

POMOC SPOŁECZNA

Komentarz

Iwona Sierpowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

POMOC SPOŁECZNA

Komentarz

Iwona Sierpowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **6**

Stan prawny na 28 kwietnia 2023 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-642-6
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	19
USTAWA z dnia 12 marca 2004 r. – o pomocy społecznej	21
DZIAŁ I. Przepisy ogólne	23
Rozdział 1. Zasady ogólne i zakres podmiotowy ustawy	23
Art. 1. [Zakres normowania]	23
Art. 2. [Pojęcie i organy pomocy społecznej]	29
Art. 3. [Zasady i cele pomocy społecznej]	36
Art. 4. [Zasada współdziałania]	45
Art. 5. [Podmiotowe kryterium przyznawania świadczeń]	49
Art. 5a. [Pomoc ofiarom handlu ludźmi]	57
Art. 6. [Słowniczek]	59
Art. 7. [Najczęstsze przyczyny udzielania pomocy]	77
Art. 7a. [Bar mleczny]	88
Art. 8. [Kryterium dochodowe]	89
Art. 9. [Weryfikacja kryteriów dochodowych]	119
Art. 10. [Szczególne zasady ustalania dochodu]	122
Art. 11. [Marnotrawienie świadczeń]	124
Art. 12. [Dysproporcja dochodowo-majątkowa]	128
Art. 13. [Sytuacja osoby aresztowanej i odbywającej karę pozbawienia wolności]	131
Art. 14. [Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego]	135
Rozdział 2. Zadania pomocy społecznej	137
Art. 15. [Formy pomocy społecznej]	137
Art. 16. [Podmioty udzielające pomocy]	140
Art. 16a. [Ocena zasobów pomocy społecznej]	146
Art. 16b. [Strategia rozwiązywania problemów społecznych]	147
Art. 17. [Zadania własne gminy]	150
Art. 18. [Zadania gminy zlecone z zakresu administracji rządowej]	157
Art. 19. [Zadania własne powiatu]	160
Art. 20. [Zadania powiatu zlecone z zakresu administracji rządowej]	164

Art. 21.	[Zadania województwa samorządowego]	166
Art. 21a.	[Zadania z zakresu ekonomii społecznej]	169
Art. 22.	[Zadania wojewody]	171
Art. 23.	[Zadania ministra]	174
Art. 23a.	[Informacje gromadzone w rejestrze centralnym. Udostępnianie, przechowywanie i usuwanie informacji]	178
Art. 24.	[Zadania Rady Ministrów]	184
Art. 24a.	[Realizacja resortowego programu przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego może odbywać się we współpracy z wojewodą]	185
Art. 25.	[Zlecanie zadań]	186
Art. 25a–35.	(uchylone).	192
DZIAŁ II. Świadczenia z pomocy społecznej		193
Rozdział 1. Zasiłki i usługi		193
Art. 36.	[Klasyfikacja świadczeń]	193
Art. 37.	[Zasiłek stały]	198
Art. 38.	[Zasiłek okresowy]	210
Art. 39.	[Zasiłek celowy]	217
Art. 39a.	[Zasiłek celowy o kontrakt socjalny]	222
Art. 40.	[Zasiłek celowy w sytuacji klęsk i zdarzeń losowych]	223
Art. 41.	[Szczególne zasady przyznawania zasiłków i pomocy rzeczowej]	226
Art. 42.	[Opłacanie składki na ubezpieczenie społeczne]	229
Art. 43.	[Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie]	232
Art. 44.	[Pomoc w formie sprawienia pogrzebu]	237
Art. 45.	[Praca socjalna]	241
Art. 46.	[Poradnictwo specjalistyczne]	243
Art. 46a.	[Rejestr jednostek specjalistycznego poradnictwa]	246
Art. 47.	[Interwencja kryzysowa]	249
Art. 48.	[Pomoc w formie schronienia, posiłku, ubrania]	254
Art. 48a.	[Pomoc w formie schronienia]	255
Art. 48b.	[Pomoc w formie żywności i ubrania]	266
Art. 49.	[Pomoc osobie bezdomnej – indywidualny program wychodzenia z bezdomności]	268
Art. 50.	[Usługi opiekuńcze]	273
Art. 50a.	[Przyznanie usług opiekuńczych w trybie pilnym]	279
Art. 51.	[Usługi ośrodka wsparcia]	280
Art. 51a.	[Ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi]	284
Art. 51b.	[Kierowanie do ośrodków wsparcia i odpłatność za ich usługi]	288
Art. 51c.	[Tworzenie i finansowanie ośrodków wsparcia]	292
Art. 52.	[Rodzinny dom pomocy]	294
Art. 53.	[Mieszkanie chronione]	299
Art. 53a.	[Wynagrodzenie za sprawowanie opieki]	305
Rozdział 2. Domy pomocy społecznej		307
Art. 54.	[Przesłanki i zasady umieszczenia w domu pomocy społecznej]	307

Art. 54a.	[Kierowanie do jednego domu pomocy społecznej osób pozostających w związku małżeńskim lub rodzica z pełnoletnim dzieckiem]	317
Art. 55.	[Zakres usług domu pomocy społecznej]	318
Art. 56.	[Rodzaje domów pomocy społecznej]	324
Art. 56a.	[Łączenie domów pomocy społecznej]	326
Art. 57.	[Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej]	327
Art. 57a.	[Cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej] ...	334
Art. 58.	[Wydatki domu pomocy społecznej]	335
Art. 59.	[Decyzje administracyjne związane z pobytem w domu pomocy społecznej]	337
Art. 60.	[Opłata za pobyt w domu pomocy społecznej i średni miesięczny koszt utrzymania]	347
Art. 61.	[Osoby wnoszące opłatę]	350
Art. 62.	[Formy płatności]	365
Art. 63.	[Pobyt mieszkańca poza domem pomocy społecznej]	366
Art. 64.	[Zwolnienie z opłat]	369
Art. 64a.	[Zwolnienie z opłat z powodu pozbawienia władzy rodzicielskiej]	376
Art. 64b.	[Zwolnienie członka Korpusu Weteranów Walk o Niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej z opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej]	378
Art. 65.	[Domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne]	379
Art. 66.	[Uprawnienia rady gminy w zakresie ustalania opłat]	384
Rozdział 3. Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku		385
Art. 67.	[Zezwolenie na prowadzenie placówki]	385
Art. 68.	[Standard usług świadczonych przez placówkę]	392
Art. 68a.	[Dokumentacja placówki]	398
Art. 68b.	[Placówki dostępne wyłącznie osobom pełnoletnim]	402
Art. 68c.	[Umieszczenie w placówce osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie]	403
Art. 69.	[Prowadzenie placówki w ramach działalności statutowej]	404
Rozdział 4. Pomoc dla osób usamodzielnianych		406
Art. 70–87a. (uchylone).		406
Art. 88.	[Zakres pomocy na usamodzielnienie]	406
Art. 89.	[Wartość i warunki korzystania z pomocy na usamodzielnienie]	410
Art. 90.	[Właściwość organu udzielającego pomocy na usamodzielnienie]	415
Art. 90a.	[Podwyższenie pomocy na usamodzielnienie]	416
Rozdział 5. Integracja cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą		418
Art. 91.	[Wniosek o udzielenie pomocy]	418
Art. 91a.	[Pomoc małoletniemu cudzoziemcowi]	424
Art. 92.	[Świadczenia przysługujące cudzoziemcowi]	425
Art. 93.	[Indywidualny program integracji]	427

Art. 94.	[Współpraca z wojewodą]	430
Art. 95.	[Ograniczenie i wstrzymanie pomocy]	431
Rozdział 6.	Zasady odpłatności za świadczenia	434
Art. 96.	[Zwrot świadczeń]	434
Art. 97.	[Odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych]	439
Art. 98.	[Świadczenia nienależnie pobrane]	444
Art. 98a.	[Obowiązek zwrotu kwot w przypadku opłat ustalonych na podstawie nieprawdziwych informacji lub w przypadku niepoinformowania o zmianie sytuacji osobistej lub majątkowej]	447
Art. 99.	[Potrącenia ze świadczeń pieniężnych]	449
Rozdział 7.	Postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej	452
Art. 100.	[Szczególne zasady postępowania]	452
Art. 101.	[Właściwość miejscowa]	456
Art. 102.	[Wszczęcie postępowania]	464
Art. 103.	[Umowy w sprawie pomocy na rzecz osób bliskich]	470
Art. 104.	[Zwrot świadczeń – aspekt proceduralny]	476
Art. 105.	[Prawo pracownika socjalnego do żądania informacji]	484
Art. 106.	[Decyzja w sprawie świadczeń]	487
Art. 106a.	[Wstrzymanie wypłaty świadczenia]	504
Art. 107.	[Rodzinny wywiad środowiskowy]	506
Art. 108.	[Kontrakt socjalny]	518
Art. 109.	[Zmiana sytuacji świadczeniobiorcy]	524
Art. 109a.	[Zwrot kwot świadczeń pomocy społecznej z rachunków płatniczych i innych przekazanych po śmierci osoby uprawnionej] ...	526
DZIAŁ III.	Organizacja pomocy społecznej	530
Rozdział 1.	Struktura organizacyjna pomocy społecznej	530
Art. 110.	[Ośrodek pomocy społecznej]	530
Art. 110a.	[Zespół do spraw pracy socjalnej i integracji społecznej]	540
Art. 111.	[Możliwość tworzenia gminnych jednostek pomocy społecznej]	541
Art. 111a.	[Połączenie gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej]	542
Art. 112.	[Powiatowe centrum pomocy rodzinie]	544
Art. 112a.	[Połączenie powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej]	547
Art. 113.	[Regionalny ośrodek polityki społecznej]	548
Art. 113a.	(uchylony).	549
Art. 113b.	(uchylony).	549
Art. 113c.	[Zakaz prowadzenia w jednym budynku różnych placówek]	549
Art. 114.	(uchylony).	551
Art. 115.	[Dotacje celowe na pomoc społeczną]	551
Art. 115a.	[Finansowanie zadań ze środków Funduszu Solidarnościowego]	552
Rozdział 2.	Pracownicy socjalni	553
Art. 116.	[Kwalifikacje pracownika socjalnego]	553
Art. 117.	[Centralna Komisja Egzaminacyjna]	563

Art. 118.	[Regionalne komisje egzaminacyjne]	566
Art. 118a.	[Upoważnienie do wydania rozporządzenia]	567
Art. 119.	[Zadania pracownika socjalnego]	568
Art. 120.	[Zatrudnienie pracowników socjalnych]	573
Art. 121.	[Uprawnienia pracownika socjalnego]	575
Art. 121a.	[Superwizja pracy socjalnej]	585
Art. 121b.	[Stopnie awansu zawodowego pracowników socjalnych]	590
Art. 122.	[Specjalizacja: organizacja pomocy społecznej]	595
Art. 123.	[Pracownik socjalny a pracownik samorządowy]	599
Art. 123a.	(uchylony).	601
Rozdział 3.	Rada Pomocy Społecznej	601
Art. 124.	[Zadania Rady Pomocy Społecznej]	601
Art. 125.	[Skład Rady Pomocy Społecznej]	602
Rozdział 4.	Nadzór i kontrola	604
Art. 126.	[Zakres kontroli wojewody]	604
Art. 126a.	[Odpowiednie stosowanie art. 126 do kontroli placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku]	607
Art. 127.	[Inspektorzy kontroli]	608
Art. 127a.	[Współdziałanie wojewody z Policją]	610
Art. 127b.	[Proporcja zatrudnienia]	611
Art. 128.	[Zalecenia pokontrolne]	611
Art. 129.	[Uprawnienia pokontrolne wojewody]	616
Art. 130.	[Kary pieniężne]	618
Art. 131.	[Wymierzanie i egzekucja kar]	623
Art. 131a.	[Obowiązek informacyjny wojewody]	624
Art. 131b.	[Wykaz nałożonych kar pieniężnych]	626
Art. 132.	[Przeznaczenie kar]	627
Art. 133.	[Zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego]	628
Art. 134.	[Delegacja dla ministra]	629
DZIAŁ IIIA. Realizacja działań finansowanych z udziałem Europejskiego		
Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym		630
Art. 134a.	[Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego]	630
Art. 134b.	[Zadania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa]	634
Art. 134c.	[Zatwierdzanie procedur]	638
Art. 134d.	[Powierzenie realizacji czynności innym podmiotom]	639
Art. 134e.	[Instytucja certyfikująca]	639
Art. 134f.	[Instytucja audytowa]	640
Art. 134g.	[Desygnacja]	641
Art. 134h.	[Przyjęcie projektu Programu Operacyjnego; zmiany i ogłoszenia]	642
Art. 134i.	(uchylony).	643
Art. 134j.	[Produkty dostarczane do organizacji partnerskich]	643
Art. 134k.	[Wybór organizacji partnerskiej]	643

Art. 134l.	[Delegacja ustawowa – wypłaty w ramach Programu Operacyjnego]	645
Art. 134m.	[Zasady przetwarzania danych osobowych osób korzystających z pomocy określonej w Programie Operacyjnym]	645
Dział IIIB. Realizacja działań finansowanych z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus przeznaczonych na zwalczanie deprywacji materialnej		648
Art. 134n.	[Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego]	648
Art. 134o.	[Zadania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa]	651
Art. 134p.	[Zatwierdzenie procedur dokonywania czynności w ramach zadań powierzonych Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa]	654
Art. 134q.	[Minister jako instytucja odpowiedzialna za otrzymywanie płatności oraz instytucja wykonująca zadania w zakresie księgowania wydatków]	655
Art. 134r.	[Audyt wykonywany przez Szefa KAS]	655
Art. 134s.	[Wymagania wobec produktów dostarczanych do beneficjentów-organizacji partnerskich]	656
Art. 134t.	[Wybór przez instytucję zarządzającą beneficjentów-organizacji partnerskich]	657
Art. 134u.	[Delegacja ustawowa]	657
Art. 134v.	[Przetwarzanie danych osobowych osób korzystających z pomocy]	658
Art. 134w.	[Przetwarzanie danych osobowych odbiorców końcowych zakwalifikowanych do pomocy]	658
DZIAŁ IV. Przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe		660
Rozdział 1. Przepisy zmieniające		660
Art. 135–143. (pominięte)		660
Rozdział 2. Przepisy przejściowe i końcowe		660
Art. 144.	[Pojęcia]	660
Art. 145.	[Weryfikacja kryteriów dochodowych]	661
Art. 146.	[Umowy o zlecenie zadań]	661
Art. 147.	[Minimalna wysokość zasiłku okresowego]	662
Art. 148.	[Dotacja celowa dla gmin]	663
Art. 149.	[Moc decyzji]	663
Art. 150.	[Zastosowanie ustawy do postępowań w toku]	665
Art. 150a.	[Decyzje w sprawach zasiłku stałego]	665
Art. 151.	[Zmiana statusu domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży]	665
Art. 152.	[Osiągnięcie standardu przez domy pomocy społecznej]	666
Art. 153.	[Okres przejściowy dla placówek prowadzonych w ramach działalności gospodarczej]	667
Art. 154.	(uchylony).	667
Art. 155.	[Dotacje celowe i skierowania do domów pomocy społecznej]	667
Art. 156.	[Kwalifikacje pracownika socjalnego]	669

Art. 157.	[Kadencja Rady Pomocy Społecznej]	671
Art. 158.	[Dodatek pielęgnacyjny dla mieszkańca domu pomocy społecznej]	671
Art. 159.	[Dotychczasowe przepisy wykonawcze]	672
Art. 160.	[Utrata mocy ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.]	672
Art. 161.	[Wejście ustawy w życie]	672
Literatura		675
Skorowidz rzeczowy		689

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
- nowelizacja z 29.07.2005 r. – ustawa z 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 179, poz. 1487)
- nowelizacja z 8.12.2006 r. – ustawa z 8.12.2006 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 249, poz. 1831)
- nowelizacja z 16.02.2007 r. – ustawa z 16.02.2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 48, poz. 320)
- nowelizacja z 18.03.2011 r. – ustawa z 18.03.2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 81, poz. 440)
- nowelizacja z 5.08.2015 r. – ustawa z 5.08.2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. poz. 1310 ze zm.)
- nowelizacja z 19.07.2019 r. – ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. poz. 1690 ze zm.)

nowelizacja z 15.04.2021 r.	–	ustawa z 15.04.2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. poz. 803 ze zm.)
pr. przed.	–	ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221)
r.d.m.m.	–	rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 17.01.2022 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz.U. poz. 150)
r.d.p.s.	–	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.08.2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 734 ze zm.)
RODO	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
rozporządzenie 2021/1060	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231, s. 159, ze zm.)
r.s.z.p.s.	–	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17.04.2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny (Dz.U. poz. 486)
r.ś.d.s.	–	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9.12.2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz.U. z 2020 r. poz. 249 ze zm.)
r.u.p.c.	–	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7.04.2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. z 2019 r. poz. 1946)
r.u.p.u.	–	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3.08.2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. poz. 954)

specustawa	–	ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.)
traktat lizboński	–	Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. poz. 1569)
u.c.ch.z.	–	ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2023 r. poz. 887 ze zm.)
u. cudz.	–	ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.)
u.c.u.s.	–	ustawa z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818)
u.d.j.s.t.	–	ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.)
u.d.p.p.	–	ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571 ze zm.)
u.e.r.	–	ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.)
u.F.S.	–	ustawa z 23.10.2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 647 ze zm.)
u.o.z.p.	–	ustawa z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2123)
u.p.	–	ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2360 ze zm.)
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.o.u.a.	–	ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 581 ze zm.)
u.p.s.	–	ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901)
u.p.sam.	–	ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.z.	–	ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.)
u.r.o.n.	–	ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

u.ś.o.z.	–	ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.)
u.ś.r.	–	ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.)
u.u.c.o.	–	ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.)
u.w.a.r.w.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.z.r.p.	–	ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

AUL	–	Acta Universitatis Lodziensis
AUW	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
M.P.	–	Monitor Polski
M.P.Pr.	–	Monitor Prawa Pracy
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba 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
PiP	–	Państwo i Prawo
PiZS	–	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Pol. Społ.	–	Polityka Społeczna
PPiA	–	Przegląd Prawa i Administracji
Pr. Pracy	–	Prawo Pracy
Pr. Soc.	–	Praca Socjalna
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CKE	–	Centralna Komisja Egzaminacyjna
CUS	–	centrum usług społecznych
DPS	–	dom pomocy społecznej
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OPS	–	ośrodek pomocy społecznej
PCPR	–	powiatowe centrum pomocy rodzinie
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Pomoc społeczna jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, instytucją polityki społecznej i częścią działu administracji rządowej o nazwie „zabezpieczenie społeczne”. Problematyką tą zajmują się różne obszary nauki, w tym pedagogika, polityka społeczna i socjologia. W doktrynie prawa przedmiotowa dziedzina łączona jest z prawem administracyjnym i prawem zabezpieczenia społecznego (prawem socjalnym). W regulacjach odnoszących się do socjalnej ochrony jednostki pomoc społeczna jawi się jako ostateczna forma wsparcia. Umieszczenie pomocy społecznej niejako na końcu świadczeń socjalnych jest odwołaniem do zasady pomocniczości i wskazuje na uruchomienie systemu pomocowego dopiero wtedy, gdy nie można przyznać innych świadczeń. Udzielenie pomocy społecznej powinno następować wówczas, gdy osoba lub rodzina nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb z dochodów otrzymywanych z pracy lub świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Państwo nie wyręcza jednostki, gdy jest ona samowystarczalna, wspomaga ją w chorobie, starości, niepełnosprawności, macierzyństwie i ratuje w sytuacjach kryzysowych, których nie jest ona w stanie samodzielnie przezwyciężyć. Rolą organów władzy jest stworzenie podstawowych warunków umożliwiających godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe ulegają skrajnemu pogorszeniu, władze publiczne powinny udzielić jednostce lub rodzinie wsparcia. Celami pomocy społecznej są doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Pomoc ta ma charakter przejściowy i zakłada aktywizację podmiotów z niej korzystających.

Współcześnie pomoc społeczna jest utożsamiana z rozbudowanym systemem świadczeń i instytucji. Realizacją jej zadań zajmują się organy administracji publicznej i w coraz większym stopniu podmioty niepubliczne. Aparat wykonawczy pomocy społecznej tworzą zróżnicowane jednostki organizacyjne, takie jak: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki wsparcia, domy pomocy społecznej. Działalność tych jednostek wspierana jest przez fundacje, kościoły, organizacje społeczne i osoby fizyczne. Pomoc społeczna to również wykwalifikowane służby socjalne. Proces ich tworzenia został zapoczątkowany w Polsce w latach 90. XX w., w szczególności przez

sformułowanie ustawowych wymagań dotyczących wykształcenia oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników tych służb.

Funkcjonowanie szeroko rozumianej pomocy społecznej znajduje umocowanie w źródłach prawa różnej rangi, wśród nich najważniejsze miejsce zajmuje ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.). Analizie jej przepisów poświęcony jest niniejszy komentarz. Opracowanie jest wykładnią postanowień normatywnych dokonaną w świetle poglądów doktryny i judykatury. Omawia poszczególne przepisy odrębnie, ale jednocześnie kompleksowo, przez odwołanie się do pokrewnej problematyki zawartej w komentowanej ustawie, a także innych źródłach prawa. Publikacja jest szóstym, uzupełnionym i zaktualizowanym wydaniem komentarza, uwzględnia nowelizacje ustawy o pomocy społecznej oraz przepisy wykonawcze wypełniające jej delegacje. Komentarz ustosunkowuje się do zmian, jakie zaszły w obszarze pomocy społecznej na przestrzeni kilkunastu lat, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich nowelizacji, w tym związanych z: wprowadzeniem dodatków rekompensujących zwiększenie kosztów dostaw energii lub ciepła, uzupełnieniem katalogu przesłanek uzasadniających zwolnienie z ponoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej, uchwaleniem ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich oraz ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym, a także rozszerzeniem zakresu działalności organizacji społecznych i podmiotów ekonomii społecznej w analizowanym obszarze.

Niewątpliwy udział w nadaniu obecnego kształtu części przepisów miały postulaty doktryny i judykatury. Opracowanie odzwierciedla również aktualne linie orzecnicze, pozostające pod wpływem zmian zachodzących w prawie i rozwijającego się w omawianej sferze piśmiennictwa naukowego. Ukazuje ponadto sieć normatywnych powiązań pomiędzy komentowanym aktem a innymi ustawami. Wydanie zawiera notę bibliograficzną z literaturą prawniczą oraz publikacjami z zakresu pedagogiki, socjologii i polityki społecznej, co umożliwia poszerzenie wiedzy w omawianej dziedzinie.

Komentarz powinien przyczynić się do lepszego zrozumienia przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ułatwić jej stosowanie i rozwiązywanie kwestii spornych. Skierowany jest do osób zajmujących się zawodowo pomocą społeczną, prawników, pracowników socjalnych, pracowników urzędów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Będzie również użyteczny dla studentów oraz słuchaczy studiów podyplomowych i szkoleń specjalizacyjnych.

USTAWA

z dnia 12 marca 2004 r.

o pomocy społecznej

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 901)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

ROZDZIAŁ 1

Zasady ogólne i zakres podmiotowy ustawy

Art. 1. [Zakres normowania]

Ustawa określa:

- 1) **zadania w zakresie pomocy społecznej;**
- 2) **rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania;**
- 3) **organizację pomocy społecznej;**
- 4) **zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej.**

Ustawa z 12.03.2004 r. jest trzecią w Polsce ustawą normującą pomoc społeczną. Dorobek ustawodawstwa w tej dziedzinie nie jest bogaty. Składają się na niego jedynie dwie ustawy bezpośrednio odnoszące się do powyższej problematyki: ustawa z 16.08.1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm.) i ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Warto zwrócić uwagę, że akt z 1923 r. oficjalnie stracił moc obowiązującą dopiero po wejściu w życie ustawy z 1990 r., w rzeczywistości jednak nie był stosowany w okresie trwania państwa socjalistycznego. Ustawę o opiece społecznej traktowano jako uchyloną w drodze *desuetudo*.

Obecnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej została uchwalona w okresie uzyskiwania przez Polskę pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej, co wpłynęło na nowy kształt systemu pomocy społecznej. Struktura ustawy została podzielona na cztery

zasadnicze części – dział¹. Pierwszy zawiera przepisy ogólne, drugi poświęcony jest świadczeniom z pomocy społecznej, trzeci – organizacji pomocy społecznej. W czwartym natomiast znajdują się przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe. Systematyzacja ta nawiązuje do treści art. 1. Przepis ten w sposób ogólny określa najważniejsze elementy systemu pomocy społecznej i zagadnienia poddane legislacji. Jednak, pomimo że został on podzielony na cztery części, jego konstrukcja nie odpowiada dokładnie zawartości poszczególnych działów ustawy. Prawodawca kieruje się tu kryterium przedmiotowym, wybierając zagadnienia kompleksowo unormowane w całej ustawie – zadania, świadczenia i organizację pomocy społecznej, które niezależnie od poświęcenia im odrębnych rozdziałów wymagają dekodowania z wielu przepisów ustawy umieszczonych w różnych jej częściach.

Określone w pkt 1 zadania z zakresu pomocy społecznej są szczegółowo sklasyfikowane w rozdziale 2 działu I. Problematyka zadań różnych podmiotów działających w sferze pomocy społecznej przewija się jednak w całej ustawie, dowodzi tego m.in. rozwinięcie i konkretyzacja zadań organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w części dotyczącej świadczeń i zasad funkcjonowania placówek pomocy społecznej. O zadaniach jest mowa w przepisach odnoszących się do działalności podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej. Ustawodawca rozwija tu zarówno uprawnienia i obowiązki tych podmiotów, jak i związane z nimi kompetencje organów administracji publicznej, dotyczące np. zlecania zadań z zakresu pomocy społecznej, udzielania i cofania zezwoleń, sprawowania kontroli. Dlatego też pkt 1 komentowanego artykułu nie powinien być odnoszony wyłącznie do rozdziału 2 „Zadania pomocy społecznej”, ale należy go analizować w szerszym kontekście. Jednocześnie ustawodawca wskazuje tu ważną materię regulacji. Posługując się określeniem „zadania”, sygnalizuje występowanie pewnych obowiązków i celów, które państwo realizuje za pośrednictwem określonych podmiotów. W doktrynie prawa zadania określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty, zaś cel oznacza dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Zadanie urzeczywistnia wyznaczony cel za pomocą konkretnych środków i form działania². Zadania i cele są zawsze łączone z jakimś określonym podmiotem.

Drugi zakres regulacji odnosi się do świadczeń z pomocy społecznej. Są to zróżnicowane formy wsparcia, których celem jest zaspokojenie określonych potrzeb beneficjentów

¹ Systematyzacja ustawy została uzupełniona o działy IIIA i IIIB, które poruszają tematykę finansowania zadań socjalnych z funduszy europejskich. Regulowana w nich problematyka nie jest spójna z koncepcją całej ustawy, jest to raczej jej sztuczne uzupełnienie, wynikające z wprowadzenia do systemu prawa określonych aktów i instytucji.

² M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, AUL 1992, Folia Iuridica nr 52, s. 69 i n.; J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW 1985, Prawo CXLIII, s. 109–114. Zob. także M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 100–101; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, Sam. Teryt. 2009/7–8, s. 57 i n.

i zapewnienie im bezpieczeństwa socjalnego. Ustawodawca poświęca świadczeniom wiele uwagi, wymieniając szczegółowo ich rodzaje, warunki przyznawania oraz normując tryb udzielania pomocy. Określa również zasady odpłatności za świadczenia i ich zwrotu. Należy zauważyć, że omawianej problematyce poświęcony jest w szczególności dział II u.p.s., którego tematyka jest jednak bardziej zróżnicowana. Obok regulacji dotyczących *stricte* świadczeń znajdują się w nim rozdziały poświęcone: domom pomocy społecznej, usamodzielnianiu, prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie pomocy społecznej oraz integracji uchodźców. Zagadnienia te pozostają w ścisłym związku z problematyką świadczeń i można uznać za zasadne umieszczenie ich w tej części ustawy.

Trzeci zakres ustawowej regulacji odnosi się do organizacji pomocy społecznej. Do problematyki tej należy zaliczyć unormowania dotyczące pracowników socjalnych oraz organów pomocy społecznej wraz z aparatem wykonawczym i pomocniczym, w którym mieszczą się urzędy i jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Zagadnienia z zakresu organizacji pomocy społecznej rozproszone są po całej ustawie. Pomimo że poświęcony jest im dział III, zdecydowana większość jednostek organizacyjnych pomocy społecznej omówiona jest w dziale II, dotyczącym świadczeń.

Zagadnienia zadań, świadczeń i organizacji stanowią trzon systemu pomocy społecznej, dlatego też słusznie zostały one określone w art. 1 u.p.s. jako najważniejsze elementy regulacji prawnej. Niemniej ustawodawca wymienia obok nich również zasady i tryb postępowania kontrolnego w sferze pomocy społecznej. Nadzór i kontrola zostały uregulowane w rozdziale 4 działu III i nie było potrzeby wyodrębniania kontroli jako osobnego zakresu regulacji, zwłaszcza że jest to część organizacji pomocy społecznej, którą ustawodawca wymienia w pkt 3 komentowanego artykułu. Być może wyróżnienie tej problematyki w art. 1 związane jest z jej pierwszym, szerszym omówieniem w ustawie. Poprzednia ustawa o pomocy społecznej jedynie wzmiankowała o kontroli. Można również sądzić, że ustawodawca sygnalizuje w ten sposób znaczące miejsce działań kontrolno-nadzorczych w pomocy społecznej.

Ustawa jest najważniejszym, ale nie jedynym źródłem prawa pomocy społecznej. Jej uzupełnienie i uszczegółowienie stanowią liczne akty wykonawcze. Ponadto regulacje z zakresu pomocy społecznej oraz instytucje i rozwiązania charakterystyczne dla niej można odnaleźć w wielu innych źródłach, np. w: ustawie z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165), ustawie z 7.01.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 2022 r. poz. 1575 ze zm.), ustawie z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2123 ze zm.), ustawie z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100), ustawie z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2021 ze zm.), ustawie z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym

(Dz.U. z 2022 r. poz. 2241 ze zm.), ustawie z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390), ustawie z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.), ustawie z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.), ustawie z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1205 ze zm.), ustawie z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447), ustawie z 5.12.2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1744 ze zm.), ustawie z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945 ze zm.), ustawie z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2022 r. poz. 1577 ze zm.), ustawie z 4.11.2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2020 r. poz. 1329), ustawie z 23.10.2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1787 ze zm.), ustawie z 31.01.2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1051 ze zm.), ustawie z 31.07.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. z 2023 r. poz. 156), ustawie z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818); ustawie z 17.11.2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz.U. poz. 2270 ze zm.).

Warto zauważyć, że ustawa o pomocy społecznej nie stanowi bezpośredniego rozwinięcia przepisów konstytucyjnych. Polska ustawa zasadnicza nie zawiera regulacji odnoszących się wprost do pomocy społecznej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) odwołuje się do niej jedynie w sposób pośredni, przez zasadę pomocniczości i instytucję zabezpieczenia społecznego. W art. 67 przyznaje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego – ochrona w ramach zabezpieczenia społecznego przysługuje 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 i nieposiadające innych środków utrzymania. Wskazany przepis dotyczy jedynie kilku sytuacji, w których udzielana jest pomoc społeczna: choroby, inwalidztwa, podeszłego wieku, ocenianych na dodatek w kategoriach niezdolności do pracy. Katalog powyższych okoliczności uzupełnia bezrobocie. Natomiast poza konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego pozostaje wiele innych sytuacji wymienianych w ustawie o pomocy społecznej. Ponadto art. 67 Konstytucji RP nie wskazuje nawet ogólnie form zabezpieczenia społecznego, nie określa, czy ma być ono realizowane przez ubezpieczenia, czy pomoc społeczną. Podobnie należy potraktować inne postanowienia Konstytucji RP, jak np. art. 71 i 72, zapewniające ochronę rodzinie i dziecku, art. 75 – traktujący o przeciwdziałaniu bezdomności czy art. 69 – przewidujący pomoc dla osób niepełnosprawnych. Wskazane przepisy jedynie pośrednio i na dużym poziomie ogólności odwołują się do ochrony jednostki w sferze pomocy społecznej i z całą pewnością nie dają podstaw do twierdzenia, że prawo do pomocy społecznej jest prawem wyrażonym w Konstytucji RP. Pogląd taki wyrażony jest również w orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wyprowadzanie prawa do pomocy społecznej z prawa do zabezpieczenia społecznego

jest wątpliwe, samo zaś prawo do pomocy społecznej wymagałoby odrębnego wyartykułowania w ustawie zasadniczej³. O ile zatem nie ma wątpliwości co do tego, że pomoc społeczna jest elementem zabezpieczenia społecznego, o tyle istnieją uzasadnione wątpliwości co do zawarcia prawa do pomocy społecznej w prawie do zabezpieczenia społecznego w zakresie, w jakim wymienione jest ono w Konstytucji RP.

Prawa do pomocy społecznej nie można dochodzić na podstawie konkretnych przepisów konstytucyjnych. Nie oznacza to jednak braku jego ochrony. Prawo to jest bez wątpienia prawem socjalnym, wynika z regulacji międzynarodowych obowiązujących nasz kraj, a zakres jego ochrony wyznacza ustawa.

Prawu do pomocy społecznej przypisuje się w literaturze charakter prawa podmiotowego. Ustalenie jego zakresu i rzeczywistej ochrony, jak słusznie zauważa S. Nitecki, możliwe jest dzięki analizie praw do konkretnych świadczeń. Prawo do pomocy społecznej oznacza zdaniem autora „możliwość ubiegania się o jakiekolwiek świadczenie z tego zakresu, natomiast prawo do świadczenia ujmowane jest w sposób zawężony i wiązane jest ze spełnieniem wymogów do otrzymania konkretnego zindywidualizowanego świadczenia. Oznacza to, że osoba lub rodzina spełniająca wymogi do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej będzie miała prawo do pomocy społecznej, natomiast prawo do pomocy społecznej nie jest równoznaczne ze spełnieniem wymogów do otrzymania wszystkich świadczeń występujących w pomocy społecznej”⁴. Status publicznego prawa podmiotowego autor przypisuje takim świadczeniom, jak: zasiłek stały, zasiłek okresowy, pomoc na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie kosztów związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, praca socjalna, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, pobyt w domu pomocy społecznej. Statusu takiego nie mają: zasiłek celowy, zasiłek, pożyczka i pomoc rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie, pobyt w rodzinnym domu pomocy, usługi ośrodka wsparcia. Istotą świadczeń mających status publicznego prawa podmiotowego jest to, że osobom spełniającym warunki do otrzymania świadczenia przysługuje roszczenie o jego przyznanie. Niemniej nie wyłącza to wykorzystywania przez organ zasady uznaniowości. Zasada ta ma zastosowanie przy przyznawaniu wszystkich świadczeń z pomocy społecznej⁵ i odróżnia je od innych świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego. Niemniej zakres wykorzystania tej zasady jest zróżnicowany, w konsekwencji dyferencjacji podlega również sytuacja osób ubiegających się o pomoc. Najsilniejszą pozycję mają osoby domagające się świadczeń, którym przysługuje status publicznego prawa podmiotowego. Ochrona prawna w pozostałych przypadkach jest znacznie słabsza.

³ K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 206.

⁴ S. Nitecki, *Prawo do pomocy w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 13–14.

⁵ S. Nitecki, *Prawo...*, s. 226.

Prawo do pomocy społecznej jest przedmiotem regulacji międzynarodowych i europejskich, niemniej nie znajduje się ono w bezpośredniej orbicie zainteresowań Unii Europejskiej. Główną rolę w kształtowaniu i realizacji polityki społecznej oraz spójności gospodarczej i społecznej przypisuje się rządowi krajowemu. W tym zakresie Unia dzieli kompetencje z organami krajów członkowskich, uwzględniając wymagania związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zwalczaniem wykluczenia społecznego, wysokim poziomem kształcenia, szkolenia zawodowego i ochrony zdrowia. Prawo do pomocy socjalnej wymienione zostało w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389). W dokumencie tym podkreśla się, że Unia uznaje i szanuje uprawnienie do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz utrata zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych. Osobom mającym miejsce zamieszkania i przemieszczającym się legalnie w obrębie Unii Europejskiej Karta zapewnia prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych. Odnośnie do problemu ekskluzji społecznej, konieczności zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa Karta przewiduje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. Zaletą Karty jest wyeksponowanie wagi praw socjalnych, zwłaszcza dotyczy to państw, w których konstytucyjna regulacja tej sfery jest niewystarczająca. Karta podnosi rangę praw socjalnych, otwierając drogę do zgłaszania żądań obywateli o dostarczanie przez państwo określonych świadczeń⁶.

Warto dodać, że pomoc społeczna została wyłączona z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Obowiązujące od 2010 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166, s. 1, ze zm.) nie ma zastosowania do pomocy społecznej (art. 3 ust. 5 lit. a). W związku z powyższym kraje członkowskie Unii Europejskiej samodzielnie regulują kwestie dotyczące świadczeń pomocowych, w tym prawa obywateli innych państw do objęcia systemem pomocy społecznej w kraju pobytu.

⁶ Polska i Wielka Brytania przyjęły protokół do traktatu lizbońskiego o ograniczeniu stosowania Karty. Protokół ogranicza możliwość powoływania się na prawa zapisane w Karcie do takiego zakresu, w jakim te prawa zostały zdefiniowane w prawie brytyjskim czy polskim, nie gwarantuje jednak Wielkiej Brytanii ani Polsce wykluczenia spod kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE. W drugiej części protokołu precyzuje się, że dotyczy on szczególnie czwartego rozdziału Karty, gwarantującego prawa pracownicze, prawa do zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia. Prawa te będą mogły być stosowane do Polski, jeśli polski system je przewiduje.

Art. 2. [Pojęcie i organy pomocy społecznej]

1. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.
2. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Artykuł 2 określa istotę i cele pomocy społecznej oraz podmioty działające w omawianej dziedzinie. Z przepisu tego wynikają najistotniejsze cechy pomocy społecznej, do których ustawodawca wielokrotnie nawiązuje w dalszych postanowieniach. Komentowane przepisy wyrażają również zasady, na których opiera się organizacja i działalność pomocy społecznej. Ustawodawca, przedstawiając zakres regulacji pomocy społecznej, zastrzega, że jest ona instytucją polityki społecznej państwa. Przez pojęcie polityki społecznej rozumie się najczęściej celowe działania państwa zmierzające do bezpośredniego zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych⁷. Przedmiotem polityki społecznej są stosunki społeczne, organizacja i jakość życia społecznego. Jej celem jest postęp społeczny, równowaga, porządek społeczny, harmonizacja celów osobistych ze społecznymi. W węższy sposób zagadnienia te ujmuje polityka socjalna, która koncentruje się na materialnych warunkach bytu, poziomie życia, dochodach, konsumpcji. W orbicie jej zainteresowań mieści się poprawa warunków bytowych, ze szczególnym uwzględnieniem najsłabszych ekonomicznie grup, łagodzenie kwestii socjalnych, utrzymanie pokoju socjalnego, a także doraźna pomoc, interwencja i udzielanie świadczeń⁸. Prawo jest instrumentem tej polityki i jej normatywnym odbiciem, stanowi formalny wyraz realizacji ustaleń i postulatów tej polityki, rozumianej zarówno jako dziedzina nauki, jak i działalność praktyczna⁹. Pomoc społeczna ujmowana jest jako metoda osiągania celów polityki społecznej. Jest to określona działalność (technika, system) służąca rozwiązywaniu problemów społecznych. Ustawowe ujęcie pomocy społecznej jako elementu polityki społecznej podkreśla rolę, jaką odgrywa państwo w organizowaniu i świadczeniu tej pomocy, wyraża również odpowiedzialność państwa za losy członków społeczeństwa.

W art. 2 ust. 1 zawarta jest jedna z konstytucyjnych zasad, na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, i zarazem fundamentalna zasada pomocy społecznej. Mowa tu o pomocniczości (subsydiarności). Treść zasady pomocniczości, kształtowana przez prawne uregulowania, odwołuje się do samodzielności obywateli i wspólnot w realizowaniu zadań publicznych. Państwo powinno wspierać jednostki, rodziny, grupy i nie

⁷ Zob. W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 52.

⁸ Zob. R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej* [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2003, s. 36–37.

⁹ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 12.

powinno przejmować zadań, które mogą one samodzielnie wykonywać. Ingerencja państwa lub większych wspólnot powinna zaś następować tylko w przypadku, gdy zadania przekraczają możliwości jednostki czy małej wspólnoty. Zasada pomocniczości w odniesieniu do organów administracji publicznej zakłada realizację maksymalnie szerokiego zakresu zadań przez szczebel władzy najbliższy obywatelowi. Organy wyższego szczebla powinny wspomagać i uzupełniać działalność organów niższych, o ile nie są one samowystarczalne. Sprawy dotyczące obywateli powinny być załatwiane przez organy znajdujące się najbliżej nich, podejmowanie zaś decyzji na wyższych szczeblach może mieć miejsce w przypadkach, gdy jest to bardziej efektywne oraz gdy wykracza poza możliwości struktur niższego stopnia. Zasada pomocniczości, odwołując się do samodzielności jednostek i wspólnot, podkreśla również ich odpowiedzialność. Państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich, pozbawiać możliwości wyboru ani przejmować za nich odpowiedzialności. Należy umacniać pierwszeństwo i autonomię jednostki oraz pozycję wspólnot niższych wobec wyższych. Z zasady tej wynika nie tylko zachęta do działania, ale wręcz dezaprobata dla pasywności i nadopiekuńczości państwa¹⁰.

Omawianą zasadę można sprowadzić do kilku tez. Po pierwsze, społeczeństwo nie powinno pozbawiać jednostki (mniejszej grupy) tego, co sama może zrobić – zakaz odbierania. Oznacza to zakaz przejmowania zadań (obowiązków) jednostki (małej wspólnoty) przez większą grupę, w przypadku gdy jednostka jest w stanie samodzielnie realizować zadania. Zakaz odbierania sprowadza się do nieingerowania w autonomię jednostki oraz do powstrzymania wszelkich działań ograniczających jej samodzielność. Wyraża on również zakaz udzielania zbędnej pomocy oraz przejmowania odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb życiowych. Po drugie, państwo (społeczeństwo) powinno wesprzeć jednostkę (mniejszą grupę) w działaniach przekraczających jej możliwości, powinna to być tzw. pomoc do samopomocy – subsydiarne towarzyszenie. Polega ono na udzielaniu wsparcia jednostce (małej wspólnotie) przez większą grupę (państwo), w sytuacji gdy jednostka traci zdolność samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb. Wsparcia powinna udzielić struktura znajdująca się najbliżej osoby będącej w potrzebie (rodzina, gmina). Pomoc powinna mobilizować jej beneficjenta do działania i przezwyciężenia sytuacji kryzysowej oraz prowadzić do usamodzielnienia. Po trzecie, pomoc powinna mieć charakter przejściowy, skłaniający jednostkę do aktywizacji i samodzielnego działania – subsydiarna redukcja¹¹. Należy zaprzestać udzielania pomocy, kiedy beneficjent osiągnie zdolność do samodzielnego wypełniania swoich zadań. Subsidiarna redukcja wskazuje również na przejściowy charakter pomocy połączony z aktywizacją podmiotu, któremu udzielono wsparcia, oraz na stopniowe wycofywanie się z ingerencji w jego sprawę¹².

¹⁰ Zob. J. Auleytner [w:] *Nauka o polityce społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 1990, s. 58; J. Majka, *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982, s. 186; wyrok NSA z 9.02.2018 r., I OSK 2544/17, LEX nr 2480268.

¹¹ Zob. A. Dylus, *Zasada pomocniczości a procesy transformacji*, Pol. Społ. 1993/9, s. 4.

¹² A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja europejska*, PiP 1995/5, s. 54.

Choć ustawodawca nie posługuje się pojęciem pomocniczości, to zasadę tę można bez trudu wyinterpretować z art. 2 ust. 1. Należy ją sprowadzić do zakazu wyręczania jednostki z zadań, które może ona zrealizować samodzielnie, zaś pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna¹³. Analizowany przepis przewiduje zastosowanie pomocy społecznej przy łącznym spełnieniu dwóch przesłanek: wystąpienia trudnej sytuacji życiowej i niemożliwości jej samodzielnego przezwyciężenia. Ustawodawca nie definiuje z oczywistych względów pojęcia trudnych sytuacji życiowych, podaje jedynie w art. 7 najczęstsze powody ich powstawania. Nie można również stworzyć obiektywnego katalogu takich sytuacji, wymagają one bowiem zawsze indywidualnego podejścia. Ocena sytuacji należy do instytucji (a raczej ich pracowników), które zajmują się udzielaniem wsparcia. Druga przesłanka przyznania pomocy, bezpośrednio wynikająca z zasady pomocniczości i, odnosi się do niemożliwości samodzielnego przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. Samodzielność potencjalnych świadczeniobiorców ustawodawca sprowadza do wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Przyznanie świadczeń nie może być uzależnione wyłącznie od trudnych warunków materialnych osoby zainteresowanej, ale powinno być uzasadnione również jej nieporadnością bądź nieskutecznością działań¹⁴. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10.09.2015 r., I OSK 379/14, LEX nr 2091123, zauważył, że „rozwiązywanie przez osoby korzystające z pomocy społecznej problemów we własnym zakresie oznacza zarówno znalezienie pracy zarobkowej, jak też rezygnację z niektórych wydatków, dodatkowe oszczędności, pomoc rodziny czy sąsiadów. Dopiero rzeczywista niemożność pokonania w ten sposób trudnych sytuacji życiowych stanowi przesłankę włączania się instytucji państwa”. Pomoc społeczna jest udzielana wtedy, gdy jednostka (rodzina) nie wykorzystuje własnych uprawnień, zasobów i możliwości, bo ich nie ma, lub gdy nie potrafi z nich zrobić użytku. W pierwszym przypadku wsparcie następuje przez udzielenie świadczenia, w drugim – rola pomocy społecznej polega na wskazaniu podmiotowi sposobów i możliwości wykorzystania własnych środków i uprawnień. Ustawodawca nie definiuje terminów: „uprawnienia”, „zasoby”, „możliwości”, będą one bowiem oceniane indywidualnie. Z pewnością chodzi tu o: wartościowe przedmioty, nieruchomości i wierzytelności. Mieszczą się w tym również świadczenia z tytułu odpowiedzialności deliktowej i spadkobrania, obowiązki alimentacyjne oraz uprawnienia wynikające ze stosunków obligacyjnych, w tym umowy dożywocia¹⁵. Prawo do alimentacji i same alimenty są właśnie takimi zasobami, uprawnieniami i możliwościami. Ich wykorzystanie powinno poprzedzać udzielenie świadczeń ze środków publicznych, zaś wykazywanie bierności w tym zakresie może być powodem odmowy przyznania pomocy. W judykaturze i doktrynie zgodnie wskazuje się

¹³ Zob. wyroki NSA: z 4.11.2008 r., I OSK 1910/07, LEX nr 569575; z 23.09.2008 r., I OSK 1511/07, LEX nr 489093; z 29.08.2008 r., I OSK 840/07, LEX nr 489090.

¹⁴ K. Stopka, *Zasada subsydiarności a prawo do świadczeń z pomocy społecznej*, Sam. Teryt. 2008/11, s. 41.

¹⁵ Por. M. Andrzejewski, *Świadczenia socjalne a obowiązki alimentacyjne członków rodziny w świetle zasady pomocniczości*, PiZS 2019/11, s. 23–28; K. Stopka, *Zasada...*, s. 87; I. Sierpowska, A. Malicka-Ochtera, *Obowiązek alimentacyjny dzieci wobec rodziców a prawo do świadczeń z pomocy społecznej*, Pr. Soc. 2018/3, s. 104–108.

na pierwotny charakter zobowiązania alimentacyjnego względem świadczeń z pomocy społecznej. Wynika to zarówno z natury samej pomocy społecznej, jak i z bezwzględnie obowiązujących norm prawa alimentacyjnego oraz z charakteru praw i obowiązków alimentacyjnych powstających *ex lege*¹⁶. W wyroku z 27.05.2015 r., I SA/Wa 139/15, LEX nr 1818565, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że świadczenia z pomocy społecznej mają charakter pomocniczy, tzn. są przyznawane w zakresie, w jakim osoby ubiegające się o nie własnym staraniem nie mogą zaspokoić swoich potrzeb. Jeżeli osobie wnioskującej przysługuje świadczenie wynikające z obowiązku alimentacyjnego, to w pierwszej kolejności środki utrzymania powinny pochodzić właśnie z tego źródła. W myśl bowiem art. 128 k.r.o. obowiązek dostarczania środków utrzymania obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Rezygnacja z ustanowienia alimentów nie może oznaczać, że ciężar utrzymania ma pokrywać państwo w ramach środków przeznaczonych na pomoc społeczną. Takie założenie byłoby sprzeczne ze społeczną funkcją obowiązku alimentacyjnego, u podstaw którego leży przekonanie o słuszności udzielania przez dzieci pomocy rodzicom w zabezpieczeniu ich egzystencji¹⁷.

Jako możliwości przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych należałoby również wymienić posiadane wykształcenie, kwalifikacje oraz właściwości psychofizyczne¹⁸. W orzecznictwie i literaturze podkreśla się, iż samo stwierdzenie faktu, że podmiot ubiegający się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej nie wykorzystał własnych możliwości i uprawnień, stanowi przesłankę oddalenia skargi o odmowę przyznania pomocy¹⁹. Ustawową przesłanką korzystania z pomocy społecznej, bez względu na rodzaj świadczenia, jest nie tylko pozostawanie osoby czy rodziny w trudnej sytuacji życiowej, lecz także wykazanie przez starających się o taką pomoc, że ze swej strony podjęli starania, które przy uwzględnieniu ich możliwości, zasobów i uprawnień nie pozwoliły jednak na przezwycięzenie tych trudności. Biernie oczekiwanie na świadczenie pomocy społecznej, bez wykazania aktywności w rozwiązaniu swej trudnej sytuacji, nie uprawnia do świadczenia²⁰. Wyrazem bierności, a zarazem zaprzeczeniem subsydiarnej roli pomocy społecznej jest składanie kolejnych wniosków o świadczenia²¹, permanentne korzystanie z jej zasobów oraz podejmowanie prób uczynienia ze świadczeń stałego źródła dochodu²². Pomocniczość wyraża się również w doraźnym charakterze wsparcia²³.

¹⁶ Por. T. Smoczyński, *Alimentacja członków rodziny w świetle systemu zabezpieczenia społecznego*, Ossolineum 1989, s. 207–208; M. Andrzejewski, *Świadczenia z pomocy społecznej a obowiązki alimentacyjne członków rodziny*, RPEiS 1999/3–4, s. 61.

¹⁷ A. Sylwestrzak, *Obowiązki dziecka wobec rodziców*, RPEiS 2001/3, s. 61–80.

¹⁸ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 15.07.2014 r., II SA/Ol 395/14, LEX nr 1490644.

¹⁹ Por. 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. 238.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2008 r., VIII SA/Wa 31/08, LEX nr 499735.

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 29.11.2013 r., II SA/Po 952/13, LEX nr 1401727.

²² Wyrok WSA w Krakowie z 25.02.2014 r., III SA/Kr 1062/13, LEX nr 1502670.

²³ Wyrok NSA z 2.04.2014 r., I OSK 507/13, LEX nr 1798151.

Z art. 2 wynika, że państwo udziela pomocy osobom potrzebującym niejako w ostatniej kolejności. W prawie zabezpieczenia społecznego pomoc społeczna jest ostatnią możliwością przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych. Poprzedzają ją z reguły świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, jak również zasiłki rodzinne czy pomoc dla bezrobotnych. Obrazowo zasadę tę przedstawia się w literaturze następująco: pomoc społeczna jest nisko umieszczoną siatką zabezpieczenia społecznego, która chroni przed twardym upadkiem na dno w razie osunięcia się ze szczebli społecznej drabiny i niezatrzymania się na wyższych poziomach ochrony, tj. na poziomie ubezpieczeń społecznych i kolejnych odrębnych uregulowań²⁴.

Organizowanie pomocy społecznej należy do obowiązków organów administracji publicznej, rządowej i samorządowej. Mimo że nie zostało to wyraźnie określone w art. 2 u.p.s., chodzi o administrację samorządu terytorialnego, na co wskazują dalsze postanowienia omawianego aktu oraz ustawodawstwo dotyczące samorządu terytorialnego. Zadania z zakresu pomocy społecznej zostały rozdzielone pomiędzy organy rządowe i samorządowe oraz między władze centralne i terenowe (regionalne i lokalne). Organizacją pomocy społecznej zajmują się z ramienia administracji rządowej: minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego oraz wojewoda, a także w niewielkim stopniu Rada Ministrów. Samorząd terytorialny reprezentują zaś w omawianej dziedzinie: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, a także rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Warto dodać, że odpowiednie kompetencje z zakresu pomocy społecznej w imieniu tych organów realizują upoważnione podmioty (np. kierownik ośrodka pomocy społecznej). Nie można również pominąć roli aparatu wykonawczego i pomocniczego, w szczególności urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego czy urzędu wojewódzkiego. Można zatem stwierdzić, że pomoc społeczna organizowana jest przez rozbudowaną siatkę organów i innych instytucji, które tworzą szeroko rozumianą administrację publiczną. Przynależność pomocy do administracji podkreśla również system działów administracji rządowej. W dziale „Zabezpieczenie społeczne” została umieszczona pomoc społeczna²⁵.

Wykonując zadania z zakresu pomocy społecznej, organy administracji publicznej mogą współpracować z podmiotami niepublicznymi. O ile dla administracji rządowej i samorządowej podejmowanie działań w sferze pomocy społecznej jest obowiązkowe (na co wskazuje m.in. konstrukcja art. 2 ust. 2), o tyle odpowiednia działalność podmiotów niepublicznych ma charakter dobrowolny. Do kategorii tych podmiotów ustawodawca zaliczył: organizacje społeczne i pozarządowe, kościoły (w tym zwłaszcza Kościoł katolicki), związki wyznaniowe, osoby fizyczne i osoby prawne. Można zauważyć, że wyliczenie podmiotów w art. 2 ust. 2 jest dość niefortunne, ustawodawca zastosował tam różne kryteria systematyzacji, np. pojęcia organizacji społecznych i pozarządowych czę-

²⁴ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 321.

²⁵ Art. 31 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.).

ściowo się pokrywają, kościoły i związki wyznaniowe są zaliczane do organizacji społecznych, a osoby prawne to również niektóre organizacje społeczne. W doktrynie prawa pojęcie organizacji społecznych i pozarządowych nie jest jednoznacznie definiowane²⁶. Sięgając do pojęć ustawowych, można powołać się na definicję organizacji pozarządowych zawartą w art. 3 ust. 2 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), zgodnie z którą organizacjami tymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i niedziałające w celu osiągnięcia zysku. Statusu organizacji pozarządowej nie mają: partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe i fundacje utworzone przez partie polityczne²⁷.

W literaturze organizacje społeczne definiuje się jako trwałe zrzeszenia osób fizycznych lub prawnych niewchodzące w skład szeroko rozumianego aparatu państwowego i zrazem niebędące spółkami prawa prywatnego. Zalicza się do nich: stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe, społeczno-zawodowe organizacje rolników, samorządy, związki wyznaniowe²⁸. W literaturze i ustawodawstwie pojęcie organizacji społecznych i pozarządowych nie jest jednolicie definiowane, a katalogi podmiotów będących tymi organizacjami należy uznać za przykładowe. Podobnie koncepcja omawianych podmiotów przedstawia się w ustawie o pomocy społecznej, o czym świadczy m.in. wymienianie związków wyznaniowych obok organizacji społecznych. O podmiotach niepublicznych ustawodawca wspomina wielokrotnie, choć dość niekonsekwentnie. Należy tu chociażby przywołać art. 25 i 57 u.p.s. W regulacjach tych związki wyznaniowe i stowarzyszenia wymieniane są obok organizacji społecznych, choć nie kwestionuje się sklasyfikowania ich w kategorii organizacji społecznych²⁹.

Działalność podmiotów niepublicznych sytuowana jest często w ramach sektora *non profit*. Możliwości rynku i państwa nie zawsze wystarczają, by zaspokoić ludzkie potrzeby. Problem ten dostrzega również ustawodawca, powołując się w art. 2 ust. 2 u.p.s. na współpracę organów administracji rządowej i samorządowej z podmiotami niepublicznymi. Podmioty te, działające w sektorze *non profit*, usytuowane są pomiędzy państwem a rynkiem i mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych. „Nawet, gdy używa się wobec nich terminu III sektor, nie znaczy to, że jest to sektor tej

²⁶ Zob. na temat definicji i typologii organizacji rządowych: P. Kledzik, *Działalność organizacji pozarządowych na rzecz realizacji celów publicznych*, Warszawa 2013, s. 20 i n.

²⁷ Art. 3 u.d.p.p. Na temat braku tożsamości pojęć organizacji społecznych i pozarządowych zob. uchwała NSA z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37.

²⁸ R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 200.

²⁹ Zob. E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 18 i n.

samej rangi co sektor rynkowy czy rządowy³⁰. W ustawie o pomocy społecznej podmioty niepubliczne postrzegane są jako instytucje wspomagające organy władzy. Współpraca ma się zaś odbywać na zasadzie partnerstwa. Podmioty te powinny być postrzegane nie jako rywale organów administracji odbierające im środki publiczne, ale jako jednostki współdziałające i wspierające. Stanowisko to potwierdza również orzecznictwo sądowe. W wyroku z 4.06.2001 r., II SA/Kr 911/01, Sam. Teryt. 2002/6, s. 49, NSA w Krakowie stwierdził, że zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności organów gminy względem wspólnoty, pojedynczych obywateli i ich organizacji pozarządowych ustawowym obowiązkiem gminy jest poszukiwanie optymalnych metod współpracy z podmiotami zajmującymi się świadczeniem pomocy społecznej.

W dziedzinie pomocy społecznej dużą aktywnością odznaczają się fundacje i stowarzyszenia. Wiele z nich wśród celów statutowych ma pomoc osobom potrzebującym i realizuje zadania mieszczące się w zakresie pomocy społecznej. Przykładowo fundacja może być ustanowiona dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, m.in. w zakresie ochrony zdrowia lub pomocy społecznej. Nie można również pomijać roli kościołów, zwłaszcza Kościoła katolickiego, w zaspokajaniu potrzeb publicznych, działalności dobroczynnej i opiekuńczej. Odgrywają one istotną rolę w dziedzinie kształcenia, ochrony zdrowia i pomocy społecznej (prowadzenie noclegowni, hospicjów, organizacja posiłków, pomocy rzeczowej i inne). W sferze organizacji usług publicznych coraz ważniejsze miejsce zajmują osoby fizyczne. Na ich działalność w dziedzinie pomocy społecznej ustawodawca zwraca uwagę wielokrotnie, wymieniając je w art. 2 u.p.s. jako podmioty współpracujące z organami publicznymi, a także przewidując możliwość prowadzenia prywatnych placówek socjalnych (rodzinnych domów dziecka, rodzinnych domów pomocy, placówek zapewniających całonocną opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i osobom w podeszłym wieku).

W myśl komentowanego przepisu działalność podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej polega na współpracy z organami administracji publicznej na zasadzie partnerstwa. Współpraca musi być zatem oparta na zgodnej woli dwóch stron, ukierunkowana na wspólne działanie i osiągnięcie wspólnego celu. Nie wyklucza to jednak władczej ingerencji ze strony organu, polegającej m.in. na wydawaniu i cofaniu zezwoleń czy przeprowadzaniu kontroli³¹. Artykuł 2 ust. 2 u.p.s. zawiera ogólną regulację na temat dopuszczenia podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań publicznych, szczegółów dostarczają kolejne przepisy. Na ich podstawie można wskazać następujące formy aktywności tych podmiotów w pomocy społecznej: wykonywanie zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej z dotacją lub dofinansowaniem ich realizacji ze środków publicznych, prowadzenie domów pomocy społecznej i mieszkań chronionych, prowadze-

³⁰ S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych* [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, wybór i oprac. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003, s. 63.

³¹ W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 151.

nie rodzinnych domów pomocy, prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym i w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej³².

W konkluzji należy zaznaczyć dwuczłonowość definicji pomocy społecznej zawartej w art. 2 u.p.s., określającej istotę i cel tej pomocy oraz podmioty uczestniczące w jej organizowaniu. Określenie pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa i zobowiązanie administracji publicznej do jej organizowania sytuują pomoc społeczną wśród zadań państwa, wyrażając obowiązek zapewnienia socjalnej ochrony rodzinie i jednostce. Należy mieć jednak na uwadze to, że powinności państwa muszą być realizowane w duchu zasady pomocniczości.

Art. 3. [Zasady i cele pomocy społecznej]

- 1. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.**
- 2. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.**
- 3. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.**
- 4. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.**

Artykuł 3 ustanawia kolejne zasady i cele pomocy społecznej. Przed ich analizą warto zwrócić uwagę na wielokrotnie wymieniane w tej regulacji kategorie świadczeniobiorców, którymi są osoba i rodzina. Bliższa analiza tych podmiotów nastąpi w komentarzu do art. 6 u.p.s. W tym miejscu trzeba jednak podkreślić, że pomoc społeczna może być kierowana zarówno do konkretnych osób fizycznych, jak i do podmiotu zbiorowego – rodziny.

Zadaniem pomocy społecznej jest nie tylko udzielenie wsparcia w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, ale również niedopuszczenie do jej powstania. Problem ten ustawodawca sygnalizuje w dwóch pierwszych ustępach komentowanego artykułu. Udzielenie wsparcia polegającego na zaspokojeniu niezbędnej potrzeby bytowej może pomóc przezwyciężyć trudną sytuację, jak również nie dopuścić do niej.

³² Obecnie poza ustawą o pomocy społecznej funkcjonują takie podmioty niepubliczne jak rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka.

Zwraca się tu uwagę na rolę prewencji, która nie tylko pozwala zapobiegać problemom, ale również obniża koszty udzielania pomocy. Jednakże działalność prewencyjna w tej dziedzinie jest zupełnie niedoceniana, a jej realizacja napotyka wiele przeszkód. Głównie dotyczą one niedostatków kadrowych, braku środków finansowych i ciągle jeszcze słabego współdziałania różnych instytucji pomocy społecznej. Do wzmocnienia roli profilaktyki w pomocy społecznej potrzebne jest większe zaangażowanie samych pracowników służb socjalnych, ale również nauczycieli, pedagogów, Policji, sędziów, kuratorów sądowych. W praktyce system pomocy nakierowany jest na działania naprawcze, a ciężar prewencji leży poza jego obecnymi możliwościami. Zadania sprowadzające się do zapobiegania trudnym sytuacjom życiowym, choć obciążają państwo i samorządy terytorialne, wykraczają poza zakres działalności instytucji pomocy społecznej i jej prawnej regulacji. Prewencja jest raczej domeną polityki społecznej, a nie pomocy społecznej³³.

Sprowadzenie celu pomocy społecznej wyłącznie do zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych beneficjentów przez dostarczanie im określonych dóbr nie jest poprawne. Zadania podmiotów administrujących w tym zakresie są o wiele bardziej złożone. W myśl art. 3 ust. 1 u.p.s. pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Wspieranie świadczeniobiorców w wysiłkach prowadzących do zaspokojenia potrzeb bytowych wskazuje na subsydiarną rolę pomocy społecznej, symbolizuje również przysłowiową wędkę, a nie rybę, w którą powinno się wyposażać świadczeniobiorcę. Rolą administracji publicznej jest zatem w pierwszej kolejności celowe wspieranie osoby (rodziny), tak by stała się ona samowystarczalna. Niezbędne jest przy tym zaangażowanie osoby zainteresowanej, wykazanie inicjatywy i odpowiedzialności, w przeciwnym wypadku administracja zamiast wspierać w wysiłkach będzie te wysiłki zastępować³⁴. Takie ujęcie obowiązków administracji koresponduje wyraźnie z zasadą pomocniczości oraz z nakazem uprzedniego wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Nie negując tej roli, trzeba jednak zaznaczyć, że pomoc ta nie tylko wspiera w wysiłkach, ale również zaspokaja potrzeby swoich podopiecznych przez dobra materialne. Na takie znaczenie wskazuje druga część powołanego przepisu, gdzie mowa jest o stworzeniu warunków odpowiadających godności człowieka. Działania administracji powinny być podejmowane wówczas, gdy predyspozycje czy zaradność podopiecznych są niewystarczające, gdy zagrożony jest byt tych osób lub członków rodziny pozostających na ich utrzymaniu, a wtedy subsydiarne towarzyszenie w wysiłkach podejmowanych (lub nie) przez osoby niewydolne i niesamodzielne może okazać się niewystarczające. Wówczas organy administracji udzielają świadczenia zaspokajającego konkretną potrzebę życiową. Należy dodać, że zaspokajanie potrzeb nie ma z reguły charakteru permanentnego, co zarazem może być odczyty-

³³ J. Jończyk, *Prawo...*, s. 324.

³⁴ W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa...*, s. 18.

wane jako zachęta dla świadczeniobiorców do podejmowania wysiłków zmierzających do uniezależnienia się od pomocy i osiągnięcia samowystarczalności.

Kolejną kwestią wymagającą rozwinięcia jest katalog potrzeb w pomocy społecznej, zakres i stopień ich zaspokajania. Ustawodawca wyraźnie zaznacza, że przedmiotem zainteresowania pomocy społecznej są potrzeby niezbędne (art. 16 ust. 2, art. 39 ust. 1, art. 51 ust. 1, art. 58 ust. 1, art. 119 ust. 1 pkt 6 u.p.s.). I choć w niektórych przepisach nie ma mowy o niezbędności, to nie ulega wątpliwości, że istota pomocy społecznej finansowanej ze środków publicznych sprowadza się do zaspokajania właśnie takich potrzeb. Stwierdzenie, że celem pomocy społecznej jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych, wskazuje, zdaniem H. Szurgacza, że organy pomocy uruchamiają stosowne działania w sytuacjach, w których zostały zagrożone podstawowe warunki egzystencji człowieka lub też jakość życia obniżyła się poniżej społecznie akceptowanego minimum³⁵. W normowaniu potrzeb pojawia się pojęcie prawnie niedookreślone, szacunkowe. Według W. Maciejki potrzeba niezbędna to taka, „bez której nie mogłoby być zachowane minimum standardów bytowania człowieka”³⁶. Dalej autor stwierdza, że pod tym pojęciem należy rozumieć potrzebę usprawiedliwioną ze względu na zachowanie życia, zdrowia, a także odgrywania ról społecznych, możliwości zarobkowania i pełnienia funkcji członka rodziny. Jest to potrzeba uzasadniona podstawowym katalogiem dóbr zasługujących na ochronę, z założenia konsumująca się jednorazowo, której zadość czyni zaspokojenie jej w minimalnym standardzie³⁷. Według E. Kuleszy niezbędność powinna być odnoszona do biologicznej egzystencji, a także do zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych³⁸.

Ewolucja pomocy społecznej wskazuje na zmianę oceny niezbędnych potrzeb, co związane było m.in. z podnoszeniem standardu życia. Początkowo udzielanie wsparcia sprowadzało się do zapewnienia minimum biologicznego, które z czasem zostało wyparte przez minimum socjalne. Przez długi czas dobroczynność, a później opieka społeczna udzielały pomocy, by umożliwić przeżycie, a nie godne życie, zaś niezbędne potrzeby bytowe były traktowane jako absolutne minimum konieczne do egzystencji. Dziś pomocy społecznej nie można utożsamiać wyłącznie z pomocą dla ubogich oraz ludzi, którzy utracili zdolność do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb. Chodzi nie tylko o ochronę przed głodem, ale o takie zaspokojenie potrzeb jednostki, aby jej sytuacja nie odróżniała się w sposób rażący od sytuacji innych członków społeczeństwa³⁹. Zmiany polityki społecznej i regulacji prawnych, wzbogacanie katalogu świadczeń i podnoszenie ich wartości wpłynęły na zmianę sposobu interpretowania niezbędnych potrzeb świad-

³⁵ J. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 39.

³⁶ W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa...*, s. 18.

³⁷ W. Maciejko [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa...*, s. 192.

³⁸ E. Kulesza, *Uwagi o modelu pomocy społecznej ukształtowanym ustawą z 29.11.1990 roku*, AUL 1993, Folia Iuridica nr 58, s. 272.

³⁹ E. Knosala, *Zadania współczesnej administracji publicznej* [w:] *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005, s. 38.

czeniuobiorców. Ocena, czy dana potrzeba powinna być uznana za niezbędną, wymaga indywidualnego podejścia. To, co w jednym przypadku oceniane jest jako niezgodne z celami pomocy społecznej, w innym może być uznane za potrzebę niezbędną. Wiele interesujących spostrzeżeń w tej kwestii dostarcza orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo za dopuszczalną prawnie sąd uznał możliwość przyznania stronie pomocy finansowej na pokrycie kosztów dojazdu do sądu na rozprawę. Uzasadnieniem takiego stanowiska było to, że udział w rozprawie, której wynik mógł spowodować poprawę sytuacji materialnej strony, może być potraktowany jako wykorzystywanie przez stronę możliwości poprawy sytuacji bytowej w drodze własnych działań w rozumieniu art. 4 u.p.s.⁴⁰

Katalog potrzeb, których zaspokajaniem zajmuje się pomoc społeczna, nie został bezpośrednio sformułowany w ustawie, można go ustalić na podstawie rodzajów świadczeń oraz okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Wśród potrzeb zaspokajanych przez pomoc społeczną należy wymienić potrzeby podstawowe związane z egzystencją, których zaspokojenie może być sprawą przeżycia. Chodzi o potrzebę zaspokojenia głodu, posiadania odzieży, a w dalszej kolejności również schronienia i pochówku. Warto dodać, że zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji branych pod uwagę przy ustalaniu progu interwencji socjalnej obejmuje wydatki na: żywność, mieszkanie, odzież i obuwie, edukację, ochronę zdrowia i higienę, transport i łączność oraz kulturę, sport i wypoczynek⁴¹. Oprócz podstawowych potrzeb egzystencjalnych pomoc społeczna zaspokaja potrzeby w zakresie opieki, wychowania, integracji i przystosowania, poczucia bezpieczeństwa, ochrony macierzyństwa i wielodzietności, ochrony ofiar handlu ludźmi. Przez świadczenia rzeczowe i finansowe zaspokajane są indywidualne potrzeby beneficjentów, takie jak np. brak opału, leków, żywności, sprzętu rehabilitacyjnego, konieczność przeprowadzenia drobnych remontów i inne. O ile niektóre potrzeby mogą być zaspokojone w sensie dosłownym, np. udzielenie schronienia, przekazanie ubrania, zorganizowanie pogrzebu, o tyle zaspokajanie innych może być jedynie stymulowane czy wspomagane przez struktury administracji. Udzielenie pomocy ze względu na bezdomność, bezrobocie, przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomanię może spowodować przezwyciężenie trudnej sytuacji, nie jest jednak bezpośrednim zaspokojeniem konkretnej potrzeby, ale jest raczej uruchomieniem działań, które do tego celu mają doprowadzić⁴². Przyczyny popadnięcia w sytuacje kryzysowe, a więc niejako czynniki wyzwalające potrzeby, nie mają znaczenia dla udzielenia pomocy. Jeśli jednak trudna sytuacja jest spowodowana określoną postawą osoby potrzebującej wsparcia (np. brak zainteresowania pracą zarobkową), to jest to okoliczność uzasadniająca odmowę udzielenia pomocy lub jej za-

⁴⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 6.06.2008 r., II SA/Łd 330/08, LEX nr 488499.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 7.10.2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1762).

⁴² Oprócz wskazanych celów pomocy społecznej można wymienić również: integrację osób ze środowiskiem, umacnianie więzi rodzinnych oraz prewencję sprawdzającą się do zapobiegania powstawaniu trudnych sytuacji życiowych połączonych z niemożliwością ich samodzielnego przezwyciężenia.

przestania. Zasadniczo przedmiotem zaspokojenia są potrzeby aktualne, a pomoc społeczna nie działa wstecz (chyba że ustawa wyraźnie to przewiduje), oznacza to m.in., że świadczenia pieniężne nie są przyznawane na pokrycie długów. Nie mogą być również przyznawane ze względu na sytuacje, które mogą wystąpić w przyszłości. Niedopuszczalne jest postępowanie, w którym organ planuje udzielenie pomocy w odległym terminie, zakładając, że sytuacja świadczeniobiorcy się nie poprawi. Nie można wydać decyzji o przyznaniu świadczenia (zasiłku celowego) z zaplanowaniem jego wypłaty za kilka miesięcy. Podobnie nie można planować wydania określonego z góry rozstrzygnięcia administracyjnego z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem. Warto podkreślić, że ewentualne roszczenia o świadczenia nie mogą być cedowane na osoby trzecie, wynika to z daleko idącej indywidualizacji potrzeb i dopasowywanych do nich form pomocy.

Innym problemem zasługującym na uwagę jest zakres i stopień zaspokojenia potrzeb. Liczba potrzeb człowieka jest nieograniczona, po zaspokojeniu jednych pojawiają się kolejne. Nieustanny wzrost potrzeb można tłumaczyć przyczynami obiektywnymi, takimi jak zmiany demograficzne, wzrost liczby ludzi starych, postęp techniczny, oraz względami subiektywnymi, tj. stopniowym rozbudzaniem potrzeb w miarę ich zaspokajania oraz upowszechnianiem się znamion postępu cywilizacyjnego ludzkości⁴³. Państwo nie jest w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb obywateli, a próby podejmowane w tym kierunku nieuchronnie prowadzą do kryzysu. Zakres i stopień zaspokajalności są różnicowane w poszczególnych obszarach działania administracji. Pomoc społeczna jest tym obszarem, w którym zaspokojenie wszystkich potrzeb rzeczywistych i potencjalnych świadczeniobiorców jest niemożliwe i w którym trudno o zadowolenie z działań administracji. Przyczyny takiego stanu rzeczy są różne, od braku środków na pomoc, przez niską efektywność administracji, po roszczeniowe postawy świadczeniobiorców, ich niechęć do aktywizacji i żądania zaspokojenia wręcz absurdalnych potrzeb. Należy również zaznaczyć, że niektóre potrzeby, nawet uzasadnione, nie są ujawniane ze względu na poczucie wstydu i obawę społecznej stygmatyzacji. Wśród osób niekorzystających z pomocy nie brakuje negatywnych opinii na jej temat, świadczeniobiorcy postrzegani są niejednokrotnie jako osoby wywodzące się ze środowisk patologicznych, prezentujące wyuczoną bezradność, niemające elementarnego poczucia społecznej sprawiedliwości.

W myśl ust. 1 art. 3 u.p.s. pomoc społeczna umożliwia życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Godność osoby ludzkiej jest dobrem osobistym podlegającym szczególnej ochronie w prawie pomocy społecznej. Godność ma rangę zasady i wartości konstytucyjnej. Artykuł 30 Konstytucji RP określa przyrodzoną i niezbywalną godność jako źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Godności się nie nabywa ani nie traci, po prostu jest ona częścią człowieczeństwa. Konstytucyjna zasada godności

⁴³ H. Sochacka-Krysiak, R. Małkowska, *Usługi społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 342.

jest wyznacznikiem rozwoju praw człowieka, pełni jednocześnie funkcję wzorca, ideału, do którego powinien dążyć ustawodawca⁴⁴. Godność jako kategoria interdyscyplinarna stanowi szczególną wartość człowieka pozostającego w relacjach z innymi ludźmi. Nadaje sens życiu, kształtuje pozytywny stosunek do siebie i otoczenia, motywuje do działań, uodparnia na próby manipulacji i zniewolenia, konstruktywnie wpływa na radzenie sobie w trudnych sytuacjach, oddziałuje wychowawczo, kształtuje odpowiedzialność⁴⁵.

Godność jest wartością fundamentalną dla całego porządku prawnego. Ma charakter naturalny i pierwotny w stosunku do państwa, co implikuje jej respektowanie przez ustawodawcę i organy władzy. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy absolutnie wszystkich. W związku z tym działania organów powinny uwzględniać autonomię jednostki i jej dążenie do samorealizacji. Przesłankami tak rozumianej godności są m.in. zapewnienie minimum materialnego umożliwiającego jednostce samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie oraz stworzenie człowiekowi szans na rozwój jego osobowości⁴⁶. Cele takie stara się realizować system pomocy społecznej, przez który państwo powinno zapewnić godne życie osobom będącym w trudnych sytuacjach, spychanym na margines społeczny. „Zarówno ci, którzy są w stanie zapracować na swoje utrzymanie i pokonywać problemy, jak i ci, którzy takiej możliwości z różnorodnych przyczyn nie mają, zachowują naturalne prawo do życia w godności”⁴⁷. Poszanowanie godności nie może dopuszczać żadnych form dyskryminacji, godność nie jest zależna od wieku, stanu umysłowego, poziomu rozwoju czy sytuacji materialnej. Jest to szczególnie ważne w funkcjonowaniu instytucji pomocy społecznej, do których często zwracają się osoby zepchnięte na społeczny margines. Godności nie są pozbawieni ludzie chorzy umysłowo, niepełnosprawni, analfabeci. Dotyczy to również osób, które popadły w nałogi (alkoholizm, narkomania) czy zostały pozbawione wolności. Godności nie należy również łączyć z obywatelstwem, przysługuje ona bowiem każdemu człowiekowi niezależnie od prawnej więzi z państwem⁴⁸. W ustawie o pomocy społecznej ustawodawca kilkakrotnie odwołuje się do tej wartości. Godność przywoływana jest przy określeniu poziomu usług świadczonych przez domy pomocy społecznej i niepubliczne placówki całodobowej opieki, przy wyznaczaniu zakresu pracy socjalnej i obowiązków pracownika socjalnego. Godność, będąca istotą człowieczeństwa, jest fundamentem systemu pomocy społecznej i nadrzędną wartością w udzielaniu wsparcia, jest wyjęta poza nawias wszystkich uregulowań i instytucji ustawy o pomocy społecznej⁴⁹.

⁴⁴ H. Zięba-Załucka, *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 497.

⁴⁵ M.T. Romer, *Godność człowieka w prawie pracy i pomocy społecznej* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 59.

⁴⁶ Wyrok TK z 4.04.2001 r., K 11/00, OTK 2001/3, poz. 54.

⁴⁷ M.T. Romer, *Godność...*, s. 61.

⁴⁸ K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998/5, s. 42.

⁴⁹ I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, s. 67.

Okoliczności uzasadniające świadczenie pomocy, takie jak: bezrobocie, niepełnosprawność, wiek, sieroctwo, bezdomność i inne, są powodem frustracji i braku poczucia godności. Pomoc społeczna, za pomocą rozbudowanego i zróżnicowanego systemu świadczeń, stara się udzielać nie tylko wsparcia materialnego, ale i psychicznego. Eliminacja bierności, działania integracyjne, motywowanie, rozwijanie operatywności, pobudzanie do samodzielnego działania bez wątpienia umacniają poczucie godności. Ogromne znaczenie dla ochrony godności ma jakość kontaktów osób poszukujących wsparcia z pracownikami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Powinni oni mieć odpowiednie kwalifikacje, a także cechy osobowości ułatwiające nawiązywanie kontaktów oraz kierować się poszanowaniem dobra i godności osób zwracających się o pomoc.

Mimo że ochrona godności osób i rodzin jest jedną z przewodnich myśli wyrażonych w ustawie o pomocy społecznej, to niektóre regulacje trudno pogodzić z tą fundamentalną wartością. Można mieć wątpliwości, czy minimalna wysokość zasiłku stałego – 30 zł – lub zasiłku okresowego (dla rodziny) – 20 zł miesięcznie – jest wyrazem poszanowania ludzkiej godności. Z drugiej strony, subiektywne poczucie godności nie zawsze idzie w parze z jej obiektywną oceną. W wyroku z 25.01.2012 r., II SA/Rz 1173/11, LEX nr 1107947, WSA w Rzeszowie nie uznał zarzutów skarżącego, jakoby zaproponowane mu warunki podpisania kontraktu socjalnego, w którego postanowieniach ujęto m.in.: prowadzenie trzeźwego trybu życia, utrzymywanie abstynencji, podjęcie i ukończenie terapii, leczenie chorób reumatycznych, regularne wizyty u lekarza i stosowanie się do jego zaleceń, poszukiwanie zatrudnienia zgodnie z posiadanym orzeczeniem o niepełnosprawności, nie pozwalały mu zachować godności człowieka. W innej sprawie NSA uznał za chybiony zarzut skargi kasacyjnej, z którego wynikało przekonanie, że pracownik organu pomocy społecznej naruszył godność osobistą skarżącej legitymującej się wyższym wykształceniem, przedstawiając propozycję pracy fizycznej⁵⁰.

Przywołanie analizowanej wartości w kontekście funkcjonowania systemu pomocy społecznej wydaje się istotne z kilku powodów. Po pierwsze, godność pozwala postrzegać człowieka jako autonomiczną jednostkę mającą prawo do samodzielnego kierowania swoim życiem i ponoszenia za nie odpowiedzialności. Po drugie, godność i jej ochrona może być uzasadnieniem ingerencji w wolność człowieka, w sytuacji gdy udziela się pomocy wbrew jego woli.

W ust. 3 analizowanego artykułu ustawodawca wymaga, by rodzaj, forma i rozmiar świadczenia były dostosowane do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Obowiązek dostosowywania pomocy do konkretnej sytuacji i indywidualnego beneficjenta łączy się z zasadami indywidualizacji i typizacji świadczeń. Niegdyś w pomocy społecznej dominowała indywidualizacja świadczeń, którą z czasem zaczęła wypierać typizacja form wsparcia. Dawniej indywidualizacja rozumiana była jako pewien rodzaj

⁵⁰ Wyrok NSA z 5.02.2010 r., I OSK 1255/09, LEX nr 594997.

dowolności kształtowania rodzaju udzielanej pomocy. Podmioty przyznające świadczenia ustalały je w zależności od potrzeb, a pomoc ta miała często charakter spontaniczny, zróżnicowany, nie zawsze respektujący zasadę równości wobec prawa. Wzrost liczby beneficjentów, rozwój demokracji i idei państwa prawa podkreślały potrzebę stworzenia obiektywnych kryteriów i zasad udzielania pomocy oraz prawnego uregulowania przy najmniej pewnych typów świadczeń. W ten sposób indywidualizacja została ograniczona przez typizację świadczeń. Współcześnie zasada indywidualizacji odgrywa jednak nadal znaczącą rolę w pomocy społecznej. Po pierwsze, odróżnia ona tę pomoc od ubezpieczeń społecznych, w których rodzaje świadczeń są ściśle określone przepisami prawa i są zależne od zdarzenia losowego, bez możliwości „dopasowania” wsparcia do jednostkowych przypadków. Po drugie, indywidualizacja świadczeń umożliwia wypełnienie celów pomocy społecznej, zwłaszcza przez aktywizowanie jej beneficjentów. Najważniejszą cechą omawianej zasady jest elastyczność w dostosowaniu form pomocy do konkretnych sytuacji i indywidualnych potrzeb. Stwarza również możliwości modyfikacji świadczeń, ich ograniczenia lub zmiany formy (np. pieniężne na niepieniężne). Podstawowym instrumentem umożliwiającym odpowiednie dopasowanie rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do rzeczywistej sytuacji jest wywiad środowiskowy. Słusznie podkreśla H. Szurgacz, że indywidualizacja świadczeń jest traktowana jako jednoznacznie pozytywna wartość prawa pomocy społecznej. Cechują ją wielostronność oraz możliwość dostosowania się do zmiennych okoliczności. Jednakże z zasadą tą związane są również pewne niebezpieczeństwa i niedogodności w stosowaniu. W szczególności realne jest niebezpieczeństwo dowolności przyznawania świadczeń⁵¹. K.W. Frieske wskazuje jeszcze inne zagrożenia związane z analizowaną zasadą. Otóż zdaniem autora indywidualizacja świadczeń „oznacza praktyczną rezygnację z idei uniwersalnych praw socjalnych. Obarczając obie strony, to jest świadczeniobiorcę i pracownika socjalnego, koniecznością wynegocjowania najtrafniejszej formy pomocy, nie tylko kwestionujemy myśl o tym, że coś się komuś należy jako prawo, ale też przyznajemy pracownikom socjalnym ogromne i jednocześnie trudne do precyzyjnego określenia możliwości interweniowania w indywidualne biografie”⁵².

Ostatnie postanowienia omawianego artykułu wskazują na to, że potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeśli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Możliwości zaś zależą głównie od posiadanych środków finansowych. Można zatem wnioskować, że podmiot przyznający pomoc może jej odmówić, jeżeli nie ma na ten cel środków. Należy jednak wykazać ostrożność w formułowaniu tak radykalnych tez, nie można bowiem odmówić świadczenia, z którym łączy się publiczne prawo podmiotowe (np. zasiłku stałego), powołując się na art. 3 ust. 4. Do problemu tego wraca ustawodawca w art. 16 ust. 2 u.p.s., jednoznacznie wyrażając obowiązki gminy i powiatu w zakresie udzielania pomocy. Posta-

⁵¹ H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 44 i n.

⁵² K.W. Frieske, *Kontrowersje wokół instytucji pomocy społecznej*, Pol. Społ. 1998/7, s. 13.

nowienia zawarte w ust. 4 art. 4 u.p.s. należy traktować raczej jako pewien zakres swobody, przyznany podmiotom organizującym pomoc społeczną, która umożliwia m.in. dokonanie klasyfikacji potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów, ustalenie priorytetów, zróżnicowanie rozmiaru świadczeń.

W orzecznictwie zwraca się uwagę, że pomoc społeczna zależy nie tylko od potrzeb osoby ubiegającej się o świadczenie, ale także od aktualnej sytuacji finansowej ośrodka pomocy społecznej. Ośrodek ten ma objąć pomocą wszystkich, którzy spełniają warunki do jej otrzymania, i oczywiste jest, że udzielając pomocy, może uwzględnić swoje możliwości finansowe⁵³. Sądy podkreślają, że organ bezpośrednio zajmujący się rozdziałem środków z tytułu pomocy społecznej jest najlepiej zorientowany w zakresie pomocy niezbędnej dla każdego uprawnionego, ale także w możliwościach finansowych pozwalających na zaspokojenie tych potrzeb. Kiedy środki przekazywane z budżetu nie wystarczają dla wszystkich potrzebujących, rzeczą właściwych organów jest wyważenie przyznawanej pomocy, a więc uwzględnianie sytuacji subiektywnej uprawnionych i sytuacji obiektywnej⁵⁴. Podobne stanowisko wyraził WSA w Bydgoszczy w wyroku z 24.09.2008 r., II SA/Bd 578/08, LEX nr 535004, wskazując, że brak wystarczających środków na pokrycie całości zgłoszonych wniosków o świadczenia uprawnia organ do adekwatnego ograniczenia pomocy. Organ zajmujący się dystrybucją świadczeń w ramach pomocy społecznej musi nimi tak dysponować, aby nie dopuścić do rażących dysproporcji w rozmiarze świadczeń przyznawanych osobom uprawnionym. Podział środków, którymi dysponuje dany ośrodek pomocy społecznej, na świadczenia o charakterze uznaniowym musi uwzględniać konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa. Z punktu widzenia tej zasady istotne jest, by decyzje uznaniowe nie nosiły cech dowolności, by opierały się na rzetelnym materiale dowodowym oraz by organ dysponujący ograniczonymi środkami racjonalnie je wydatkował. Pomocne w zachowaniu zasady równości może być obniżenie wysokości świadczeń lub kryteriów dochodowych albo ustalenie hierarchii potrzeb i kolejności ich zaspokajania. Za sprzeczne z zasadą równości należy uznać przyznawanie świadczeń w kolejności zgłaszanych wniosków. Warto dodać, że racjonalność wydatkowania środków odnosi się również do wielości potrzeb różnych świadczeniobiorców. W wyroku z 19.02.2013 r., II SA/Ol 32/13, LEX nr 1286993, WSA w Olsztynie orzekł, że „ograniczone środki finansowe, jakimi dysponuje organ, winny trafić do jak największej liczby osób potrzebujących. Nie można pomocy skoncentrować na finansowaniu potrzeb tylko jednej osoby, choćby jej sytuacja materialna była najtrudniejsza”. Organ ma obowiązek dokonać oceny nie tylko sytuacji strony, ale także ilości i rodzaju skierowanych do niej form pomocy. W związku z ograniczonymi środkami organ musi uwzględniać wysokość już przyznanych świadczeń i dokonywać stosownego rozdziału funduszy tak, aby z pomocy społecznej skorzystała

⁵³ Zob. m.in.: wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2006 r., I SA/Wa 445/06, LEX nr 197469; wyrok WSA w Warszawie z 8.12.2006 r., I SA/Wa 1515/06, LEX nr 320619; wyrok WSA w Gdańsku z 13.03.2008 r., II SA/Gd 796/07, LEX nr 369001; wyrok WSA w Krakowie z 6.07.2022 r., III SA/Kr 1509/21, LEX nr 3404487.

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 29.11.2013 r., II SA/Po 952/13, LEX nr 1401727.

jak największa liczba podopiecznych, gdyż tylko takie postępowanie jest zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadami wynikającymi z art. 3 ust. 3 i 4 u.p.s.”. Z przytoczonego orzecznictwa wynika, że sprawą wielkiej wagi jest ocenianie zasad pomocy społecznej przez pryzmat zasad konstytucyjnych. Dowodzi tego również wyrok z 10.01.2014 r., I OSK 1561/12, LEX nr 1991217, w którym NSA wyraził pogląd, że oczywiste jest, iż „środki pozostające w dyspozycji pomocy społecznej są ograniczone, a więc powinny być rozdysponowywane w sposób racjonalny, przede wszystkim z uwzględnieniem zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i solidarności (preambuła Konstytucji) oraz zasady mówiącej, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Nawet bowiem niewielkie kwoty powinny być rozdzielane między potrzebujących w sposób sprawiedliwy, stosownie do uzasadnionych potrzeb wszystkich wnioskodawców, z uwzględnieniem możliwości finansowych państwa”.

Brak wystarczających środków finansowych na udzielenie pomocy może być, zdaniem sądu, traktowany jako kategoria interesu społecznego i stanowić samodzielną przesłankę decyzji negatywnej, nieprzyznającej określonego uprawnienia stronie lub ograniczającej to uprawnienie⁵⁵. Wydając decyzję w podobnych sytuacjach, organ powinien mieć na względzie zasadę oceniania i równoważenia dwóch interesów: indywidualnego i społecznego. W pełni należy podzielić stanowisko sądu podkreślające konieczność gromadzenia materiału dowodowego i uzasadniania faktów, na których oparł rozstrzygnięcie, w tym braku środków na przyznanie pomocy. Okoliczność dotycząca ograniczonych możliwości płatniczych organu pomocy społecznej powinna jednoznacznie wynikać z ustaleń czynionych w wydawanej przez niego decyzji. Samo stwierdzenie braku takich środków jest niewystarczające, organ prowadzący postępowanie ma bowiem obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w takim stopniu, ażeby należycie ustalić stan faktyczny, to jest zgodnie z rzeczywistością (art. 7 i 77 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.). Powyższy obowiązek dotyczy zatem nie tylko ustalenia przesłanek, jakie w świetle przepisów ustawy o pomocy społecznej powinna spełniać osoba zainteresowana, aby móc przyznać jej świadczenie, lecz także postępowania wyjaśniającego, dotyczącego pozostałych okoliczności decydujących o odmowie przyznania pomocy⁵⁶.

Art. 4. [Zasada współdziałania]

Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

⁵⁵ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 16.11.2007 r., IV SA/Wr 450/07, LEX nr 340497.

⁵⁶ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 10.04.2002 r., I SA 3098/01, LEX nr 83731.

Współdziałanie w rozwiązywaniu trudnych sytuacji osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej wymaga zaangażowania co najmniej dwóch podmiotów. Komentowany przepis nie wskazuje, o jakie podmioty dokładnie tu chodzi. Członkowie rodziny mogą współdziałać ze sobą, przede wszystkim zaś świadczeniobiorca powinien współpracować z instytucją udzielającą pomocy, reprezentowaną przez konkretnych przedstawicieli. Powinność współdziałania wyznacza określone obowiązki nie tylko dla świadczeniobiorcy, ale również dla pracownika socjalnego⁵⁷. Jednakże w przypadku tych ostatnich nie przewidziano w ustawie o pomocy społecznej żadnych mechanizmów dyscyplinujących ani innych konsekwencji wynikających z biernej postawy pracownika socjalnego. W takich sytuacjach należałoby odwołać się do środków dostępnych na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Problematyka współdziałania świadczeniobiorcy z organem pomocy społecznej poruszana jest w ustawie kilkakrotnie. Przede wszystkim wymieniana jest wśród zasad i celów pomocy społecznej (art. 4). Brak współdziałania osób korzystających z pomocy może być podstawą weryfikacji decyzji przyznających świadczenia, może też przesądzić o odmowie ich udzielenia (art. 11). Pośrednio obowiązek współdziałania sygnalizowany jest przy czynnościach konsensualnych, zwłaszcza przy zawieraniu i realizacji kontraktu socjalnego oraz indywidualnych programów integracji, usamodzielnienia i wychodzenia z bezdomności. Artykuł 4 jako jeden z celów pomocy społecznej wymienia aktywizację świadczeniobiorców. Analizowana ustawa zakłada, że celem pomocy społecznej nie jest trwałe wyręczenie beneficjenta w zaspokajaniu jego potrzeb bytowych, ale udzielanie wsparcia po to, aby jak najszybciej był on w stanie samodzielnie zaspokajać swe potrzeby. Pomoc ma charakter przejściowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności (subsydiarna redukcja). Taka rola pomocy społecznej stawia przede wszystkim na edukację jej beneficjentów. Powinna ona wzmocnić ich odpowiedzialność oraz uświadomić im prawo do samostanowienia. Istotne jest również przeciwdziałanie uzależnieniu od pomocy społecznej. Wsparcie powinno przyjmować postać tzw. pomocy do samopomocy (subsidiarne towarzyszenie). Przy współpracy beneficjenta należy wykształcić u niego poczucie odpowiedzialności i wskazać mu możliwości samodzielnego radzenia sobie z problemami. Obowiązek współdziałania świadczeniobiorców z jednostkami i pracownikami pomocy społecznej został wielokrotnie zaakcentowany w ustawie, niemniej przepisy dokładnie nie wskazują sposobu jego realizacji. Przez współdziałanie osoby ubiegającej się o pomoc (lub korzystającej z niej) należy rozumieć gotowość do podjęcia współpracy z pracownikiem socjalnym oraz skorzystanie z uzasadnionych i rozsądnych propozycji pracownika socjalnego, pomagających osobie lub rodzinie przezwyciężyć trudne sytuacje życiowe⁵⁸. Obowiązek współdziałania przedstawia się różnie w zależności od formy po-

⁵⁷ Wyrok NSA z 15.01.2016 r., I OSK 1381/14, LEX nr 2032711.

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 18.11.2010 r., I SA/Wa 551/10, LEX nr 750844; wyrok WSA w Krakowie z 9.11.2010 r., III SA/Kr 1188/09, LEX nr 756872; wyrok WSA w Krakowie z 9.12.2013 r., III SA/Kr 555/13, LEX nr 1493379.

mocy. Niektóre świadczenia charakteryzuje opiekuńczość, inne bez zaangażowania ich adresata nie mają racji bytu. Wymóg współpracy zostaje w szczególności sprecyzowany w kontrakcie socjalnym. Niektórym ze świadczeń towarzyszą programy indywidualne, określające obowiązki świadczeniobiorcy w zamian za przyznaną pomoc. Programy te mogą być skierowane do bezdomnych, uchodźców, cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą oraz osób usamodzielnianych.

Egzekwowanie od świadczeniobiorcy obowiązku współdziałania jest niezwykle ważne, w przeciwnym bowiem wypadku pomoc będzie się ograniczać do prostego rozdawnictwa świadczeń i braku eliminacji źródeł problemów społecznych. Powinność współdziałania wyznacza określone obowiązki dla świadczeniobiorcy i pracownika socjalnego. Niestety, w praktyce beneficjenci często wykazują bierną postawę. Brak należytego współdziałania osoby zainteresowanej z pracownikami pomocy społecznej występuje m.in. wtedy, gdy zainteresowany zajmuje wobec organu pomocy społecznej postawę roszczeniową, odnosi się krytycznie do wszystkich czy też do większości działań organu, podaje w wątpliwość ich sensowność, żąda wyręczenia go w rozwiązywaniu jego problemów⁵⁹. Takie okoliczności mogą powodować odmowę przyznania świadczenia lub wstrzymanie wypłaty świadczeń pieniężnych (zob. uwagi do art. 11 i 106).

Za brak współdziałania mogą być uznane zachowania rzeczywistych i potencjalnych świadczeniobiorców wymienione w art. 11 ust. 2 u.p.s., takie jak: odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, stażu, szkolenia, robót publicznych czy prac społecznie użytecznych przez osobę bezrobotną, a także nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną. Mimo że art. 11 ust. 2 u.p.s. wymienia brak współdziałania jako odrębny przykład negatywnych zachowań świadczeniobiorców, to z punktu widzenia wykładni wskazanego przepisu nie budzi wątpliwości, iż pozostałe typy zachowań są przykładem szeroko rozumianego braku współdziałania osób starających się o pomoc lub z niej korzystających w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

Inspiracją dla interpretacji przepisów o współdziałaniu jest orzecznictwo sądowe. Sądy administracyjne oceniają problematykę współdziałania między innymi przez pryzmat rodzinnego wywiadu środowiskowego. Utrudnianie i uniemożliwianie jego przeprowadzenia bądź nieudzielanie informacji są przejawem braku współdziałania. Jak zauważył WSA w Poznaniu w wyroku z 10.10.2019 r., II SA/Po 336/19, LEX nr 2748370, „na stronie ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej spoczywa obowiązek umożliwienia organowi dokonania ustaleń faktycznych, zgodnie z art. 4, art. 106 ust. 4 i art. 107 ust. 1, 4a, 5 i 5b u.p.s. mających zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zatem, aby otrzymać pomoc społeczną, należy w tym kierunku powziąć pewne wysiłki. Zaś pierwszym wysiłkiem, jaki powinien uczynić ubiegający się o pomoc społeczną jest

⁵⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 6.07.2007 r., I SA/Wa 1929/06, LEX nr 376861.

udzielenie organowi pomocy w ustaleniu sytuacji faktycznej”. Można dodać, że obecnie uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji stanowi samodzielną podstawę do odmowy przyznania świadczenia. Jako inne przykłady braku współdziałania sądy wymieniają: nieprzedstawienie dowodów poniesionych wydatków, odmowę podjęcia pracy z powodu zbyt niskiego wynagrodzenia lub pracy nieodpowiadającej wysokim kwalifikacjom osoby starającej się o pomoc, wyrażenie gotowości podjęcia pracy jedynie na konkretnie wskazywanych stanowiskach, niewyrażenie zgody na konsultację psychologiczną, odmowę przyjęcia pomocy rzeczowej połączonej z żądaniem zamiany jej na świadczenie pieniężne, nieskorzystanie z oferty pracy mimo posiadanego zawodu i możliwości zatrudnienia oraz permanentne korzystanie ze świadczeń przy jednoczesnym braku jakiejkolwiek pomocy ze strony osoby zainteresowanej w likwidowaniu własnych problemów materialnych⁶⁰.

Za brak współdziałania nie może być jednak uznana jego nieumiejętność. Nawet gdy brak współdziałania jest ewidentny, to za przyznaniem pomocy społecznej mogą przemawiać jej cele. Brak możliwości przyznania pomocy musi być wykazany, nie może być to gołosłowny argument mający uzasadniać niechęć udzielenia pomocy z uwagi na trudności występujące w relacjach z osobą jej potrzebującą. Możliwości to nie tylko środki finansowe, ale każda inna forma, która pomoże w przezwyciężeniu trudnej sytuacji i będzie zapobiegać ponownemu wystąpieniu trudnej sytuacji⁶¹. Należy pamiętać, że obowiązek współdziałania musi być interpretowany z uwzględnieniem zasad i celów pomocy społecznej, z dostosowaniem do konkretnej sytuacji i osoby. Stąd też z dużą ostrożnością należy oceniać brak efektywnej współpracy z niektórymi świadczeniobiorcami, zwłaszcza osobami uzależnionymi czy niepełnosprawnymi intelektualnie.

Ważne jest, by odpowiednio dopasować rodzaj pomocy do rzeczywistych potrzeb. Przyznana pomoc w szczególności nie może uzależniać beneficjentów, jej świadczenia nie mogą być traktowane jako względnie stałe źródło dochodu. Takie postawy świadczeniobiorców są sprzeczne z zasadą pomocniczości, która kładzie nacisk na samodzielność jednostki, jej aktywność, kreatywność i odpowiedzialność za własny los. Współdziałanie ze świadczeniobiorcą, jego aktywizacja i usamodzielnianie pozwalają przeciwdziałać przekształceniu się pomocy społecznej w system prostego rozdawnictwa świadczeń. Ich celem jest skuteczne wpływanie na świadczeniobiorców, tak by samodzielnie starali się oni pokonywać życiowe trudności, a pomoc społeczną traktowali jedynie jako przejściowe źródło wsparcia.

⁶⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 3.11.2010 r., IV SA/Po 285/10, LEX nr 758473; wyrok NSA z 5.02.2010 r., I OSK 1255/09, LEX nr 594997; wyrok WSA w Gdańsku z 19.06.2008 r., II SA/Gd 295/08, LEX nr 509582; wyrok WSA w Gliwicach z 6.05.2008 r., IV SA/Gl 969/07, LEX nr 500769; wyrok NSA z 11.09.2007 r., I OSK 1864/06, LEX nr 496315; wyrok WSA w Poznaniu z 9.07.2020 r., II SA/Po 13/20, LEX nr 3042657.

⁶¹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 27.01.2000 r., I SA 1732/99, LEX nr 56607; wyrok WSA w Krakowie z 9.12.2013 r., III SA/Kr 424/13, LEX nr 1493368.

Art. 5. [Podmiotowe kryterium przyznawania świadczeń]

Prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje:

- 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - a) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2023 r. poz. 519, 185 i 547), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,
 - b) w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego;
- 3) mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2021 r. poz. 1697 oraz z 2023 r. poz. 547), posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomoc społeczna w pierwszej kolejności kierowana jest do obywateli polskich mieszkających i przebywających na terenie Polski. W myśl ustawy z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 465 ze zm.) obywatelstwo polskie nabywa się: 1) z mocy prawa; 2) przez nadanie obywatelstwa polskiego; 3) przez uznanie za obywatela polskiego; 4) przez przywrócenie obywatelstwa polskiego. Ponadto osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 ustawy z 9.11.2000 r. o repatriacji, Dz.U. z 2022 r. poz. 1105 ze zm.). Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie (art. 34 ust. 2 Konstytucji RP). Obywatelstwo polskie można ustalić na podstawie dowodu osobistego lub dokumentu paszportowego.

Drugi wymóg, od którego zależy prawo do świadczeń z pomocy społecznej, związany jest zasadą domicyliu. Obywatel polski, jak też cudzoziemiec ubiegający się o świadczenie z pomocy społecznej musi zamieszkiwać i przebywać na terenie RP.

Zgodnie z art. 25 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Na miejsce zamieszkania składają się dwa zasadnicze elementy: faktyczne przebywanie (*corpus*) i zamiar stałego pobytu (*animus*)⁶². Dla ustalenia miejsca zamieszkania niezbędny jest nie tylko fakt, że osoba stale przebywa w danej miejscowości, ale także to, że temu przebywaniu towarzyszy określony stan świadomości – zamiar stałego pobytu. Stały pobyt oznacza traktowanie określonej miejscowości jako centrum spraw życiowych danej osoby⁶³. W postanowieniu z 2.09.2010 r., I OW 74/10, LEX nr 741768, NSA stwierdził, że „o zamiarze stałego pobytu można mówić wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej. Wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga złożenia oświadczenia woli (nie jest czynnością prawną)”. W wyroku SA w Białymstoku z 13.08.2013 r., III AUa 1529/11, LEX nr 1356469, zauważono, że „przez pojęcie «zamiar stałego pobytu» należy rozumieć nie wolę wewnętrzną, ale wolę dającą się określić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności. Przy ustalaniu zamiaru nie można poprzestawać tylko na oświadczeniach zainteresowanej osoby”. Organ nie może ograniczyć się do bezkrytycznego przyjęcia oświadczenia dotyczącego zamiaru pobytu w danej miejscowości, „o ocenie charakteru pobytu decyduje bowiem nie tylko werbalna treść oświadczenia woli, lecz również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty”⁶⁴. Jeszcze dalej idącym poglądem dotyczącym składania oświadczeń w sprawie ustalenia miejsca zamieszkania jest stanowisko wyrażone przez WSA w Szczecinie w wyroku z 5.03.2015 r., II SA/Sz 1135/14, LEX nr 1760585, w którym sąd stwierdził, że „wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie jest czynnością prawną, a tym samym nie wymaga złożenia stosownego oświadczenia woli. Wystarczy, że zamiar taki wynika z zachowania danej osoby polegającej na ześrodkowaniu jej czynności życiowych w danej miejscowości. Samo zameldowanie nie dowodzi zamieszkiwania w danej miejscowości, czyli adres zameldowania nie przesądza o miejscu zamieszkania osoby fizycznej”. Dlatego też dla ustalenia właściwości miejscowej w sprawie świadczeń z pomocy społecznej fundamentalne znaczenie mają ustalenia faktyczne i obserwacje poczynione w trakcie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Warto nadmienić, że tymczasowa zmiana miejsca pobytu pozostaje generalnie bez wpływu na miejsce zamieszkania osoby fizycznej. W piśmiennictwie przyjmuje się, że nawet długotrwała przerwa w faktycznym przebywaniu w miejscu zamieszkania nie pozbawia danej osoby miejsca zamieszkania, o ile

⁶² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 192.

⁶³ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 95.

⁶⁴ C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 224.

przebywanie w nowym miejscu nie ma na celu założenia w nim ośrodka osobistych i majątkowych interesów⁶⁵. Zgodnie z art. 28 k.c. można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Nie oznacza ono dokładnego adresu, chodzi tu wyłącznie o miejscowość, w której dana osoba przebywa⁶⁶. Przepis ten ma jednak ograniczone zastosowanie na gruncie pomocy społecznej, ze względu na sposób definiowania bezdomności.

Miejsce zamieszkania nie musi być tożsame z administracyjnoprawną kategorią zameldowania, niewątpliwie jednak zameldowanie stanowi jedną z przesłanek wyciągnięcia wniosku, że dana miejscowość jest miejscem zamieszkania określonej osoby⁶⁷.

W praktyce w większości postępowań prowadzonych w zakresie pomocy społecznej tożsamość taka występuje, niemniej o przyznaniu świadczenia przesądza miejsce zamieszkania (faktycznego przebywania), a nie zameldowania, co ustawodawca podkreśla w kolejnych przepisach. Zgodnie z art. 101 u.p.s. właściwość miejscową gminy, w której prowadzi się postępowanie w sprawie przyznania pomocy, ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. W przypadku niecierpiącym zwłoki pomocy udziela gmina miejsca pobytu osoby potrzebującej pomocy. Jedynie wobec osoby bezdomnej zastrzega się, że powinna ona otrzymać wsparcie od gminy, na której terenie znajdowało się jej ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały.

Artykuł 5 pkt 1 nasuwa pytanie o status osoby bezdomnej. Jak już zaznaczono, świadczeniobiorca musi posiadać miejsce zamieszkania i przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tymczasem osoby bezdomne takiego miejsca nie mają. Nie można jednak wyłączyć ich z grona adresatów świadczeń z pomocy społecznej, tym samym regulacje dotyczące statusu tych osób trzeba potraktować jak przepisy szczególne wobec postanowień komentowanego artykułu dotyczących miejsca zamieszkania. Za takim stanowiskiem wydaje się również przemawiać wykładnia systemowa i celowościowa. Pomoc społeczna adresowana jest bowiem do osób będących w trudnej sytuacji życiowej, której nie są one w stanie przezwyciężyć samodzielnie. Z całą pewnością do takich należą osoby bezdomne.

Spełnienie warunków posiadania obywatelstwa polskiego, miejsca zamieszkania i pobytu na terenie RP pozwala na zaliczenie danej osoby do kręgu świadczeniobiorców pomocy społecznej, nawet jeżeli nie jest ona nigdzie zameldowana. Należy jednak pamiętać, że brak możliwości udokumentowania miejsca zamieszkania powoduje trudności procesowe, może komplikować wszczęcie postępowania w sprawie przyznania świadczenia oraz opóźniać otrzymanie pomocy.

⁶⁵ K. Kędzierska, *Miejsce zamieszkania i przebywanie w ustawie o pomocy społecznej*, „Casus” 2011/2, s. 20.

⁶⁶ M. Goettel [w:] A. Bieranowski, P. Bogdalski, M. Goettel, *Prawo cywilne. Zarys wykładu*, Kraków 2006, s. 62 i n.

⁶⁷ K. Kędzierska, *Miejsce...*, s. 20–21.

Integracja europejska spowodowała konieczność poszerzenia katalogu świadczeniobiorców pomocy społecznej. Oprócz obywateli polskich mieszkających i przebywających na terytorium kraju o świadczenia z pomocy społecznej mogą ubiegać się również cudzoziemcy, po spełnieniu dodatkowych wymagań. Warunki udzielania wsparcia obcokrajowcom były już kilkakrotnie zmieniane, czego dowodzi m.in. wprowadzenie art. 5a u.p.s. oraz wejście w życie nieobowiązującej już ustawy z 24.05.2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 818). Celem tej nowelizacji było dostosowanie krajowego porządku prawnego do aktualnego stanu prawa Unii Europejskiej dotyczącego problematyki cudzoziemców, w tym wdrożenie dyrektywy Rady 2004/114/WE z 13.12.2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.Urz. UE L 375, s. 12) oraz dyrektywy Rady 2005/71/WE z 12.10.2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz.Urz. UE L 289, s. 15). Zmiany art. 5 pkt 3 u.p.s. są konsekwencją zmian terminologicznych, pociągających za sobą nowelizacje licznych przepisów ustaw odnoszących się do cudzoziemców, w tym obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i innych państw, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi. Dotychczasowa terminologia była nieprecyzyjna i rodziła wątpliwości w praktyce stosowania ustaw dotyczących państw, których obywatele mogą korzystać z ułatwień przewidzianych w ustawie z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2021 r. poz. 1697 ze zm.).

Cudzoziemcy są zatem drugą grupą podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej. Prawo do pomocy uzależnione jest od miejsca zamieszkania i przebywania na terytorium Polski oraz legitymowania się określonym zezwoleniem lub korzystaniem ze szczególnej ochrony prawnej. Literatura prezentuje różne definicje cudzoziemca. W szerokim ujęciu cudzoziemcami są wszystkie osoby przebywające na terytorium danego państwa i podległe jego jurysdykcji, ale nieposiadające jego obywatelstwa (apatrydzi, obywatele państw obcych, uchodźcy). W ujęciu wąskim cudzoziemcem jest osoba posiadająca co najmniej jedno aktualne obywatelstwo obcego państwa⁶⁸. Niemniej w Polsce za cudzoziemca nie uznaje się osoby, która posiada obywatelstwo polskie, ale równocześnie jest też obywatelem innego państwa (innych państw)⁶⁹. Problematykę pobytu obcokrajowców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej reguluje ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.). Przyjmuje ona szeroki sposób definiowania cudzoziemca. W myśl art. 3 pkt 2 u. cudz. cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. O świadczenie z pomocy społecznej może starać

⁶⁸ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2003, s. 244 i n.

⁶⁹ J. Jagielski, *Aktualne problemy statusu prawnego cudzoziemców w Polsce* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudżianowska, Warszawa 2016, s. 23 i n.

się cudzoziemiec, który oprócz zamieszkiwania i przebywania w Polsce otrzymał zezwolenie na pobyt stały. Przesłanki udzielenia takiego zezwolenia określa art. 195 u. cudz. W szczególności zezwolenia udziela się cudzoziemcowi, który: jest dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta; jest dzieckiem obywatela polskiego pozostającym pod jego władzą rodzicielską lub jest osobą o polskim pochodzeniu i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe albo pozostaje w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim z obywatelem polskim. Zezwolenia udziela się również cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi, osobom korzystającym z azylu na terytorium RP, legitymującym się Kartą Polaka oraz obywatelom Zjednoczonego Królestwa. Ponadto o zezwolenie na pobyt stały mogą się ubiegać cudzoziemcy, którzy bezpośrednio przed złożeniem wniosku w tej sprawie przebywali nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 5 lat na podstawie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt ze względów humanitarnych, albo przebywali nieprzerwanie na terytorium Polski przez okres nie krótszy niż 10 lat na podstawie zgody na pobyt tolerowany.

Świadczenia z pomocy społecznej przysługują również cudzoziemcom, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Dotyczy to osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnie i nieprzerwanie, co najmniej przez 5 lat, posiadających:

- 1) stabilne i regularne źródło dochodu wystarczającego do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na ich utrzymaniu;
- 2) ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) potwierdzoną znajomość języka polskiego (art. 211 ust. 1 u. cudz.).

Zezwolenia na pobyt stały oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE udziela się na wniosek cudzoziemca. Mogą być nimi objęte także jego dzieci lub inne osoby pozostające pod jego opieką. Wypada dodać, że cudzoziemiec może złożyć wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w czasie zgodnego z prawem pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzję w sprawie udzielenia zezwoleń wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca.

Ponadto uprawnienia do świadczeń z pomocy społecznej mają cudzoziemcy, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt czasowy w związku z okolicznościami określonymi w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 u. cudz. Chodzi tu o osoby:

- 1) posiadające zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia z rodziną, będące członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Pol-

skiej w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy lub udzieleniem mu ochrony uzupełniającej;

- 2) posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielone przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej i zamierzające wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie w Rzeczypospolitej Polskiej, podjąć lub kontynuować studia lub szkolenie zawodowe albo wykazać, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające ich zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Następną kategorię świadczeniobiorców stanowią osoby, którym przyznano status uchodźcy. Artykuł 13 ust. 1 ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.) stanowi, że status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej nadaje się cudzoziemcowi, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Prześladowanie musi ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), lub być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania. Prześladowanie może polegać w szczególności na: użyciu przemocy fizycznej, psychicznej, seksualnej; zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu, w sposób, który ma charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący; braku prawa odwołania się do sądu od kary; czynach skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich płeć lub małoletniość; wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu z powodu odmowy odbycia służby wojskowej podczas konfliktu, jeżeli odbywanie służby wojskowej stanowiłoby zbrodnie.

Status uchodźcy nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, urodzonemu na tym terytorium. Decyzje w sprawach o nadanie i pozbawienie statusu uchodźcy wydaje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

W związku z wprowadzeniem w 2008 r. nowej formy ochrony cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w postaci udzielenia ochrony uzupełniającej poszerzono katalog podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej. Aktualnie cudzoziemcy ci korzystają na gruncie omawianej ustawy z takich samych form pomocy jak uchodźcy. Ochrony uzupełniającej udziela się cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, ale powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub

wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i indywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego (art. 15 u.u.c.o.).

Ograniczone prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje cudzoziemcom, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany oraz zgodę na pobyt ze względów humanitarnych. Osoby te mogą ubiegać się jedynie o pomoc w postaci schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego. Warto wskazać, że powyższych zgód udziela się, jeżeli cudzoziemca można jedynie zobowiązać do powrotu do kraju, w którym zagrożone byłoby jego życie, wolność, bezpieczeństwo osobiste lub byłby on narażony na tortury, nieludzkie traktowanie, pracę przymusową bądź zostałby pozbawiony prawa do rzetelnego procesu. Szczegółowe przesłanki i zasady udzielania oraz cofania zgód na pobyt tolerowany i pobyt uzasadniony względami humanitarnymi określają art. 348–359 u. cudz.

Ostatnią kategorią podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej są obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowie ich rodzin, przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którym przysługuje prawo pobytu, w tym stałego, na terytorium RP. Tym samym do świadczeń z pomocy społecznej są uprawnieni: małżonek obywatela Unii Europejskiej; bezpośredni zstępny obywatela Unii Europejskiej lub zstępny jego małżonka, w wieku do 21 lat lub pozostający na utrzymaniu obywatela Unii Europejskiej lub jego małżonka; bezpośredni wstępny obywatela Unii Europejskiej lub wstępny jego małżonka, pozostający na utrzymaniu jednej z tych osób. Przez pojęcie obywatela Unii Europejskiej rozumie się cudzoziemca będącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz obywatela Konfederacji Szwajcarskiej. Obywatel Unii Europejskiej zobowiązany jest zarejestrować swój pobyt, jeżeli przebywa na terytorium Polski dłużej niż 3 miesiące. Szczegółowe procedury rejestracyjne oraz warunki uprawniające do pobytu stałego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej normuje ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

Należy podkreślić, że wobec wszystkich kategorii osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej ustawodawca formułuje wymóg mieszkania i przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Cudzoziemcy mogą korzystać ze świadczeń pomocy społecznej, o ile legitymują się określonymi dokumentami legalizującymi ich pobyt w Polsce. Jeżeli nie spełniają wymogów określonych w komentowanym artykule, nie przysługuje im prawo do pomocy społecznej i nie zmienia tego również fakt pozostawania w nieformalnym związku z obywatelem polskim mieszkającym i przebywającym

na terytorium RP. Wskazany podmiotom przysługuje prawo do świadczeń, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Warto dodać, że uchodźcy i cudzoziemcy objęci ochroną uzupełniającą traktowani są w ustawie o pomocy społecznej w sposób szczególnie – przewidziano dla nich odrębne świadczenia i zasady udzielania wsparcia, uregulowane w rozdziale 5.

Warto podkreślić, że co do zasady cudzoziemcy i obywatele polscy korzystają z pomocy społecznej na równych zasadach. Tym samym obywatel obcego państwa nie może się domagać zastosowania innego kryterium dochodowego, pozwalającego na zniwelowanie różnic w poziomie życia w różnych krajach⁷⁰. W takim przypadku stosowanie obywatelstwa jako kryterium różnicowania stanowiłoby przejaw dyskryminacji. O korzystniejszym potraktowaniu cudzoziemców decyduje wyłącznie ustawodawca w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do których należy udzielenie specjalnej pomocy cudzoziemcom mającym status uchodźcy oraz objętych ochroną uzupełniającą (art. 91–95 u.p.s.). Znamion dyskryminacji nie nosi również odmienne potraktowanie cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt tolerowany lub zgodę na pobyt ze względów humanitarnych w Polsce. Trzeba zaznaczyć, że Konstytucja RP, zapewniając wszystkim podmiotom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych, dopuszcza w tej kwestii odmienne uregulowania ustawowe wobec cudzoziemców (art. 37 ust. 2). Nie ma zatem podstaw do kwestionowania pozycji cudzoziemców w ustawie o pomocy społecznej i wysuwania zarzutów o naruszeniu zasady równości.

Wypada zwrócić uwagę, że umieszczenie komentowanego artykułu wśród zasad ogólnych pomocy społecznej oznacza, że ma on zastosowanie do wszystkich zagadnień uregulowanych w ustawie. Zdaniem judykatury oznacza to, że jeśli w art. 5 ustawodawca wymieniał podmioty, którym przysługuje prawo do pomocy społecznej, przy czym w pkt 2, ustanawiającym prawo do świadczeń z pomocy społecznej cudzoziemców mających miejsce zamieszkania i przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wyodrębnił pod lit. a i b dwie odrębne grupy cudzoziemców, to był to celowy zabieg racjonalnego ustawodawcy, który w ten sposób zróżnicował zakres przedmiotowy uprawnień każdej z tych grup. Stanowiąc w odniesieniu do cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zgody na pobyt tolerowany i zgody na pobyt ze względów humanitarnych, ograniczenie form pomocy, ustawodawca dał wyraz temu, że wobec pozostałych cudzoziemców wymienionych w tym artykule ograniczeń takich nie przewiduje⁷¹.

⁷⁰ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 15.07.2009 r., II SA/Ol 569/09, LEX nr 553132.

⁷¹ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 17.11.2010 r., II SA/Sz 817/10, LEX nr 754961.

Należy dodać, że szczególne prawo do świadczeń z pomocy społecznej otrzymali obywatele Ukrainy na mocy tzw. specustawy⁷². Akt ten nie zmienił przepisów ustawy o pomocy społecznej, a jedynie stworzył odrębną grupę podmiotów, które na specjalnych zasadach mogą korzystać z pomocy społecznej. W myśl art. 29 ust. 1 specustawy świadczenia pieniężne i niepieniężne z pomocy społecznej mogą zostać przyznane obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których pobyt w Polsce jest uznawany za legalny⁷³ i którzy zostali wpisania do rejestru PESEL. Ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej obywatela Ukrainy następuje na podstawie jego oświadczenia, składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W postępowaniu o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego, chyba że powstaną wątpliwości co do treści oświadczenia wnioskodawcy. Jeżeli członek rodziny ubiegającej się o pomoc powrócił na terytorium Ukrainy, to nie wlicza się go do składu rodziny. Do udzielania świadczeń właściwa jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o pomoc. Tym samym nie stosuje się przepisów dotyczących ustalania właściwości miejscowej według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie ani przepisów o wyznaczaniu tej właściwości na podstawie ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały w odniesieniu do osób bezdomnych. Świadczenie w postaci sprawienia pogrzebu obywatelowi Ukrainy traktowane jest jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Art. 5a. [Pomoc ofiarom handlu ludźmi]

Prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego przysługuje:

- 1) cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia, o którym mowa w art. 170 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub**
- 2) cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 176 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub**

⁷² Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103).

⁷³ Specustawę stosuje się do obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 1 specustawy). Jeżeli obywatel Ukrainy, o którym mowa w art. 1 ust. 1, przybył legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 24.02.2022 r. do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ust. 4 i deklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jego pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy, licząc od 24.02.2022 r. Za legalny uznaje się także pobyt dziecka urodzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, która jest osobą określoną w zdaniu pierwszym, w okresie dotyczącym matki.

- 3) obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin posiadającym zaświadczenie, o którym mowa w art. 41a ust. 1 tej ustawy.

Artykuł 5a został wprowadzony ustawą z 16.02.2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 48, poz. 320). Ustawa nowelizująca dokonała wdrożenia dyrektywy Rady 2004/81/WE z 29.04.2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz.Urz. UE L 261, s. 19 ze zm.).

Komentowany artykuł odnosi się do ściśle określonej grupy cudzoziemców i stanowi podstawę do przyznania tylko kilku konkretnych świadczeń. Są nimi: interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie oraz zasiłek celowy.

Uprawnienia cudzoziemców do otrzymania pomocy na warunkach określonych w art. 5a u.p.s. wymagają przedstawienia określonego dokumentu. Pierwszym jest zaświadczenie potwierdzające istnienie domniemania, że cudzoziemiec jest ofiarą handlu ludźmi w rozumieniu art. 115 § 22 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.). W myśl przywołanej regulacji karnoprawnej handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem:

- 1) przemocy lub groźby bezprawnej;
- 2) uprowadzenia;
- 3) podstęp;
- 4) wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania;
- 5) nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności;
- 6) udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą

– w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1–6.

Drugim dokumentem potwierdzającym status cudzoziemca i uprawniającym do określonych w komentowanym artykule świadczeń jest zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi, którego udziela się cudzoziemcowi, jeżeli łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) podjął współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie o przestępstwo handlu ludźmi, a w przypadku małoletniego cudzoziemca – otrzymał status pokrzywdzonego w postępowaniu w sprawie o to przestępstwo;
- 3) zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi.

Ponadto prawo do świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania i zasiłku celowego przysługuje obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin posiadającym zaświadczenie potwierdzające domniemanie, że są ofiarami handlu ludźmi.

Warto dodać, że cudzoziemcy wymienieni w art. 5 mogą się ubiegać o świadczenia z pomocy społecznej na zasadach ogólnych, a uchodźcom i osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej przysługują szczególne formy wsparcia uregulowane w rozdziale 5 działu II. Wszystkie formy pomocy wymienione w komentowanym artykule mieszczą się w kategorii zadań samorządowych zleconych z zakresu administracji rządowej, z tym że przyznawanie świadczeń w postaci schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania i zasiłku celowego należy do gminy, natomiast udzielanie cudzoziemcom pomocy w zakresie interwencji kryzysowej jest zadaniem powiatu.

Art. 6. [Słowniczek]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) **całkowita niezdolność do pracy** – całkowitą niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 2) **dochód dziecka** – dochód, do którego zalicza się kwotę otrzymywanej renty wraz z dodatkiem dla sierot zupełnych, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, otrzymywane alimenty oraz kwotę odpowiadającą dochodom uzyskiwanym z majątku dziecka;
- 3) **dochód na osobę w rodzinie** – dochód rodziny podzielony przez liczbę osób w rodzinie;

- 4) dochód rodziny – sumę miesięcznych dochodów osób w rodzinie;
- 5) jednostka organizacyjna pomocy społecznej – regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych – w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818), dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej;
- 6) kontrakt socjalny – pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny;
- 7) niezdolność do pracy z tytułu wieku – osiągnięcie wieku emerytalnego określonego w art. 24 ust. 1 oraz w art. 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461);
- 8) osoba bezdomna – osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania;
- 9) osoba samotna – osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych;
- 10) osoba samotnie gospodarująca – osobę prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe;
- 11) osoba zatrudniona – osobę pozostającą w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub prowadzącą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów dotyczących działalności gospodarczej;
- 11a) (*uchylony*)
- 12) praca socjalna – działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi;
- 13) renta – rentę z polskiego lub zagranicznego systemu ubezpieczeń społecznych, rentę strukturalną lub rentę socjalną;
- 14) rodzina – osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące;
- 15) średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej – kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkań-

ców, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, w domu;

- 16) świadczenie nienależnie pobrane – świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej;
- 17) bar mleczny – przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w postaci samoobsługowych, bezalkoholowych, ogólnodostępnych zakładów masowego żywienia, sprzedających całodziennie posiłki mleczno-nabiałowo-jarskie;
- 18) projekt socjalny – zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

Artykuł 6 zawiera słowniczek pojęć używanych w ustawie. Zinterpretowanie niektórych z nich wymaga odwołania się do przepisów odrębnych. Pojęciem takim jest **całkowita niezdolność do pracy**. Jest ona jedną z dwóch kategorii niezdolności do pracy. Niezdolność do pracy zarobkowej odnoszona jest do osób, które z powodu naruszenia sprawności organizmu nie rokują odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.) całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy. Jeżeli osoba taka wymaga stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, uważa się ją za niezdolną do samodzielnej egzystencji (zalicza się tu m.in.: osoby obłożnie chore, u których stan obłożności przewiduje się na okres dłuższy niż 6 miesięcy, osoby psychicznie chore, których stan zagraża otoczeniu lub samemu choremu, a także osoby z zaawansowanymi zmianami starczymi o charakterze otępienia, których nasilenie może stanowić określone niebezpieczeństwo⁷⁴).

Ponadto całkowita niezdolność do pracy może być spowodowana niepełnosprawnością. Dotyczy ona osób zaliczanych do pierwszej i drugiej grupy inwalidzkiej oraz osób legitymujących się znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Stopnie niepełnosprawności definiuje ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról spo-

⁷⁴ Z. Kluszczyńska [w:] Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Rubel, G. Szpor, T. Szumlicz, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 152.

lecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Umiarkowany stopień niepełnosprawności oznacza naruszoną sprawność organizmu, niezdolność do pracy albo zdolność do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej. Osoba niepełnosprawna w stopniu umiarkowanym wymaga czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Pierwsza grupa inwalidzka odpowiada znacznemu stopniowi niepełnosprawności, druga grupa – stopniowi umiarkowanemu (zob. komentarz do art. 37).

Oprócz całkowitej niezdolności do pracy ustawodawca, w pkt 7 komentowanego artykułu, posługuje się pojęciem **niezdolności do pracy z tytułu wieku**. Niezdolna do pracy z powodu wieku jest osoba, która osiągnęła wiek emerytalny. Niezdolność do pracy z tytułu wieku ustala się na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wiek emerytalny dla kobiet wynosi co najmniej 60 lat, dla mężczyzn – co najmniej 65 lat. Odwołania się do regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych wymaga również pkt 13, definiujący **rentę**. Pod tym pojęciem ustawodawca rozumie rentę z polskiego lub zagranicznego systemu ubezpieczeń, rentę strukturalną i socjalną. Renta to świadczenie pieniężne mające na celu zapewnienie uprawnionemu środków utrzymania w związku z zaistniałym zdarzeniem losowym. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyróżnia rentę z tytułu niezdolności do pracy, w tym rentę szkoleniową oraz rentę rodzinną. Ponadto ustawodawca wyodrębnia dwie kategorie rent: strukturalną i socjalną, być może dlatego, że istnieją wątpliwości co do jednoznacznej ich klasyfikacji. Renta z tytułu niezdolności do pracy (stała lub okresowa) przysługuje ubezpieczonemu, który spełnił łącznie następujące warunki: jest niezdolny do pracy, ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy, niezdolność do pracy powstała w ustawowo wskazanych okresach, nie ma ustalonego prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub nie spełnia warunków do jej uzyskania (art. 57 u.e.r.). Prawo do renty szkoleniowej ma osoba spełniająca warunki do renty z tytułu niezdolności do pracy, w stosunku do której orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie. Rentę szkoleniową przyznaje się na okres 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia maksymalnie do 30 miesięcy. Renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Renta rodzinna przysługuje także uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci pobierała zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. Do renty rodzinnej uprawnieni są: małżonek (wdowa i wdowiec), rodzice (także ojczym i macocha), dzieci własne, drugiego małżonka i dzieci przysposobione oraz przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności wnuki, rodzeństwo i inne dzieci, z wyłączeniem dzieci przyjętych na wychowanie i utrzymanie w ramach rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka. Każda z wymienionych osób musi spełniać określone warunki, aby otrzymać omawiane świadczenie. Renta rodzinna przysługuje w pierwszej kolejności dzieciom

(własnym, drugiego małżonka oraz dzieciom przysposobionym): do ukończenia 16 lat; jeżeli ukończyły 16 lat – do ukończenia nauki w szkole, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia 25 lat albo bez względu na wiek, jeżeli stały się całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji.

Renta strukturalna jest miesięcznym świadczeniem pieniężnym przysługującym za przekazanie gospodarstwa rolnego po spełnieniu warunków określonych w ustawie z 26.04.2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. z 2018 r. poz. 872).

Ostatnim rodzajem rent wymienionym w komentowanym artykule jest renta socjalna. Przez długi czas była ona zaliczana do pomocy społecznej i, choć aktualnie nie jest regulowana w komentowanej ustawie, bywa utożsamiana ze świadczeniem mającym cechy pomocy społecznej. Aktualnie świadczenie to normuje ustawa z 27.06.2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 240 ze zm.). Renta socjalna przysługuje osobie pełnoletniej, całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało: przed ukończeniem 18. roku życia, w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej przed ukończeniem 25. roku życia albo w trakcie studiów doktoranckich, kształcenia w szkole doktorskiej lub aspirantury naukowej. Renta socjalna finansowana jest ze środków budżetu państwa, co zbliża ją do świadczeń z pomocy społecznej. Jej wysokość ustalona jest jako 100% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i podlega waloryzacji.

Kolejne pojęcia wymienione w słowniczku to: dochód dziecka, rodziny i dochód na osobę w rodzinie. **Dochód dziecka** oznacza świadczenia, w których dziecko występuje jako podmiot uprawniony – beneficjent. Do świadczeń tych ustawodawca zalicza rentę wraz z dodatkiem dla sierot zupełnych, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, otrzymywane alimenty. Ponadto dochodem dziecka są kwoty odpowiadające dochodom uzyskiwanym z majątku dziecka. Mogą nimi być przykładowo dochody z nieruchomości, których dziecko jest właścicielem, lub odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. W pkt 2 komentowanego artykułu ustawodawca nie wskazuje, o jaki rodzaj renty chodzi, niemniej ma ona stanowić dochód dziecka, zatem należy brać pod uwagę jedynie rentę rodzinną. Do renty może przysługiwać dodatek dla sieroty zupełnej oraz dodatek pielęgnacyjny. Do pierwszego uprawniona jest sierota zupełna, tj. dziecko, którego oboje rodzice nie żyją⁷⁵. Natomiast dodatek pielęgnacyjny przysługuje dziecku uprawnionemu do renty uznanemu za całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji. Dodatek pielęgnacyjny należy odróżnić od zasiłku pielęgnacyjnego. Jest to świadczenie opiekuńcze uregulowane w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Przyznaje się je w celu częściowego pokrycia wydatków związanych z zapewnieniem osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby z powodu niezdolności

⁷⁵ W orzecznictwie za sierotę zupełną uznaje się również dziecko, którego jedno z rodziców nie żyje, a drugie nie jest znane; wyrok SA w Krakowie z 13.01.1997 r., III AUr 500/96, cyt. za: M. Bartnicki [w:] K. Antonów, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2009, LEX.

do samodzielnej egzystencji (art. 16 ust. 1 u.ś.r.). Zasiłek przysługuje niepełnosprawnemu dziecku, osobie powyżej 16. roku życia ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz osobie powyżej 16. roku życia z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała do ukończenia przez nią 21. roku życia. Zasiłek nie należy się jednak uprawnionym do dodatku pielęgnacyjnego oraz osobom przebywającym w rodzinie zastępczej i instytucjach zapewniających całodobowe utrzymanie finansowane z budżetu państwa lub Narodowego Funduszu Zdrowia.

Wśród dochodów dziecka wymienione są również alimenty. Bez wątpienia chodzi tu o świadczenia określone w ustawie z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359), do których zobowiązani są w pierwszej kolejności rodzice dziecka, w dalszej – inni członkowie rodziny. Niemniej wydaje się zasadne do dochodów tych zaliczyć również świadczenia z funduszu alimentacyjnego wypłacane na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Kolejne dwa pojęcia związane z dochodem, wymienione w art. 6 pkt 3 i 4, odnoszą się do sposobu obliczania **dochodu rodziny i dochodu na osobę w rodzinie**. W pierwszym przypadku sumuje się miesięczne dochody osób wchodzących w skład rodziny, co daje jej miesięczny dochód. W drugim przypadku postępuje się odwrotnie. Aby otrzymać dochód przypadający na osobę w rodzinie, należy zsumowany dochód rodziny podzielić przez liczbę jej członków. Dochodem na osobę w rodzinie nie jest dochód, który konkretna osoba otrzymuje (np. z wynagrodzenia, renty czy alimentów), ale dochód uśredniony.

Działania arytmetyczne, oprócz obliczania dochodu, stosuje się również przy ustalaniu **średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej** (pkt 15). W działaniach tych uwzględnia się dane stałe i jednakowe dla wszystkich placówek, tj. prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy oraz dane zróżnicowane w konkretnych placówkach, którymi są liczba miejsc w placówce i kwota rocznych wydatków na działalność jednostki wynikająca z utrzymania mieszkańców w roku poprzednim, bez wydatków inwestycyjnych i remontowych.

Definicja średniego miesięcznego kosztu utrzymania pozwalająca na ustalenie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej znajduje również odpowiednie zastosowanie do określenia opłaty za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (art. 97 ust. 4 u.p.s.). Warto nadmienić, że nowelizacja z 16.02.2007 r. zmieniła definicję średniego miesięcznego kosztu utrzymania w określonych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Słusznie ustawodawca zaznacza, że ustalenie kosztu utrzymania odnosi się jedynie do całodobowych placówek. Istotna zmiana polega na tym, że obliczając średni miesięczny koszt utrzymania, nie bierze się pod uwagę wydatków na re-

monty. Ponadto o średnim koszcie utrzymania decyduje rzeczywista liczba mieszkańców placówki (domu) w poprzednim roku, a nie liczba miejsc.

Następne kategorie pojęciowe zawarte w słowniczku mają charakter podmiotowy. Ustawodawca określa pojęcie osoby: bezdomnej, samotnej, samotnie gospodarującej i zatrudnionej oraz definicję rodziny. Za **bezdomnego** uważana jest osoba:

- niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także
- niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

Z powyższej definicji wynika, że ustawodawca wiąże bezdomność z faktem niezamieszkiwania osoby w lokalu mieszkalnym, jednocześnie dzieląc bezdomnych na osoby zameldowane na pobyt stały i nieposiadające takiego meldunku. Interpretacja przytoczonej definicji wymaga odwołania się do ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.) oraz ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.).

Pierwszą i zarazem podstawową przesłanką bezdomności jest niezamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym. W legalnym definiowaniu bezdomności cywilistyczna koncepcja miejsca zamieszkania ulega pewnym modyfikacjom. Centrum spraw życiowych charakteryzujących to miejsce ustawodawca odnosi bowiem do lokalu mieszkalnego, który musi spełniać określone prawem wymogi. Ma to być lokal, który umożliwi zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, niebędący pomieszczeniem przeznaczonym do krótkotrwałego pobytu osób (internaty, bursy, pensjonaty, hotele, domy wypoczynkowe i inne budynki służące do celów turystycznych lub wypoczynkowych). Podsumowując, jeżeli mieszkanie nie spełnia wyżej wymienionych wymogów, istnieje podstawa do ustalenia bezdomności. Przesłanka uznania za osobę bezdomną odnosząca się do niezamieszkiwania w lokalu mieszkalnym jest spełniona wtedy, gdy lokal nie czyni zadość warunkom lokalu mieszkalnego, jak również w przypadku braku miejsca zamieszkania, czyli miejsca (pomieszczenia) koncentracji spraw bytowych i życiowych interesów. Przesłanki tej nie niweczy przebywanie w krótkotrwałych miejscach pobytu (wypoczynek, leczenie itp.), miejsca te nie mieszczą się w definicji lokalu mieszkalnego ani miejsca zamieszkania, nie łączą się bowiem z zamiarem stałego przebywania i czynienia z nich centrum spraw życiowych. Wypada zauważyć, że ocena przeznaczenia lokalu nie może być oderwana od zasad współżycia społecznego. Nie można zatem za lokal mieszkalny uznać pomieszczeń, których stan techniczny odpowiada lokalowi socjalnemu, ale nie są one przeznaczone do zamieszkiwania, chodzi tu m.in. o pomieszczenia gospodarcze, piwnice, garaże,

altany ogrodowe, w których nierzadko przebywają osoby bezdomne⁷⁶, ale także o zakłady karne i schroniska dla bezdomnych. W kwestii tych ostatnich kilkakrotnie wypowiadały się sądy administracyjne. Jak słusznie zauważa judykatura, przebywanie osób bezdomnych w schroniskach czyniących zadość lokalom socjalnym w żaden sposób nie może być uznane za zamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym, co oznacza w konsekwencji, że osoby tam przebywające nie tracą statusu osoby bezdomnej⁷⁷.

Druga przesłanka bezdomności wiąże się z obowiązkiem meldunkowym i jest spełniona wówczas, gdy osoba nie ma meldunku na pobyt stały, jak również wtedy, gdy jest zameldowana na pobyt stały, ale nie ma możliwości zamieszkania w miejscu takiego zameldowania. Pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. W tym samym czasie można mieć tylko jedno miejsce pobytu stałego. Zameldowanie jest zatem formalnym wyrazem zamieszkiwania w oznaczonym miejscu i zwykle meldunek na pobyt stały jest tożsamy z miejscem zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Brak takiego zameldowania może być spowodowany brakiem mieszkania. Jeżeli osoba nie zamieszkuje w lokalu mieszkalnym, to nie dopełnia obowiązku meldunkowego. Należy podkreślić, że tylko łączne spełnienie obydwu przesłanek – niezamieszkiwania w lokalu mieszkalnym i braku zameldowania na pobyt stały – pozwala uznać daną osobę za bezdomną. Wśród legalnych przesłanek bezdomności ustawa wymienia również niemożliwość zamieszkania w miejscu zameldowania na pobyt stały. Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być różne, niemniej muszą być niezależne od woli danej osoby (np. lokal okaże się niezdatny do zamieszkania). Jeżeli nie ma obiektywnych przeszkód zamieszkania w miejscu zameldowania na pobyt stały zasadniczo nie ma podstaw do ustalenia bezdomności⁷⁸. Warto nadmienić, że do takich przeszkód NSA zaliczył konflikty rodzinne, uznając za bezdomną osobę, która mimo zameldowania na pobyt stały w mieszkaniu brata nie przebywała w nim od 15 lat z powodu rodzinnego sporu⁷⁹.

Podsumowując, należy podkreślić, że ustawowa definicja osoby bezdomnej nie obejmuje swoim zakresem wszystkich faktycznie bezdomnych, ale dotyczy jedynie tych, którzy spełniają określone prawem kryteria. Do analizowanej kategorii nie należą np. osoby rzeczywiście bezdomne, jeśli są zameldowane na pobyt stały w miejscu, w którym mogą zamieszkać, będą zaś zaliczane do tej grupy osoby niemające stałego meldunku, których mieszkania nie spełniają określonych standardów, a więc osoby, które *de facto* nie są bezdomne⁸⁰. Formalnie zatem uznanie osoby za bezdomną jest uzależnione nie od mo-

⁷⁶ Postanowieniem z 1.02.2012 r., I OW 169/11, LEX nr 1113292, NSA orzekł, że „nie można uznać za lokal mieszkalny w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. takiego pomieszczenia, które nie spełnia podstawowych warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, typu: szopa, garaż, budynek gospodarczy”; zob. również postanowienie NSA z 14.05.2010 r., I OW 24/10, LEX nr 671938.

⁷⁷ Postanowienie NSA z 20.05.2011 r., I OW 19/11, LEX nr 990317.

⁷⁸ Postanowienie NSA z 10.05.2007 r., I OW 8/07, LEX nr 339445.

⁷⁹ Postanowienie NSA z 11.10.2007 r., I OW 57/07, LEX nr 399097.

⁸⁰ Zob. szerzej I. Sierpowska, *Sytuacja prawna osoby bezdomnej w Polsce*, Pr. Soc. 2011/3, s. 85 i n.

tywów jej postępowania, lecz od spełnienia określonych przesłanek normatywnych⁸¹. W definicji tej ustawodawca odsyła do przepisów odrębnych. W gruncie rzeczy podstawową okolicznością przesądzającą o bezdomności jest fakt niezamieszkiwania w lokalu z powodu jego braku lub istotnej przeszkody w jego użytkowaniu.

Przy definiowaniu **osoby zatrudnionej** ustawodawca odwołuje się do przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o prowadzeniu działalności gospodarczej. Artykuł 2 ust. 1 pkt 43 u.p.z. utożsamia zatrudnienie z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Za osobę zatrudnioną uważa się również osobę prowadzącą działalność gospodarczą. W myśl przepisów odrębnych⁸² jest to zorganizowana działalność zarobkowa wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Omawiany zakres pojęciowy jest bardzo szeroki i osobę zatrudnioną pojmuje się zasadniczo jako otrzymującą dochody z własnej pracy.

W pkt 10 ustawodawca wyjaśnia pojęcie **osoby samotnie gospodarującej**, którą jest osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe. W ustawie osoba samotnie gospodarująca występuje często w opozycji do osoby w rodzinie, co uwidacznia się m.in. w różnicowaniu kryteriów dochodowych w stosunku do obu kategorii świadczeniobiorców. W praktyce prowadzenie jednoosobowego gospodarstwa utożsamiane jest z samotnym zamieszkiwaniem, jednakże zamieszkiwanie z innymi osobami nie musi oznaczać prowadzenia z nimi wspólnego gospodarstwa domowego. W sytuacjach wątpliwych, czy mamy do czynienia z osobą samotnie gospodarującą, czy prowadzącą gospodarstwo z osobami wspólnie zamieszkującymi, powinien rozstrzygać wywiad środowiskowy. To pracownik przeprowadzający wywiad jest najwłaściwszą osobą do oceny rzeczywistej odrębności gospodarstw, w szczególności tego, czy osoby mające ten sam adres zamieszkania nie zaspokajają wzajemnie swoich potrzeb, nie ponoszą wspólnych wydatków, nie czerpią wzajemnych korzyści, nie przyczyniają się do funkcjonowania tworzonej przez nich wspólnoty, nie zarządzają czymś wspólnie. O prowadzeniu osobnego gospodarstwa domowego może świadczyć odpowiednie urządzenie lokalu mieszkalnego, wskazujące na odrębność gospodarowania, niemniej nie jest to warunek przesądzający, zwłaszcza że w większości mieszkań wiele pomieszczeń służy do wspólnego użytku. Odnosząc się do tej przesłanki, WSA w Lublinie w wyroku z 26.03.2013 r., II SA/Lu 1106/12, LEX nr 1340309, stwierdził, że na odrębność gospodarowania może wskazywać „takie urządzenie mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób, a więc ich niezależność, przejawiająca się w samodzielnym podejmowaniu przez nie decyzji co do wspólnie zajmowanego mieszkania oraz urządzeń w nim się znajdujących”. O odrębności może także świadczyć brak podziału zadań związanych z prowadzeniem

⁸¹ Zob. S. Nitecki, *Prawo...*, s. 165.

⁸² Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221).

gospodarstwa domowego (np. każda z osób wypełnia wszystkie zadania samodzielnie, tj. robi zakupy, pierze, sprząta, opłaca rachunki), a ponadto pokrywanie z osobnych dochodów kosztów energii elektrycznej, wody, żywności, środków czystości i innych niezbędnych kosztów utrzymania, a także niepodjęmowanie wspólnych decyzji dotyczących bieżących wydatków lub przeznaczenia dochodu (zob. wyrok NSA z 11.06.2013 r., I OSK 1947/12, LEX nr 1356282). Do innych przesłanek przemawiających za prowadzeniem osobnych gospodarstw należy zaliczyć konflikty, krótkotrwałe wspólne zamieszkiwanie i sporadyczne przebywanie w danym lokalu mieszkalnym. S. Nitecki trafnie zauważa, że nie można mówić o odrębnym gospodarowaniu, „gdy osoby wspólnie zamieszkujące będą dysponowały jedną kuchnią, jedną lodówką i jedną sypialnią, a osoba twierdząca, że nie prowadzi wspólnego gospodarstwa domowego, nie będzie w stanie tego wykazać w drodze procesowej”⁸³. W orzecznictwie zauważa się również, że pozostawanie na utrzymaniu zawsze oznacza wspólne gospodarowanie. Tym samym brak niezależności dochodowej uniemożliwia uznanie danej osoby za prowadzącą osobne gospodarstwo domowe. Przykładowo w wyroku z 28.05.2013 r., II SA/Bk 146/13, LEX nr 1326952, WSA w Białymstoku stwierdził, że nie można uznać za osobę samotnie gospodarującą osoby, która mieszka na stałe wraz z matką i pozostaje na jej utrzymaniu, gdyż nie ma własnego dochodu⁸⁴.

Wśród osób samotnie gospodarujących ustawodawca wyróżnia **osoby samotne**, czyli takie, które prowadzą jednoosobowe gospodarstwo domowe i nie pozostają w związku małżeńskim (panna, kawaler, wdowiec, wdowa, osoba rozwiedziona) oraz nie mają wstępnych (rodziców, dziadków) ani zstępnych (dzieci, wnuków, prawnuków). Nie jest samotną osobą, która prowadzi jednoosobowe gospodarstwo domowe, a pozostaje w związku małżeńskim, chociaż jest w separacji. Orzeczona sądownie separacja nie powoduje bowiem ustania małżeństwa, tak jak w przypadku orzeczenia rozwodu⁸⁵.

Oprócz osoby fizycznej świadczeniobiorcą w pomocy społecznej może być **rodzina**. W prawie zabezpieczenia społecznego nie występuje jednolita definicja rodziny. Najszersze ujęcie rodziny prezentuje ustawa o pomocy społecznej. W myśl art. 6 pkt 14 u.p.s. rodzinę stanowią osoby spokrewnione, jak też niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Część ustaw zawiera kazuistyczne definicje rodziny⁸⁶, opierając istotę tej wspólnoty na więzach pokrewieństwa, po-

⁸³ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 106–107; zob. także wyrok NSA z 8.05.2008 r., I OSK 1178/07, LEX nr 499744.

⁸⁴ Zob. także wyrok NSA z 25.06.2014 r., I OSK 801/13, LEX nr 1497298; wyroki WSA w Lublinie z 26.03.2013 r.: II SA/Lu 1106/12, LEX nr 1340309, i II SA/Lu 1107/12, LEX nr 1340311.

⁸⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 29.10.2012 r., II SA/Lu 707/12, LEX nr 1235153.

⁸⁶ W myśl art. 3 pkt 16 u.s.r. pod pojęciem rodziny rozumie się odpowiednio następujących jej członków: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie

winowactwa i faktycznego związku występującego pomiędzy osobami, a także na wychowywaniu dzieci⁸⁷.

W prawie pomocy społecznej pojęcie rodziny nie jest oparte wyłącznie na więzach pokrewieństwa, istotniejsze jest tworzenie wspólnoty. Związek faktyczny może mieć podłoże emocjonalne, może polegać na pozostawaniu pod opieką lub na utrzymaniu danej osoby. W tym ujęciu rodzinę mogą również tworzyć osoby pozostające w związku konkubenckim, w tym osoby tej samej płci, choć takie ujęcie odbiega od konstytucyjnego modelu rodziny i małżeństwa, które jest związkiem kobiety i mężczyzny⁸⁸. Niemniej w moim przekonaniu, w świetle ustawy o pomocy społecznej, nie można odmówić świadczenia osobom tej samej płci, które pozostają ze sobą w faktycznym związku, wspólnie zamieszkują i gospodarują. W literaturze wyrażany jest pogląd, że pozostawanie osoby w związku małżeńskim rodzi domniemanie, iż małżonkowie stanowią rodzinę w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s. Jeżeli ustawodawca za rodzinę uważa osoby pozostające w związku faktycznym, to tym bardziej są nią małżonkowie. Małżeństwo jest bowiem nie tylko związkiem faktycznym, ale i prawnym, a małżonkowie mają obowiązek zaspokajania potrzeb rodziny, którą założyli. Gdyby istniały okoliczności zaprzeczające wspólnemu gospodarowaniu, to na małżonkach będzie spoczywał obowiązek ich wykazania, organ ma bowiem prawo zakładać, że osoby tworzące związek małżeński wypełniają przesłanki wskazane w art. 6 pkt 14 u.p.s.⁸⁹

Jak słusznie zauważa NSA w Warszawie w wyroku z 17.03.1998 r., I SA 1995/97, LEX nr 45807, uznanie za rodzinę wymaga udowodnienia nie tylko wspólnego zamieszkiwania, ale również gospodarowania. Przesłanki te muszą być bowiem spełnione łącznie, aby można było mówić o rodzinie w kontekście ustawy o pomocy społecznej. „Faktyczny związek, o jakim mowa w przepisie art. 6 pkt 14 u.p.s., oznacza codzienne współdziałanie osób zmierzające do lepszego zaspokojenia ich potrzeb bytowych, w tym mieszkaniowych, żywnościowych i polegających na zapewnieniu dochodu stanowiącego źródło utrzymania (zarobkowych). Wspólne zamieszkiwanie jest przesłanką uznania za rodzinę osób zamieszkujących ze sobą, jeżeli równocześnie z tym zamieszkiwaniem występuje element wspólnego gospodarowania. Polega ono na dzieleniu lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej. Wspólne gospodarowanie opiera się na podziale zadań związanych z właściwym prowadzeniem gospodarstwa domowego, a także – jeżeli występuje w funkcjonalnym związku z tym gospodarstwem – gospodarstwa rolnego. Wspólnie gospodarować znaczy wspólnie prowadzić gospodarstwo domowe. Pojęcie wspólnego gospo-

pielęgniacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna. Do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

⁸⁷ Zob. art. 2 pkt 12 u.p.o.u.a., art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, art. 3 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”.

⁸⁸ Podobny pogląd wyraża S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 105.

⁸⁹ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 105.

darowania nie oznacza wyłącznie przyczyniania się do funkcjonowania wspólnoty przez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności, współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny oraz wykonywania czynności związanych z codziennymi zajęciami. Istotną cechą wspólnego gospodarowania jest również pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo się tworzy⁹⁰.

Warto podkreślić, że pobyt, nawet długotrwały, w szpitalu lub innej placówce leczniczej nie powoduje automatycznego rozpadu więzów rodzinnych. Trafne stanowisko w tym przedmiocie wyraził WSA w Bydgoszczy w wyroku z 16.10.2018 r., II SA/Bd 338/18, LEX nr 2583589, uznając, że „poprzez zaistnienie okoliczności wymagającej umieszczenia członka rodziny w zakładzie opiekuńczo-leczniczym nie dochodzi do zerwania relacji między niepełnosprawnym a jego rodziną tej natury, że zostaje on wykluczony jednocześnie ze wspólnoty rodzinnej i staje się osobą samotnie gospodarującą. Nie można przede wszystkim utożsamiać okresowego zaniku elementu wspólnego zamieszkiwania związanego z faktem nawet długotrwałego procesu leczniczego, jako zdarzenia niweczącego stosunek rodzinny w rozumieniu u.p.s., tak jak wspólne zamieszkiwanie nie jest decydującą przesłanką o istnieniu rodziny wspólnie gospodarującej, o której mowa w art. 6 ust. 14 u.p.s.” (zob. również wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.11.2017 r., II SA/Bd 617/17, LEX nr 2417430).

Charakter prawny rodziny jako świadczeniobiorcy budzi wątpliwości z uwagi na brak podmiotowości prawnej. Rodzina nie jest osobą prawną. Jednakże ustawa o pomocy społecznej traktuje rodzinę jako podmiot praw i obowiązków (zob. komentarz do art. 102). Należy podzielić pogląd H. Szurgacza, że w prawie pomocy społecznej „rodzina występuje w pewnym ograniczonym zakresie jako podmiot prawa. Jest to jednak szczególnie podmiot, który nie został wyposażony w osobowość prawną”⁹¹. Choć rozwiązanie to budzi zastrzeżenia doktryny prawa, jest uzasadnione ideami pomocy społecznej, koniecznością potraktowania rodziny jako jednego podmiotu wymagającego wsparcia i ochrony, ale również podmiotu, od którego oczekuje się określonej aktywności i współdziałania.

Wśród definicji legalnych zawartych w komentowanym artykule ustawodawca wyjaśnia również pojęcie **jednostki organizacyjnej pomocy społecznej** (pkt 5). Wyjaśnienie następuje przez wyliczenie podmiotów będących takimi jednostkami. Są nimi: regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych, dom pomocy społecznej, placówka specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej.

⁹⁰ Wyrok NSA z 11.06.2013 r., I OSK 1947/12, LEX nr 1356282.

⁹¹ H. Szurgacz, *Wstęp*..., s. 96.