki, bowiem konieczność zapewnienia wzajemnego bezpieczeństwa wszystkich obywateli zaczyna przeważać nad wolnością. Jest to następstwem wprowadzenia działań z zakresu zdrowia publicznego, takich jak kwarantanna czy izolacja społeczna, które są przede wszystkim nakierowane na ochronę rozprzestrzeniania się zakażenia między osobami. Punkt ciężkości ochrony praw lub wolności jednostek przesuwa się tym samym z perspektywy wertykalnej na horyzontalną oraz z gwarancji pozytywnych praw człowieka na możliwe usprawiedliwienie ich ograniczania dla ochrony interesu wspólnego (zdrowia publicznego).

Wskazać należy, że podejmowane przez Państwo w chwili obecnej działania zmierzające do zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa COVID-19 doprowadziły do ograniczenia pewnych praw i wolności jednak nie doszło do istotnej ingerencji w prawa socjalne.

Literatura

- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa, zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2014.
- Gapski M., *Prawo do świadczeń z pomocy społecznej w świetle Konstytucji RP*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 30*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Golinowska S., *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7.
- Łączkowski W., *Etyczne aspekty finansowania potrzeb socjalnych ze środków publicznych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2004, nr 1.
- Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 25, również S. Golinowska, *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7.
- Miemiec M., *Stany nadzwyczajne (Stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” Wrocław 2016, nr 106.
- Millon-Delson Ch., *Zasada subsydiarności – historia, oraz problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Mielczarek, Warszawa 1996.
- Miruć A., Radwanowicz J. *Zasady ogólne pomocy społecznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Sierpowska I., *Istota i zasady udzielania pomocy społecznej*, [w:] *Meritum pomoc społeczna w wsparcie socjalne*, red. I. Sierpowska, Warszawa 2016.

- Sierpowska I., *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, [w:] Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 2009, nr 79.
- Sroka T., *Ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych oraz praw pacjenta w związku z wystąpieniem zagrożenia epidemicznego*, „Palestra” 2020, nr 6.
- Staręga-Piasek J., *Pomoc społeczna w Polsce*, Warszawa 1988.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Ślebzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Szklarski G., *Konstytucyjne prawa socjalne na tle zasad sprawiedliwości społecznej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 3.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Wrona K., *Zasada subsydiarności w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Casus” 2004, nr 34.