

meritum

POMOC SPOŁECZNA

Wsparcie socjalne

redakcja naukowa Iwona Sierpowska

2. WYDANIE

meritum

POMOC SPOŁECZNA

Wsparcie socjalne

redakcja naukowa Iwona Sierpowska

2. WYDANIE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

Redaktor naukowy:
dr hab. prof. Uniwersytetu SWPS Iwona Sierpowska

Recenzent:
prof. dr hab. Lidia Zacharko

Wydawca:
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Opracowanie redakcyjne:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładki i stron tytułowych:
Wojtek Janikowski

Autorzy:
dr hab. prof. UW Renata Babińska-Górecka (Uniwersytet Wrocławski) – rozdziały: XIII–XVI; XXXVIII; XLIII;
dr hab. prof. Uniwersytetu SWPS Monika Lewandowicz-Machnikowska (Uniwersytet SWPS) – rozdziały: VIII–XII; XXV–XXVII; XLII; XLVI;
dr hab. prof. UO Stanisław Nitecki (Uniwersytet Opolski) – rozdziały: XXVIII–XXXIV;
dr Anna Nowicka-Skóra (Akademia Pedagogiki Specjalnej w Warszawie) – rozdziały: XVII–XX;
dr hab. prof. Uniwersytetu SWPS Iwona Sierpowska (Uniwersytet SWPS) – rozdziały: I–VII; XL; XLIV;
dr Sylwia Spurek – rozdziały: XXXV–XXXVII; XLV; XLVII;
dr Magdalena Wilczek-Karczewska (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) – rozdziały: XXI–XXIV; XXXIX; XLI

© by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-463-2

2. 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

Strona		Numer
15	Wprowadzenie	
17	Wykaz skrótów	
21	Część I. Pomoc społeczna	
23	Rozdział I. Istota i zasady udzielania pomocy społecznej	
24	1. Pomoc społeczna i wsparcie socjalne w systemie zabezpieczenia społecznego	1
26	2. Cele i zasady pomocy społecznej	5
35	Rozdział II. Przestanki nabycia prawa do świadczeń	
37	1. Obywatelstwo i miejsce zamieszkania	16
39	2. Osoba fizyczna i rodzina jako adresaci świadczeń	19
42	3. Kryterium trudnej sytuacji życiowej	20
44	4. Dochód	23
59	5. Przestanki negatywne prawa do pomocy społecznej	40
67	Rozdział III. Świadczenia pieniężne	
68	1. Zasiłek stały	48
77	2. Zasiłek okresowy	59
82	3. Zasiłek celowy	66
95	4. Pomoc na usamodzielnienie	80
104	5. Pomoc dla cudzoziemców	92
110	6. Wynagrodzenie z tytułu sprawowania opieki	100
113	Rozdział IV. Świadczenia niepieniężne	
114	1. Świadczenia zaspokajające podstawowe potrzeby egzystencji	101
118	2. Praca socjalna, poradnictwo i interwencja kryzysowa	109
122	3. Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne	121

Strona		Numer
126	4. Usługi opiekuńcze	126
135	5. Pomoc w postaci mieszkania chronionego	140
139	6. Pomoc w integracji i usamodzielnieniu	146
142	7. Usługi świadczone przez ośrodki wsparcia	155
147	8. Pobyt i usługi w domu pomocy społecznej	163
153	Rozdział V. Postępowanie w sprawie świadczeń. Kierowanie i odpłatność za pobyt w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej	
154	1. Postępowanie w sprawie świadczeń	172
165	2. Czynności konsensualne	190
170	3. Kierowanie i odpłatność za pobyt w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej	198
187	Rozdział VI. Weryfikacja decyzji i zwrot świadczeń	
188	1. Zmiana i uchylenie decyzji nieostatecznej	218
188	2. Weryfikacja decyzji ostatecznej	219
193	3. Czasowe następstwa zmiany i uchylenia decyzji	229
196	4. Świadczenie nienależnie pobrane	232
198	5. Zwrot świadczeń	235
205	Rozdział VII. Zadania, organizacja i kadry pomocy społecznej	
206	1. Zadania pomocy społecznej	242
210	2. Organizacja pomocy społecznej	247
215	3. Podmioty niepubliczne w pomocy społecznej	259
223	4. Kontrola i nadzór	273
229	5. Kadry pomocy społecznej	284
243	Część II. Świadczenia rodzinne	
245	Rozdział VIII. Pojęcie świadczeń rodzinnych	
246	1. Pojęcie świadczeń rodzinnych w świetle ustawodawstwa polskiego ...	301
249	2. Pojęcie świadczeń rodzinnych według przepisów o koordynacji	305
251	Rozdział IX. Ogólne warunki nabycia prawa do świadczeń rodzinnych	
252	1. Zamieszkanie na terytorium RP	306
253	2. Obywatelstwo polskie	308
253	3. Cudzoziemcy uprawnieni do świadczeń rodzinnych	310
257	Rozdział X. Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego	
258	1. Zasiłek rodzinny	316
259	2. Podmioty uprawnione do zasiłku rodzinnego	317
263	3. Przesłanki nabycia prawa do zasiłku rodzinnego	321

Strona		Numer
274	4. Okoliczności wyłączające nabycie prawa do zasiłku rodzinnego (art. 7 u.ś.r.)	336
281	5. Dodatki do zasiłku rodzinnego	349
293	Rozdział XI. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka oraz świadczenia rodzinne przyznawane na podstawie uchwały rady gminy	
294	1. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	366
299	2. Świadczenia rodzinne udzielane na podstawie uchwały rady gminy ...	373
301	Rozdział XII. Świadczenie rodzicielskie	
302	1. Podmioty uprawnione do świadczenia	378
304	2. Prawo do świadczenia	383
305	3. Okoliczności wyłączające prawo do świadczenia	384
306	4. Zbieg prawa do świadczenia rodzicielskiego i innych świadczeń	385
309	Rozdział XIII. Świadczenia opiekuńcze	
311	1. Zasiłek pielęgnacyjny	386
327	2. Świadczenie pielęgnacyjne	403
383	3. Specjalny zasiłek opiekuńczy	439
401	Rozdział XIV. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych (socjalnego wsparcia)	
402	1. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego – uwagi ogólne	471
402	2. Wybrane zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	472
405	3. Właściwość organu w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych	476
411	4. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych w świetle rozporządzenia nr 883/2004	483
417	Rozdział XV. Postępowanie w sprawie przyznania i wypłaty świadczeń rodzinnych oraz weryfikacji decyzji ostatecznej	
419	1. Właściwość organów	495
422	2. Wniosek	500
434	3. Uzupełnienie wniosku i pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia	513
438	4. Zasady wypłaty świadczeń rodzinnych	520
452	5. Obowiązki informowania	539
454	6. Uchylenie i zmiana ostatecznej decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych	545
461	Rozdział XVI. Świadczenie nienależnie pobrane	
462	1. Pojęcie świadczeń nienależnie pobranych	551
472	2. Zasady zwrotu nienależnie pobranych świadczeń	566

Strona		Numer
477	Część III. Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci	
479	Rozdział XVII. Pojęcie i cel świadczenia wychowawczego	
480	1. Pojęcie i cel świadczenia wychowawczego w świetle ustawodawstwa polskiego	576
482	2. Pojęcie świadczenia wychowawczego według przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	579
483	Rozdział XVIII. Warunki nabycia prawa do świadczenia wychowawczego	
484	1. Ogólne warunki nabycia prawa do świadczenia wychowawczego	580
485	2. Podmioty uprawnione do świadczenia wychowawczego	583
491	3. Przestanki nabycia prawa do świadczenia wychowawczego	592
492	4. Okoliczności wyłączające nabycie prawa do świadczenia wychowawczego (art. 8 u.p.p.w.d.)	597
497	Rozdział XIX. Postępowanie w sprawach o świadczenia wychowawcze	
498	1. Wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego	609
501	2. Okres zasiłkowy	614
502	3. Wydatkowanie świadczenia wychowawczego niezgodnie z celem lub marnotrawienie świadczenia	616
504	4. Rodzinny wywiad środowiskowy	617
505	5. Świadczenia nienależnie pobrane oraz weryfikacja decyzji ostatecznej	618
507	Rozdział XX. Rodzinny kapitał opiekuńczy	
508	1. Pojęcie i cel rodzinnego kapitału opiekuńczego	619
510	2. Warunki nabycia prawa do rodzinnego kapitału opiekuńczego	623
514	3. Wysokość rodzinnego kapitału opiekuńczego i zasady ustalania uprawnień	628
516	4. Okoliczności wyłączające nabycie prawa do rodzinnego kapitału opiekuńczego	629
516	5. Okoliczności wypłaty kapitału w formie rzeczowej lub w formie opłacenia usług	630
517	6. Podmioty realizujące zadania w zakresie kapitału	631
517	7. Zwrot nienależnie pobranego kapitału opiekuńczego	632
518	8. Dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna	633
519	9. Warunki nabycia uprawnień do finansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna	634
520	10. Podmiot realizujący dofinansowanie	635

Strona		Numer
521	Część IV. Fundusz alimentacyjny i działania wobec dłużników alimentacyjnych	
523	Rozdział XXI. Istota i przesłanki nabycia uprawnień do świadczeń z funduszu alimentacyjnego	
524	1. Zagadnienia wprowadzające	636
528	2. Podmioty uprawnione do świadczeń z funduszu alimentacyjnego	639
539	3. Warunki nabycia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego	649
561	Rozdział XXII. Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego	
562	1. Wniosek o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego	662
573	2. Organ właściwy w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego	667
574	3. Okres świadczeniowy	669
577	4. Decyzja ustalająca prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego	671
581	5. Wstrzymanie wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego	673
582	6. Weryfikacja decyzji, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego	674
589	7. Wzory pism	678
601	Rozdział XXIII. Świadczenie nienależnie pobrane oraz zwrot świadczeń z funduszu alimentacyjnego	
602	1. Nienależnie pobrane świadczenia z funduszu alimentacyjnego	684
614	2. Obowiązek zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej	694
625	3. Wzory pism	707
629	Rozdział XXIV. Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych	
630	1. Wniosek o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego	709
631	2. Organ właściwy w sprawie działań wobec dłużnika alimentacyjnego ..	710
632	3. Czynności podejmowane wobec dłużnika alimentacyjnego	712
637	4. Uznanie dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	717
647	5. Wzory pism	724
657	Część V. Dodatki mieszkaniowe	
659	Rozdział XXV. Przesłanki nabycia prawa do dodatku mieszkaniowego	
660	1. Przesłanki pozytywne, których spełnienie warunkuje nabycie prawa do dodatku mieszkaniowego	731
672	2. Okoliczności wyłączające uzyskanie dodatku	750

Strona		Numer
675	Rozdział XXVI. Wysokość dodatku	
681	Rozdział XXVII. Proceduralne aspekty przyznania, wypłaty i zwrotu dodatków mieszkaniowych	
682	1. Właściwość organu	760
682	2. Przebieg postępowania	761
685	3. Decyzja w sprawie dodatku mieszkaniowego	764
686	4. Wstrzymanie wypłaty dodatku	765
687	5. Zwrot nienależnie pobranego świadczenia	766
689	Część VI. Wspieranie rodziny i piecza zastępcza	
691	Wprowadzenie	
693	Rozdział XXVIII. Ochrona dziecka i rodziny – zagadnienia ogólne	
694	1. Podstawy prawne wspierania rodziny i pieczy zastępczej	768
695	2. Wspieranie rodziny	771
695	3. Piecza zastępcza	773
696	4. Podmioty wspierania rodziny i pieczy zastępczej	774
696	5. Podmiotowość i dobro dziecka	776
698	6. Podmioty, wobec których realizowane jest wspieranie rodziny i piecza zastępcza	781
705	7. Przetwarzanie danych	803
707	Rozdział XXIX. Wspieranie rodziny	
709	1. Zagadnienia ogólne	804
709	2. Przepisy dotyczące wsparcia rodziny	806
710	3. Pojęcie wspierania rodziny	808
713	4. Formy organizacyjne wspierania rodziny	816
714	5. Praca z rodziną	821
715	6. Działania ośrodków pomocy społecznej lub centrum usług społecznych w zakresie wspierania rodzin	824
717	7. Asystent rodziny	827
723	8. Pomoc w opiece i wychowaniu dziecka	843
734	9. Kontrola wójta i zarządu powiatu	875
735	10. Rodzina wspierająca	877
739	Rozdział XXX. Piecza zastępcza	
743	1. Zagadnienia ogólne	880
757	2. Rodzinna piecza zastępcza	927
799	3. Instytucjonalna piecza zastępcza	1064
828	4. Świadczenia i dodatki przysługujące rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka	1184
851	5. Odpłatność rodziców za pobyt dziecka w pieczy zastępczej	1256

Strona		Numer
863	6. Ocena sytuacji dziecka oraz opinia o zasadności jego pobytu w pieczy zastępczej	1298
875	Rozdział XXXI. Pomoc dla osób usamodzielnianych	
876	1. Zagadnienia ogólne	1330
876	2. Przepisy normujące pomoc na usamodzielnienie	1332
877	3. Zakres podmiotowy pomocy na usamodzielnienie	1333
877	4. Rodzaje świadczeń w ramach procesu usamodzielnienia	1337
885	5. Postępowanie w sprawie przyznania świadczenia w ramach usamodzielnienia	1378
897	Rozdział XXXII. Postępowanie adopcyjne	
898	1. Zagadnienia wstępne	1411
899	2. Podstawy prawne prowadzenia postępowania adopcyjnego	1414
900	3. Ośrodek adopcyjny	1417
907	4. Działania zmierzające do przygotowania dziecka do adopcji	1441
908	5. Karta dziecka	1445
915	6. Kwalifikacja dziecka do przysposobienia krajowego	1448
916	7. Kwalifikacja dziecka do przysposobienia międzynarodowego	1452
917	8. Kwalifikacje kandydatów do przysposobienia dziecka	1460
921	9. Kontrola zarządu województwa nad ośrodkiem adopcyjnym	1466
923	Rozdział XXXIII. Ustrój administracji	
925	1. Zagadnienia ogólne	1467
925	2. Podstawy prawne ustroju administracji	1468
926	3. Zadania gminy w sferze wspierania rodziny	1471
928	4. Zadania powiatu w sferze pieczy zastępczej	1478
936	5. Województwo samorządowe w sferze wspierania rodziny i pieczy zastępczej	1501
938	6. Zadania wojewody	1510
939	7. Zadania ministra właściwego do spraw rodziny	1514
940	8. Rada Ministrów w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej	1522
942	9. Nagrody za osiągnięcia w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej	1525
943	10. Zlecanie zadań podmiotom niepublicznym	1526
945	11. Finansowanie zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej	1536
952	12. Wysokość kwoty średnich miesięcznych wydatków w placówkach, które rozpoczęły działalność	1558
953	13. Dotacje jednostek samorządu terytorialnego	1561
957	Rozdział XXXIV. Kontrola wojewody	
958	1. Zagadnienia ogólne	1563
958	2. Przepisy prawa normujące przeprowadzanie kontroli	1564
958	3. Uprawnienia wojewody	1565
962	4. Wystąpienie pokontrolne	1578
963	5. Zastrzeżenia wobec wystąpienia pokontrolnego	1579
964	6. Instrumenty prawne przysługujące wojewodzie	1583

Strona		Numer
966	7. Wymierzanie i egzekucja kar pieniężnych	1589
968	8. Kontrola zarządu powiatu	1595
968	9. Kontrola w województwie samorządowym	1597
969	10. Uprawnienia organu kontrolnego	1598
971	Część VII. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie	
973	Rozdział XXXV. Zjawisko przemocy w rodzinie	
974	1. Przemoc w rodzinie – pojęcie, fakty i mity	1599
976	2. Przemoc w rodzinie a przestępstwo znęcania się (art. 207 k.k.)	1602
977	3. Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	1604
981	Rozdział XXXVI. Zadania publiczne w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie	
982	1. Obowiązki organów administracji rządowej	1608
983	2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego, w tym obowiązki rady gminy/powiatu/sejmiku wojewódzkiego oraz wójta/burmistrza/prezydenta	1610
985	3. Gminne zespoły interdyscyplinarne	1614
989	4. Procedura „Niebieskie Karty”	1620
1010	5. Odebranie dziecka z rodziny przez pracownika socjalnego	1627
1013	6. Bezpieczeństwo i ochrona osoby doświadczającej przemocy w rodzinie – uprawnienia Policji, prokuratora i sądu	1632
1021	Rozdział XXXVII. Prawne i społeczne aspekty przeciwdziałania przemocy	
1022	1. Obowiązek zawiadomienia o przestępstwie znęcania się oraz odpowiedzialność za brak zawiadomienia o przestępstwie	1643
1024	2. Zakaz stosowania kar cielesnych wobec dzieci – charakter prawny i konsekwencje naruszenia zakazu	1647
1026	3. Oddziaływanie na sprawcę – programy korekcyjno-edukacyjne	1650
1028	4. Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie	1652
1030	5. Zaświadczenie lekarskie dla ofiary przemocy w rodzinie	1653
1033	Część VIII. Wybrane rodzaje wsparcia	
1035	Rozdział XXXVIII. Zasiłki dla opiekunów	
1036	1. Zagadnienia ogólne – cel świadczenia	1655
1036	2. Podmioty uprawnione	1656
1037	3. Warunki nabycia prawa do zasiłku dla opiekuna	1659
1041	4. Przesłanki negatywne	1667
1042	5. Postępowanie w sprawie przyznania prawa do zasiłku dla opiekuna ...	1669
1045	Rozdział XXXIX. Pomoc osobom uzależnionym (alkoholizm i narkomania)	

Strona		Numer
1046	1. Pomoc osobom uzależnionym od alkoholu	1674
1054	2. Pomoc osobom uzależnionym od narkotyków	1683
1057	Rozdział XLI. Pomoc osobom z zaburzeniami psychicznymi	
1058	1. Idea oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi	1685
1060	2. Umieszczenie osoby z zaburzeniami psychicznymi w domu pomocy społecznej	1691
1063	3. Uprawnienia organu pomocy społecznej w zakresie kierowania do szpitala psychiatrycznego	1696
1067	Rozdział XLI. Pomoc materialna dla studentów	
1077	Rozdział XLII. Pomoc socjalna dla uczniów	
1078	1. Zagadnienia ogólne	1702
1078	2. Podmioty uprawnione do świadczeń	1703
1079	3. Stypendium szkolne (art. 90d u.s.o.)	1704
1081	4. Zasiłek szkolny (art. 90e u.s.o.)	1707
1082	5. Postępowanie w sprawie przyznania pomocy (art. 90e u.s.o.)	1709
1085	Rozdział XLIII. Pomoc w postaci dożywiania. Posiłek w szkole i w domu	
1086	1. Cel i zakres Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”	1710
1087	2. Podmioty realizujące Program	1713
1088	3. Finansowanie Programu – źródła i zasady	1717
1089	4. Podmioty uprawnione do pomocy udzielanej w ramach Programu	1718
1090	5. Przestanki udzielenia pomocy w ramach Programu	1719
1092	6. Formy udzielenia pomocy w ramach Programu	1723
1095	Rozdział XLIV. Pomoc kobietom w ciąży i rodzinom wychowującym dzieci wymagające szczególnej opieki	
1096	1. Pomoc udzielana na podstawie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	1725
1098	2. Pomoc udzielana na podstawie ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”	1729
1101	Rozdział XLV. Wsparcie w ramach Karty Dużej Rodziny	
1113	Rozdział XLVI. Dodatek energetyczny	
1117	Rozdział XLVII. Nieodpłatna pomoc prawna	
1123	Indeks rzeczowy	

WPROWADZENIE

Prawna problematyka pomocy społecznej była przedmiotem licznych analiz prezentowanych w różnych formach wydawniczych. Tym razem prezentacji nadano wybitnie praktyczną formułę. Publikacja jest częścią znanej Czytelnikom serii *Meritum*, która na rynku wydawniczym wyróżnia się wszechstronnym, szerokim i kompleksowym ujęciem analizowanych zagadnień. Współczesny system zabezpieczenia społecznego ulega nieustannemu poszerzaniu o nowe rodzaje świadczeń, wykraczające poza dotychczasowe podziały. Zaobserwować można mniej lub bardziej udane próby przemieszczania świadczeń zaopatrzeniowych, przyznawanych ze względu na określoną potrzebę, w kierunku pomocy społecznej. Zamiarem Autorów niniejszego tomu było przedstawienie tych form w jak najszerzym ujęciu, bez wyznaczania ścisłej delimitacji pomiędzy nimi. Wspólnym mianownikiem pomocy społecznej i wsparcia socjalnego, a zarazem myślą przewodnią książki, jest pomoc człowiekowi (rodzinie) znajdującemu się w trudnej sytuacji życiowej. Przyjmuje ona postać nieekwiwalentnych świadczeń finansowanych ze środków publicznych, zazwyczaj powiązanych z sytuacją dochodową, ale nie z zatrudnieniem. Zasady i metody przyznawania wszystkich świadczeń nie są jednak tożsame, dlatego zdecydowano w tytule i układzie publikacji o oddzieleniu pomocy społecznej w ścisłym ujęciu od pozostałych form, zwanych dalej wsparciem socjalnym. Należy zauważyć, że obydwie zakresy regulacji różni odmienne rozłożenie akcentów na elastyczność dopasowania świadczenia do potrzeby i sytuacji. W przeciwieństwie do pomocy społecznej świadczenia wsparcia socjalnego są celem samym w sobie, a ich rolą jest uzupełnianie niskich dochodów i wyrównywanie deficytów socjalnych. Wiele z nich nie ma charakteru przejściowego i nie odwołuje się do zasady pomocniczości w kontekście wykształcenia u świadczeniobiorcy zdolności do samodzielnego przezwyciężenia życiowych kryzysów, jak ma to miejsce w pomocy społecznej. Ponadto świadczenia z obu systemów różnią się wartością, długością okresu zasiłkowego, kryteriami, w tym wysokością dochodu i sposobem ustalania uprawnień. Dla adresatów świadczeń wsparcie socjalne jawi się jako formuła doskonalsza i pewniejsza od pomocy społecznej.

Publikacja kładzie główny nacisk na analizę świadczeń. Omówiono w niej zasady i kryteria ich przyznawania oraz warunki nabycia uprawnień do świadczeń, poddając dokładnej analizie poszczególne formy pomocy społecznej i wsparcia socjalnego. W sposób szczególny potraktowano procedury przyznawania świadczeń oraz weryfikacji decyzji administracyjnych w analizowanym obszarze. Opracowanie porusza również kwestie organizacyjne i kadrowe, prezentując podmioty administrujące systemem pomocy i wsparcia socjalnego oraz zasady wykonywania kontroli i nadzoru, a także omawia pozycję prawną pracowników socjalnych. Powyższa problematyka, poza pomocą społeczną, została przedstawiona w takich obszarach regulacji socjalnoprawnych jak: świadczenia rodzinne, pomoc państwa w wychowywaniu dzieci, fundusz alimentacyjny i działania wobec dłużników alimentacyjnych, dodatki mieszkaniowe, wspieranie rodziny i piecza zastępcza oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Dopelnieniem prezentacji jest ostatnia część poświęcona wybranym rodzajom wsparcia, które w praktyce towarzyszą często bardziej rozpowszechnionym i znanym formom pomocy. W ra-

mach podsumowania poszczególnych fragmentów przytoczono orzecznictwo sądowe oraz wskazano pozycje literatury, które pozwolą na pogłębienie wiedzy teoretycznej.

Oddawana do rąk Czytelnika publikacja jest drugim rozszerzonym i uzupełnionym wydaniem *Meritum* z zakresu pomocy społecznej i wsparcia socjalnego. Uwzględniono w nim liczne nowelizacje przepisów w obszarze zabezpieczenia społecznego oraz ich aktualną wykładnię, znajdującą odzwierciedlenie w prezentowanych poglądach judykatury i doktryny. W ramach nowego wydania książki omówione zostały między innymi zmiany dotyczące zasad ustalania opłaty za pobyt w domach pomocy społecznej i zwalniania z odpłatności, obliczania dochodu, przyznawania usług opiekuńczych w trybie pilnym, funkcjonowania mieszkań chronionych i centrów usług społecznych, awansu zawodowego i ocen okresowych pracowników socjalnych. Uwzględniono nowe konteksty stosowania ustaw, będące następstwem ewolucji orzecznictwa sądów administracyjnych, dotyczące w szczególności świadczeń opiekuńczych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, w tym świadczeń nienależnie pobranych. Poddano analizie nowe rozwiązania normatywne w zakresie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego oraz oceniono ich wpływ na system pieczy zastępczej. Omówiono zmiany podnoszące bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie, dotyczące mechanizmu izolacji sprawcy od ofiary, oraz gwarancje realizacji jej praw i praw przysługujących sprawcy w ramach tej procedury. Opracowanie zostało poszerzone o analizę licznych nowych regulacji służących szeroko rozumianemu wsparciu rodziny, w tym dotyczących rodzinnego kapitału opiekuńczego, świadczenia „Dobry start”, programu dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” oraz wsparcia kobiet w ciąży i rodzin w ramach tzw. ustawy „Za życiem”. Uwzględnia ono również zmiany wprowadzone do systemu prawa w związku z pandemią COVID-19 oraz wpływ rozwoju nowych technologii na procedurę administracyjną i usprawnienia w zakresie samodzielnego pozyskiwania przez organ informacji niezbędnych do wydania decyzji.

Opracowanie ma – zgodnie z założeniami serii *Meritum* – wybitnie praktyczny charakter. Zawiera liczne wzory, tabele, zestawienia i porównania. O jego walorze praktycznym świadczą również przykłady odzwierciedlające przełożenie regulacji prawnych na konkretne sytuacje życiowe. Taki układ czyni tekst bardzo przystępnym, przejrzystym i zrozumiałym, co dodatkowo wzmacniają rozwiązania edytorskie, w tym:

- układ treści podzielony na niewielkie zwięzłe fragmenty;
- zamieszczone na marginesach numery sygnalizujące ważne pojęcia wraz z ich objaśnieniem;
- rozbudowany system wewnętrznych odesłań, umożliwiający sprawne odszukanie interesującego zagadnienia i eliminujący zbędne powtórzenia;
- podana na wstępie jednostki redakcyjnej podstawa prawna;
- graficzne uwypuklenie najważniejszych kwestii w postaci ramki lub hasła „WAŻNE!”;
- szczegółowy i wyczerpujący indeks rzeczowy z odniesieniem do numerów na marginesie tekstów;
- wydodrębnione tezy z orzecznictwa sądowego i wykaz fachowej literatury;
- przyjazna dla Czytelnika szata graficzna.

Publikacja jest praktycznym poradnikiem skierowanym do szerokiego kręgu odbiorców, zarówno zajmujących się administrowaniem sprawami socjalnymi, jak i korzystających z ochrony socjalnej. W szczególności adresatami tomu są pracownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i systemu pieczy zastępczej oraz organy zajmujące się nadzorem i kontrolą omawianej sfery życia publicznego.

Zespół Autorów stanowi grono wybitnych specjalistów, praktyków i teoretyków prawa, reprezentujących wyższe uczelnie, organy orzecznicze i ochrony prawa. Poziom ich wiedzy i warsztat umożliwił omówienie poszczególnych zagadnień w sposób problemowy, naświetlający kwestie sporne oraz przestrzegający przed nieprawidłowościami.

W tym miejscu pragnę podziękować wszystkim Autorom za włożony trud w przygotowanie publikacji oraz wyrazić nadzieję na dalszą współpracę przy kolejnych wydaniach.

dr hab. Iwona Sierpowska,
prof. Uniwersytetu SWPS

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa	
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.)
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 534 z późn. zm.)
k.r.o.	ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1359)
p.a.s.c.	ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 709 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.)
pr. przeds.	ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.)
r.d.m.m.d.	rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (Dz. U. Nr 43, poz. 418)
r.d.p.s.	rozporządzenie Ministra Pracy Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 734 z późn. zm.)
r.m.c.	rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 822 z późn. zm.)
r.p.u.	rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. poz. 954)
r.s.u.o.	rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. Nr 189, poz. 1598 z późn. zm.)
r.s.z.p.s.	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny (Dz. U. poz. 486)

WYKAZ SKRÓTÓW

r.ś.d.s.	rozporządzenie Ministra Pracy Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 249)
r.u.p.c.	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1946)
u.c.	ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2354 z późn. zm.)
u.d.m.	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2021)
u.e.r.	ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 504)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 504)
u.o.z.p.	ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 685)
u.p.e.	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.)
u.p.n.	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2050 z późn. zm.)
u.p.o.u.a.	ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 877 z późn. zm.)
u.p.p.r.	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1249)
u.p.p.w.d.	ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2407 z późn. zm.)
u.p.s.	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.)
u.p.s.w.n.	ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauka (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.)
u.p.z.i.r.p.	ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1100 z późn. zm.)
u.r.z.o.n.	ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm.)
u.s.k.o.	ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.o.	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1915 z późn. zm.)
u.s.u.s.	ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 423 z późn. zm.)
u.ś.r.	ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 615)
u.ś.z.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 z późn. zm.)
u.w.r.	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 447)
2. Organy orzekające	
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	sąd apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy

TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
3. Publikatory i czasopisma	
CBOSA	Centralna Baza Orzecnictwa Sądów Administracyjnych
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
LEX	System Informacji Prawnej „LEX”
M.P.	Monitor Polski
NP	Nowe Prawo
OwSS	Orzecnictwo w Sprawach Samorządowych
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PiZS	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PS	Przegląd Sądowy
Sam. Ter.	Samorząd Terytorialny
Sl. Prac.	Służba Pracownicza
SP	Studia Prawnicze
4. Inne	
CUS	centrum usług społecznych
j.s.t.	jednostka (-i) samorządu terytorialnego
OPS	ośrodek pomocy społecznej
orz.	orzeczenie
PCPR	powiatowe centrum pomocy rodzinie
post.	postanowienie
ROPS	regionalny ośrodek pomocy społecznej
tekst jedn.	tekst jednolity
uchw.	uchwała
ust.	ustęp
wyr.	wyrok
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Część I

Pomoc społeczna

Istota i zasady udzielania pomocy społecznej

Iwona Sierpowska

SPIS TREŚCI

1. Pomoc społeczna i wsparcie socjalne w systemie zabezpieczenia społecznego	1	B. Zasady	6
		a. Pomocniczość	7
		b. Publiczny charakter pomocy społecznej	10
		c. Godność	11
		d. Niezbędność potrzeb	12
2. Cele i zasady pomocy społecznej	5	e. Adekwatność	13
		f. Obowiązek współdziałania	14
A. Cele	5		

1. Pomoc społeczna i wsparcie socjalne w systemie zabezpieczenia społecznego

- 1 Pomoc społeczna jest częścią **systemu zabezpieczenia społecznego**. System ten zapewnia ochronę przed określonymi rodzajami ryzyka socjalnego. Jest on **definiowany** jako:

„całokształt środków i działania instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, społecznie uznanych za ważne, potrzeb”
[J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne – problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 28].

Poprzez zabezpieczenie społeczne **państwo ma zapewnić warunki egzystencji** wszystkim tym, którzy ze względów od siebie niezależnych nie mogą utrzymać się z własnej pracy. Przeszkodami uniemożliwiającymi samodzielne utrzymanie może być:

- wiek,
- niepełnosprawność,
- choroba,
- wypadek,
- bezrobocie i wiele innych.

Głównym wykonawcą tej idei jest państwo, niemniej odwołuje się ona do **solidarności społecznej**, zobowiązując członków społeczeństwa do ponoszenia odpowiedzialności za jednostki, które nie są samowystarczalne.

Przez pojęcie **zabezpieczenia społecznego** rozumie się również **ogół świadczeń o charakterze:**

- ubezpieczeniowym,
- zaopatrzeniowym i
- pomocowym.

- 2 W związku z tym wyróżnia się trzy **metody (techniki) zabezpieczenia społecznego:**

1) ubezpieczeniową,
2) zaopatrzeniową i
3) pomocową (opiekuńczą).

Ad 1)

Najbardziej rozpowszechniona jest metoda ubezpieczeniowa. Cechuje ją **powiązanie z pracą zarobkową poprzez system składek** odprowadzanych do określonego funduszu. Z funduszu wypłacane są świadczenia w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego uniemożliwiającego trwale lub czasowo świadczenie pracy. Tym samym ciężar szkody rozłożony jest na wszystkich ubezpieczonych. W ubezpieczeniach występują świadczenia typowe, **roszczeniowe**, których wysokość zależy od wkładu pracy.

Ad 2)

Cechą metody zaopatrzeniowej jest:

- a) finansowanie świadczeń z funduszy publicznych zasilanych z podatków oraz
- b) zapewnienie jednolitych i równych dla wszystkich świadczeń.

Te ostatnie są zwykle niewysokie, mają zapewnić **zaspokojenie jedynie podstawowych potrzeb**, ich uzupełnieniem mają być dochody pochodzące z innych źródeł (oszczędności, dodatkowe ubezpieczenia). Świadczenia te:

- mają **charakter roszczeniowy** i
- są **przyznawane bez związku z pracą** (poza specjalną formą zaopatrzenia osób w służbie państwowej).

W metodzie zaopatrzeniowej podstawowym kryterium przyznawania świadczeń są potrzeby lub zasługi. Świadczenia przyznawane ze względu na to drugie kryterium upodabniają się do świadczeń ubezpieczeniowych, a ich wysokość znacznie przewyższa świadczenia przyznawane ze względu na potrzebę.

Ad 3)

Metoda pomocowa (opiekuńcza) znajduje **zastosowanie wobec osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych**, które własnym staraniem nie są w stanie przezwyciężyć kryzysów. Państwo ze środków publicznych oferuje im pomoc nie tylko finansową, ale również rzeczową i usługową. Świadczenia umożliwiają zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, **często pobierane są okresowo**. W metodzie tej dominuje zasada uznaniowości i indywidualizacji świadczeń, tzn. ich dopasowania do sytuacji konkretnego beneficjenta. Pomoc stawia na:

- aktywizację świadczeniobiorców,
- ich integrację ze środowiskiem i
- życiowe usamodzielnienie.

Powyższe metody znajdują odzwierciedlenie w budowie systemu zabezpieczenia społecznego. Niemniej, rozrastający się obszar prawnych regulacji powoduje powstawanie świadczeń hybrydowych, opartych na mieszanych metodach. Rodzi to trudności ich klasyfikacji, zwłaszcza oddzielenia świadczeń o charakterze zaopatrzeniowym i pomocowym. Dodatkową trudnością jest zaliczanie do zaopatrzenia społecznego świadczeń przyznawanych ze względu na potrzeby i zasługi, które znacznie się od siebie różnią. Dlatego we współczesnej literaturze proponuje się wyodrębnienie wsparcia społecznego (socjalnego) jako jeszcze jednej części systemu zabezpieczenia społecznego, umieszczonego pomiędzy zaopatrzeniem a pomocą społeczną. W jego ramach zawierają się świadczenia państwowe zaspokajające określone potrzeby oraz świadczenia adresowane do osób znajdujących się w określonej sytuacji. **Formami wsparcia społecznego są:**

3

- | |
|---|
| – świadczenia zaspokajające określone potrzeby (dodatek mieszkaniowy), |
| – świadczenia uzasadnione określoną sytuacją faktyczną (niepełnosprawność), |
| – świadczenia dla rodzin wychowujących dzieci (świadczenia rodzinne). |

Pomoc w ramach wsparcia społecznego przysługuje z racji spełnienia przesłanek normatywnych i jest niezależna od aktywności zmierzającej do poprawy warunków życiowych. Oznacza to, że celem wykorzystywanych metod nie jest usamodzielnienie beneficjenta ani doprowadzenie do jego życiowej samowystarczalności.

Do **cech wsparcia społecznego** zaliczyć należy również:

- roszczeniowość,
- brak związku z pracą i aktywizacją,
- względnie stałą wysokość i stosunkowo długi okres pobierania świadczeń,
- brak indywidualnego dopasowania wsparcia, wyrażający się m.in. w rezygnacji z przeprowadzania wywiadu środowiskowego,
- uzależnienie uprawnień od dochodu, nie od stanu majątku.

4

Celem świadczeń jest tu wyrównywanie szans i deficytów socjalnych:

1) nie mają one charakteru ekwiwalentnego ani kompensacyjnego;
2) nie są bezpośrednio nakierowane na zwalczanie ubóstwa, lecz na wyrównywanie dysproporcji pomiędzy dochodami a uzasadnionymi potrzebami;
3) nie zastępują dochodu, lecz go uzupełniają, umożliwiając polepszenie sytuacji życiowej i tworzenie inkluzyjnej wspólnoty;
4) są zorientowane na zachowanie pewnego standardu życiowego, rozwój i partycypację.

Wyodrębnienie wsparcia społecznego (socjalnego) można potraktować jako wydzielenie określonych typów świadczeń z dualistycznego zaopatrzenia społecznego. Dualizm ten przyczynił się do mniej lub bardziej udanych prób przemieszczania świadczeń zaopatrzeniowych przyznawanych ze względu na określoną potrzebę w kierunku pomocy społecznej, co z kolei prowokowało do wydzielania pomocy społecznej w znaczeniu wąskim i szerokim. Tym samym powyższe wyodrębnienie wydaje się dobrą alternatywą dla wyróżniania pomocy społecznej *sensu stricto* i *sensu largo*.

Podsumowując, warto podkreślić, że wskazane wyżej metody nie przynależą ściśle do poszczególnych części systemu zabezpieczenia społecznego. Metoda pomocowa (opiekuńcza) jest właściwa dla pomocy społecznej, jednocześnie wraz z metodą zaopatrzeniową kształtuje ona wsparcie społeczne. Ponadto należy zauważyć, iż pomoc społeczna może funkcjonować w kilku **kontekstach znaczeniowych**:

- jako część systemu zabezpieczenia społecznego,
- jako metoda (technika) zabezpieczenia społecznego oraz
- jako obszar regulacji sprowadzający się do konkretnych aktów prawnych – ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i jej przepisów wykonawczych.

W tym ostatnim ujęciu zostanie ona przedstawiona w niniejszym opracowaniu.

Literatura: M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Kraków 2003; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010; S. Nitecki, *Świadczenia rodzinne. Procedury i tryb przyznawania*, Wrocław 2009; J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne – problematyka i metody*, Warszawa 1966; G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego* (w:) Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Rubel, G. Szpor, T. Szumlicz, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2006.

2. Cele i zasady pomocy społecznej

A. Cele

Podstawa prawna: art. 2–4, 16 ust. 2, art. 17–24, 25, 37, 39 ust. 1, art. 45 ust. 3, art. 50, 51 ust. 1, art. 55 ust. 2, art. 57, 58 ust. 1, art. 61, 67–69, 80 ust. 3, art. 96 ust. 1, art. 99, 103, 110 ust. 5, art. 112 ust. 3, art. 119 u.p.s.

5

Głównym celem omawianej sfery życia publicznego jest pomoc człowiekowi znajdującemu się w trudnej sytuacji życiowej, której nie jest on w stanie przezwyciężyć samodzielnie. Mając na

uwadze całokształt regulacji, można wyróżnić następujące **szczegółowe cele pomocy społecznej**:

– umożliwienie osobom i rodzinom życia w warunkach odpowiadających godności człowieka,
– wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb bytowych,
– umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości,
– doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców i ich integracji ze środowiskiem,
– zapobieganie sytuacjom, w których niezbędne jest udzielenie pomocy społecznej.

Powyższe cele osiąmane są poprzez:

- przyznawanie i dostarczanie świadczeń,
- utrzymywanie i rozwój infrastruktury socjalnej,
- współpracę z organami administracji oraz podmiotami niepublicznymi.

Celem pomocy nie jest zaspokajanie ogółu potrzeb wszystkich obywateli, w skali masowej, ale konkretnych świadczeniobiorców. Wyraz temu daje **zasada indywidualizacji świadczeń**. Zaspokajanie potrzeb bytowych może sprowadzać się do dostarczania konkretnych dóbr materialnych, jak i może przybierać postać złożoną. Pomoc społeczna może polegać na ciągłym zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych.

Tak się dzieje przy tzw. stałych formach pomocy, kiedy nie ma szans na osiągnięcie życiowej niezależności przez świadczeniobiorcę z powodu wieku, choroby czy niepełnosprawności.

WAŻNE! Generalnie jednak jako zasadę należy uznać: **zaspokajanie podstawowych potrzeb połączone z działaniami na rzecz osiągnięcia samowystarczalności świadczeniobiorcy.**

B. Zasady

W pomocy społecznej obowiązuje kilka rodzajów zasad.

- **Po pierwsze**, należy wymienić zasady wyrażone wprost w I rozdziale u.p.s.
- **Po drugie** – reguły o charakterze systemowym dekodowane z całości przepisów ustawy o pomocy społecznej, jak i wykraczające poza zakres jej regulacji.
- **Po trzecie**, w pomocy społecznej, będącej częścią administracji, obecne są zasady właściwe dla organizacji i funkcjonowania administracji publicznej i procedur administracyjnych.
- **Po czwarte**, wyróżnić należy zasady – wartości obecne w całym systemie prawa, nabierające w pomocy społecznej szczególnej wrażliwości, chodzi tu przede wszystkim o zasadę równości i sprawiedliwości społecznej.

Z praktycznego punktu widzenia najważniejsze znaczenie ma pierwsza kategoria zasad. Są one drogowskazem do interpretacji przepisów ustawy, ich znajomość ma istotne znaczenie

w sferze stosowania prawa, zwłaszcza w ocenie stanów faktycznych, na podstawie której organ podejmuje decyzję o przyznaniu świadczenia.

a. Pomocniczość

7 Zasada pomocniczości (subsidiarności) w prawie i filozofii ma różne znaczenia.

WAŻNE! Najogólniej sprowadza się ona do niewyřeczania jednostki (małej wspólnoty) w tym, co może ona dziać samodzielnie.

Zasada ta wyraża poszanowanie dla autonomii jednostki, jej integralności i prawa do samostanowienia. W myśl analizowanej zasady **państwo (większe społeczności) nie powinno:**

- ingerować w życie mniejszych wspólnot,
- nie powinno pozbawiać ich kompetencji, samodzielności, inicjatywy działania i odpowiedzialności.

Ingerencja i pomoc wyższych wspólnot oraz państwa może mieć miejsce tylko wtedy, gdy niższe wspólnoty nie mogą samodzielnie wypełnić nałożonych na nie zadań. Reguła ta odnosi się również do relacji jednostka – państwo.

8 W pomocy społecznej zasada pomocniczości występuje w kilku kontekstach znaczeniowych, niemniej nie została ona wyrażona wprost w ustawie. Jest to zasada, na której zbudowany jest nie tylko system pomocy społecznej, ale i cały system zabezpieczenia społecznego, w którym **pomoc społeczna zajmuje ostatnie miejsce i uruchamiana jest w ostatniej kolejności.**

1. Zgodnie z zasadą pomocniczości udzielenie pomocy społecznej powinno następować wówczas, kiedy osoba nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb poprzez dochody otrzymywane z pracy lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego, względnie inne świadczenia społeczne.
2. Drugi, najważniejszy kontekst omawianej zasady wyraża istotę pomocy społecznej. W myśl art. 2 ust. 1 u.p.s. pomoc ta uruchamiana jest dopiero, gdy osoba lub rodzina znajdzie się w sytuacji kryzysowej i nie potrafi jej samodzielnie przezwyciężyć. Ingerencja instytucji publicznej w prywatność i autonomię jednostki uzasadniona jest brakiem samowystarczalności. Generalnie sprowadza się ona do niewyřeczania jednostki z obowiązków, które może ona zrealizować samodzielnie. W myśl zasady pomocniczości interwencja władzy nie powinna mieć charakteru wyłącznie opiekuńczego, a **powinna być nastawiona na aktywizację jednostek**, zachęcając je do korzystania z prawnie chronionej autonomii. Pomoc powinno cechować umiarkowanie.
3. Trzeci kontekst odwołuje się do powinności członków rodziny osoby, która wymaga pomocy. Zgodnie z zasadą pomocniczości człowiek powinien samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby bytowe, a jeśli nie jest w stanie tego robić, z pomocą powinna przyjść najmniejsza i najbliższa mu wspólnota – jest nią niewątpliwie rodzina.
4. Ponadto zasada pomocniczości legła u podstaw podziału zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej. Najwięcej zadań przypisano gminie. W myśl zasady pomocniczości to najmniejsze wspólnoty mają reagować na rozwiązywanie lokalnych problemów, one też znajdują się najbliżej potrzebujących i potrafią najszybciej zareagować na sytuacje kryzysowe. Zadania, które wykraczają poza możliwości gminy, przydzielono powiatowi, zaś zadania przekraczające możliwości powiatu wypełnia samorząd województwa. Ostatnie miejsce w tej hierarchii zajmuje państwo i jego administracja.

5. Zasada pomocniczości wyraża się również w obecności podmiotów niepublicznych w pomocy społecznej. Z jednej strony organizacje społeczne obok rodziny i gminy są wspólnotami najbliższymi człowiekowi, wspomagającymi go w trudnych sytuacjach życiowych, z drugiej strony są one formą aktywizacji społecznej i gospodarczej, wokół których jednostka buduje swoją niezależność i samowystarczalność. Państwo powinno wspierać ich rozwój i rozwijać z nimi współpracę w zakresie realizacji zadań publicznych.

Zasada pomocniczości w pomocy społecznej – wymiar teoretyczny i praktyczny

9

Znaczenie zasady pomocniczości	Zasada pomocniczości w przepisach ustawy o pomocy społecznej
1. Pomoc społeczna stanowi domknięcie systemu zabezpieczenia społecznego i przyznawana jest w ostatniej kolejności.	Art. 37 ust. 1 – zasiłek stały nie przysługuje osobie zdolnej do pracy, art. 37 ust. 4 – nie wolno łączyć zasiłku stałego z wybranymi świadczeniami z zabezpieczenia społecznego, art. 99 – zasiłek okresowy i stały podlega zwrotowi za okres, za który pobrano rentę lub emeryturę.
2. Pomoc społeczna uruchamiana jest w sytuacji braku samowystarczalności osoby lub rodziny. Co do zasady nie wyręcza ani nie przejmując odpowiedzialności za świadczeniobiorcę. Wymaga aktywnej postawy.	Art. 2 ust. 1 – pomocy udziela się, gdy osoba lub rodzina nie posiada własnych środków, zasobów i możliwości pokonania życiowych trudności lub gdy nie potrafi z nich zrobić użytku, art. 3 ust. 1 – pomoc zmierza do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorcy i wspiera go w dążeniach do osiągnięcia samodzielności, art. 4 – osoby i rodziny korzystające z pomocy zobowiązane są do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnych sytuacji życiowych.
3. Osobie potrzebującej pomocy powinna udzielić najpierw rodzina, potem instytucja publiczna.	Art. 50 ust. 2 – przyznanie usług opiekuńczych osobie w rodzinie zależy od możliwości zapewnienia jej opieki przez członków rodziny, art. 61 – małżonek, zstępni przed wstępnymi wnoszą opłatę za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej, art. 96 ust. 1 – można żądać zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej od małżonka, zstępnych i wstępnych świadczeniobiorcy, art. 103 – w drodze umowy ustala się z małżonkiem i krewnymi świadczeniobiorcy ich finansowy wkład w udzielenie pomocy, art. 110 ust. 5 i art. 112 ust. 3 – kierownicy określonych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej mogą wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne.
4. Najwięcej zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej wypełnia gmina, jako najmniejsza i najbliższa człowiekowi wspólnota.	Art. 17–24 – zadania z zakresu pomocy społecznej podzielone są pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym. Najbardziej rozbudowane są katalogi zadań wspólnot lokalnych.
5. Podmioty niepubliczne zaspokajają potrzeby człowieka, wspierając działalność instytucji publicznych.	Art. 2 ust. 2 – organy administracji publicznej współpracują z organizacjami społecznymi, pozarządowymi, kościołami i związkami, wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi, art. 25 – organy administracji mogą zlecać zadania z zakresu pomocy społecznej podmiotom niepublicznym, art. 57 – domy pomocy społecznej mogą prowadzić podmioty niepubliczne, art. 52, 53, 67–69 – podmioty niepubliczne, w ramach działalności gospodarczej i statutowej, mogą realizować inne zadania opiekuńczo-wspomagające, w tym prowadzić mieszkania chronione i rodzinne domy pomocy.

b. Publiczny charakter pomocy społecznej

- 10** Pomoc społeczna ma charakter publiczny, jej organizowanie należy do państwa i samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 2 u.p.s.). Pomoc społeczna jest częścią działu administracji o nazwie zabezpieczenie społeczne. Zadania z zakresu pomocy społecznej są zadaniami publicznymi, których realizacją zajmują się organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 17–24 u.p.s.). Mogą one zlecać ich realizację podmiotom niepublicznym, niemniej odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb objętych pomocą społeczną ponoszą organy administracji publicznej. W celu realizacji zadań organy samorządu terytorialnego tworzą i utrzymują odpowiednią infrastrukturę, w tym jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Publiczny charakter pomocy społecznej sprowadza się również do wykonywania orzecznictwa administracyjnego. Indywidualne sprawy z zakresu pomocy społecznej rozstrzygane są w drodze decyzji administracyjnych, kompetencji decyzyjnych nie można delegować poza aparat administracyjny (art. 25 ust. 2 pkt 1 u.p.s.). Realizacja zadań w obszarze pomocy społecznej podlega kontroli państwa, **sprawowana jest ona przez wojewodę i sądy administracyjne**. Pomoc społeczna finansowana jest ze środków publicznych pochodzących z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

c. Godność

- 11** W centrum pomocy społecznej znajduje się człowiek i jego potrzeby. Ochrona podstaw egzystencji jednostki jest w istocie ochroną jej godności. Godność jest wartością fundamentalną dla całego porządku prawnego.

WAŻNE! Działania organów powinny uwzględniać autonomię jednostki i jej dążenie do samo-realizacji.

Przesłanką tak rozumianej godności jest m.in. zapewnienie minimum socjalnego, umożliwiającego jednostce samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie oraz stworzenie człowiekowi szans na rozwój jego osobowości. W pomocy społecznej dobro człowieka jest najwyższą wartością, czemu ustawodawca daje wielokrotnie wyraz, w szczególności czyniąc jednym z celów pomocy stworzenie osobom i rodzinom warunków życia odpowiadających godności człowieka (art. 3 ust. 1 u.p.s.). Ponadto godność przywoływana jest przy określeniu poziomu usług świadczonych przez domy pomocy społecznej (art. 55 ust. 2 u.p.s.) i inne placówki opieki, przy wyznaczaniu zakresu pracy socjalnej (art. 45 ust. 3 u.p.s.) oraz obowiązków pracownika socjalnego (art. 119 ust. 2 pkt 2 u.p.s.). Pośrednio poszanowanie godności wyraża obowiązek kierowania się dobrem osób korzystających z pomocy i ochrony ich dóbr osobistych. Ogromne znaczenie dla ochrony godności ma jakość kontaktów osób poszukujących wsparcia z pracownikami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Powinni oni posiadać **odpowiednie kwalifikacje i cechy osobowości**. Realizacja ustawowych obowiązków władz publicznych nie jest jedynym wyznacznikiem ochrony ludzkiej godności. Jej poszanowanie zależy w dużej mierze od indywidualnych postaw jednostki, jej więzi społecznych, od jej systemu wartości. Ochrona godności nie może być zatem sprowadzana wyłącznie do gwarancji udzielanych przez porządek publiczny i prawa człowieka.

WAŻNE! Granice ingerencji podmiotów publicznych w życie człowieka wyznacza jego prywatność i prawo do samostanowienia o sobie.

d. Niezbędność potrzeb

Przedmiotem zainteresowania pomocy społecznej są potrzeby niezbędne (art. 16 ust. 2, art. 39 ust. 1, art. 51 ust. 1, art. 58 ust. 1, art. 80 ust. 3, art. 119 ust. 1 pkt 6). 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. Organy pomocy uruchamiają stosowne działania w sytuacjach, w których **zagrożone są podstawowe warunki egzystencji człowieka**. Potrzeby niezbędne to potrzeby odnoszące się do minimalnych standardów bytowania człowieka. Przepisy nie ustanawiają katalogu takich potrzeb życiowych, ich ocena wymaga indywidualnego podejścia. Niewątpliwie należą tu potrzeby zaspokojenia głodu, posiadania odzieży oraz schronienia. 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. O ile niektóre potrzeby mogą być zaspokojone w sensie dosłownym (np. pomoc rzeczowa), o tyle zaspokajanie innych może być jedynie stymulowane czy wspomagane przez pracowników socjalnych (wyjście z bezdomności, poddanie się leczeniu, podjęcie pracy). Zasadniczo przedmiotem zaspokojenia są **potrzeby aktualne**. Pomoc społeczna nie działa wstecz ani nie przyznaje świadczeń na potrzeby, które mogą ujawnić się w przyszłości. W orbicie zainteresowań pozostają jedynie potrzeby indywidualne, oznacza to, że ewentualne **roszczenia o świadczenia nie mogą być cedowane na osoby trzecie**.

12

e. Adekwatność

Zasada adekwatności w pomocy społecznej ma przynajmniej dwa znaczenia. Chodzi o adekwatność pomocy:

- 1) do zgłoszonej potrzeby oraz
- 2) do możliwości podmiotu udzielającego świadczenia.

Z art. 3 ust. 3 i 4 u.p.s. wynika, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy oraz że potrzeby osób i rodzin powinny zostać uwzględnione, jeśli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Możliwości zależą głównie od posiadanych środków finansowych. Możliwa jest zatem odmowa świadczenia w sytuacji braku środków na ich sfinansowanie. Zasada adekwatności zmusza organ do **miarkowania pomocy** i racjonalnego rozdysponowania ograniczonych środków publicznych, jednocześnie **po stronie świadczeniobiorców rodzi obowiązek oszczędnego nimi gospodarowania**. Z zasady tej wynika charakterystyczny dla pomocy społecznej umiar. Odzwierciedla on ograniczoność jej zasobów, ale i **konieczność przeciwdziałania permanentnemu korzystaniu ze świadczeń**.

13

f. Obowiązek współdziałania

14 Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej mają obowiązek współdziałać z organem pomocy (pracownikiem socjalnym, asystentem rodziny) w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (art. 4 u.p.s.). Istota tego obowiązku sprowadza się do:

- 1) negacji biernej postawy świadczeniobiorców oraz
- 2) przeciwdziałania uzależnieniu się od pomocy społecznej.

Pomoc ma charakter przejściowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających, w celu pokonania życiowych trudności. Wsparcie powinno przyjmować postać tzw. pomocy do samopomocy. Należy przy współpracy beneficjenta:

- wykształcić u niego poczucie odpowiedzialności,
- wskazać mu możliwości samodzielnego radzenia sobie z problemami.

15 Realizacja obowiązku współdziałania pozostawiona jest ocenie organu pomocy społecznej, ustawa wymienia jedynie jego **przykładowe formy**, takie jak:

- zawarcie i wykonanie kontraktu socjalnego,
- udzielanie informacji,
- umożliwienie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego,
- podjęcie pracy lub innej formy aktywności zawodowej,
- podjęcie leczenia lub psychoterapii.

WAŻNE! Brak współdziałania stanowi podstawę do odmowy udzielenia pomocy lub pozbawienia jej osób z niej korzystających.

Niemniej ocena współdziałania musi być adekwatna do indywidualnych możliwości świadczeniobiorców.

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2021 r., III SA/Kr 1042/20, LEX nr 3210351 („Pomoc społeczna jest instytucją stosowaną wyjątkowo w sytuacjach, w których obywatel nie jest w stanie sam podolać okolicznościom życiowym. Pomoc ta przyznawana jest w różnej formie i zakresie, a przyznanie jej uzależnione jest od spełnienia określonych przez ustawodawcę warunków. Katalog świadczeń z pomocy społecznej został określony w art. 36 ustawy o pomocy społecznej. Wśród nich znajduje się zasiłek stały, zasiłek okresowy i zasiłek celowy”);
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 147/21, LEX nr 3184769 („Pomoc społeczna nie jest instytucją, która ma zastępować własne starania obywateli w samodzielnym zapewnieniu utrzymania. Pomoc tego rodzaju nie może służyć, jako stałe i jedyne źródło dochodów, jeżeli istnieje możliwość i potencjał do osiągnięcia ich – przynajmniej w części – samodzielnie”);
- wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Sz 796/19, LEX nr 2771480 („Przyznanie pomocy w sytuacji bardzo ograniczonych środków finansowych i dużej liczby wnioskodawców oraz osób oczekujących na wsparcie wymaga wyjątkowych okoliczności, zaś ustalenie jej wymiaru wymaga uwzględnienia także uzasadnionych potrzeb innych osób ubiegających się o pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 sierpnia 2018 r., IV SA/Gl 283/18, LEX nr 2541230 („Możliwość zaspokojenia potrzeb osób uprawnionych jest zależna nie tylko od spełnienia przez nich przesłanek uprawniających do otrzymania świadczenia, ale także od stanu finansów ośrodka pomocy społecznej. Innymi słowy spełnienie kryteriów przez osobę ubiegającą się o zasiłek celowy nie oznacza zatem, że istnieje po jej stronie roszczenie o przyznanie świadczenia, w tym także świadczenia w żądanej wysokości”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., I SA/Wa 3100/14, LEX nr 1730001 („Pomoc społeczna nie rozwiązuje problemów życiowych rodzin, czy osób, a jej celem może być jedynie częściowe i chwilowe ułatwienie przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych osób potrzebujących pomocy. Nie są to środki przeznaczone na podwyższenie stopy życiowej lecz celem ich jest wsparcie umożliwiające godne życie”);

- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lipca 2014 r., II SA/Go 416/14, LEX nr 1490571 („Zadaniem pomocy społecznej jest podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia się osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i zdrowotnej przy ich aktywnym współdziałaniu i wykorzystywaniu posiadanych możliwości własnych. Celem pomocy społecznej nie jest natomiast utrzymywanie na koszt podatnika takich osób, które nie chcą podjąć trudu wyjścia z ciężkiej sytuacji życiowej. Dlatego też osoby, które wnoszą o przyznanie im pieniędzy publicznych – w postaci np. zasiłku celowego – na zaspokojenie własnych potrzeb mają obowiązek współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji pod rygorem odmowy przyznania świadczenia”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2014 r., I SA/Wa 1915/13, LEX nr 1469994 („Organy administracji działają w oparciu o środki finansowe, których wysokość jest ściśle określona. Zatem tylko w tak wyznaczonych granicach muszą i mogą realizować cele powierzone im w u.p.s. Z uwagi zaś na szczołość pozostających w ich dyspozycji środków finansowych są upoważnione do ograniczenia rozmiaru przyznawanych świadczeń, które to świadczenia – wobec postępującej pauperyzacji części społeczeństwa – muszą rozdzielać pomiędzy stale rosnącą liczbę osób wymagających wsparcia”);
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2014 r., II SA/OI 1213/13, LEX nr 1424356 („Przy rozważaniu zasadności wniosku o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, poza zbadaniem spełnienia przesłanek ustawowych dotyczących konkretnego świadczenia, należy mieć również na uwadze treść art. 2 ust. 1 u.p.s., statuującego podstawową zasadę pomocy społecznej – pomocniczości (subsydiarności). Pomoc społeczna powinna być udzielana jednostce, czy rodzinie dopiero w sytuacji, gdy dana osoba lub wykorzystane własne zasoby i możliwości, przez które należy rozumieć nie tylko sytuację materialną, ale i właściwości psychofizyczne, kwalifikacje zawodowe, aktywność jednostki w rozwiązywaniu własnych i rodzinnych problemów oraz gotowość współdziałania w tym celu”);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 listopada 2013 r., II SA/Po 952/13, LEX nr 1401727 („Strona potrzebująca pomocy powinna podejmować wszelkie środki zmierzające do poprawy swojej sytuacji bytowej, a pomoc społeczna ukierunkowana jest na wsparcie takiej osoby w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowych. Dążenie strony do poprawy swojej sytuacji nie może ograniczać się składania kolejnych wniosków o przyznanie prawa pomocy”);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2013 r., IV SA/Po 502/13, LEX nr 1371829 („Odmowa wypuszczenia pracownika socjalnego do miejsca zamieszkania (domu) jest wystarczającą oznaką braku chęci współpracy z organami pomocowymi”);
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 lutego 2013 r., II SA/OI 32/13, LEX nr 1286993 („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 materialnej skarżącego, ale także ilości i rodzaju skierowanych do niego form pomocy. Środki finansowe przeznaczone na pomoc społeczną są ograniczone i nie pozwalają na zaspokojenie wszystkich potrzeb. W związku z tym organ musi uwzględniać wysokość już przyznanych świadczeń i dokonywać stosownego rozdziału środków tak, aby z pomocy społecznej skorzystała 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.”);
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 stycznia 2012 r., II SA/Rz 1173/11, LEX nr 1107947 („Jeżeli osobie dotkniętej chorobą alkoholową, zaproponowano podpisanie 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, to nie można zgodzić się z opinią, że warunki zawarcia kontraktu socjalnego nie pozwalają zachować godności człowieka”);
- wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r., I OSK 582/11, LEX nr 1082785 („Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej powinny być uwzględnione, jeśli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Oznacza to, że rozpatrywanie wniosku o udzielenie pomocy społecznej nie może następować w oderwaniu od celów, jakim służy ta instytucja”);
- wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2008 r., IV SA/Wr 192/08, LEX nr 509353 („Pomoc społeczna nie może stanowić źródła utrzymania, zwłaszcza gdy dotyczy osób, które mają wszelkie warunki (wiek, stan zdrowia, kwalifikacje), aby podjąć pracę. Dotyczy to również osób, które dokonują dezaktywizacji zawodowej na własne żądanie”).

Literatura: M. Andrzejewski, *Świadczenia socjalne a obowiązki alimentacyjne członków rodziny w świetle zasady pomocniczości*, PiZS 2019, nr 11; E. Kulesza, *Prawo człowieka do samostanowienia a obowiązek udzielania pomocy społecznej*, Praca Socjalna 2013, nr 3; W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009; R. Michalska-Badziak, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej (w:) Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017; A. Krakala, *Zasada godności człowieka – wybrane zagadnienia (w:) Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017; W. Sieciński, *Tradycje i współczesność*

pomocy społecznej w Polsce, Studia Administracyjne 2016, nr 8; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012; I. Sierpowska, *Zasada pomocniczości w pomocy społecznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2009, Przegląd Prawa i Administracji LXXIX; K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009; K. Stopka, *Zasada subsydiarności a prawo do świadczeń z pomocy społecznej*, Sam. Ter. 2008, nr 11.

Przesłanki nabycia prawa do świadczeń

Iwona Sierpowska

SPIS TREŚCI	
1. Obywatelstwo i miejsce zamieszkania	16
2. Osoba fizyczna i rodzina jako adresaci świadczeń	19
3. Kryterium trudnej sytuacji życiowej	20
4. Dochód	23
A. Dochód jako kryterium uprawniające do świadczeń	23
B. Konstrukcja dochodu	28
a. Pojęcie i źródła dochodu	28
b. Dochód z działalności gospodarczej i gospodarstwa rolnego	30
c. Pomniejszenia przychodu	33
d. Ustalanie i dokumentowanie sytuacji dochodowej	35
C. Dochody niepodlegające uwzględnieniu w sytuacji dochodowej	37
D. Dochód jednorazowy	38
5. Przesłanki negatywne prawa do pomocy społecznej	40
A. Marnotrawstwo	41
B. Brak współdziałania	42
C. Dysproporcja dochodowo-majątkowa	44
D. Odbywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowe aresztowanie	45

1. Obywatelstwo i miejsce zamieszkania

Podstawa prawna: art. 5, 5a, 91–95 u.p.s.; art. 25, 28 k.c.; art. 3, 159 ust. 1, art. 170, 176, 186 ust. 1 u.c.

16 Prawo do pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługują obywatelom polskim i cudzoziemcom. Warunkiem otrzymania świadczenia jest:

- pobyt na terytorium Polski oraz
- zamieszkiwanie na jej obszarze,

ponadto cudzoziemcy muszą legitymować się odpowiednim dokumentem uprawniającym do pobytu.

WAŻNE! W pomocy społecznej o właściwości organu nie decyduje miejsce zameldowania osoby ubiegającej się o świadczenie, chyba że pomocy udziela się osobie bezdomnej.

Miejsce zamieszkania ustala się zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Nie musi być ono tożsame z miejscem zameldowania. W myśl z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Na miejsce zamieszkania składają się dwa zasadnicze elementy:

- 1) faktyczne przebywanie (*corpus*) i
- 2) zamiar stałego pobytu (*animus*).

Dla ustalenia miejsca zamieszkania niezbędny jest nie tylko fakt, że osoba stale przebywa w danej miejscowości, ale także, że temu przebywaniu towarzyszy określony stan świadomości – **zamiar stałego pobytu**. Zamiar pobytu w danej miejscowości musi być połączony z przebywaniem w niej i to takim, które ma cechy założenia tam swoich osobistych i majątkowych interesów. **Stały pobyt** oznacza traktowanie określonej miejscowości jako **centrum spraw życiowych danej osoby**. O zamiarze stałego pobytu można mówić wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że dana miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności osoby.

Zgodnie z art. 28 k.c. można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Miejsce to łączy się z przebywaniem w lokalu nadającym się do zamieszkania, tj. spełniającym przynajmniej wymogi lokalu socjalnego.

WAŻNE! Miejsce zamieszkania nie musi być tożsame z miejscem aktualnego przebywania, niemniej obydwa miejsca muszą się znajdować na terytorium Polski.

Jako wyjątek od powyższych reguł można potraktować prawo do pomocy społecznej osób bezdomnych, które nie posiadają miejsca zamieszkania, ale przebywają na terytorium Polski.

17 Drugą grupą podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej są **cudzoziemcy**. W myśl art. 3 pkt 2 u.c. cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Warunkiem otrzymania świadczenia z pomocy społecznej jest pobyt i zamieszkiwanie na terenie Polski oraz legitymowanie się określonym dokumentem potwierdzającym status cudzoziemca. Pomocą społeczną mogą zatem zostać objęci cudzoziemcy:

- a) posiadający zezwolenie na pobyt stały,
- b) posiadający zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
- c) legitymujący się zezwoleniem na pobyt czasowy udzielonym w związku z następującymi okolicznościami:

- połączenia się z rodziną w związku z nadaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej albo
 - zamiarem podjęcia pracy, działalności gospodarczej, studiów, szkolenia zawodowego lub wystąpieniem innych okoliczności uzasadniających zamieszkanie na terytorium RP na podstawie zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielonego przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej lub
 - uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c, d, art. 186 ust. 1 pkt 3 u.c.);
- d) posiadający zgodę na pobyt na terenie Polski ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany (prawo do świadczeń ograniczone jest jedynie do schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego),
- e) będący obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin, posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- f) przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia potwierdzającego domniemanie, że są ofiarami handlu ludźmi, lub na podstawie zezwolenia wydanego takim ofiarom, które podjęły współpracę z organami prowadzącymi postępowanie w sprawie o przestępstwo handlu ludźmi i zerwały kontakty z osobami podejrzanymi o jego popełnienie, a także 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 – w zakresie udzielenia im świadczeń w postaci schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania, interwencji kryzysowej oraz zasiłku celowego.
- Należy raz jeszcze podkreślić, iż wszyscy cudzoziemcy, poza ofiarami handlu ludźmi, aby otrzymać świadczenia z pomocy społecznej, muszą mieszkać i przebywać w Polsce.

Co do zasady cudzoziemcy i obywatele polscy korzystają z pomocy społecznej na równych prawach. Tym samym obywatel obcego państwa nie może domagać się zastosowania innego kryterium dochodowego, pozwalającego na zniwelowanie różnic w poziomie życia w różnych krajach. Różnicowanie traktowania osób będących w trudnej sytuacji życiowej ze względu na obywatelstwo nosiłoby znamiona dyskryminacji. O bardziej lub mniej korzystnym potraktowaniu cudzoziemców decyduje wyłącznie ustawodawca w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W pomocy społecznej znajduje to wyraz w **zróżnicowanym zakresie ochrony cudzoziemców**, których można podzielić na trzy kategorie:

- cudzoziemców korzystających ze świadczeń na ogólnych zasadach, na równi z obywatelami polskimi,
- uchodźców i osoby objęte ochroną uzupełniającą oraz cudzoziemców legitymujących się zezwoleniem na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną w związku z nadaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, uprawnionych do specjalnej pomocy (art. 91–95 u.p.s.),
- cudzoziemców mających zgodę na pobyt na terenie Polski ze względów humanitarnych lub zgodę na pobyt tolerowany oraz będących ofiarami handlu ludźmi legitymujących się odpowiednim zaświadczeniem lub zezwoleniem, korzystających jedynie z wybranych świadczeń (art. 5 pkt 2 lit. b i 5a u.p.s. w związku z art. 170 i 176 u.c.).

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2019 r., I SA/Wa 380/19, LEX nr 3059688 („Choć cudzoziemcy są grupą podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, to jednak prawo do pomocy

uzależnione jest od miejsca zamieszkania i przebywania na terytorium Polski oraz legitymowania się określonym zezwoleniem lub korzystaniem ze szczególnej ochrony prawnej”);

- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 marca 2014 r., II SA/Rz 1368/13, LEX nr 1447494 („W myśl art. 5 pkt 1 u.p.s. prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rzeczpospolita Polska nie zawarła ze Stanami Zjednoczonymi umowy, która modyfikowałaby regulacje art. 5 u.p.s., a skoro tak, to skutkiem nieprzebywania skarżącej na terytorium RP, jest stan w którym osoba ta nie może skutecznie ubiegać się o jakąkolwiek postać świadczeń z pomocy społecznej. Fakt trwania stanu zameldowania na pobyt stały, w sytuacji gdy skarżąca przebywa od przeszło 10 lat poza granicami Polski, nie zmienia tej oceny, bowiem zamieszkiwanie nie jest równoznaczne z wykonaniem obowiązku zameldowania się na pobyt stały lub czasowy”).

Literatura: K. Kędzierska, *Miejsce zamieszkania i przebywania w ustawie o pomocy społecznej*, Casus 2011, nr 2; M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*, Warszawa 2017; E. Michniewicz-Broda, *Komentarz do art. 25 Kodeksu cywilnego*, LEX 2014; *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020.

2. Osoba fizyczna i rodzina jako adresaci świadczeń

Podstawa prawna: art. 6 pkt 10 i 14 u.p.s.

19

Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje:

- osobie i
- rodzinie.

Wyróżnienie tych dwóch kategorii podmiotów wskazuje, że adresatem pomocy może być osoba fizyczna, jak i grupa osób tworzących wspólnotę rodzinną. Poszczególne formy pomocy mogą być adresowane do obojgu odbiorców lub tylko do jednego z nich. Wyłącznie do osób fizycznych kierowane są świadczenia wymagające dopasowania do indywidualnych potrzeb, zależnych przykładowo od stanu zdrowia konkretnej osoby, jej niepełnosprawności, stopnia społecznego niedostosowania. Na gruncie pomocy społecznej tak zindywidualizowany adresat może występować jako osoba samotnie gospodarująca lub jako osoba w rodzinie. Dla każdej z tych kategorii obowiązują **odrębne kryteria dochodowe** (o czym szerzej w kolejnym punkcie), dlatego w postępowaniu o ustalenie prawa do pomocy istotne znaczenie ma, z jakim rodzajem świadczeniobiorcy mamy do czynienia.

Osobą samotnie gospodarującą jest osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe. **Rodzinę** w pomocy społecznej tworzą osoby spokrewnione i niespokrewnione, pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt 10 i 14 u.p.s.). W tym ujęciu rodziną jest zarówno małżeństwo, jak i związek konkubencki, także osób tej samej płci. **Uznanie przynajmniej dwóch osób za rodzinę wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek:**

- | |
|-------------------------------|
| 1) wspólnego zamieszkiwania i |
| 2) wspólnego gospodarowania. |

Ad 1)

Wspólne zamieszkiwanie polega na dzieleniu lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej. O wspólnym zamieszkiwaniu można mówić ilekroć osoby dzielą jeden lokal mieszkalny. Niemniej zajmo-

wanie odrębnych lokali pod tym samym adresem także może oznaczać wspólne zamieszkiwanie.

Ad 2)

Wspólne gospodarowanie charakteryzuje wspólnota interesów, to w szczególności wzajemne zaspokajanie potrzeb, czerpanie wzajemnych korzyści, wykonywanie prac domowych na rzecz innych osób, ponoszenie wspólnych wydatków, pozostawanie na utrzymaniu drugiej osoby, wspólne zarządzanie i praca w gospodarstwie rolnym. Wspólne gospodarowanie może polegać na współpracy w osiąganiu wspólnych celów życiowych poprzez wykonywanie codziennych czynności, takich jak utrzymanie porządku i czystości, przygotowywanie posiłków, świadczenie pomocy w prowadzeniu spraw urzędowych, związanych z utrzymaniem zdrowia, wypoczynkiem i rekreacją

Należy zaznaczyć, że okoliczności takie jak rozwód czy separacja nie przesądzą o prowadzeniu odrębnych gospodarstw domowych przez osoby wspólnie zamieszkujące. Podobnie istnienie rozdzielnosci majątkowej między małżonkami nie ma znaczenia, jeżeli spełnione są przesłanki wspólnego zamieszkania i gospodarowania.

W orzecznictwie wskazano na okoliczności przemawiające za prowadzeniem osobnych gospodarstw domowych przez osoby wspólnie zamieszkujące (wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., II SA/Lu 1106/12, LEX nr 1340309, wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r., II SA/Lu 1107/12, LEX nr 1340311):

„W razie wspólnego zamieszkiwania o braku wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego mogłyby świadczyć takie okoliczności, jak np. wyraźny konflikt pomiędzy tymi osobami, krótkotrwały, a nie stały charakter wspólnego zamieszkiwania oraz takie urządzenie mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób, a więc ich niezależność, przejawiającą się w samodzielnym podejmowaniu przez nie decyzji co do wspólnie zajmowanego mieszkania oraz urządzeń w nim się znajdujących”.

Ustalenie rzeczywistego związku faktycznego oraz wspólnego lub odrębnego gospodarowania nie zawsze jest łatwe. Decydujące znaczenie mają tu obserwacje poczynione w trakcie **rozdinnego wywiadu środowiskowego**.

Orzecznictwo:

- wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 4373/18, LEX nr 2778834 („Opieka prawna nie oznacza obowiązku włączenia osoby pozostającej pod opieką do wspólności domowej opiekuna. Pieczę nad osobą pozostającą pod opieką należy bowiem odróżnić od faktycznej pieczy, którą sprawują osoby zamieszkujące razem z osobą pozostającą pod opieką. Oddzielne zamieszkiwanie opiekuna prawnego i osoby pozostającej pod opieką, która np. została umieszczona w szpitalu czy choćby w domu pomocy społecznej, nie będzie więc realizowało przesłanki pozostawania osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w rodzinie opiekuna w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s.”);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Łd 347/18, LEX nr 2523791 („O prowadzeniu jednoosobowego gospodarstwa domowego nie przesądza wyłącznie oświadczenie strony ubiegającej się o przyznanie pomocy, ale przede wszystkim ocena stanu faktycznego dokonana przez pracownika organu. Dla określenia, czy dana osoba jest osobą samotnie gospodarującą istotne jest więc ustalenie faktycznego związku osób wspólnie zamieszkujących. Wyjaśnienia w związku z tym wymaga, czy codzienne sprawy związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego, takie jak: zapewnienie środków utrzymania, utrzymanie porządku i czystości, przygotowywanie posiłków, załatwianie bieżących spraw życia codziennego (m.in. załatwienie spraw urzędowych, opieka nad dziećmi) odbywają się wyłącznie z udziałem jednej osoby, czy też przy współpracy innych osób przebywających w danym gospodarstwie dla osiągnięcia wspólnych celów bytowych. Przejawem wspólnego gospodarowania jest również możliwość swobodnego i nieograniczonego dostępu do wszystkich pomieszczeń i urządzeń domowych”);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Łd 346/18, LEX nr 2523790 („Przy ocenie faktycznego związku osób wspólnie zamieszkujących istotne znaczenie ma to, czy dana osoba posiada stałe źródło dochodu, z którego może się utrzymywać. Trudno jest zatem uznać za wiarygodne twierdzenie, że osoba

- bez dochodu prowadzi gospodarstwo domowe odrębne od pozostałych członków rodziny, z którym mieszka");
- wyrok NSA z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 744/13, LEX nr 1581575 („Zamieszkiwanie wraz z synem w jego mieszkaniu i pozostawanie na jego utrzymaniu, branie stałego udziału w codziennych zajęciach związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego (gotowanie, sprząatanie) spełnia definicję rodziny z u.p.s.");
 - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r., IV SA/Po 652/13, LEX nr 1371840 („W sytuacji stwierdzenia prowadzenia przez pełnoletnie dziecko odrębnego [jednoosobowego] gospodarstwa domowego w znaczeniu przyjętym na gruncie przepisów u.p.s., pojęciowo wykluczone jest równoczesne uznanie, iż dziecko to pozostaje na utrzymaniu rodziców w rozumieniu art. 3 pkt 16 u.ś.r.");
 - wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 sierpnia 2013 r., IV SA/Gl 541/13, LEX nr 1365243 („Jeżeli dwie osoby pozostają nie tylko w związku faktycznym, ale i prawnym, ponieważ są małżeństwem, to niezależnie od tego, że objęte są ustrojem rozdzielności majątkowej, należy uznać, że osoby te stanowią rodzinę w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s. Ustrój rozdzielności majątkowej nie przesądza o prowadzeniu samodzielnego gospodarstwa domowego");
 - wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 maja 2013 r., II SA/Bk 146/13, LEX nr 1326952 („Nie można uznać za osobę samotnie gospodarującą w rozumieniu art. 6 pkt 10 u.p.s., a więc prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe, osoby, która mieszka na stałe wraz z matką i pozostaje na jej utrzymaniu, gdyż nie ma własnego dochodu. W takiej sytuacji stwierdzić należy, że razem z nią gospodaruje i tworzy rodzinę");
 - wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2012 r., I SA/Wa 1645/11, LEX nr 1270706 („O tym, czy dana osoba jest osobą samotnie gospodarującą w rozumieniu art. 6 pkt 10 u.p.s., czy też osobą pozostającą w rodzinie w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s. nie decyduje jej stan cywilny, ale stan faktyczny dotyczący sposobu funkcjonowania tej osoby w konkretnym gospodarstwie w okresie, na który przyznano świadczenie z pomocy społecznej, w postaci zasiłku stałego");
 - wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., I OSK 2096/10, LEX nr 990221 („1. Osobami wspólnie gospodarującymi są osoby wspólnie prowadzące gospodarstwo domowe. 2. Użyte w art. 6 pkt 14 u.p.s. pojęcie «wspólne gospodarowanie» nie zawiera w sobie pojęcia «wspólnego zamieszkiwania», lecz stanowi odrębną przesłankę, która musi zostać zrealizowana, aby uznać określoną grupę osób za rodzinę. Istotną cechą wspólnego gospodarowania jest pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo się tworzy. 3. Rozwód nie wyklucza sytuacji, w której więź uczuciowa, fizyczna i gospodarcza pomiędzy byłymi małżonkami zostanie ponownie nawiązana");
 - wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 marca 2011 r., IV SA/Gl 159/11, LEX nr 995314 („Jeżeli osoba jedynie odwiedza syna i wnuka i często tam nocuje, to takie zachowanie nie wyczerpuje określonej w art. 6 pkt 14 u.p.s. przesłanki wspólnego zamieszkiwania, które zasadniczo różni się od odwiedzin, nawet systematycznych i ciągłych");
 - wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Ke 14/11, LEX nr 993152 („Osoba pełnoletnia i dysponująca własnym dochodem, może – nawet mieszkając z rodzicami – prowadzić odrębne od nich gospodarstwo domowe, czyli jest osobą samotnie gospodarującą w rozumieniu art. 6 pkt 10 u.p.s.");
 - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 października 2010 r., II SA/Go 432/10, LEX nr 753025 („Istnieje zasadnicza różnica między osobą samotnie gospodarującą, a «osobą w rodzinie», w rozumieniu przepisów u.p.s. Przejawem prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego jest m.in. wspólne zamieszkiwanie i gospodarowanie. Przesłanka wspólnego gospodarowania nie spełnia się wyłącznie w ponoszeniu wydatków związanych z gospodarstwem domowym, ale wyraża się również w czerpaniu korzyści z tego gospodarstwa wspólnie z innymi członkami rodziny. Chodzi m.in. o korzystanie ze wspólnych urządzeń gospodarstwa domowego (łazienka, kuchnia itp.), wspólnych mediów nawet jeśli koszty z tym związane pokrywa tylko jedna osoba");
 - wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 grudnia 2010 r., II SA/Lu 664/10, LEX nr 753922 („W sytuacji, gdy dwie osoby mieszkają ze sobą, a jedna z nich faktycznie zarządza mieszkaniem pod nieobecność drugiej, ma swobodny dostęp do wszystkich pomieszczeń i urządzeń domowych, w tym do kuchni i lodówki, zaś ta druga ponosi wszystkie koszty utrzymania mieszkania, to okoliczności te wskazują jednoznacznie na prowadzenie przez wskazane osoby wspólnego gospodarstwa domowego w rozumieniu art. 6 pkt 10 i 14 u.p.s.");
 - wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2008 r., II SA/Bd 828/08, LEX nr 533317 („1. Codzienne przygotowywanie posiłków stanowi element prowadzenia gospodarstwa domowego, a definicja osoby samotnie gospodarującej odnosi się właśnie do kwestii prowadzenia gospodarstwa domowego. 2. Jeżeli syn strony nie ma dochodów pozwalających na partycypację w opłatach mieszkaniowych, to istnieje też wątpliwość, czy stać go również na zakup żywności, a jeżeli nie, to oczywistym jest, iż żywi się wraz z matką, skoro przygotowuje dla niej codziennie jedzenie").

Literatura: A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej* (w:) *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020.

3. Kryterium trudnej sytuacji życiowej

Podstawa prawna: art. 2 ust. 1, art. 7, 8 ust. 1 u.p.s.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 u.p.s.). Do udzielenia pomocy muszą zostać spełnione łącznie dwie **przesłanki**:

1) wystąpienie trudnej sytuacji życiowej,
2) brak możliwości jej samodzielnego przezwyciężenia.

Stwierdzenie kumulatywnego spełnienia obydwu przesłanek jest pozycją wyjściową do badania szczegółowych wymogów udzielenia konkretnego świadczenia. Jeżeli osoba lub rodzina spełnia warunki szczegółowe, ale nie zaistniały ogólne przesłanki udzielenia pomocy społecznej, świadczenia nie mogą być przyznane.

Ad 1)

Trudna sytuacja życiowa może być spowodowana różnymi okolicznościami, niemniej ustawodawca ustanawia przykładowy katalog takich okoliczności (art. 7 u.p.s.), należą do nich:

- ubóstwo,
- sieroctwo,
- bezdomność,
- bezrobocie,
- niepełnosprawność,
- długotrwała lub ciężka choroba,
- przemoc w rodzinie,
- potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi,
- potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
- trudności w integracji cudzoziemców,
- trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
- alkoholizm lub narkomania,
- zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa,
- klęska żywiołowa lub ekologiczna.

Należy podkreślić, że powyższy **katalog nie jest zamknięty**, co oznacza, że pomocy społecznej udziela się również z innych powodów, co potwierdza art. 8 ust. 1 u.p.s.

Ad 2)

Druga przesłanka przyznania pomocy 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 działań. Pomoc społeczna jest udzielana w przypadku, gdy jednostka (rodzina):

- 1) nie wykorzystuje własnych uprawnień, zasobów i możliwości,
- 2) bo ich nie ma lub gdy nie potrafi z nich zrobić użytku.

W pierwszym przypadku wsparcie następuje poprzez udzielenie świadczenia, w drugim przypadku rola pomocy społecznej polega na wskazaniu podmiotowi sposobów i możliwości wykorzystania własnych środków i uprawnień.

Ustawodawca nie definiuje pojęć: „uprawnienia”, „zasoby”, „możliwości”, pozostawiając je ocenie organu. W szczególności chodzi tu o: wartościowe przedmioty, nieruchomości, wierzytelności, możliwości dochodzenia innych świadczeń, a także obowiązki rodzinne, w tym uprawnienia alimentacyjne, posiadane wykształcenie i kwalifikacje. Warto dodać, że ocena wykorzystania własnych uprawnień, zasobów ma swoje granice, na przykład w postaci możliwości dochodzenia wierzytelności przez osobę będącą w trudnej sytuacji, czy celowości lub możliwości spieniężenia wartościowego przedmiotu.

PRZYKŁAD: Pan Jan z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego złożył wniosek o zasiłek stały. Nie podjął próby ustalenia uprawnień emerytalnych ze względu na konieczność zgromadzenia potrzebnych dokumentów. W takiej sytuacji organ pomocy społecznej, mimo spełnienia warunków do przyznania zasiłku stałego, ma prawo odmówić świadczenia, ponieważ wnioskodawca nie wykorzystał wszystkich przysługujących mu uprawnień i możliwości do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. Ponadto, zgodnie z zasadą pomocniczości, świadczenia z pomocy społecznej uruchamiane są w ostatniej kolejności. Tak więc zasiłek stały powinien być przyznany dopiero wówczas, gdy emerytura nie będzie przysługiwała.

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 147/21, LEX nr 3184769 („Pomoc społeczna nie jest instytucją, która ma zastępować własne starania obywateli w samodzielnym zapewnieniu utrzymania. Pomoc tego rodzaju nie może służyć, jako stałe i jedyne źródło dochodów, jeżeli istnieje możliwość i potencjał do osiągnięcia ich – przynajmniej w części – samodzielnie”);
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1103/18, LEX nr 2621791 („Pomoc społeczna jest uważana za nienależną wówczas, gdy jednostka (rodzina) nie wykorzystuje własnych uprawnień, zasobów i możliwości, pomimo tego, że je posiada i jest w stanie zrobić z nich użytek. Bierność potencjalnego świadczeniobiorcy w wykorzystywaniu własnych możliwości i uprawnień stanowi przesłankę odmowy przyznania pomocy społecznej, zwłaszcza w przypadku stwierdzenia, że jest on w stanie samodzielnie zaspokoić własne potrzeby”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2017 r., IV SA/GI 218/17, LEX nr 2358488 („1. Istnienie potrzeby przyznania świadczeń z pomocy społecznej wymaga zbadania nie tylko posiadanych środków i dochodów, ale również całokształtu warunków życia osób chcących skorzystać z pomocy społecznej. Spełnienie, bowiem przesłanek warunkujących przyznanie pomocy, o których mowa w art. 7 u.p.s., jak i nie przekroczenie kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 u.p.s. oraz cel żądania zgodny z tym, na który może być przyznana pomoc z art. 39 u.p.s. nie są wystarczającym uzasadnieniem i jednocześnie gwarancją dla wnioskodawcy uzyskania świadczenia. 2. Obowiązkiem organów pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób podopiecznych, nie zaś spełnianie ich wszystkich żądań. Organy pomocy społecznej nie są bowiem w stanie zabezpieczyć wszystkich istotnych potrzeb osób pozostających w trudnej sytuacji materialnej”);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Po 118/14, LEX nr 1482080 („Warunkiem korzystania z pomocy społecznej jest w pierwszej kolejności ustalenie, że jej udzielenie nastąpiło w ściśle określonym celu, jakim jest przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej a następnie stwierdzenie, że udzielenie pomocy jest konieczne z uwagi na fakt, iż osoba wnioskująca nie może własnymi zasobami i możliwościami przezwyciężyć trudnej sytuacji, w jakiej się znalazła. Pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Ustawodawca nie definiuje z oczywistych względów pojęcia «trudnych sytuacji życiowych», podaje jedynie najczęstsze powody ich powstawania (art. 7 u.p.s.). Tym samym ocena zaistnienia tej przesłanki należy do organów pomocy społecznej”);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2013 r., IV SA/Po 200/13, LEX nr 1333699 („Pomimo nawet niewątpliwie trudnej sytuacji rodzinnej i materialnej danej osoby, gdy wysokość uzyskiwanego dochodu z pewnością nie pokrywa wszystkich niezbędnych potrzeb, należy uznać, iż osoba ta nie spełnia przesłanki niezbędnej potrzeby bytowej z art. 39 ust. 1 u.p.s., jeżeli nie w pełnym zakresie wykorzystuje swoje możliwości”);

- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 maja 2013 r., II SA/OI 321/13, LEX nr 1323709 („Przyczyny, z powodu których doszło do ubóstwa, nie mają żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia wniosku o przyznanie zasiłku w trybie art. 39 ust. 1 i 2 u.p.s. Żaden przepis u.p.s. nie uzależnia możliwości przyznania świadczenia od przyczyn ubóstwa. Wystarczające jest potwierdzenie istnienia takiego stanu w środowisku. Skoro sam fakt ubóstwa uprawnia do przyznania pomocy społecznej (art. 7 pkt 1 u.p.s.) nie ma potrzeby, ani podstaw do analizowania powodów jego powstania”);
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 czerwca 2012 r., II SA/Rz 469/12, LEX nr 1229021 („Pomoc społeczna nie ma stanowić odszkodowania ze strony Państwa, ma zaś służyć poszkodowanym w najcięższych dla nich sytuacjach życiowych, kiedy ich podstawowe potrzeby egzystencjalne nie mogą być przez nich zaspokojone we własnym zakresie”);
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 października 2010 r., II SA/OI 734/10, LEX nr 754052 („Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.s., pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Oznacza to, iż uprawnienia wynikające z przepisów ustawy o pomocy społecznej mają charakter subsydiarny, czyli uzupełniają środki, możliwości i uprawnienia własne osoby objętej systemem świadczeń z pomocy społecznej. Zatem osoba wnioskująca o przyznanie pomocy zobligowana jest w pierwszej kolejności do przezwyciężania we własnym zakresie swych problemów, a dopiero gdy nie jest w stanie tego dokonać, pomoc społeczna może być przyznana”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1176/09, LEX nr 600022 („1. Jedną z postaci odmowy współdziałania z pracownikiem socjalnym jest niczym nieumotywowana odmowa wystąpienia o przysługujące świadczeniobiorcy świadczenia pieniężne.
2. Z art. 2 ust. 1 u.p.s. wynika, że państwo udziela pomocy osobom potrzebującym w ostatniej kolejności. W prawie zabezpieczenia społecznego pomoc społeczna jest ostatnią możliwością przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych. Poprzedzają ją świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, jak również zasiłki rodzinne czy pomoc dla bezrobotnych.
3. Nie dopuszcza się wykorzystywania środków społecznych przez osoby, które mając możliwość zaspokojenia potrzeb życiowych z własnych środków, nie czynią tego jednak z własnej woli i wyboru. Jeżeli wnioskodawca bez żadnego uzasadnienia nie wykorzystuje swoich uprawnień wynikających z u.s.r., oznacza to brak jego współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, w której się znalazł. Brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych by świadoma bierność w pozyskiwaniu pieniędzy na cel wskazany we wniosku rekompensowana była ze środków finansowych przewidzianych przez u.p.s.”).

Literatura: S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.

4. Dochód

Podstawa prawna: art. 6 pkt 2–4, art. 8–10, 40–42, 51b, 61, 64, 96–99, 106, 107 ust. 5b u.p.s.; rozdz. 8a u.s.o.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zwyfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296).

A. Dochód jako kryterium uprawniające do świadczeń

W ramach pomocy społecznej udziela się wsparcia osobom będącym w trudnych sytuacjach życiowych. Najczęstszą, aczkolwiek niejedyną przyczyną życiowych trudności jest ubóstwo. Brak wystarczających środków uniemożliwiający zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych zobowiązuje władze publiczne do udzielenia pomocy ze środków publicznych. Środki pieniężne, jakimi dysponuje osoba lub rodzina, są podstawowym i najważniejszym zasobem

umożliwiającym przezwycięzenie sytuacji kryzysowej. Dlatego dochód jest jednym z kryteriów udzielenia pomocy społecznej. Prawo do większości świadczeń pieniężnych uzależnione jest od jego spełnienia. Nie dotyczy to jedynie zasiłku celowego, przyznanego w związku z poniesieniem strat w wyniku zdarzenia losowego, specjalnego zasiłku celowego, zasiłku okresowego, celowego i pomocy rzeczowej przyznanych w szczególnych okolicznościach określonych w art. 41 u.p.s., pomocy wspierającej proces integracji cudzoziemców, którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą oraz wynagrodzenia z tytułu sprawowania opieki.

Kryterium dochodowe zostało zróżnicowane odpowiednio do trzech rodzajów świadczeniobiorców.

1. Najwyższe jest kryterium **osoby samotnie gospodarującej**. Jest to spowodowane wyższymi kosztami utrzymania osób samotnie prowadzących gospodarstwo domowe w porównaniu z gospodarstwami rodzinnymi.

2. Drugie kryterium dochodowe określone zostało dla **osoby w rodzinie**. Jest ono brane pod uwagę wówczas, gdy świadczeniobiorcą jest osoba fizyczna przebywająca we wspólnocie rodzinnej.

3. Trzecie kryterium jest stosowane w sytuacji, w której adresatem świadczenia jest **rodzina**. Próg dochodowy rodziny nie został określony kwotowo i ostatecznie zależny jest od liczby członków rodziny. Ustala się go, przemnażając kwotę kryterium dochodowego na osobę w rodzinie przez liczbę jej członków.

Kryterium dochodowe uważa się za spełnione, jeżeli dochód rzeczywisty osoby lub rodziny nie przekracza kwot wskazanych progów. Kryteria dochodowe zostały podane w **kwotach netto** i odnoszą się do **dochodu miesięcznego**. Wysokość kryteriów dochodowych oraz zależność świadczeń od dochodu prezentuje poniższa tabela.

Adresat świadczenia, sposób gospodarowania	Wysokość kryterium dochodowego	Świadczenia zależne od kryterium dochodowego	Świadczenia niezależne od kryterium dochodowego
osoba samotnie gospodarująca	776 zł	– zasiłek stały, – zasiłek okresowy, – zasiłek celowy, – składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 42)*,	– zasiłek celowy związany ze zdarzeniem losowym (art. 40), – specjalny zasiłek celowy, zasiłek okresowy oraz pomoc rzeczowa (art. 41), – pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, – świadczenia pieniężne dla cudzoziemców,
osoba w rodzinie	600 zł	– pomoc na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki*	– składki na ubezpieczenie zdrowotne, – praca socjalna, – sprawienie pogrzebu, – schronienie, posiłek, ubranie, – poradnictwo specjalistyczne, – interwencja kryzysowa, – mieszkanie chronione,
rodzina	$600 \text{ zł} \times \text{liczba osób}$		– pomoc rzeczowo-usługowa dla osób usamodzielnianych, – usługi opiekuńcze**, – usługi ośrodka wsparcia**, – pobyt i usługi w domu pomocy społecznej**, – wynagrodzenie dla opiekuna

* obowiązuje podwyższone kryterium dochodowe

** przyznanie świadczenia jest niezależne od kryterium dochodowego, ale dochód ma wpływ na odpłatność za usługi

Jeżeli świadczenie adresowane jest do konkretnej osoby (np. zasiłek stały lub usługi opiekuńcze), wówczas przesłanką przyznania pomocy jest kryterium przypadające na jej adresata. W zależności od sposobu gospodarowania jest to albo kryterium ustalone dla osoby samotnie gospodarującej, albo dla osoby w rodzinie. Jeżeli adresatem świadczenia jest osoba lub rodzina

na (np. przy zasiłku okresowym lub celowym), wówczas alternatywnie stosuje się dwa rozwiązania, bierze się pod uwagę kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dla całej rodziny. Ten drugi wariant ma zastosowanie, jeśli o świadczenie ubiega się członek rodziny.

PRZYKŁAD: Pan Zbigniew ubiega się o zasiłek stały. Jeśli jest on osobą samotnie gospodarującą, to jego dochód nie może przekroczyć 776 zł. Jeśli natomiast jest on członkiem rodziny 5-osobowej, wówczas kryterium dochodowe uprawniające do zasiłku nie może przewyższyć 600 zł na osobę w rodzinie. Gdyby pan Zbigniew ubiegał się o zasiłek okresowy, jako osoba samotnie gospodarująca, kryterium byłoby analogiczne jak przy zasiłku stałym (776 zł). Gdyby jednak wystąpił z wnioskiem jako członek rodziny, wówczas konieczne jest uwzględnienie kryterium dochodowego dla całej rodziny, tj. 3000 zł (600 zł x 5 osób).

Kryterium dochodowe w odniesieniu do niektórych form pomocy ulega **podwyższeniu**, wynosi ono odpowiednio:

- 150% kwoty kryterium dochodowego dla osoby w rodzinie, w przypadku przyznania świadczenia w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, o którym mowa w art. 42 u.p.s.,
- 200% kwoty kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej lub dla osoby w rodzinie, w przypadku przyznania pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki (art. 89 ust. 5 u.p.s.).

Podwyższone kryterium dochodowe	
% podwyższenia kryterium dochodowego	Komu przysługuje
150%	Dla osoby w rodzinie, w przypadku przyznania świadczenia w postaci opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, o którym mowa w art. 42 u.p.s.
200%	Dla osoby samotnie gospodarującej lub dla osoby w rodzinie, w przypadku przyznania pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki (art. 89 ust. 5 u.p.s.)

Powyższe progi dochodowe są stałe, a ich zmian można dokonywać jedynie na zasadach określonych w ustawie (weryfikacji dokonuje się co 3 lata w trybie unormowanym w art. 9 u.p.s.). Organy zajmujące się przyznawaniem i wypłatą świadczeń nie mogą dostosowywać kryteriów do swoich możliwości finansowych poza jednym wyjątkiem. Rada gminy może w drodze uchwały podwyższyć progi dochodowe w odniesieniu do przyznawania zasiłku okresowego i celowego (art. 8 ust. 2 u.p.s.). Należy zwrócić uwagę, że uprawnienie organu gminy dotyczy jedynie podwyższania kryterium, a więc działa na korzyść potencjalnych świadczeniobiorców i zwiększa zakres uprawnionych. Poza tym odnosi się ono do dwóch konkretnych rodzajów pomocy, które należą do obowiązkowych zadań własnych gminy. W konsekwencji podwyższanie progów wiąże się ze zwiększeniem środków finansowych na pomoc społeczną, co jest podstawową przeszkodą praktycznego zastosowania omawianego przepisu. Można dodać, że uchwała rady gminy podwyższająca progi dochodowe jest aktem prawa miejscowego, podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po 14 dniach ogłoszenia.

Wzór uchwały podwyższającej kryteria dochodowe

UCHWAŁA nr
 RADY MIASTA
 z dnia

**w sprawie podwyższenia kwot dochodów uprawniających
 do zasiłku okresowego i celowego**

Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.),

Rada Miasta uchwala, co następuje:

§ 1

Podwyższa się kwoty dochodów uprawniających do zasiłku okresowego i celowego, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) do następujących wysokości:

- a) dla osoby samotnie gospodarującej – zł,
 b) dla osoby w rodzinie – zł.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa z mocą od dnia

Przewodniczący Rady Miasta

.....

WAŻNE! Spełnienie kryterium dochodowego nie jest wystarczającą przesłanką do otrzymania świadczenia. Konieczne jest ponadto:

- 1) wystąpienie trudnej sytuacji życiowej, spowodowanej okolicznościami uzasadniającymi udzielenie pomocy, w szczególności wymienionymi w art. 7 u.p.s.,
- 2) brak możliwości samodzielnego jej przezwyciężenia,
- 3) spełnienie kryteriów szczegółowych, o ile przewidziano je w odniesieniu do konkretnych świadczeń.

B. Konstrukcja dochodu

a. Pojęcie i źródła dochodu

W myśl z art. 8 ust. 3 u.p.s. dochodem jest każdy przychód bez względu na tytuł i źródło jego uzyskania, pomniejszony o miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, koszty uzyskania przychodu, składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne oraz kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Warunkiem uznania środków pieniężnych za dochód jest przychód, czyli określone przysporzenie finansowe. Ustawodawca nie definiuje przychodu, nie łączy go jedynie z działalnością zarobkową, wręcz przeciwnie, traktuje przychód bardzo szeroko niezależnie od źródła i tytułu jego otrzymania. Takie ujęcie pozwala

zaliczyć do dochodu różne przysporzenia, które na podstawie odrębnych przepisów nie są kwalifikowane jako dochód. W wyroku z dnia 6 października 2011 r. (II SA/Sz 495/11, LEX nr 984812) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie słusznie zauważył, że okoliczność, iż określone przysporzenie nie podlega zaklasyfikowaniu do dochodu na podstawie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, nie oznacza, że nie będzie ono kwalifikowane do dochodu na podstawie art. 8 u.p.s. Należy odróżnić wyłączenie określonych źródeł z podstaw opodatkowania od zaliczenia ich do dochodu obliczanego w kontekście kryterium dochodowego dla świadczeń z pomocy społecznej. Rezygnacja przez ustawodawcę z tworzenia katalogu dochodów na rzecz szerokiego ujmowania dochodu jest zabiegiem celowym. W pomocy społecznej znaczenie ma każde przysporzenie finansowe, każdy przychód stwarza bowiem dla osoby ubiegającej się o świadczenie możliwość przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. Dotyczy to również środków podlegających zwrotowi oraz pozyskanych na określony cel. Powinny być one traktowane jako zasób ułatwiający pokonanie sytuacji kryzysowej.

PRZYKŁAD: W orzecnictwie sądowym za dochód zostały uznane środki pieniężne pochodzące z:

- pożyczek i kredytów bankowych
(wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r., IV SA/Wr 434/14, LEX nr 1644359; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2013 r., IV SA/Wr 489/12, LEX nr 1330461);
- zadośćuczynienia i odszkodowania
(wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 maja 2013 r., II SA/Sz 367/13, LEX nr 1323769; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 października 2011 r., II SA/Sz 495/11, LEX nr 984812; inaczej wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2015 r., IV SA/Po 1004/14, LEX nr 1629552);
- darowizn
(wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 września 2014 r., II SA/OI 717/14, LEX nr 1513424);
- dopłat z tytułu zamiany mieszkania
(wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 czerwca 2013 r., II SA/Ke 350/13, LEX nr 1329193);
- zwrotu nadpłaconego podatku
(wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 października 2011 r., II SA/Sz 495/11, LEX nr 984812);
- diety radnego
(wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 września 2011 r., II SA/Gd 481/11, LEX nr 1085845);
- ryczałtu należnego kuratorowi
(wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2015 r., III SA/Gd 979/14, LEX nr 1644103);
- nawiązki
(wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2018 r., III SA/Kr 1202/19, LEX nr 2641302).

Wypada zauważyć, że spłata kredytu nie może być traktowana jako utrata dochodu, a środki przeznaczone na tę spłatę nie podlegają odliczeniu od dochodu. Zaciągający kredyt powinien uwzględnić związane z nim ryzyko znalezienia się w trudnej sytuacji, a jej wystąpienie wywołane nierozważnymi decyzjami finansowymi w żadnym wypadku nie uzasadnia przyznania pomocy ze środków publicznych. Podobnego potraktowania wymagają odszkodowania niemające statusu jednorazowych świadczeń socjalnych. Świadczenie z ubezpieczenia cywilnego jest odszkodowaniem za poniesioną stratę i krzywdę, a jego przeznaczeniem jest odtworzenie utraconych dóbr materialnych i niematerialnych. Nie zmienia to jednak faktu, że otrzymanie odszkodowania w istotny sposób wpływa na sytuację majątkową jego adresata i nie może być obojętne dla oceny możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb.

Warto nadmienić, że darowizna rzeczy, w tym mieszkania, nie stanowi dochodu, ponieważ po stronie obdarowanego nie występuje przychód. Podobnie należałoby ocenić oszczędności, z zastrzeżeniem, że odsetki od ich gromadzenia na rachunku bankowym muszą być uwzględnione w sytuacji dochodowej, stanowią bowiem przychód dla ich właściciela.

WAŻNE! Oszczędności nie są dochodem, są natomiast składnikiem majątku, zasobem, który może pomóc przezwyciężyć trudną sytuację życiową.

b. Dochód z działalności gospodarczej i gospodarstwa rolnego

30 W ustawie o pomocy społecznej w sposób szczególny zostały potraktowane dwa źródła dochodu:

- 1) pozarolnicza działalność gospodarcza i
- 2) gospodarstwo rolne.

31 *Ad 1)*

Za dochód osoby prowadzącej **działalność gospodarczą opodatkowaną zryczałtowanym podatkiem dochodowym** przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby. Gdy **działalność gospodarcza opodatkowana jest podatkiem dochodowym od osób fizycznych**, bierze się pod uwagę dochód wykazany w zeznaniu podatkowym złożonym za poprzedni rok kalendarzowy, dzieląc jego kwotę przez liczbę miesięcy, w których podatnik prowadził działalność, a jeżeli nie prowadził działalności, za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby.

Przez **dochód** rozumie się przychód z działalności pomniejszony o koszty jego uzyskania, obciążenie należnym podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodów odliczone od dochodu.

W sytuacji gdy podatnik łączy przychody z działalności gospodarczej z innymi przychodami lub rozlicza się wspólnie z małżonkiem, przez podatek należny, rozumie się podatek wyliczony w takiej proporcji, w jakiej pozostaje dochód podatnika z pozarolniczej działalności gospodarczej wynikający z deklaracji podatkowych do sumy wszystkich wykazanych w nich dochodów.

32 *Ad 2)*

Drugim szczególnym źródłem dochodu jest **gospodarstwo rolne**. Przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się stały dochód miesięczny w wysokości 345 zł. Ustawodawca określił ryczałtowy tryb ustalania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego zarówno w stosunku do osoby, która prowadzi gospodarstwo, jak i osoby, która ma możliwość jego prowadzenia i uzyskiwania tą drogą środków utrzymania. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości ustalenia dochodu z gospodarstwa rolnego w wysokości innej niż określona w art. 8 ust. 9 u.p.s., nawet jeśli faktyczny dochód z tego tytułu nie jest uzyskiwany. Dla ustalenia dochodu na potrzeby postępowania w sprawach świadczeń z pomocy społecznej nie ma znaczenia, jakie rzeczywiste dochody osiągane są z gospodarstwa rolnego oraz czy grunt jest w ogóle uprawiany. Decyduje tytuł własności lub posiadania gruntu oraz jego zaklasyfikowanie (rodzaj użytków, klasa gleboznawcza). Ustawodawca przyjął tu fikcję prawną, zgodnie z którą **posiadanie gruntu rolnego oznacza jednocześnie uzyskiwanie dochodu**. Uznanie możliwości niestosowania art. 8 ust. 9 u.p.s. w przypadku bezpłatnego wydzierżawienia gospodarstwa rolnego nie znajduje uzasadnienia. W takiej sytuacji bowiem właściciel gospodarstwa sam pozbawia się źródła dochodu. Postępowanie takie jest sprzeczne z zasadami pomocy społecznej. Podobnie fakt ugorowania ziemi może być potraktowany jako marnotrawienie własnych zasobów, osoba ma bowiem możliwości osiągania dochodów, a dobrowolnie z tego rezygnuje. Taka okoliczność może być też potraktowana jako niezależna podstawa odmowy świadczeń z pomocy społecznej.

c. Pomniejszenia przychodu

Dochód będący przedmiotem oceny organu pomocy społecznej powstaje **po pomniejszeniu sumy miesięcznych przychodów** o:

- miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i koszty uzyskania przychodu,
- składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 z późn. zm.),
- składki na ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach,
- kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Obciążenia podatkowe i składki ubezpieczeniowe odlicza się od przychodu, o ile zostały ustalone i odprowadzone do uprawnionego podmiotu. Powyższy katalog ma charakter zamknięty, co oznacza, że odliczeniu od przychodu podlegają tylko wskazane w nim należności (pomniejszenie przychodu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą omówiono w poprzednim punkcie). W praktyce może wystąpić rozbieżność między dochodami rzeczywistymi a wyliczonymi zgodnie z przepisami. Dla ustalania uprawnień do świadczeń znaczenie mają jedynie te drugie.

PRZYKŁAD: Małżeństwo oddało gospodarstwo rolne o powierzchni 1,5 ha przeliczeniowego w nieodpłatne użytkowanie. Małżonek pobiera wynagrodzenie za prace zlecone w wysokości 1020 zł, wypłacone po potrąceniu zajęć komorniczych, związanych ze spłatą pożyczki, na kwotę 260 zł. Dochód rzeczywisty rodziny wynosi 1020 zł, a dochód wyliczony zgodnie z ustawą o pomocy społecznej 1797,5 zł (517,5 zł z gospodarstwa rolnego + 1280 zł wynagrodzenie). Kryterium dochodowe zostało przekroczone.

Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że od dochodu ryczałtowego z 1 ha przeliczeniowego należy odliczyć składki na ubezpieczenie społeczne rolników (wyrok NSA z dnia 23 marca 2007 r., I OSK 1070/06, LEX nr 326293; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego z 2011 r., I SA/Wa 2128/10, LEX nr 1085204; wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 maja 2008 r., II SA/Ke 133/08, LEX nr 509543). W wyroku z dnia 18 marca 2009 r., I OSK 1461/08, LEX nr 580351, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził następujący pogląd:

„W punkcie 2 ust. 3 art. 8 wymienione zostały składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz składki na ubezpieczenie społeczne określone w odrębnych przepisach. Odrębnymi przepisami, o jakich mowa w powyższym przepisie, są bezspornie przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr, 7 poz. 25 ze zm.), nakładające na rolników obowiązek opłacenia składki na przewidziane ustawą ubezpieczenie społeczne. W związku z powyższym nie ma jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że od dochodu uwzględniającego także dochód z gospodarstwa rolnego, ustalony na podstawie art. 8 ust. 9 ustawy, nie podlegają odliczeniu składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Gdyby ustawodawca rzeczywiście nie zamierzał przyznać rolnikom prawa do odliczania uiszczanych przez nich składek na ubezpieczenie społeczne rolników od dochodu ustalanego na potrzeby pomocy społecznej, to taki zamiysł powinien znaleźć jednoznaczne odzwierciedlenie w treści art. 8 ust. 3 pkt 2. Skoro zaś przepis ten wyłączeń takich nie zawiera, to nie można ich wywodzić w drodze zabiegów interpretacyjnych”.

Ostatnim elementem pomniejszenia dochodu są alimenty świadczone na rzecz innych osób. Odliczeniu podlegają faktycznie płacone alimenty bieżące i zaległe, świadczone dobrowolnie, jak i ściągane przymusowo. Nie odlicza się od przychodu opłat związanych z egzekucją alimentów. Wątpliwości budzi pomniejszanie przychodu o spłaty dokonywane przez dłużnika na rzecz funduszu alimentacyjnego, tytułem wypłaconych w przeszłości świadczeń alimentacyj-

nych. W orzecznictwie przyjmowane są w tej sprawie dwa **rozbieżne stanowiska**. W mojej ocenie należności wynikające z obowiązku zwrotu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego i zaliczki alimentacyjnej nie są alimentami, wobec tego nie podlegają odliczeniu od dochodu na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. Wyrażają one zobowiązania dłużnika alimentacyjnego wobec instytucji publicznych, a nie osób fizycznych. W miejsce prywatnoprawnego zobowiązania na rzecz wierzyciela alimentacyjnego powstaje publicznoprawne zobowiązanie wobec funduszu alimentacyjnego. Należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej, łącznie z ustawowymi odsetkami, dłużnik alimentacyjny jest zobowiązany zwrócić instytucji publicznej. Zobowiązanie to ustalone jest w decyzji administracyjnej wydanej przez organ właściwy wierzyciela, a należności podlegają ściągnięciu w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Należności te w proporcjach wskazanych w ustawie stanowią dochód gminy i budżetu państwa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2011 r., I SA/Wa 499/11, LEX nr 991736; inaczej wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lipca 2013 r., III SA/Kr 1711/12, LEX nr 1343436). Spłacanie publicznych należności trudno utożsamiać ze świadczeniem alimentów na rzecz innych osób.

PRZYKŁAD: Pani Joanna jest właścicielką gospodarstwa rolnego o powierzchni 2 ha przeliczeniowych, nie uzyskuje jednak z niego żadnych dochodów. Z pracy na umowę cywilnoprawną osiąga wynagrodzenie w wysokości 910 zł. Ponadto pobiera alimenty na dwoje dzieci w łącznej wysokości 480 zł. Jednocześnie w ramach alimentacji przekazuje swojej matce kwotę 200 zł miesięcznie. Pani Joanna wnioskuje o przyznanie zasiłku celowego na wykonanie prac remontowych. Dochód 3-osobowej rodziny przedstawia się następująco: 690 zł (dochód z gospodarstwa) + 910 zł (dochód z pracy) + 480 zł (dochód z alimentów) – 200 zł (alimenty na rzecz matki) = 1880 zł. Rodzina przekracza kryterium dochodowe (choć jej rzeczywisty dochód to 1190 zł), które w jej przypadku wynosi 1800 zł. Zasiłek celowy nie przysługuje.

d. Ustalanie i dokumentowanie sytuacji dochodowej

35 Sytuację dochodową ustala się poprzez **zsumowanie dochodów osiągniętych w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku**. Ustalając dochód na osobę w rodzinie, sumuje się dochody wszystkich jej członków i dzieli przez liczbę osób w rodzinie. Dochód rodziny wyraża suma dochodów jej członków.

W przypadku utraty dochodu pod uwagę bierze się sytuację dochodową z miesiąca, w którym zostało złożone podanie o świadczenie. Utrata dochodu nie została ustawowo zdefiniowana. Odwołując się do przyjętego przez ustawodawcę miesięcznego cyklu rozliczania dochodu, za **dochód utracony** należałoby uznać taki, który istniał w miesiącu poprzedzającym złożenie podania, a nie istnieje w miesiącu, w którym wnioskuje się o pomoc.

36 Sytuację dochodową osoby lub rodziny ustala się w szczególności na podstawie następujących dokumentów:

- zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia, zawierającego informacje o wysokości potrąconej zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w części finansowanej przez ubezpieczonego oraz składki na ubezpieczenie chorobowe;
- zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości wynagrodzenia uzyskiwanego na podstawie umów cywilnoprawnych, zawierającego informacje o potrąceniach (jak wyżej wymienione);

- dowodu otrzymania renty, emerytury, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, emerytury pomostowej, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, uposażenia w stanie spoczynku, renty strukturalnej oraz renty socjalnej;
- zaświadczenia urzędu gminy albo oświadczenia o powierzchni gospodarstwa rolnego w hektarach przeliczeniowych;
- zaświadczenia albo oświadczenia o zobowiązaniu do opłacania składki na ubezpieczenie społeczne rolników i dowodu jej opłacenia;
- dowodu opłacenia składki na ubezpieczenie społeczne przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą;
- zaświadczenia albo oświadczenia o zadeklarowanej podstawie wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą;
- zaświadczenia albo oświadczenia o uzyskaniu dochodu jednorazowego;
- decyzji organów przyznających świadczenia pieniężne.

Wysokość dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, od której opłacany jest podatek dochodowy od osób fizycznych, ustala się na podstawie zaświadczenia wydanego przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego, zawierającego informację o przychodzie i jego pomniejszeniach. Osoby płacące zryczałtowany podatek dochodowy przedstawiają zaświadczenie naczelnika urzędu skarbowego zawierające informację o formie opodatkowania oraz dowód opłacenia składek w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Artykuł 107 ust. 5b zawiera pełen katalog dokumentów pozwalających na ustalenie sytuacji dochodowej, majątkowej, osobistej i rodzinnej wnioskodawcy.

C. Dochody niepodlegające uwzględnieniu w sytuacji dochodowej

W art. 8 ust. 4 u.p.s. unormowany został katalog dochodów, których nie uwzględnia się w sytuacji dochodowej świadczeniobiorców i osób ubiegających się o pomoc. Wymieniona enumeracja negatywna stanowi katalog zamknięty, wobec którego nie można stosować wykładni rozszerzającej. Oznacza to w szczególności, że tylko dochody w nim wymienione nie mają znaczenia dla ustalenia sytuacji rzeczywistych i potencjalnych świadczeniobiorców.

37

Po pierwsze, do dochodu ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 3 u.p.s. nie wlicza się jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego. Pojęcie „świadczenie socjalne” nie jest ustawowo zdefiniowane, bywa określane wąsko i szeroko. W pierwszym ujęciu chodzi wyłącznie o nieekwiwalentne przysporzenia pochodzące ze środków publicznych, a więc utożsamia się świadczenia socjalne z pomocą otrzymywaną od państwa (samorządu terytorialnego). Są to środki pieniężne pochodzące z zasobów publicznych przekazane bezekwiwalentnie na zaspokojenie indywidualnych, podstawowych potrzeb bytowych osoby lub rodziny. W szerokim znaczeniu świadczeniami, oprócz pomocy państwa, są również inne korzyści uzyskane np. w ramach stosunku pracy (świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych). Socjalny charakter świadczenia zakłada, że mamy do czynienia ze środkami przeznaczanymi na zaspokojenie bytowych potrzeb człowieka. W art. 8 ust. 4 pkt 1 u.p.s. ustawodawca nie zawęził pola wykładni „świadczenia socjalnego”, nie wskazał, że chodzi o świadczenia wypłacane ze środków publicznych, wobec tego istnieją przesłanki do przyjęcia szerokiej interpretacji. Do jednorazowych, pieniężnych świadczeń socjalnych należałoby zatem zaliczyć świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym zasiłek pogrzebowy, jednorazowe odszkodowanie związane z uszczerbkiem na zdrowiu wypłacane z ubezpieczenia społecznego, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego lub urodzenia dziecka, a także za-

pomogę z tytułu urodzenia dziecka, a ponadto zapomogi z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Po drugie, do dochodu nie wlicza się zasiłku celowego. Przez to pojęcie należy rozumieć różne rodzaje zasiłków celowych normowanych w ustawie o pomocy społecznej.

Po trzecie, w dochodzie nie uwzględnia się pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty. Do przepisów tych należy zaliczyć regulacje zawarte w rozdz. 8a u.s.o. normujące problematykę pomocy materialnej dla uczniów. **Pomoc ta, o charakterze socjalnym**, przyjmuje postać:

- zasiłku szkolnego i
- stypendium szkolnego.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że wszelkie inne stypendia, w tym wypłacane na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym, są częścią dochodu, chyba że mają one postać jednorazowego, pieniężnego świadczenia socjalnego.

Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym, przyznawanymi na podstawie art. 90c ust. 3 u.s.o. są:

- stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe,
- stypendium Prezesa Rady Ministrów,
- stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz
- stypendium ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Po czwarte, do dochodu ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 3 u.p.s. nie wlicza się wartości świadczenia w naturze. Najogólniej przez to pojęciem rozumie się świadczenia w formie innej niż pieniężne, a także nieodpłatne otrzymanie rzeczy lub praw oraz świadczenia udzielane przez państwo w dziedzinie szkolnictwa, służby zdrowia, kultury. Świadczenia te nazywane są również usługami społecznymi. Za świadczenia w naturze można uznać wszelkie formy pomocy niepieniężnej niezależnie od źródła ich pochodzenia. Może to być pomoc w postaci żywności, odzieży, leków, wsparcie niepieniężne otrzymane od sponsora. W orzecznictwie za świadczenie w naturze została uznana darowizna mieszkania. Sąd nie uznał takiej darowizny za dochód, a za swoistego rodzaju świadczenie w naturze, z którego obdarowany czerpie korzyść w postaci uzyskania własnego lokalu zaspokajającego jego potrzeby mieszkaniowe (wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2009 r., II SA/Łd 575/09, LEX nr 531608; także wyrok NSA z dnia 5 lipca 2007 r., I OSK 1549/06, LEX nr 372580; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., I OSK 700/06, LEX nr 320923).

Po piąte, do dochodu nie wlicza się świadczenia z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych przez osobę bezrobotną. Wyłączenie to ma na celu umożliwić osobom bezrobotnym pobierającym wskazane świadczenie ubieganie się o pieniężne formy pomocy społecznej i jednocześnie nie stanowić przeszkody w ich aktywizacji zawodowej.

Po szóste, na sytuację dochodową nie wpływa dochód z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego. Tym samym drobni właściciele rolni, posiadający użytki rolne mniejsze od 1 ha przeliczeniowego, nie wykazują swoich gruntów dla celów pomocy społecznej.

Po siódme, w katalogu wyłączeń znalazły się świadczenia przyznawane na podstawie przepisów odrębnych osobom narażającym życie w walkach narodowowyzwoleńczych i działaniach opozycji politycznej oraz osobom, które ucierpiały w tego rodzaju działaniach. Są to między innymi działacze opozycji antykomunistycznej, osoby represjonowane z powodów politycznych, kombataneci, ofiary represji wojennych i okresu powojennego. W postępowaniach dotyczących tych osób do dochodu ustalanego na potrzeby pomocy społecznej nie wlicza się jednorazowej pomocy pieniężnej przyznanej w szczególności na: częściowe pokrycie kosztów zakupu wóz-

ka inwalidzkiego, sprzętu rehabilitacyjnego lub wyrobów medycznych oraz na dostosowanie pomieszczeń mieszkalnych do rodzaju niepełnosprawności. Ponadto w przypadku działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych w dochodzie nie uwzględnia się świadczenia pieniężnego przyznanego przez Szefa Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Po ósme, do dochodu nie wlicza się świadczenia wychowawczego, wypłacanego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2407).

Po dziewiąte, dochodem nieuwzględnianym na potrzeby pomocy społecznej jest świadczenie pieniężne adresowane do osoby posiadającej Kartę Polaka, zamierzającej osiedlić się na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Świadczenie przeznaczone jest na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania. Przyznaje je na okres do 9 miesięcy wojewoda, a jego wypłaty dokonuje starosta właściwy ze względu na miejsce pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby uprawnionej.

Po dziesiąte, do dochodu nie jest wliczane świadczenie wypłacane na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz. U. poz. 2529). Świadczenie to może zostać przyznane osobie fizycznej sprawującej opiekę nad grobem weterana wpisanym do ewidencji, na pokrycie całości lub części kosztów sprawowanej opieki, w szczególności na pokrycie nakładów koniecznych na wykonywanie czynności związanych z budową, remontem, przeniesieniem lub utrzymaniem grobu.

Po jedenaste, do dochodu nie wlicza się nagrody specjalnej Prezesa Rady Ministrów, którą premier może przyznać osobie fizycznej z rezerwy ogólnej budżetu państwa w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w tym za wybitne osiągnięcia naukowe, sportowe lub z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Po dwunaste, dochodu nie stanowi pomoc finansowa przyznawana repatriantom. Ustawodawca nie wyszczególnia w katalogu wyłączeń form pomocy adresowanych do repatriantów, chodzi zatem o wszelkie rodzaje finansowego wsparcia przewidziane w ustawie o repatriacji, do których zalicza się:

- pokrycie kosztów przejazdu lub przelotu oraz przewozu mienia do Rzeczypospolitej Polskiej,
- pomoc na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie,
- pokrycie kosztów związanych z podjęciem w Polsce nauki przez osobę małoletnią, podlegającą obowiązkowi szkolnemu,
- pokrycie części wydatków poniesionych na remont, adaptację lub wyposażenie lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej,
- pomoc na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w formie dopłaty do czynszu najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, opłaty do zakwaterowania w domu studenckim albo kosztów nabycia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego,
- pokrycie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego.

Po trzynaste, dochodem w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej nie są środki finansowe przyznawane w ramach działań podejmowanych przez organy publiczne mające na celu poprawę jakości powietrza lub ochronę środowiska naturalnego.

Po czternaste, na sytuację dochodową bez wpływu pozostaje zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna związanych z dowozem dziecka niepełnosprawnego do szkoły lub przedszkola.

Po piętnaste, do dochodu nie wlicza się rodzinnego kapitału opiekuńczego, o którym mowa w ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz. U. poz. 2270).

Po szesnaste, dochodem nie jest dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna. Dofinansowanie przysługuje, jeżeli na dziecko nie został przyznany rodzinny kapitał opiekuńczy. W przypadku pobrania przez matkę albo ojca kapitału opiekuńczego w łącznej przysługującej wysokości przed ukończeniem przez dziecko 36. miesiąca życia, dofinansowanie przysługuje po ukończeniu przez dziecko 36. miesiąca życia. Kwota dofinansowania wynosi 400 zł miesięcznie na dziecko, nie może jednak przekraczać opłaty ponoszonej przez rodziców za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u opiekuna dziennego.

Po siedemnaste, bez wpływu na sytuację dochodową pozostaje kwota dodatku energetycznego, o którym mowa w art. 5c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.).

Po osiemnaste, w dochodzie nie uwzględnia się kwoty dodatku osłonowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1 z późn. zm.). Celem świadczenia jest zniwelowanie rosnących kosztów utrzymania gospodarstwa domowego. Przysługuje ono, jeżeli przeciętne miesięczne dochody nie przekraczają 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym albo 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym.

Ustawa przewiduje jeszcze jedno wyłączenie, które w przeciwieństwie do wyżej wymienionych doznaje pewnych obwarowań. Ma ono zastosowanie jedynie w postępowaniach o ustalenie prawa do świadczenia pieniężnego oraz opłaty wnoszonej za pobyt w domu pomocy społecznej przez małżonka i krewnych pensjonariusza. W tych przypadkach w dochodzie osoby lub rodziny nie uwzględnia się świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

PRZYKŁAD: Na dochody 3-osobowej rodziny składa się: wynagrodzenie z pracy – 2100 zł, zasiłek pielęgnacyjny – 215,84 zł, stypendium socjalne studium dziecka – 520 zł, stypendium szkolne – 130 zł i świadczenie wychowawcze – 500 zł. Ponadto rodzina otrzymuje regularną pomoc w postaci żywności i środków czystości, które krewni kupują co miesiąc, za kwotę 150 zł oraz przekazują dodatkowo 50 zł na zakup lekarstw dla jednego z dzieci. Najmłodsze dziecko korzysta z obiadów szkolnych kupowanych przez sponsora za kwotę 90 zł miesięcznie.

Na potrzeby pomocy społecznej do dochodu wlicza się: 2100 zł (wynagrodzenie z pracy) + 215,84 zł (zasiłek pielęgnacyjny) + 520 zł (stypendium studenta) + 50 zł (pomoc pieniężna od rodziny). Dochód wynosi zatem 2885,84 zł, i przekracza ustawowe kryterium dochodowe. W sytuacji dochodowej nie uwzględnia się świadczenia wychowawczego, zasiłku szkolnego oraz pomocy w naturze, jest nią żywność, środki czystości oraz posiłek w szkole. Gdyby rodzina otrzymywała pieniądze na ich zakup, wówczas stanowiłyby one jej dochód.

Poza wyżej wymienionym katalogiem występują jeszcze wyłączenia dochodowe określone w odrębnych ustawach. I tak w myśl:

– art. 11 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” do dochodu, o którym mowa w art. 8 u.p.s., nie wlicza się jednorazowego świadczenia pieniężnego w kwocie 4000 zł przyznanego z tytułu urodzenia się żywego dziecka dotkniętego ciężkim i nieodwracalnym upośled-

dzeniem albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu;

– art. 8 pkt 3 ustawy o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, kwoty tego świadczenia nie wlicza się do dochodu, o którym mowa w art. 8 u.p.s.

D. Dochód jednorazowy

Ustawodawca przewiduje **dwa sposoby rozliczania dochodu jednorazowego**.

38

1. Pierwszy odnosi się do **dochodu przekraczającego pięciokrotnie kwoty ustawowych kryteriów dochodowych**. Jeżeli dochód taki uzyskano w ciągu 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku lub w okresie pobierania świadczenia z pomocy społecznej, to rozlicza się go w równych częściach na 12 kolejnych miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym dochód został wypłacony (art. 8 ust. 11 u.p.s.). Rozliczenie to przebiega do przodu.

2. Drugi przypadek **rozliczania dochodu jednorazowego dotyczy dochodu należnego za dany okres**. Z dochodem takim można mieć do czynienia np. przy wypłatach honorarium z umów cywilnoprawnych (zlecenie, umowa o dzieło), gdy umowa wykonywana była przez określony czas (kilka miesięcy), a wynagrodzenie wypłacono jednorazowo po wykonaniu całości prac. Podobna sytuacja może dotyczyć wypłaty raz na kwartał emerytury zagranicznej oraz nadpłat świadczeń zaległych. Kwotę tego dochodu uwzględnia się w dochodzie osoby lub rodziny przez okres, za który uzyskano ten dochód (art. 8 ust. 12 u.p.s.). Jeżeli stan faktyczny kwalifikuje się do zastosowania każdego z ww. przepisów, wówczas pierwszeństwo powinien znaleźć ust. 12. Jeżeli zatem nastąpiła wypłata dochodu jednorazowego, który pięciokrotnie przekracza kryterium dochodowe, organ w pierwszej kolejności musi ustalić, czy ma do czynienia z dochodem za dany okres. Jeśli tak, to rozlicza go w tym okresie, zwykle wstecz. Jeśli nie jest to dochód należny za określony czas, wówczas jest rozkładany na 12 równych części, poczynając od miesiąca jego wypłaty w przód.

PRZYKŁAD: Pani Halina w lutym 2016 r. sprzedała grunt budowlany za kwotę 288 tys. zł dokonując jednocześnie zakupu nowej nieruchomości za kwotę 220 tys. 32 tys. przeznaczyła na spłatę długów. W grudniu złożyła wniosek o przyznanie zasiłku okresowego i celowego. Pani Halina nie ma żadnych dochodów, dysponuje jedynie kwotą 23 tys. zł pozostałą ze sprzedaży gruntu.

W dacie złożenia wniosku miesięczny dochód pani Haliny wynosił 24 tys. zł (288 tys. zł: 12 miesięcy), zakup nowej nieruchomości i spłata zadłużenia nie pomniejszają dochodu z pierwszej transakcji. Ponieważ dochód jednorazowy wpłynął w lutym, prawo do świadczeń z pomocy społecznej pani Halina nabędzie dopiero od lutego kolejnego roku. Niemniej posiadanie oszczędności może być podstawą odmowy pomocy.

PRZYKŁAD: Pan Karol w sierpniu 2021 r. otrzymał wyrównanie renty socjalnej za okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 lipca 2021 r. w kwocie netto 6339 zł. Rentę pobierał do 31 lipca 2021 r. We wrześniu pan Karol złożył wniosek o zasiłek celowy.

Kwota będąca wyrównaniem renty socjalnej jest jednorazowym dochodem należnym za okres, w którym to świadczenie przysługiwało. Podlega zatem rozliczeniu od stycznia do lipca, tym samym nie zostanie uwzględniona w badaniu sytuacji dochodowej w związku z wnioskiem o zasiłek celowy złożony we wrześniu.

39

W pomocy społecznej **dochód jest miarą ubóstwa i kryterium przyznania świadczeń**. Do tych i innych znaczeń dochodu ustawodawca odwołuje się wielokrotnie, w tym:

– definiując dochód dziecka (art. 6 pkt 2 u.p.s.),
– określając specjalne zasady ustalania prawa do zasiłku okresowego i stałego w rodzinach, w których składzie nie uwzględnia się dzieci przebywających w pieczy zastępczej, a także prawa do pomocy pieniężnej osób usamodzielnianych i kontynuujących naukę (art. 10 ust. 1 i 2 u.p.s.),
– ustalając dysproporcję dochodową-majątkową (art. 12 u.p.s.),
– regulując zasady odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej oraz za pobyt i usługi świadczone przez ośrodki wsparcia (art. 51b, 61, 64, 97 u.p.s.),
– normując obowiązek zwrotu świadczenia nienależnie pobranego i innych wydatków poniesionych na udzieloną pomoc (art. 96, 98, 99 u.p.s.),
– określając wpływ zmiany sytuacji dochodowej świadczeniobiorcy na prawo do świadczeń (art. 106, 109 u.p.s.).

WAŻNE! Jednocześnie należy wskazać, że wysokość dochodu ma znaczenie w ustaleniu odpłatności za usługi opiekuńcze (również specjalistyczne) i pobyt w rodzinnym domu pomocy.

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2021 r., II SA/Rz 146/21, LEX nr 3184620 („Okoliczność, że aktualnie wypłata renty została wstrzymana przez organ rentowy, nie może skutkować pominięciem przedmiotowego świadczenia przy ustalaniu dochodu skarżącego, gdy wyłączną przyczyną powyższego stanu rzeczy jest świadome i dobrowolne działanie skarżącego”);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Ld 278/19, LEX nr 2695870 („Żaden z przepisów ustawy o pomocy społecznej nie przewiduje możliwości nieuwzględnienia dochodu z uwagi na szczególny sposób jego wykorzystania, w tym na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, remonty, spłatę zadłużenia. Unormowania kreujące legalną definicję dochodów na gruncie ustawy o pomocy społecznej należy interpretować ściśle”);
- wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2019 r., III SA/Gd 949/18, LEX nr 2633924 („Świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł miesięcznie nie jest co prawda uwzględniane przy ustalaniu dochodu dla celów pomocy społecznej (zgodnie z art. 8 ust. 4 pkt 7 u.p.s.), jednak ma niewątpliwie wpływ na sytuację finansową rodziny, a zatem musi zostać odnotowane w kontekście rozważania zasadności przyznania świadczenia z pomocy społecznej”);
- wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 marca 2018 r., III SA/Gd 71/18, LEX nr 2464770 („Definicja z art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej za dochód uznaje nie przychód należny za dany miesiąc, ale przychód z miesiąca, niezależnie od tytułu i źródła uzyskania. Przychód ten ma być uzyskany, co wskazuje na faktyczny aspekt sytuacji majątkowej strony. Rozwiązanie to podkreśla uzależnienie pomocy społecznej od faktycznego stanu majątkowego i faktycznych dochodów uzyskanych w danym okresie, nie zaś dochodów nominalnie należnych. Za dochód można uznać zatem jedynie taki dochód, którym strona może realnie dysponować, bowiem przy dokonywaniu wykładni powyższych przepisów nie można zapominać, że dotyczą one pomocy społecznej, udzielanej osobom i rodzinom znajdującym się w gorszej sytuacji materialnej”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2018 r., VIII SA/Wa 742/17, LEX nr 2438437 („1. Nieodpłatne zapewnienie mieszkania najbliższemu członkowi rodziny stanowi świadczenie w naturze, o którym mowa w art. 8 ust. 4 pkt 4 u.p.s. 2. Jest to świadczenie w formie niepieniężnej i niczym nie różni się od innych świadczeń tego rodzaju, jak np. zapewnienie posiłku. Wartość tego świadczenia może zostać określona, ale zgodnie z art. 8 ust. 4 u.p.s. wartość takiego świadczenia nie może być wliczona do dochodu”);
- wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2015 r., III SA/Gd 763/14, LEX nr 1644097 („Enumerację negatywną określoną w art. 8 ust. 4 u.p.s. należy uznać za zamkniętą. Tym samym wszelkie przychody bez

względem na tytuł i źródło ich otrzymania, po odpowiednich pomniejszeniach, należy uznać za dochód. W wyliczeniu z art. 8 ust. 4 u.p.s. nie wymienia się «dodatku mieszkaniowego» jako świadczenia, którego nie wlicza się do dochodu osoby ubiegającej się bądź korzystającej z pomocy społecznej, tak więc dodatek mieszkaniowy wlicza się do dochodu przy ustalaniu prawa do świadczeń z opieki społecznej, w tym również przy ustalaniu prawa do zasiłku okresowego»);

- wyrok WSA w Opolu z dnia 19 lutego 2015 r., II SA/Op 575/14, LEX nr 1654464 („1. Niezależnie od zaistniałych trudności życiowych organ przyznający świadczenia z pomocy społecznej obowiązany będzie odmówić przyznania zasiłku okresowego osobie samotnie gospodarującej, jeśli jej dochód nie będzie niższy od ustawowego kryterium dochodowego. Niespełnienie wskazanego wymogu bezwzględnie wyłącza bowiem przyznanie pomocy w formie zasiłku okresowego.
2. Zasiłek pielęgnacyjny podlega zaliczeniu do dochodu warunkującego przyznanie prawa do zasiłku okresowego»);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2015 r., IV SA/GI 55/14, LEX nr 1644318 („Z interpretacji przepisu art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. jednoznacznie wynika, że dochód rodziny pomniejsza się o kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Ustawodawca postanowił zatem, że nie każdy wydatek świadczony na rzecz innych osób uprawniał będzie do jego odliczenia od uzyskiwanego dochodu, tylko kwota świadczonych alimentów»);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2014 r., IV SA/GI 661/13, LEX nr 1508501 („Stypendium socjalne otrzymywane przez studenta szkoły wyższej nie zostało wyłączone przez ustawodawcę w art. 8 ust. 4 u.p.s. z dochodu. Katalog włączeń ma charakter zamknięty, wobec tego nie można w sposób uznaniowy poszerzać jego zakresu o innego rodzaju otrzymywane świadczenia, które nie zostały w nim wyraźnie wymienione»);
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 maja 2014 r., II SA/Rz 110/14, LEX nr 1471320 („Przepisy u.p.s. nie zawierają definicji «utraty dochodu», lecz nie budzi wątpliwości, iż pod tym pojęciem należy rozumieć stan, w którym odpadło któreś źródło przychodów w tym sensie, że członek rodziny nie ma już do niego prawa jako takiego. To oznacza, że nie ma już tego źródła. Nie chodzi tu jednak o sytuację, w której z wymagalną należnością (wierzitelnością) członka rodziny organ lub inny podmiot (...) dokonuje potrącenia swojej należności (wierzitelności)»);
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 stycznia 2014 r., II SA/Go 1071/13, LEX nr 1531307 („Ustawodawca przyjął domniemanie, że dochód z gospodarstwa rolnego ustalany jest niezależnie od tego, czy prowadzone jest przez właściciela czy też posiadacza zależnego (np. dzierżawcę). To, czy gospodarstwo rolne jest faktycznie prowadzone i jakie są ewentualne tego przeszkody (np. sytuacja osobista, stan zdrowia), nie ma wpływu na sposób obliczenia dochodu wynikający z art. 8 ust. 9 u.p.s.»);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 października 2013 r., II SA/Ld 501/13, LEX nr 1387616 („Z brzmienia i istoty uregulowania art. 8 ust. 11 pkt 1 u.p.s. wynika, że jednorazowy dochód przekraczający pięciokrotnie kwoty kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej należy uwzględnić proporcjonalnie przez kolejnych 12 miesięcy. To przesądza o tym, że brak jest podstaw do zastosowania w takiej sytuacji utraty dochodu, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.p.s. Gdyby bowiem przyjąć, że uzyskanie dochodu w okresie wcześniejszym niż miesiąc przed złożeniem wniosku, niezależnie od jego wysokości zawsze należy traktować jako utratę dochodu, o którym stanowi art. 8 ust. 3 u.p.s., regulacja zawarta w art. 8 ust. 11 u.p.s. pozbawiona zostałaby znaczenia. W żadnej bowiem sytuacji i bez względu na wysokość tego dochodu nie mógłby on przesądzać o uprawnieniu do świadczeń z u.p.s. Z pewnością nie jest to zgodne z celami polityki społecznej i intencją ustawodawcy – pomocy osobom znajdującym się w wyjątkowo trudnej sytuacji życiowej»);
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lipca 2013 r., II SA/Rz 465/13, LEX nr 1343241 („Przepis art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. nie zezwala na różnicowanie alimentów jako świadczeń bieżących i świadczeń zaległych. Organy powinny przyjąć, iż dochód to suma miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub z miesiąca złożenia wniosku, uzyskanych bez względu na ich tytuł i źródło, pomniejszona o kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób, w tym kwotę alimentów zaległych, jeżeli jest ona od wnioskodawcy egzekwowana środkami przymusowymi»);
- wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 2013 r., III SA/Gd 146/13, LEX nr 1368822 („Zajęcia komornicze nie stanowią – jak nakazuje przepis art. 8 ust. 3 pkt 3 u.p.s. – «alimentów»»);
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2013 r., III SA/Kr 589/12, LEX nr 1305803 („Jeżeli osoba nie ma przyznanego «gorącego posiłku», a ma przyznaną konkretną kwotę pieniędzy miesięcznie jako dofinansowanie do obiadów, to kwoty tej nie można uznać ani za jednorazowy pieniężny świadczenie socjalne, o którym mowa w art. 8 ust. 4 pkt 1 u.p.s., albowiem nie jest świadczeniem jednorazowym, ani nie można przyjąć, że osoba otrzymuje jako świadczenie «gorący posiłek», a więc świadczenie w naturze, o którym mowa w art. 8 ust. 4 pkt 4 u.p.s.»);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2013 r., IV SA/Po 1099/12, LEX nr 1287179 („Fakt, iż z przysługującej osobie renty potrącane są egzekwowane przez komornika należności niealimentacyjne, które powodują, że osoba, faktycznie otrzymuje kwotę mniejszą od kryterium dochodowego warunkującego przyznanie zasiłku celowego, w świetle art. 8 ust. 3 i ust. 4 u.p.s., nie ma wpływu na wysokość dochodu w rozumieniu u.p.s.»);

- wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 października 2012 r., III SA/Gd 355/12, LEX nr 1249314 („Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 3 u.p.s. stypendium rektorskie stanowi dochód, ponieważ nie zostało wymienione w art. 8 ust. 4 tej ustawy określającym zakres wyłączeń z dochodu. Podstawę orzekania w sprawie udzielenia pomocy na kontynuowanie nauki stanowią wyłącznie przepisy o pomocy społecznej, dlatego nie ma znaczenia okoliczność, że przyznane osobie stypendium nie jest zaliczane do dochodu w p.s.z.w.”);
- wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 sierpnia 2012 r., II SA/Sz 291/12, LEX nr 1259413 („Zawarte w art. 8 u.p.s. regulacje dotyczące definicji dochodu i sposobu jego obliczania mają charakter norm *ius cogens*, a więc są normami bezwzględnie wiążącymi organ stosujący prawo. Nie mogą być interpretowane życzeniowo, w kontekście doświadczenia życiowego, czy przez pryzmat zasad współżycia społecznego”);
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 maja 2012 r., II SA/Ke 168/12, LEX nr 1292531 („Okoliczność, że osoba nie osiągnęła przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej nie oznacza, że brak jest podstaw do odliczenia od dochodu rodziny, stosownie do art. 8 ust. 3 pkt 2 u.p.s., składek na ubezpieczenie zdrowotne. Ustalenie, że osoba nie osiągnęła dochodu z tytułu prowadzonej przez nią pozarolniczej działalności gospodarczej nie oznacza, że tej działalności nie prowadzi. Tak długo, jak osoba prowadząca działalność gospodarczą wyraża gotowość jej prowadzenia i jednocześnie na zewnątrz nie daje wyrazu zaprzestania tej działalności, powinna być uważana za osobę prowadzącą działalność gospodarczą ze wszystkimi wynikającymi z tego tytułu uprawnieniami, a także zobowiązaniami”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2012 r., I OSK 2090/11, LEX nr 1404099 („Określony w art. 8 ust. 9 u.p.s. zryczałtowany sposób obliczania dochodowości gospodarstwa rolnego ma zastosowanie w każdym przypadku. Nie ma podstaw by przyjąć, że zastosowanie tej regulacji może być uzależnione od dodatkowych ustaleń dotyczących sytuacji osobistej i zdrowotnej danego właściciela gospodarstwa”);
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Lu 441/10, LEX nr 753836 („Fakt, iż z przysługującej osobie renty potrącane są egzekwowane przez komornika należności niealimentacyjne, które powodują, że osoba, faktycznie otrzymuje kwotę mniejszą od kryterium dochodowego warunkującego przyznanie zasiłku celowego, w świetle art. 8 ust. 3 i ust. 4 u.p.s., nie ma wpływu na wysokość dochodu w rozumieniu u.p.s.”);
- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 sierpnia 2010 r., II SA/Bk 291/10, LEX nr 752273 („Zwierzęta, nawet jeśli spełniają istotną rolę (terapeutyczną, obronną) w życiu rodziny, nie mogą być traktowane na równi z ludźmi jako członkowie rodziny. W związku z tym nie można uwzględnić przy ustalaniu kryterium dochodowego (art. 8 ust. 3 pkt. 1 i 2 u.p.s.) dwóch utrzymywanych przez rodzinę psów”);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 maja 2010 r., II SA/Łd 322/10, LEX nr 674658 („Dochód wypłacony «z dołu» [a więc po upływie okresu, którego dochód ten dotyczy], dolicza się do dochodu za minione miesiące. W przypadku uzyskania jednorazowo dochodu wypłaconego za okres miniony, dochód ten, zgodnie z art. 8 ust. 12 u.p.s. dolicza się w równych częściach do dochodu za minione miesiące, a nie może być on doliczony do dochodu w kolejnych miesiącach, następujących po miesiącu, w którym dochód ten został wypłacony”);
- wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2009 r., IV SA/Wr 213/09, LEX nr 580481 („1. Jednorazowe odszkodowanie (zadośćuczynienie) przyznane w związku z wypadkiem komunikacyjnym, stanowiące dochód jednorazowy przekraczający pięciokrotnie kwotę kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, podlega rozliczeniu zgodnie z regułą wyrażoną w art. 8 ust. 11 u.p.s.
2. Decyzja wydawana na podstawie art. 106 ust. 5 u.p.s. może być wydana ze skutkiem *ex tunc*”);
- wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., I OSK 206/08, LEX nr 569577 („Dla ustalenia dochodu rodziny na potrzeby postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku stałego bez znaczenia jest sposób rozdysponowania otrzymanej z tytułu zasiłków rodzinnych kwoty, a w szczególności zaś to, czy strona przeznacza ten dochód na własne potrzeby, czy też przekazuje go dzieciom”).

Literatura: S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020; K. Stopka, *Wokół pojęcia dochodu w ustawie o pomocy społecznej*, Sam. Ter. 2017, nr 7–8.

5. Przesłanki negatywne prawa do pomocy społecznej

Podstawa prawna: art. 11–13, 106 ust. 5, art. 107 ust. 4a i 5 u.p.s.

Spełnienie kryteriów niezbędnych do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej nie gwarantuje jego przyznania. Dzieje się tak za przyczyną zasady uznaniowości, jak również z po-

wodu wystąpienia okoliczności, które stanowią przeszkodę w udzieleniu wsparcia. Pomocy społecznej udziela się, gdy spełnione są przesłanki pozytywne i jednocześnie nie występują przesłanki negatywne. Przesłanki negatywne prawa do pomocy społecznej mogą dotyczyć statusu prawnego świadczeniobiorcy lub mogą wynikać z jego postaw albo innych niezależnych okoliczności. W konkretnych typach pomocy przesłanką taką jest np. porzucenie nauki, skazanie za przestępstwo popełnione z winy umyślnej czy utrata statusu osoby niepełnosprawnej. Niezależnie od szczegółowych przesłanek, wśród zasad pomocy społecznej ustawodawca wymienił **przesłanki uniwersalne**, które stanowią podstawę do:

– odmowy udzielenia pomocy,
– jej ograniczenia lub wstrzymania,
– pozbawienia świadczeniobiorcy dotychczasowych uprawnień.

Negatywnymi przesłankami prawa do pomocy społecznej są:

- marnotrawstwo,
- brak współdziałania,
- dysproporcja dochodowo-majątkowo,
- odbywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowe aresztowanie.

Ponadto ustawodawca wskazuje na wiele **innych okoliczności**, które mogą doprowadzić do odmowy przyznania świadczenia lub też mogą spowodować jego utratę, w szczególności należy tu wymienić:

- niewyrażenie zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego,
- odmowę złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym,
- zmianę przepisów prawa,
- zmianę sytuacji dochodowej lub osobistej świadczeniobiorcy oraz
- pobranie świadczenia nienależnego.

A. Marnotrawstwo

W ustawie o pomocy społecznej marnotrawstwo odnoszone jest:

- do przyznanych świadczeń, jak i
- do własnych zasobów finansowych.

Obok marnotrawstwa przesłanką negatywną prawa do pomocy społecznej jest:

1) celowe niszczenie świadczeń oraz

2) korzystanie z nich w sposób niezgodny z przeznaczeniem (art. 11 ust. 1 u.p.s.).

Z przypadkiem marnotrawienia będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy świadczeniobiorca:

- przeznaczą środki na coś, co nie jest niezbędną potrzebą bytową,
- wydaje pieniądze niegospodarnie, rozrzutnie.

Należy zwrócić uwagę, że marnotrawstwo własnych zasobów ustawa odnosi jedynie do finansów, pozostawiając poza zakresem inne dobra. Natomiast marnotrawienie świadczeń dotyczy wszelkich form pomocy społecznej.

PRZYKŁAD: Marnotrawienie może polegać na:

- sprzedaży rzeczy otrzymanych w ramach świadczeń,
- przeznaczaniu pomocy pieniężnej na używki lub inne błahe potrzeby,
- świadomym łamaniu regulaminu domu pomocy społecznej,

- niewykorzystywaniu przyznanych usług opiekuńczych (np. niewpuszczanie do domu osoby wykonującej takie usługi).

Niszczenie świadczeń może przebiegać podobnie jak ich marnotrawienie i będzie polegało na doprowadzaniu do zepsucia rzeczy, utraty jej wartości itp.

Wskazane zachowania mogą spowodować wydanie decyzji negatywnych skutkujących:

- 1) ograniczeniem świadczenia,
- 2) odmową jego przyznania lub
- 3) udzieleniem pomocy w formie niepieniężnej.

Ograniczenie świadczeń odnosi się do pomocy już udzielonej, jeżeli świadczenie zostało przyznane na podstawie decyzji, to jego modyfikacje powinny nastąpić poprzez zmianę lub uchylene decyzji ostatecznej (art. 106 ust. 5 u.p.s.).

Należy podkreślić, że o odmowie, ograniczeniu czy zamianie pomocy organ decyduje **w ramach uznania administracyjnego**.

B. Brak współdziałania

42

WAŻNE! Postawa świadczeniobiorcy ma istotne znaczenie w osiąganiu celów pomocy społecznej.

Negatywne zachowania sprowadzają się zazwyczaj do braku współdziałania z organem lub jego reprezentantem w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej. Brak współdziałania osoby z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny wiąże się z zachowaniem, u podstaw którego leży zła wola osoby ubiegającej się o pomoc bądź z niej korzystającej. W art. 11 ust. 2 u.p.s. wśród przesłanek negatywnych prawa do pomocy społecznej, obok braku współdziałania, ustawodawca wymienia ponadto:

- odmowę zawarcia kontraktu socjalnego i
- niedotrzymanie jego postanowień,
- nieuzasadnioną odmowę podjęcia zatrudnienia i
- innych form aktywizacji zawodowej,
- przerwanie szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych,
- odmowę lub przerwanie udziału w działaniach w zakresie integracji społecznej realizowanych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz
- nieuzasadnioną odmowę podjęcia leczenia odwykowego.

Wszystkie wskazane zachowania są **szczególnymi postaciami braku współdziałania**.

PRZYKŁAD: Brak współdziałania może polegać na:

- utrudnianiu i uniemożliwianiu przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego,
- odmowie udzielania informacji,
- nieprzedstawieniu dowodów na poniesione wydatki,
- odmowie podjęcia pracy z powodu zbyt niskiego wynagrodzenia lub pracy nieodpowiadającej wysokim kwalifikacjom osoby starającej się o pomoc,
- odmowie podjęcia pracy we własnym gospodarstwie rolnym,

- niewyrażeniu zgody na konsultację psychologiczną,
- odmowie przyjęcia pomocy rzeczowej połączonej z żądaniem zamiany jej na świadczenie pieniężne,
- nieskorzystaniu z oferty pracy, mimo posiadanego zawodu i możliwości zatrudnienia,
- permanentnym korzystaniu ze świadczeń i braku zaangażowania w likwidowanie własnych problemów materialnych.

Brak współdziałania może stanowić podstawę do ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia, odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o udzieleniu pomocy lub wstrzymania świadczeń pieniężnych. Wstrzymanie może mieć charakter czasowy. Jest czynnością materialno-techniczną o odwracalnych skutkach prawnych. Jeżeli jednak przerwanie wypłaty świadczenia nie spowoduje zmian w postępowaniu beneficjenta, kolejnym krokiem powinno być uchylenie decyzji o przyznaniu wsparcia (art. 106 ust. 5 u.p.s.).

Odmawiając przyznania świadczenia lub ograniczając jego rozmiar, organ musi wziąć pod uwagę sytuację osób pozostających na utrzymaniu podmiotu starającego się o świadczenie lub korzystającego ze wsparcia (art. 11 ust. 3 u.p.s.). Taki nakaz może sprowadzać się do sytuacji, w której mimo zaistnienia przesłanek do nieudzielania pomocy organ zdecyduje się ją przyznać, kierując się potrzebą ochrony trwałości rodziny. Niemniej należy zaznaczyć, że ust. 3 nie może być traktowany jako swoisty rodzaj gwarancji ochrony socjalnej dla osób, które nie podejmują wysiłków zmierzających do przezwyciężenia swojej sytuacji życiowej, zaspokajając się obowiązками rodzinnymi, w tym koniecznością sprawowania opieki nad niesamodzielnymi członkami rodzin. Przyjęcie takiej interpretacji przeczyłoby potępieniu negatywnych zachowań świadczeniobiorców. Chodzi raczej o wyczulenie organów pomocy społecznej na dobór odpowiednich metod pracy i form pomocy, tak by łączyć skuteczność udzielanego wsparcia z ochroną rodziny.

43

C. Dysproporcja dochodowo-majątkowa

Dysproporcja pomiędzy dochodami a posiadanym majątkiem występuje, gdy udokumentowane niskie dochody osoby ubiegającej się o pomoc lub z niej korzystającej pozostają w sprzeczności z jej rzeczywistym stanem majątkowym, a stan ten wskazuje, że dana osoba jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości (art. 12 u.p.s.). Istotą wykazania występowania dysproporcji jest to, że osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia jest w stanie samodzielnie zaspokajać swoje niezbędne potrzeby, pomimo spełnienia formalnych wymogów do otrzymania wnioskowanego świadczenia.

44

PRZYKŁAD: Pani Barbara utraciła na rok prawo do zasiłku stałego na skutek uzyskania kwoty 400 tys. zł z tytułu sprzedaży gospodarstwa rolnego. Po upływie roku złożyła ponowny wniosek o zasiłek stały, spełniając kryterium dochodowe i kryterium niepełnosprawności. Pani Barbara nie ma żadnych dochodów, ale ze sprzedaży nieruchomości pozostaje jej nadal 200 tys. zł oszczędności. Brak dochodów rekompensuje dobra sytuacja majątkowa, zachodzą zatem okoliczności uzasadniające odmowę przyznania świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Podstawą odmowy jest dysproporcja dochodowo-majątkowa, jak i możliwość przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej poprzez wykorzystanie własnych zasobów finansowych (art. 12 i 2 ust. 1 u.p.s.).

Mając na względzie możliwość wystąpienia dysproporcji pomiędzy deklarowanymi dochodami a rzeczywistą sytuacją majątkową, ustawodawca zastrzegł prawo:

- odmowy pomocy oraz możliwość
- zmiany i uchylenia decyzji o jej przyznaniu.

Nie wskazuje przy tym, co należy rozumieć przez pojęcie dysproporcji, pozostawiając to ocenie podmiotu zajmującego się przyznawaniem wsparcia. Najbardziej wiarygodnym sposobem ustalenia różnicy w sytuacji dochodowej i majątkowej jest rodzinny wywiad środowiskowy. Odmowa udzielenia pomocy na podstawie art. 12 powinna być poprzedzona wnikliwą analizą i rzetelną oceną sytuacji majątkowej osoby lub rodziny. Wydaje się zasadne branie pod uwagę sytuacji rzeczywistej, warunków, w których żyją takie osoby. Jeśli dysponują one wartościowymi przedmiotami, trzeba ocenić stosunek emocjonalny do tych rzeczy, a tym samym możliwość ich spieniężenia. Ponadto dobra sytuacja majątkowa może wynikać z posiadania nieruchomości lub wierzytelności, jednakże w danej chwili wierzytelność może być nieściągalna, a nieruchomości nie można sprzedać z powodu nieuregulowanego stanu prawnego. Poza tym dobra sytuacja majątkowa, a nawet dochodowa, nie wyklucza wszelkich trudnych sytuacji życiowych. Dotyczy to głównie osób starszych, chorych, nieporadnych. Zamożność nie może być powodem pozostawienia ich bez pomocy i opieki, zwłaszcza wobec unormowania zasad odpłatnego udzielania pomocy i zwrotu świadczeń. Korzystanie z uprawnienia określonego w art. 12 u.p.s. oceniane jest w ramach uznania administracyjnego.

D. Odbywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowe aresztowanie

45

Osoby odbywające karę pozbawienia wolności i osoby tymczasowo aresztowane nie mogą pobierać świadczeń z pomocy społecznej (art. 13 u.p.s.). Ich status prawny nie jest jednak tożsamy. **Osoby odbywające wymienioną karę tracą prawo do wszystkich świadczeń pomocowych** i nie nabywają uprawnień do świadczeń w czasie przebywania w zakładzie karnym. W stosunku do **osób tymczasowo aresztowanych** prawo do pomocy społecznej ulega **zawieszeniu**. Uzasadnieniem pozbawienia prawa do świadczeń osób odbywających rzeszoną karę oraz przebywających w aresztach jest fakt pozostawiania osadzonych na utrzymaniu państwa, poza tym wobec tych osób ryzyko wystąpienia okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy praktycznie nie występuje. Z powyższych względów wskazane regulacje nie dotyczą osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.

WAŻNE! Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje skazanym, którzy nie rozpoczęli odbywania kary pozbawienia wolności oraz korzystającym z przerwy w jej wykonaniu.

Przepisy art. 13 mają charakter bezwzględnie obowiązujący i nie mogą być stosowane na zasadzie uznania administracyjnego. Jeżeli w trakcie postępowania o przyznanie świadczeń okaże się, że osoba zainteresowana odbywa karę pozbawienia wolności, to organ musi wydać decyzję odmawiającą przyznania świadczenia. Jeśli jednak zacznie ona odbywać karę w trakcie realizacji przyznanego świadczenia z pomocy społecznej, niezbędne jest wszczęcie postępowania administracyjnego na podstawie art. 106 ust. 5 u.p.s. Zgodnie z tym przepisem decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku między innymi zmiany sytuacji osobistej strony.

Aresztowanie traktowane jest jako sytuacja przejściowa, a jej zakończenie może skutkować w sferze pomocy społecznej:

- albo nabyciem uprawnień do świadczeń – w przypadku wyjścia na wolność,
- albo utratą uprawnień – w przypadku zamiany aresztu na karę pozbawienia wolności.

W czasie przebywania w areszcie prawo do świadczeń ulega zawieszeniu. Dopiero po opuszczeniu aresztu można skutecznie starać się o przyznanie pomocy oraz pobierać świadczenia wcześniej przyznane, o ile nie upłynął okres, na jaki ich udzielono. Za czas przebywania w areszcie świadczenia nie przysługują. Zawieszenie prawa do świadczenia powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja taka będzie wydana na podstawie art. 13 ust. 2 u.p.s.

Wzór decyzji o zawieszeniu prawa do świadczeń z pomocy społecznej

46

	Dnia (data wydania decyzji)
Wójt Gminy (Burmistrz, Prezydent Miasta) (nazwa i siedziba organu)	
Pan(i) (imię, nazwisko i adres strony)	
Decyzja nr	
Na podstawie art. 13 ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 19, art. 110 ust. 7* ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.), art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735) oraz upoważnienia Wójta Gminy (Burmistrza, Prezydenta Miasta) z dnia nr, po przeprowadzeniu, wszczętego z urzędu, postępowania w sprawie prawa Pana(i) do świadczeń z pomocy społecznej, zawieszam prawo Pana(i) do zasiłku stałego na okres tymczasowego aresztowania.	
Uzasadnienie	
Pouczenie	
Od niniejszej decyzji służy stronie odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w za pośrednictwem Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w w terminie 14 dni od daty jej doręczenia. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.	
..... (podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego kierownika ośrodka pomocy społecznej*)	
Otrzymują: 1. Pan(i) 2. a/a	

* Wzór sporządzony przy założeniu, że decyzję wydaje kierownik ośrodka pomocy społecznej

Po ustaniu aresztu nastąpi zmiana sytuacji osobistej danej osoby, umożliwiającą zastosowanie art. 106 ust. 5 u.p.s., skutkującego uchynieniem decyzji o zawieszeniu świadczenia. Tym samym dotychczasowe świadczenie zostanie przywrócone, chyba że z jego istoty będzie wynikał brak takiej możliwości. Jeżeli po ustaniu aresztu osoba rozpocznie odbywanie kary pozbawienia wolności, to również będziemy mieć do czynienia ze zmianą jej sytuacji osobistej, a w konsekwencji z uchynieniem decyzji w sprawie świadczenia.

WAŻNE! W przypadku zawieszenia prawa do otrzymywanej pomocy w stosunku do mieszkańców domu pomocy społecznej nie nalicza się opłat pobytowych. W czasie tymczasowego aresztowania osoby te nie korzystają z przyznanych świadczeń, nie mogą zatem zostać obciążone odpłatnością za pobyt w placówce.

47

Podsumowaniem znaczenia przesłanek negatywnych prawa do świadczeń z pomocy społecznej jest poniższe zestawienie:

Przesłanki negatywne prawa do pomocy społecznej	Skutek
Marnotrawstwo (niszczenie) świadczeń lub własnych zasobów,	Ograniczenie świadczeń, odmowa przyznania świadczenia, przyznanie pomocy w formie niepieniężnej, uchylene lub zmiana decyzji o przyznaniu świadczenia (skutek fakultatywny)
Brak współdziałania	Odmowa przyznania świadczenia, ograniczenie wysokości lub rozmiaru świadczenia, wstrzymanie świadczenia pieniężnego, uchylene lub zmiana decyzji o przyznaniu świadczenia (skutek fakultatywny)
Dysproporcja dochodowo-majątkowa	Odmowa przyznania świadczenia, uchylene lub zmiana decyzji o przyznaniu świadczenia (skutek fakultatywny)
Odbywanie kary pozbawienia wolności	Brak prawa do pomocy – odmowa przyznania świadczenia lub uchylene decyzji o przyznaniu świadczenia (skutek obligatoryjny)
Tymczasowe aresztowanie	Zawieszenie prawa do pomocy – wydanie decyzji o zawieszeniu prawa do świadczeń (skutek obligatoryjny)
Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie lub aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego	Odmowa przyznania świadczenia, wstrzymanie świadczenia pieniężnego, uchylene decyzji o przyznaniu świadczenia (skutek fakultatywny)
Odmowa złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym	Odmowa przyznania świadczenia (skutek fakultatywny)

Podsumowując, przyznanie świadczeń zależy od spełnienia ogólnych warunków udzielania pomocy społecznej, braku przesłanek negatywnych oraz spełnienia szczegółowych wymagań odnoszących się do konkretnych świadczeń. Z pewnym uproszczeniem, odnosząc się jedynie do zasad ogólnych pomocy społecznej, można przyjąć, iż pomoc ta przysługuje osobie (odpowiednio rodzinie):

- będącej obywatelem polskim lub cudzoziemcem o określonym statusie,
- zamieszkującej i przebywającej na terytorium Polski,
- dotkniętej trudną sytuacją życiową, której nie jest ona w stanie samodzielnie przezwyciężyć,
- spełniającej kryterium dochodowe (o ile jest ono wymagane),
- nieodbywającej kary pozbawienia wolności, ani nieprzebywającej tymczasowo w areszcie,
- niemarnotrawiącej zasobów,
- niewykazującej biernej postawy życiowej,
- u której nie występuje dysproporcja dochodowo-majątkowa.

Orzecznictwo:

- wyrok NSA z dnia 22 lutego 2021 r., I OSK 2512/20, LEX nr 3147063 („Sytuacja beneficjenta pomocy jest badana i monitorowana przez wywiad środowiskowy, różnego rodzaju indywidualne programy, a także kontrakt socjalny. Na ich podstawie ocenia się zasadność przyznania i utrzymania pomocy, a także zmiany jej formy, wstrzymania czy zaprzestania udzielania, jak również obowiązku zwrotu nakładów poniesionych na świadczenia. Tym samym ustawodawca potępia naganne zachowanie świadczeniobiorcy, polegające między innymi na trwonieniu i niszczeniu otrzymanej pomocy czy braku aktywności w rozwiązywaniu problemów”);
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 maja 2019 r., II SA/Ke 70/19, LEX nr 2678811 („W wywiadzie środowiskowym nie chodzi o to, aby wszelkich wyjaśnień co do swojej sytuacji rodzinnej, osobistej i majątkowej osoba ubiegająca się o pomoc udzielała w domu, w którym zamieszkuje, ale o to, aby możliwe było zapoznanie się przez pracownika socjalnego z warunkami, w jakich strona zamieszkuje, celem sprawdzenia, czy chociażby nie zachodzi sytuacja przewidziana w art. 12 u.p.s.”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., VIII SA/Wa 366/17, LEX nr 2435946 („Przy stosowaniu art. 12 u.p.s. organy administracyjne muszą pamiętać, że przepis ten ma charakter represyjny. Pojęcia dysproporcji pomiędzy udokumentowanymi dochodami a sytuacją majątkową wnioskodawcy nie można interpretować w sposób rozszerzający, ponieważ wprowadza on uregulowania dotyczące wyłączeń w zakresie przyznawania świadczeń osobom, które spełniły kryteria określone w przepisach ustawy odnoszące się do konkretnych świadczeń. Z tego powodu zastosowanie przedmiotowego przepisu w każdym przypadku musi być poprzedzone dokładnymi ustaleniami i wnikliwą oceną tych ustaleń”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2018 r., IV SA/GI 1233/17, LEX nr 2464201 („Ostateczna decyzja, przyznająca prawo do korzystania ze świadczeń domu noclegowego może zostać uchylona w przypadku marnotrawienia przez uprawnionego przyznanych świadczeń, korzystania z nich w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź też marnotrawienia własnych zasobów finansowych. Tym samym, osoba, która uzyskała świadczenie uprawniające do korzystania z domu noclegowego powinna czynić to zgodnie z obowiązującymi zasadami, w tym regulaminem placówki. W szczególności chodzi o respektowanie okresu ciszy nocnej, w tym powrót do placówki o oznaczonej porze i niezakłócanie ciszy nocnej. Jako korzystanie niezgodne z przeznaczeniem należy także ocenić przypadki nocowania poza placówką”);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Łd 967/14, LEX nr 1635108 („Powołanie się na konieczność zastosowania art. 12 u.p.s. powinno być oceniane w świetle celów i zadań pomocy społecznej. W sytuacji więc, gdy stan majątkowy osoby wskazuje, że osoba ta jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości, można odmówić przyznania świadczenia. Formułując ocenę wystąpienia sytuacji, o której mowa w art. 12 u.p.s. stanowiącej negatywną przesłankę przyznania świadczenia, organy powinny wykazać w wystarczającym stopniu, że osoba jest w stanie wykorzystać swoje zasoby. Warto przy tym podkreślić, że okoliczność uzyskania pożyczek z posiadanego majątku nie musi nastąpić natychmiast”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2014 r., IV SA/GI 839/13, LEX nr 1476783 („Z brzmienia przepisu art. 12 u.p.s. wynika, że wykazana dysproporcja między deklarowaną wysokością dochodu a rzeczywistą sytuacją majątkową ma być tego typu, że osoba jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową wykorzystując własne zasoby majątkowe. Zatem istotą wykazania występowania wskazanej dysproporcji jest to, że osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia jest w stanie samodzielnie zaspokajać swoje niezbędne potrzeby, pomimo spełnienia formalnych wymogów do otrzymania wnioskowanego świadczenia z pomocy społecznej”);
- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 października 2012 r., II SA/Bk 383/12, LEX nr 1248672 („Specyfika postępowania wyjaśniającego w sprawie o świadczenia z pomocy społecznej wymaga aktywności ze strony wnioskodawcy, którego rolą jest wprowadzenie pracownika w swoją trudną sytuację życiową. Nie jest możliwe jej wszechstronne ustalenie i ocena bez współdziałania przedstawiciela organu i podmiotu ubiegającego się o pomoc, który najlepiej może sprecyzować oraz wskazać swoje potrzeby”);
- wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., I OSK 623/12, LEX nr 1264880 („Celem pomocy społecznej nie jest całkowite utrzymanie podopiecznego, lecz wspieranie go w trudnej sytuacji życiowej i zdrowotnej przy jego aktywnym współdziale. Odmowa podpisania kontraktu socjalnego, którego celem jest złożenie wniosku o ustalenie stopnia niepełnosprawności, oznacza brak respektowania przez niego tych warunków, a co za tym idzie, uzasadnia wydanie decyzji odmownej w przedmiocie zasiłku okresowego”);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2012 r., IV SA/Po 298/12, LEX nr 1272403 („Wyegzekwowanie od wnioskodawcy obowiązku współdziałania z pracownikiem socjalnym jest istotne z uwagi na fakt, że pomoc społeczna nie może się sprowadzać do prostego rozdawnictwa świadczeń. I dlatego w świetle art. 11 i art. 106 u.p.s., bierna bądź roszczeniowa postawa wnioskodawców może spowodować odmowę przyznania świadczenia bądź wstrzymania wypłaty świadczenia”);
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lutego 2012 r., II SA/Go 26/12, LEX nr 1121373 („Przepis art. 13 u.p.s. nie uprawnia organów administracji publicznej do stosowania go na zasadzie uznania, ponieważ ma on charakter bezwzględnie obowiązujący. Oznacza to, iż fakt odbywania kary pozbawienia

wolności, podobnie jak i fakt tymczasowego aresztowania wyklucza możliwość przyznania pomocy społecznej");

- wyrok WSA w Opolu z dnia 19 kwietnia 2011 r., II SA/Op 479/10, LEX nr 993549 („Brak ze strony osoby działań zmierzających do: podwyższenia alimentów przyznanych jej na dzieci, podjęcia zatrudnienia czy też uzyskania pożytków z gospodarstwa rolnego wskazuje na brak jej aktywności w dążeniu do pokonywania trudności życiowych, przy wykorzystywaniu własnych możliwości i uprawnień. Taka postawa może zostać uznana jako brak współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, o której stanowi art. 11 ust. 2 u.p.s.”);
- wyrok WSA w Opolu z dnia 9 września 2009 r., II SA/Op 223/09, LEX nr 580337 („1. Przyznane świadczenie z pomocy społecznej zawiesza się po bezspornym ustaleniu prawomocności postanowienia o tymczasowym aresztowaniu, a art. 13 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej stanowi samodzielną podstawę do zawieszenia prawa do świadczeń z pomocy społecznej. Decyzja o zawieszeniu zasiłku okresowego podjęta w trybie art. 13 ust. 2 nie wymaga jednoczesnej zmiany decyzji przyznającej to świadczenie, chyba że zachodzi któraś z przesłanek wymienionych w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.
2. Kategoryczne brzmienie art. 13 ust. 2 ustawy nie wyłącza obowiązku zawieszenia prawa do świadczeń od dnia tymczasowego aresztowania nawet w sytuacji upływu okresu zasiłkowego przed datą wydania decyzji”).

Literatura: E. Frankiewicz, J. Wyporska, *Prawo osób pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych do świadczeń pomocy społecznej*, Casus 2003, nr 27; W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2010; J. Róg, *Wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego a prawo do zabezpieczenia społecznego*, PiZS 2012, nr 2; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020.

Świadczenia pieniężne

Iwona Sierpowska

SPIS TREŚCI

1. Zasiłek stały	48	c. Zasiłek celowy przyznany w związku ze zdarzeniem losowym, klęską żywiołową i ekologiczną	73
A. Istota świadczenia i przesłanki jego przyznania	48	d. Specjalny i zwrotny zasiłek celowy	77
B. Wysokość i okres pobierania zasiłku	50		
a. Wysokość	50	4. Pomoc na usamodzielnienie	80
b. Okres zasiłkowy	51	A. Pomoc pieniężna na ekonomiczne usamodzielnienie	80
C. Zakaz łączenia świadczeń	53	a. Rodzaje pomocy	80
D. Decyzja w sprawie zasiłku stałego ...	57	b. Formy konkretyzacji pomocy	82
2. Zasiłek okresowy	59	B. Pomoc pieniężna na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki	84
A. Istota i warunki pobierania świadczenia	59	a. Charakter pomocy i warunki jej udzielenia	84
B. Wysokość świadczenia i okres zasiłkowy	62	b. Zakres pomocy i właściwość organu	88
C. Decyzja w sprawie zasiłku okresowego	64	c. Odmowa, zawieszenie i zaprzestanie pomocy	90
3. Zasiłek celowy	66	5. Pomoc dla cudzoziemców	92
A. Istota świadczenia i przesłanki jego przyznania	66	A. Idea pomocy	92
B. Rozmiar i wypłata świadczenia	68	B. Rodzaje i zakres pomocy	95
C. Decyzja w sprawie zasiłku celowego	69	C. Wstrzymanie i pozbawienie prawa do pomocy	97
D. Szczególne postacie zasiłku celowego	71	D. Aspekty proceduralne udzielania pomocy cudzoziemcom	98
a. Bilet kredytowany	71		
b. Zasiłek celowy pobierany w trakcie realizacji kontraktu socjalnego	72	6. Wynagrodzenie z tytułu sprawowania opieki	100

1. Zasiłek stały

Podstawa prawna: art. 6 pkt 13, art. 8 ust. 1 i 2, art. 10, 37, 99, 106 ust. 3 u.p.s.; art. 12, 24, 27 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 291 z późn. zm.), dalej: u.e.r.; ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm.), dalej: u.r.z.o.n.; art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1100 z późn. zm.), dalej: u.p.z.i.r.p.; art. 66 ust. 1 pkt 26, art. 73 pkt 9, art. 75 ust. 10, art. 86 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 z późn. zm.), dalej: u.s.z.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296).

A. Istota świadczenia i przesłanki jego przyznania

48

Zasiłek stały jest świadczeniem zastępującym dochody i adresowany jest do osób, które, ze względu na wiek lub stan zdrowia, nie mogą sobie zapewnić dochodu poprzez pracę zarobkową. Szczegółowe przesłanki przyznania zasiłku stałego normuje art. 37 u.p.s., niemniej udzielenie pomocy w tej formie wymaga również spełnienie przesłanek ogólnych (zob. rozdział II). Zasiłek stały bywa określany świadczeniem obligatoryjnym, co oznacza, że spełnienie warunków unormowanych w art. 37 u.p.s. oraz wystąpienie przesłanek ogólnych udzielenia pomocy skutkuje przyznaniem świadczenia, innymi słowy, organ nie może odmówić przyznania zasiłku stałego, jeśli spełnione są wszystkie przesłanki pozytywne udzielenia pomocy i nie występują przesłanki negatywne. Mimo swej nazwy **zasiłek nie przysługuje na stałe**. Nawet jeśli świadczenie jest przyznane bezterminowo, organ poprzez aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego cyklicznie sprawdza zasadność jego pobierania. Zasiłek stały przysługuje:

- | |
|--|
| 1) pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej; |
| 2) pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. |

Ustawa o pomocy społecznej uznaje za niezdolną do pracy z powodu wieku osobę, 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, ustala się go indywidualnie odpowiednio do daty urodzenia, co szczegółowo normuje art. 24 ust. 1a i 1b oraz art. 27 ust. 2 i 3 u.e.r.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 u.e.r. całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy. Całkowicie niezdolne do pracy są **również osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji**, a więc takie, które nie są w stanie zaspokajać podstawowych potrzeb życiowych bez pomocy innych osób. Ponadto całkowita niezdolność do

pracy spowodowana niepełnosprawnością dotyczy osób zaliczanych do I i II grupy inwalidzkiej oraz osób legitymujących się znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. **Stopnie niepełnosprawności** definiuje art. 4 ustawy rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Należy zaznaczyć, że niezdolność do pracy nie jest tożsama z niepełnosprawnością. Osoba niezdolna do pracy nie musi być niepełnosprawna, a niepełnosprawny może być zdolny do pracy, niemniej może on wykonywać pracę specjalnie chronioną, w warunkach przystosowanych do stopnia niepełnosprawności.

Podsumowując, osoba ubiegająca się o zasiłek stały musi być pełnoletnia oraz musi spełniać **jeden z poniższych warunków**:

– osiągnęła wiek emerytalny,
– posiada orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy,
– legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
– posiada orzeczenie o zaliczeniu do I lub II grupy inwalidzkiej.

Należy dodać, że orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. **Niezdolność do pracy**, w tym całkowita, jest przesłanką wiodącą wymagającą stosowania przepisów odrębnych, mogą one przesądzać o prawie do zasiłku, jak i ustalenie świadczenia może wpływać na sytuację świadczeniobiorcy w innych sferach życia.

PRZYKŁAD: Czy osoba bezrobotna może otrzymać zasiłek stały i czy można pobierać ten zasiłek, będąc zarejestrowanym jako bezrobotny?

Osoba bezrobotna może otrzymać zasiłek stały, ale jego przyznanie powoduje utratę statusu bezrobotnego. Osoba niezdolna do pracy w świetle art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. i u.p.z.i.r.p. nie może być uznana za bezrobotną. Jeżeli po otrzymaniu statusu osoby bezrobotnej zostanie przyznany zasiłek stały, w związku z ustaleniem niezdolności do pracy, to skutkować to będzie pozbawieniem statusu bezrobotnego.

Ostatnim wymogiem do otrzymania zasiłku stałego jest dochód. Jeżeli osoba ubiegająca się o świadczenie prowadzi samodzielnie jednoosobowe gospodarstwo domowe, jej dochód musi być niższy od 776 zł. Jeżeli jest członkiem rodziny, to jej dochód oraz dochód na osobę w rodzinie musi być niższy niż 600 zł. Gdyby zatem jedynym źródłem utrzymania rodziny było świadczenie osoby uprawnionej do zasiłku stałego, którego wartość jest co najmniej równa kwocie 600 zł, to osoba taka nie otrzyma zasiłku, pomimo że spełnione jest kryterium dochodowe na osobę w rodzinie.

PRZYKŁAD: Dochód małżeństwa wynosi w sumie 1065,84 zł. Składa się na niego zasiłek pielęgnacyjny męża w wysokości 215,84 zł i alimenty, które otrzymuje on od syna z pierwszego małżeństwa w wysokości 400 zł. Żona osiąga dochód z pracy dorywczej w wysokości 450 zł. Mąż spełnia przesłankę niezdolności do pracy z powodu wieku. Dochód przypadający na członka rodziny wynosi 532,92 zł, jest zatem niższy od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Jednakże dochód męża – 615,84 zł przekracza to kryterium, tym samym zasiłek stały mu nie przysługuje.

WAŻNE! Za osoby pobierające zasiłek stały ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne, jeżeli nie podlegają one obowiązkowi takiego ubezpieczenia z innego tytułu.

Osoby pobierające zasiłek stały, w stosunku do których opłacana jest z tego tytułu składka zdrowotna, podlegają ubezpieczeniu od dnia przyznania prawa do zasiłku do dnia utraty uprawnień do tego świadczenia. Osoby te zgłasza do ubezpieczenia zdrowotnego ośrodek pomocy społecznej. Składka odprowadzana jest w wysokości 9% kwoty odpowiadającej wysokości przyznanego zasiłku stałego (art. 66 ust. 1 pkt 26, art. 73 pkt 9, art. 75 ust. 10, art. 86 ust. 1 pkt 8 u.ś.z.).

B. Wysokość i okres pobierania zasiłku

a. Wysokość

50

Wysokość zasiłku zależy od dochodu świadczeniobiorcy. Dochód ustala się zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 u.p.s. (zob. rozdział II), z uwzględnieniem odrębnych unormowań. I tak do dochodu osoby ubiegającej się o zasiłek stały nie wlicza się kwoty zasiłku okresowego (art. 37 ust. 6 u.p.s.). Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.s., przy ustalaniu prawa do zasiłku stałego w składzie rodziny nie uwzględnia się dzieci wychowywanych w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka oraz pełnoletnich wychowanków rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka, a do dochodu rodziny nie wlicza się ich dochodów oraz świadczeń na pokrycie kosztów ich utrzymania i dodatków przyznanych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Wysokość świadczenia ustala się, odejmując od kryterium dochodowego dochód osoby samotnie gospodarującej lub odpowiednio dochód na osobę w rodzinie. Ustawodawca ustalił ponadto minimalną kwotę świadczenia, której wartość pozostaje niezmienna od wielu lat i wynosi 30 zł. W odniesieniu do osób samotnie gospodarujących określona jest także maksymalna kwota zasiłku – 719 zł. Świadczenie w tej wysokości otrzymają osoby wykazujące minimalne dochody. Jeżeli uprawniony nie ma żadnych dochodów, to wynikająca z obliczeń wysokość zasiłku stałego ulega obniżeniu do kwoty maksymalnej.

PRZYKŁAD: Pani Anna ma 69 lat, nie ma żadnych dochodów, mieszka razem z córką i dwójkiem jej dzieci. Córka otrzymuje wynagrodzenie z umowy o pracę w wysokości 2010 zł oraz pobiera alimenty na dzieci w wysokości 320 zł. Pani Anna wnioskuje o przyznanie zasiłku stałego z pomocy społecznej, powołując się na trudną sytuację rodziny spotęgowaną spłatą kredytu przez córkę. Uważa ponadto, że dochody córki oraz alimenty na dzieci nie stanowią jej dochodu i nie mogą być brane pod uwagę w ocenie uprawnień do zasiłku stałego. Pani Anna spełnia kryterium niezdolności do pracy z powodu wieku. Ponieważ mieszka z córką i prowadzi z nią wspólne gospodarstwo domowe, kryterium dochodowe uprawniające do zasiłku wynosi 600 zł. W opisanym stanie faktycznym dochód rodziny to 2330 zł, a zatem na osobę w rodzinie przypada kwota 582,50 zł. Kryterium dochodowe zostało spełnione. Wysokość zasiłku będzie wyliczona następująco: $600 \text{ zł} - 582,50 \text{ zł} = 17,50 \text{ zł}$. Ze względu na ustawową minimalną kwotę zasiłku stałego pani Anna otrzyma to świadczenie w wysokości 30 zł.

Przyjmuje się, minimalna wartość świadczenia – 30 zł, to wartość graniczna, nie można jej obniżyć, jeżeli zasiłek nie przysługuje za cały miesiąc. Jeżeli w danym miesiącu osoba spełnia warunki do otrzymania zasiłku stałego, to powinna go otrzymać przynajmniej w minimalnej wysokości, w przeciwnym wypadku przyznawanie zasiłku byłoby nieracjonalne, a działanie organu niewspółmierne z jego celem, czyli umożliwieniem życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Jeżeli o zasiłek stały ubiegają się dwaj członkowie rodziny, to, przyznając świadczenie pierwszej osobie, od kryterium dochodowego członka rodziny odliczamy dochód w rzeczywistości na niego przypadający. Nie bierze się tu pod uwagę drugiego zasiłku. Natomiast, przyznając zasiłek drugiej osobie, w dochodzie uwzględniamy zasiłek pierwszej, dzieląc go oczywiście na liczbę członków rodziny i doliczając pozostały dochód wypadający na tę osobę.

Jeżeli przykładowo dochód 4-osobowej rodziny wynosi 400 zł (bez zasiłków), obliczenia wyglądają następująco:

$$400 \text{ zł} : 4 \text{ osoby} = 100 \text{ zł/os.}$$

$600 \text{ zł} - 100 \text{ zł} = 500 \text{ zł}$ – wysokość zasiłku pierwszej osoby (i dochód uwzględniany w 1/4 przy drugim zasiłku),

$600 \text{ zł} - (100 \text{ zł} + 125 \text{ zł}) = 375 \text{ zł}$ – wysokość zasiłku drugiej osoby.

b. Okres zasiłkowy

Okres, na jaki przyznaje się zasiłek stały, nie został ustawowo unormowany. **Ustala go organ** w ramach uznania. Początkową datę okresu zasiłkowego wyznacza art. 106 ust. 3 u.p.s. Jest nią pierwszy dzień miesiąca, w którym wpłynął wniosek o świadczenie. Z powołanego przepisu wynika, że świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, poczynwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. Jeżeli jednak świadczenie nie obejmuje całego miesiąca, to przyznaje się je za niepełny miesiąc, dzieląc pełną kwotę zasiłku przez liczbę dni kalendarzowych danego miesiąca i mnożąc przez liczbę dni objętych uprawnieniem do świadczenia.

WAŻNE! Nie można przyznać zasiłku stałego od 1 dnia miesiąca kalendarzowego, jeżeli uprawnienie do świadczenia nie obejmuje pełnego miesiąca.

W przypadku zasiłku stałego okolicznością wskazującą, że wnioskodawca nie jest uprawniony do świadczenia za cały miesiąc, może być data jego urodzin lub uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności.

PRZYKŁAD: Wniosek o przyznanie zasiłku stałego został złożony 22 października. Orzeczenie stwierdzające umiarkowany stopień niepełnosprawności wydano 17 października. Od kiedy należy przyznać zasiłek stały: od 1, 17 czy 22 października?

Zasiłek powinien być przyznany od 17 października, dopiero od tej daty wnioskodawca spełnia przesłankę całkowitej niezdolności do pracy.

Dla ustalenia okresu zasiłkowego istotne znaczenie ma przesłanka przesądzająca o niezdolności do pracy. W decyzjach z zakresu pomocy społecznej powinien być wskazany okres uprawniający do świadczenia, jednakże dopuszcza się wydawanie decyzji bezterminowych, jeżeli przesłanką przyznania zasiłku stałego jest niezdolność do pracy spowodowana wiekiem.

Choć przesłanka ta jest nieodwracalna, to nie można stwierdzić, że zasiłek przysługuje do śmierci uprawnionego, zmianie może bowiem ulec dochód lub mogą wystąpić inne okoliczności przesądzające o utracie uprawnień.

Przyznając zasiłek z powodu całkowitej niezdolności do pracy, organ powinien wziąć pod uwagę okres, na jaki zostało wydane orzeczenie wskazujące na tę niezdolność. Okres zasiłkowy nie powinien wykraczać poza datę ważności orzeczenia. Może się bowiem zdarzyć, że świadczenie będzie pobierane mimo braku ustawowych przesłanek do jego wypłaty.

Trzeba zauważyć, że wyrokiem z dnia 6 października 2015 r. (SK 19/14, Dz. U. z 2015 r. poz. 1616) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 106 ust. 3 u.p.s. w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i niemającej innych środków utrzymania, prawo do zasiłku ustala się począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP. W następstwie powyższego 1 stycznia 2017 r. weszły w życie nowe przepisy regulujące procedurę przyznawania zasiłku stałego osobom nielegitymującym się wymaganym orzeczeniem w dniu złożenia wniosku o świadczenie (art. 106 ust. 7–11 u.p.s.). Celem regulacji jest uznanie uprawnień osoby wnioskującej o zasiłek od dnia złożenia wniosku w tej sprawie, niemniej wnioskodawca musi spełnić określone warunki. W pierwszej kolejności musi przedłożyć dokument potwierdzający złożenie wniosku o ustalenie niezdolności do pracy albo wniosku o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Po spełnieniu tego warunku organ przystępuje do badania przesłanek, od których zależy ustalenie prawa do świadczeń, poza przesłanką całkowitej niezdolności do pracy. Przedmiotem sprawdzenia jest kryterium dochodowe oraz pobieranie świadczeń, które wyłączają prawo do zasiłku stałego (art. 37 ust. 4 u.p.s.). Jeżeli warunki do otrzymania zasiłku nie są spełnione, organ wydaje decyzję o odmowie przyznania świadczenia. Natomiast w przypadku spełnienia przesłanek organ zawiesza postępowanie do czasu przedłożenia odpowiedniego orzeczenia dotyczącego całkowitej niezdolności do pracy. Dostarczenie orzeczenia powoduje podjęcie zawieszonego postępowania. Data złożenia tego dokumentu ma wpływ na datę ustalenia uprawnień do zasiłku stałego. Jeżeli orzeczenie zostanie dostarczone w terminie 60 dni od dnia jego otrzymania, zasiłek zostanie przyznany od miesiąca złożenia wniosku w tej sprawie. Jeżeli orzeczenie zostanie dostarczone po upływie 60 dni od dnia jego otrzymania, prawo do zasiłku stałego będzie ustalone dopiero od miesiąca, w którym dostarczono orzeczenie. Stan zawieszenia postępowania może trwać maksymalnie 3 lata. Jeżeli w tym czasie strona nie dostarczy orzeczenia, organ podejmie postępowanie z urzędu i najprawdopodobniej zakończy je decyzją o odmowie przyznania zasiłku lub o umorzeniu postępowania. W trakcie zawieszenia postępowania o przyznanie zasiłku stałego organ zobowiązany jest przyznać stronie zasiłek okresowy, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w art. 38 u.p.s. Co istotne, zasiłek ten uwzględnia się przy wyliczeniu zasiłku stałego, przysługującego za okres zawieszenia postępowania.

- 52 Ustalanie uprawnień do zasiłku stałego oraz jego wypłata jest **zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym**. Realizuje je gminny (miejski) ośrodek pomocy społecznej.

C. Zakaz łączenia świadczeń

- 53 Zasiłku stałego **nie wolno pobierać łącznie z:**

- rentą socjalną,
- świadczeniem pielęgnacyjnym,
- specjalnym zasiłkiem opiekuńczym,
- zasiłkiem dla opiekuna.

Należy podkreślić, że zakaz ma zastosowanie jedynie, gdy do zasiłku stałego i jednego z powyższych świadczeń uprawniona jest ta sama osoba. Nie dotyczy on natomiast sytuacji, gdy poszczególne świadczenia pobierają różni członkowie rodziny. Artykuł 37 ust. 4 u.p.s. stanowi ponadto, że zasiłek nie przysługuje przy zbiegu uprawnień do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania. Świadczenie to obecnie nie występuje w systemie prawnym (art. 8 pkt 3 u.s.r., przewidujący ten dodatek, utracił moc z dniem 31 grudnia 2005 r.). Stąd jego pozostawienie w katalogu zawartym w ust. 4 należy uznać za przeoczenie ustawodawcy.

Zasiłku stałego nie wolno pobierać z wyżej wymienionymi świadczeniami. Przy czym o wyborze świadczenia nie decyduje osoba zainteresowana. Prawo do zasiłku wyłącza już sam zbieg uprawnień. Oznacza to, że organ pomocy społecznej zobowiązany jest do odmowy zasiłku stałego osobie, która spełnia warunki do otrzymania jednego z wyżej wymienionych świadczeń. W sytuacji zaś nabycia uprawnień do jednego z nich w czasie pobierania zasiłku stałego organ musi uchylić decyzję przyznającą ten zasiłek.

Ustawodawca nie wyraził w ustawie wprost zakazu jednoczesnego pobierania zasiłku stałego i emerytury oraz zasiłku stałego i renty (chodzi tu o rentę z polskiego lub zagranicznego systemu ubezpieczeń społecznych, rentę strukturalną i rentę socjalną – art. 6 pkt 13 u.p.s.). Niemniej z art. 99 u.p.s. wynika, że osobie, której przyznano emeryturę lub rentę za okres, za który wypłacono zasiłek stały lub zasiłek okresowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz inne organy rentowe wypłacają to świadczenie pomniejszone o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconych za ten okres zasiłków i przekazują te kwoty na rachunek bankowy właściwego ośrodka pomocy społecznej (centrum usług społecznych). Zwrot zasiłku stałego za okres, za który przyznano rentę, w praktyce jest różnie oceniany. W niektórych bowiem przypadkach wysokość świadczeń emerytalno-rentowych jest niższa od kryteriów dochodowych unormowanych w art. 8 ust. 3 u.p.s. Progi ustalone w ustawie o pomocy społecznej stanowią minimum, poniżej którego jednostka ma prawo domagać się pomocy państwa. W praktyce zdarza się, że osobom pobierającym niewielkie renty i emerytury wyrównuje się dochody poprzez przyznanie zasiłku stałego. W wyroku z dnia 21 października 2016 r., IV SA/GI 112/16, LEX nr 2159415, WSA w Gliwicach uznał, że zbieg prawa do zasiłku stałego z prawem do emerytury z systemu ubezpieczenia społecznego nie wyklucza przyznania świadczenia w formie zasiłku stałego. Obecna wykładnia art. 99 podąża w kierunku zwrotu zasiłku stałego w przypadku, gdy wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego przekracza kryteria dochodowe określone w art. 8 ust. 3 u.p.s., a tym samym dopuszcza się przyznanie zasiłku stałego, w sytuacji pobierania renty lub emerytury w wysokości niższej niż te kryteria.

Zwrotu zasiłku stałego dokonuje ZUS (lub inny organ wypłacający emeryturę bądź rentę) poprzez potrącenie, zmniejszając kwotę świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Zgoda osoby zainteresowanej nie jest tu wymagana, ale konieczny jest przepływ informacji pomiędzy organem rentowym i organem pomocy społecznej. W wyroku z dnia 21 marca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (II SA/Sz 1123/12, LEX nr 1301199) zwrócił uwagę, że z regulacji art. 99 ust. 3 u.p.s. wynika, iż potrącenie pobranych tytułem zasiłku stałego kwot za okres, za który przyznano emeryturę, następuje z mocy prawa. Oznacza to, że przepis ten mając bezwzględnie obowiązujący charakter, obliguje Zakład Ubezpieczeń Społecznych do dokonania potrącenia. Organ, który wypłacił zasiłek stały, nie posiada kompetencji do zwolnienia świadczeniobiorcy od konieczności zwrotu zasiłku. Granice potrąceń wyznacza ust. 3, w myśl którego kwota potrącenia nie może przewyższać kwoty renty lub emerytury, nie powiększa się tym samym zwracanych zasiłków o odsetki ustawowe.

WAŻNE! Nie orzeka się w drodze decyzji o zwrocie zasiłku stałego za okres, za który przyznano rentę lub emeryturę. Organ pomocy społecznej uchyla jedynie decyzję przyznającą zasiłek stały.

D. Decyzja w sprawie zasiłku stałego

57 Typ decyzji wskazuje nie tylko, od kiedy świadczenie przysługuje, ale również pozwala ustalić, od kiedy organ może zaprzestać udzielania pomocy po uchyleniu decyzji czy też żądać zwrotu świadczenia.

Decyzja przyznająca zasiłek stały jest **decyzją konstytutywną**, ma charakter związany z elementami uznania administracyjnego. Decyzja ta nadaje nowe uprawnienia i dopiero od jej wejścia do obrotu prawnego strona może domagać się realizacji świadczenia. Chybione są zatem poglądy, według których osoba spełniająca wymagania do otrzymania zasiłku stałego może domagać się jego przyznania wstecz, od chwili spełnienia przesłanek. Takie stanowisko nie jest możliwe do przyjęcia również ze względu na treść art. 106 ust. 3 u.p.s., który przesądza o przyznaniu świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej od miesiąca złożenia wniosku. Ponadto trzeba dodać, że pomoc społeczna zaspokaja jedynie potrzeby bieżące, aktualne, ujawniające się w danym miejscu i czasie, nie zaś te, które wystąpiły w przeszłości (wyjątkiem są unormowania art. 106 ust. 7–11 u.p.s.). Decyzja przyznająca zasiłek stały jest **aktem związanym**, ale częściowo podejmowana jest w ramach uznania administracyjnego. Związany charakter polega na **obowiązku przyznania świadczenia w sytuacji:**

- spełnienia wszystkich pozytywnych przesłanek i
- braku negatywnych,

ponadto organ jest ograniczony przepisami prawa co do wysokości świadczenia.

Z uznania organ korzysta w sytuacji wystąpienia przesłanek negatywnych udzielenia pomocy. W przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 11 i 12 u.p.s. przepisy nie narzucają rodzaju rozstrzygnięcia, organ może świadczenie przyznać lub nie. Trudno wówczas stwierdzić, że jego decyzja jest aktem związanym.

58 Wzór decyzji o przyznaniu zasiłku stałego

Dnia
(data wydania decyzji)

Wójt Gminy (Burmistrz, Prezydent Miasta)
(nazwa i siedziba organu)

Pan(i)
(imię, nazwisko i adres strony)

Decyzja nr

Na podstawie art. 37 ust. 1 i 2, w związku z art. 8 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 19, art. 110 ust. 7* ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.), § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zwerifikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1296) art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postę-

powołania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735) oraz upoważnienia Wójta Gminy (Burmistrza, Prezydenta Miasta) z dnia nr,

po rozpatrzeniu wniosku Pana(i) z dnia
przyznają zasiłek stały w kwocie, w terminie od dnia
do dnia

Uzasadnienie

Zasiłek stały przekazywany będzie przelewem na konto: do 10. dnia miesiąca**

Pouczenie

1. Od niniejszej decyzji stronie służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w, za pośrednictwem Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

2. Osoby i rodziny korzystające ze świadczeń zobowiązane są do niezwłocznego poinformowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

3. Świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej jest świadczeniem nienależnie pobranym.

4. Świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi niezależnie od dochodu osoby lub rodziny.

.....
 (podpis z podaniem imienia i nazwiska
 oraz stanowiska służbowego
 kierownika ośrodka pomocy społecznej*)

Otrzymują:

1. Pan(i)
2. a/a

* Wzór sporządzony przy założeniu, że decyzję wydaje kierownik ośrodka pomocy społecznej

** Przykładowy sposób wypłaty

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 kwietnia 2021 r., III SA/Gd 61/21, LEX nr 3169456 („Organ pomocy społecznej zobowiązany jest do odmowy zasiłku stałego osobie, która spełnia warunki do otrzymania jednego ze świadczeń wymienionych w art. 37 ust. 4 u.p.s. W sytuacji nabycia uprawnień do jednego z nich w czasie pobierania zasiłku stałego, organ winien uchylić decyzję przyznającą ten zasiłek”);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2020 r., II SA/Po 665/19, LEX nr 3035611 („Trudna sytuacja zdrowotna wnoszącego o zasiłek stały, jego ogólna kondycja materialna, brak możliwości zarabkowania, osobiste poczucie krzywdy, tudzież niezadawalająca wysokość wparcia udzielana skarżącemu by zapewnić mu oczekiwany poziom zaspokojenia potrzeb – nie są czynnikami, które mogą być brane przez organy

- pod uwagę przy ustalaniu wysokości zasiłku stałego. W tej mierze organy są związane przepisami prawa, które nie pozwalają na uwzględnianie takich okoliczności”);
- wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 stycznia 2018 r., II SA/Bd 1281/17, LEX nr 2456023 („Potrącenie pobranych tytułem zasiłku stałego kwot za okres, za który przyznano emeryturę następuje z mocy prawa. Oznacza to, że przepis art. 99 ust. 1 u.p.s. mając bezwzględnie obowiązujący charakter, obliguje ZUS do dokonania potrącenia. Potrącenie przedmiotowej należności jest obligatoryjne, a kwota zasiłku stałego pobieranego w okresie, za który przyznane zostało świadczenie emerytalno-rentowe, wyliczona do potrącenia, nie jest świadczeniem nienależnie pobranym”);
 - wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2014 r., III SA/Kr 1067/13, LEX nr 1502672 („Zgodnie z intencją ustawodawcy, celem pomocy społecznej jest jedynie udzielenie wsparcia, a nie zastąpienie indywidualnych wysiłków w dążeniu do poprawy swej sytuacji bytowej. Taką funkcję spełniają także zasiłek stały i zasiłek okresowy, o których mowa odpowiednio w art. 37 ust. 1 oraz w art. 38 ust. 1 u.p.s. Należy więc podkreślić, iż art. 3 u.p.s. nie dopuszcza możliwości uczynienia z pomocy społecznej stałego źródła dochodów, ani nie pozwala na udzielenie tej pomocy osobom, które dysponują możliwościami samodzielnego przezwyciężenia trudności na jakie napotykały”);
 - wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 września 2013 r., II SA/Ld 518/13, LEX nr 1371122 („Jeżeli osoba wprowadzie spełnia określoną w art. 37 ust. 1 pkt 2 u.p.s. przesłankę dochodową, bowiem jako osoba pozostająca w rodzinie nie uzyskuje dochodu przekraczającego ustawowe kryterium dochodowe, warunkujące przyznanie świadczenia, jednakże w myśl drugiej przesłanki nie jest osobą niezdolną do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolną do pracy, to nie spełnia warunków przyznania zasiłku stałego”);
 - wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2012 r., IV SA/Wr 864/11, LEX nr 1275244 („Żaden przepis u.p.s. nie przewiduje możliwości przyznania zasiłku stałego za okres sprzed złożenia wniosku. Przyznanie takiego świadczenia musiałoby opierać się na wyraźnej podstawie prawnej, której nie można domniemywać”);
 - wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2012 r., IV SA/Gl 130/11, LEX nr 1114238 („Systemowa wykładnia przepisów u.p.s. z uwzględnieniem art. 37 ust. 1, art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i 3 też ustawy, pozwala przyjąć tezę, zgodnie z którą organ właściwy do przyznania zasiłku stałego, o którym orzeka w formie aktu związanego w przypadku spełnienia warunków przewidzianych w art. 37 ust. 1 u.p.s., będzie zobligowany do podjęcia pozytywnego rozstrzygnięcia dla wnioskodawcy, chyba że zachodzi jedna z przeszkód określonych w art. 11 u.p.s., bądź też przyznanie takiego uprawnienia pozostawałoby w kolizji z celami i zasadami pomocy społecznej”);
 - wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2011 r., I SA/Wa 1245/11, LEX nr 1085157 („Pobierane zasiłki stałe, ustalone pierwotnie w trybie art. 37 ust. 1 pkt 1 u.p.s. (na rzecz osoby samotnie gospodarującej), w sytuacji gdy świadczeniobiorca zawarł związek małżeński, prowadził z małżonką wspólne gospodarstwo i wspólnie z nią zamieszkiwał, nie informując o tym fakcie właściwych organów, stanowią świadczenia nienależne w rozumieniu art. 6 pkt 16 u.p.s.”);
 - wyrok WSA w Szczecinie z dnia 2 czerwca 2011 r., II SA/Sz 417/11, LEX nr 821565 („1. Pojęcie dochodu osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku stałego wiązać należy z dochodem, jaki strona uzyskuje dzięki własnej aktywności życiowej, bądź z uwagi na przysługujące wyłącznie jej przyimoty. 2. Zasiłek stały, stanowiący jedną z form pomocy społecznej ma szczególny charakter, gdyż jego konstytucyjnym celem jest zapewnienie osobie niepełnosprawnej bieżącej egzystencji”);
 - wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., I OSK 206/08, LEX nr 569577 („Dla ustalenia dochodu rodziny na potrzeby postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku stałego bez znaczenia jest sposób rozdysponowania otrzymanej z tytułu zasiłków rodzinnych kwoty, a w szczególności zaś to, czy strona przeznacza ten dochód na własne potrzeby, czy też przekazuje go dzieciom”);
 - wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2007 r., VIII SA/Wa 542/07, LEX nr 501352 („Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej statuuje prawo obywatela do ochrony zdrowia i pomocy w zabezpieczeniu egzystencji wskazuje ona równocześnie, że zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa. Zakres zabezpieczenia społecznego i formy, w jakich realizuje je pomoc społeczna państwa, określa obowiązująca u.p.s. Organy nie mogą ustalić wyższej kwoty zasiłku stałego w oparciu o normy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ponieważ powołana Konwencja nie ustala zasad udzielania przez państwo pomocy społecznej”).

Literatura: M. Lewandowicz-Machnikowska, *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, Sam. Ter. 2009, nr 1–2; S. Łakoma, *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane. Część 1*, Praca Socjalna 2020, nr 35(6); W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2010; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020; I. Sierpowska, *Prawo osób niepełnosprawnych do zasiłku stałego – zagadnienia problemowe w świetle orzecznictwa sądowego*, Sam. Ter. 2016, nr 11; M. Szrajda, *Świadczenia z pomocy społecznej. Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2019.

2. Zasiłek okresowy

Podstawa prawna: art. 7, 8 ust. 2, art. 10, 38, 41, 99, 106 ust. 3 u.p.s.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296).

A. Istota i warunki pobierania świadczenia

Zasiłek okresowy jest świadczeniem pieniężnym z pomocy społecznej, jego przyznanie i wypłata mieści się w zadaniach własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Mimo ustawowego wymienienia przesłanek uprawniających do świadczenia organ korzysta ze znacznej swobody, oceniając sytuację osoby ubiegającej się o pomoc. Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.p.s. **zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na:**

1) długotrwałą chorobę,
2) bezrobocie,
3) niepełnosprawność,
4) możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego.

Posłużenie się w art. 38 ust. 1 wyrażeniem „w szczególności” jednoznacznie wskazuje, że **katalog przesłanek uprawniających do zasiłku pozostaje otwarty, co stwarza organowi dużą swobodę decyzyjną.** Przyznanie tej formy wsparcia zależy w gruncie rzeczy od spełnienia ogólnych warunków udzielenia pomocy społecznej, w tym wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 7 u.p.s. lub innych będących źródłem trudnej sytuacji życiowej. Niemniej ustawodawca zdecydował się w szczególny sposób potraktować cztery z nich, które w ocenie zgłaszanych potrzeb powinny być traktowane priorytetowo.

Ad 1)

Zasiłek okresowy przyznaje się w szczególności ze względu na **długotrwałą chorobę**. Pojęcie to nie zostało ustawowo zdefiniowane, należy je odnosić do choroby przewlekłej, której leczenie jest rozłożone w czasie. Jako okoliczność przyznania zasiłku okresowego długotrwała choroba musi być oceniana w kontekście trudnej sytuacji życiowej rodziny, a więc może ona przykładowo ograniczać zdolności zarobkowania czy generować wydatki. Prowadząc postępowanie w sprawie zasiłku okresowego, organ może żądać przedstawienia zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego występowanie długotrwałej choroby.

Ad 2) i 3)

Interpretacja **bezrobocia** i **niepełnosprawności** jako przesłanek przyznania zasiłku okresowego musi przebiegać z uwzględnieniem przepisów odrębnych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Osoba ubiegająca się o zasiłek okresowy z powodu bezrobocia lub niepełnosprawności musi udokumentować swoją sytuację, przedstawiając decyzję potwierdzającą uznanie jej za osobę bezrobotną lub niepełnosprawną. Należy zaznaczyć, że

sam fakt pozostawania bez pracy nie musi oznaczać bezrobocia. Przy zasiłku okresowym nie wymaga się konkretnego stopnia niepełnosprawności.

Ad 4)

Zasiłek okresowy przysługuje również ze względu na możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego. Chodzi tu o okres, w którym wobec osoby zainteresowanej toczy się postępowanie w sprawie o przyznanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub wsparcia społecznego. Choć ustawodawca wymienia inne (niż pomoc społeczna) systemy, to możliwe jest przyznanie zasiłku okresowego w czasie ubiegania się o zasiłek stały, katalog przesłanek ujętych w art 38 ust. 1 jest bowiem otwarty. Ponadto ustawodawca przewiduje obligatoryjne przyznanie zasiłku okresowego w czasie zawieszenia postępowania o ustalenie uprawnienia do zasiłku stałego (art. 106 ust. 8).

60

Warunkiem przyznania zasiłku okresowego jest spełnienie kryterium dochodowego (zob. szerzej rozdział II). Należy zaznaczyć, że obliczając dochód rodziny, podobnie jak przy zasiłku stałym, w składzie rodziny nie uwzględnia się osób i dochodów, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.p.s.

Zasiłek okresowy przysługuje:

- 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (tj. od 776 zł);
- 2) rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny (tj. od kwoty będącej iloczynem 600 zł i liczby osób w rodzinie).

Rada gminy w drodze uchwały może podwyższyć kwoty kryteriów dochodowych uprawniające do omawianego świadczenia (art. 8 ust. 2 u.p.s.).

Adresatem zasiłku okresowego nie jest osoba w rodzinie, nawet jeśli przyznanie świadczenia związane jest z okolicznościami dotyczącymi konkretnej osoby (niepełnosprawność, długotrwała choroba). Ustawodawca wychodzi tu z założenia, że skutki tych okoliczności odczuwa cała rodzina, a zasiłek okresowy ma wspomóc ich złagodzenie. Trzeba podkreślić, że omawiane świadczenie nie jest przyznawane na zaspokojenie konkretnej potrzeby. Ma ono zapewnić okresowy dochód, którym świadczeniobiorca będzie dysponował w miarę swobodnie, zaspokajając podstawowe potrzeby bytowe.

Od wymogu spełnienia kryterium dochodowego przewidziano dwa odstępstwa. Pierwszym jest przyznanie zasiłku okresowego w szczególnie uzasadnionych przypadkach, o których mowa w art. 41 u.p.s., drugim, podjęcie zatrudnienia w trakcie realizacji kontraktu socjalnego. Zasiłek okresowy może być przejściowo łączony z pobieraniem wynagrodzenia za pracę, niezależnie od osiąganego dochodu, jednak nie dłużej niż przez 2 miesiące. Podstawą korzystania z tego uprawnienia jest zawarcie i realizacja kontraktu socjalnego. Łączenie zasiłku okresowego z zatrudnieniem może wystąpić w przypadku danego świadczeniobiorcy nie częściej niż raz na dwa lata.

61

Nie ma zakazów pobierania zasiłku okresowego z innymi świadczeniami z systemu zabezpieczenia społecznego. Z tym, że podobnie jak w przypadku zasiłku stałego **osoba, której przyznano emeryturę lub rentę, musi zwrócić zasiłek, jeżeli okres jego pobierania pokrywa się z wypłatą świadczeń ubezpieczeniowych**. Zwrot odbywa się poprzez potrącenie. Dokonuje go organ rentowy, wypłacając rentę lub emeryturę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconych zasiłków i przekazuje te kwoty na rachunek bankowy właściwego ośrodka pomocy społecznej (centrum usług społecznych). W przypadku zasiłku okresowego przyznanego rodzinie świadczenie pomniejsza się o część kwoty przypadającą na tę osobę, której przyznano emeryturę lub rentę (art. 99 u.p.s.).

B. Wysokość świadczenia i okres zasiłkowy

Zasiłek ustala się do wysokości różnicy między ustawowymi kryteriami dochodowymi a dochodem osoby samotnie gospodarującej lub dochodem rodziny. Zasiłek nie może być niższy niż 50% różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby oraz między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Wysokość zasiłku nie została sztywnie określona, ustawodawca wyznacza jedynie jej górną i dolną granicę.

PRZYKŁAD: Jeżeli 3-osobowa rodzina uprawniona do zasiłku okresowego wykaże dochód 900 zł, wówczas maksymalna kwota świadczenia wynosić będzie 900 zł ($600 \text{ zł kryterium dochodowe} \times 3 \text{ osoby} = 1800 \text{ zł} - 900 \text{ zł dochód rodziny} = 900 \text{ zł}$), a minimalna kwota to 450 zł ($900 \times 50\% = 450 \text{ zł}$).

Określenie w art. 38 ust. 2 i 3 maksymalnej i minimalnej wysokości zasiłku okresowego oznacza, iż organ ustalając kwotę zasiłku, działa w granicach uznania administracyjnego, określonego w orzecznictwie sądowym mianem „względnej uznaniowości” (wyrok NSA z dnia 11 lipca 2007 r., I OSK 1557/06, LEX nr 372669). Dodatkowym zawężeniem swobody organu w ustaleniu wysokości zasiłku okresowego jest art. 38 ust. 4 u.p.s., wynika z niego, że kwota świadczenia nie może być niższa niż 20 zł miesięcznie. W przypadku osoby samotnie gospodarującej miesięczna kwota zasiłku nie może być wyższa niż kwota kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

W przypadku zasiłku okresowego przyznanego w szczególnych sytuacjach na podstawie art. 41 u.p.s. stosowanie postanowień dotyczących obliczania kwoty zasiłku nie miałoby sensu z powodu przekroczenia progów dochodowych, konieczne jednak wydaje się uwzględnienie minimalnej wartości tego świadczenia (20 zł). Zasiłek ten podlega zwrotowi w części lub całości. Jego wysokość oraz warunki zwrotu ustala organ w ramach uznania administracyjnego. W myśl art. 38 ust. 6 u.p.s. minimalne kwoty zasiłku okresowego mogą zostać podwyższone w drodze uchwały rady gminy. Rada może zatem określić korzystniejszy dla beneficjenta sposób obliczeń, w szczególności poprzez podwyższenie przelicznika – 50%, poprzez który przemnaża się różnicę pomiędzy kryterium dochodowym a uzyskanym przez wnioskodawcę dochodem. Jeżeli rada gminy skorzysta ze swego uprawnienia, jej uchwała będzie miała pierwszeństwo zastosowania przed ustawą. Warto dodać, że zgodnie z art. 147 ust. 7 i 8 u.p.s. od 2008 r. gminy otrzymują dotację celową na pokrycie wydatków na zasiłki okresowe w części określonej w art. 38 ust. 3 u.p.s. Kwota zasiłku finansowana z dotacji nie może być niższa niż 20 zł. Podwyższenie przez radę gminy kwot zasiłku zgodnie z art. 38 ust. 6 u.p.s. nie uprawnia do wyższej dotacji ani też do pokrywania z niej wyższych kwot świadczenia.

Jak wynika z nazwy omawianego zasiłku, jest on przyznawany **na czas określony**. Ustawodawca nie wprowadza w tej kwestii ograniczeń, pozostawiając to ustaleniom organu przyznającego świadczenie. Zgodnie z art. 38 ust. 5 u.p.s. okres, na jaki jest przyznawany zasiłek, ustala ośrodek pomocy społecznej, a raczej organ prowadzący postępowanie, na podstawie okoliczności sprawy. Nie powinien być on krótki, aby ta dość skromna pomoc finansowa miała jakikolwiek sens i powinien obejmować co najmniej kilka miesięcy. Biorąc pod uwagę postanowienia art. 38 ust. 4 i art. 106 ust. 3 u.p.s., konieczne jest ustalenie miesięcznej wysokości świadczenia, taka też musi być częstotliwość jego wypłaty.

Początek okresu zasiłkowego wyznacza miesiąc złożenia wniosku. **Świadczenie wypłaca się od pierwszego dnia miesiąca, w którym wniosek wpłynął, niezależnie, czy nastąpiło to w pierwszym, czy ostatnim dniu miesiąca.**

PRZYKŁAD: Wniosek o zasiłek okresowy wpłynął 27 lutego, rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzono w marcu. Przeszkody dowodowe spowodowały, że decyzja zostanie wydana dopiero w kwietniu. Od kiedy należy przyznać zasiłek okresowy?
Zgodnie z art. 106 ust. 3 u.p.s. zasiłek powinien być przyznany od 1 lutego.

Ustalanie uprawnień do zasiłku okresowego oraz jego wypłaty jest **zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym**. Realizuje je gminny (miejski) ośrodek pomocy społecznej.

C. Decyzja w sprawie zasiłku okresowego

64 Spełnienie przesłanek uprawniających do zasiłku okresowego obliguje organ do jego przyznania, jednakże pod warunkiem, że spełnione są ogólne zasady udzielania pomocy społecznej i nie występują negatywne przesłanki do jej przyznania. Decyzja ta ma zatem po części charakter uznaniowy, po części związany. W ramach uznania organ ocenia okoliczności uzasadniające przyznanie zasiłku i ustala jego wysokość, aczkolwiek czyni to w ustawowo wyznaczonych granicach.

65 Wzór decyzji o przyznaniu zasiłku okresowego

Dnia
(data wydania decyzji)

Wójt Gminy (Burmistrz, Prezydent Miasta)
(nazwa i siedziba organu)

Pan(i)
(imię, nazwisko i adres strony)

Decyzja nr

Na podstawie art. 38 ust. 1 i 2, w związku z art. 8 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 4, art. 110 ust. 7* ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.), § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zwerifikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1296) art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735) oraz upoważnienia Wójta Gminy (Burmistrza, Prezydenta Miasta) z dnia nr,

po rozpatrzeniu wniosku Pana(i) z dnia
przyznaję zasiłek okresowy w kwocie , w terminie od dnia do dnia

Uzasadnienie

.....

.....

.....

Zasiłek okresowy będzie wypłacany w kasie Ośrodka Pomocy Społecznej w dniach **

Pouczenie

1. Od niniejszej decyzji stronie służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w za pośrednictwem Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.
2. Osoby i rodziny korzystające ze świadczeń zobowiązane są do niezwłocznego poinformowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.
3. Świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej jest świadczeniem nienależnie pobranym.
4. Świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi niezależnie od dochodu osoby lub rodziny.

.....
(podpis z podaniem imienia i nazwiska
oraz stanowiska służbowego
kierownika ośrodka pomocy społecznej*)

Otrzymują:

1. Pan(i)
2. a/a

* Wzór sporządzony przy założeniu, że decyzję wydaje kierownik ośrodka pomocy społecznej

** Przykładowy sposób wypłaty

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 czerwca 2020 r., II SA/Bd 324/20, LEX nr 3039349 („O ile decyzja o przyznaniu zasiłku okresowego w zakresie, w jakim dotyczy przesłanki kryterium dochodowego i przesłanki sytuacyjnej, jest decyzją związaną (tzn. zaistnienie przesłanki dochodowej i sytuacyjnej obliguje organ do przyznania pomocy) to w zakresie, w jakim odnosi się ona do określenia wymiaru, okresu i formy pomocy, jest to decyzja uznaniowa, tj. zależna od uznania organu, jakie rozstrzygnięcie powziąć”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 lutego 2015 r., IV SA/Gl 518/14, LEX nr 1678778 („1. Kwestia ustalenia wysokości zasiłku okresowego pozostawiona została tzw. «względniemu uznaniu administracyjnemu», czyli w granicach pomiędzy najwyższą i najniższą kwotą zasiłku wynikającą z art. 38 ust. 2 i 3 u.p.s., w oparciu o ocenę organu obejmującą jego możliwości finansowe, ilość osób i rodzin ubiegających się o tę pomoc i przy uwzględnieniu hierarchii potrzeb, na które środki te mają być przeznaczone.
2. Organ nie jest więc z jednej strony zobowiązany do przyznawania zasiłku w maksymalnej wysokości, z drugiej jednak strony nie jest uprawniony do rozstrzygania dowolnie, bez odniesienia do wskazanych wyżej kryteriów. Przy przyznawaniu tego świadczenia organy muszą uwzględniać fakt, że w sytuacji posiadania ograniczonych środków finansowych na ten cel, środki te winny trafić do jak największej liczby osób potrzebujących.”);
- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 sierpnia 2014 r., II SA/Bk 410/14, LEX nr 1513007 („Wysokość zasiłku okresowego ustalona została przez ustawodawcę w wysokości minimalnej i maksymalnej, co wynika to z treści art. 38 ust. 2 u.p.s., w którym ustawodawca użył zwrotu «zasiłek okresowy ustala się». Określenie maksymalnej i minimalnej wysokości zasiłku okresowego, oznacza, iż organ przyznający zasiłek o ile stwierdzi, że osoba ubiegająca się spełnia kryterium wskazane w art. 38 ust. 1 u.p.s., działa w granicach uznania administracyjnego. Organ nie może stronie przyznać świadczenia w niższej kwocie (a także wyższej) niż to zostało określone w u.p.s. W ustalonych w ten sposób widelkach organ poruszać się może jednak swobodnie, przy czym powinien ustalić to świadczenie w wysokości adekwatnej do sytuacji wnioskodawcy, jego potrzeb i możliwości zaspokojenia swoich potrzeb we własnym zakresie oraz posiadanych przez organ środków finansowych na realizację zadań pomocowych”);
- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Rz 93/13, LEX nr 1329202 („Wysokość zasiłku okresowego zależy od uznania organu administracyjnego (w granicach określonych w u.p.s.), co nie ozna-

- cza, że organ administracyjny może o tym decydować w sposób dowolny. Przyczyny przyznania zasiłku w określonej wysokości winny zostać przedstawione w uzasadnieniu decyzji”);
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 marca 2013 r., II SA/Go 119/13, LEX nr 1302976 („Fakt, iż rada gminy nie podjęła, w trybie art. 38 ust. 6 u.p.s., uchwały podwyższającej kwoty zasiłku okresowego, nie może stanowić wyjaśnienia dla przyznania osobie świadczenia w najniższej możliwej wysokości. Przepis ten przyznaje organowi uchwałodawczemu kompetencję jedynie do podwyższenia stawki minimalnej zasiłku. W przypadku podjęcia takiej uchwały, organ rozpatrując sprawę w zakresie przyznania zasiłku okresowego zobowiązany byłby do ustalenia tego świadczenia w zakresie wyznaczonym zarówno u.p.s. jak i uchwałą rady (w określonych tymi aktami „widelkach”). Brak takiej uchwały powoduje natomiast taki skutek, iż aktualne pozostają regulacje powyższej ustawy w zakresie wysokości minimalnej oraz maksymalnej świadczenia, co nie pozbawia organu uprawnienia do ustalenia tego świadczenia w wysokości przekraczającej owo minimum, jeśli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”);
 - wyrok w Poznaniu z dnia 15 lutego 2013 r., II SA/Po 1019/12, LEX nr 1287010 („Okoliczności sprawy, do jakich odwołuje się przepis art. 38 ust. 5 u.p.s., to przede wszystkim okoliczności związane z sytuacją życiową i materialną wnioskodawcy, które mogą cechować się pewną nieprzewidywalnością. Powołane okoliczności w szczególnych sytuacjach mogą dotyczyć również możliwości finansowych ośrodka pomocy społecznej. Natomiast nie można do nich zaliczyć znanej w dacie orzekania zmiany przepisów stanowiących podstawę oceny spełnienia przesłanek do uzyskania zasiłku okresowego”);
 - wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Kr 932/11, LEX nr 1697560 („Zgodnie z art. 38 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, okres, na jaki jest przyznawany zasiłek, ustala ośrodek pomocy społecznej, a raczej organ prowadzący postępowanie, na podstawie okoliczności sprawy. Nie powinien być on krótki, aby ta dość skromna pomoc finansowa miała jakikolwiek sens i powinien obejmować co najmniej kilka miesięcy. Jeżeli powodem przyznania zasiłku jest oczekiwanie na nabycie uprawnień do innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, to dobrze byłoby przyznać zasiłek okresowy do tego czasu”);
 - wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r., I OSK 1088/11 LEX nr 1131468 („Przepis art. 38 ust. 1 u.p.s. stanowi «zasiłek okresowy przysługuje», a nie zasiłek okresowy «może być przyznany». Jest to zasadnicza różnica w regulacji prawnej podstaw prawnych przyznania jednostce uprawnienia. Spełnienie przesłanek ustawowych dają podstawę do przyznania uprawnienia, a nie pozostawia tego prawa ocenie opartej na uznaniu wyprowadzonym z zasad ogólnych przyjętych w u.p.s.”);
 - wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2008 r., II SA/Op 410/07, LEX nr 500847 („Formułowanie w sentencji decyzji w przedmiocie zasiłku okresowego rozstrzygnięć innych niż wskazano w przepisach ustawy o pomocy społecznej, stanowi nie tylko o naruszeniu zasady praworządności wyrażonej w art. 6 k.p.a., w myśl której organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, ale przesądza także o bezpodstawności jej wydania”).

Literatura: M. Lewandowicz-Machnikowska, *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, Sam. Ter. 2009, nr 1–2; S. Łakoma, *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane. Część 1*, Praca Socjalna 2020, nr 35(6); W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; A. Matan, *Granice uznania administracyjnego w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Studium przypadku*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2020, vol. 9(1); B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2010; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020.

3. Zasiłek celowy

Podstawa prawna: art. 3, 5 pkt 2 lit. b, art. 5a 7, 8 ust. 1, 2, 4 pkt 2, art. 39–41 106 ust. 2 i 4 u.p.s.; art. 54 u.ś.z.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zwerifikowanych kryteriów dochodowych oraz kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296).

A. Istota świadczenia i przesłanki jego przyznania

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje kilka rodzajów zasiłków przeznaczonych na konkretny cel. Oprócz zasiłku celowego normowanego w art. 39 ustawodawca wymienia:

66

– zasiłek celowy w formie biletu kredytowanego,
– specjalny zasiłek celowy,
– zwrotny zasiłek celowy, przyznany mimo przekroczenia kryteriów dochodowych,
– zasiłek celowy przyznany na pokrycie strat wynikających ze zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej,
– zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie oraz
– zasiłek celowy związany z realizacją kontraktu socjalnego z możliwością utrzymania świadczenia w ciągu 2 miesięcy od zatrudnienia.

Zasiłek celowy przyznawany jest na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej. Pod tym pojęciem należy uznać potrzebę usprawiedliwioną ze względu na zachowanie życia, zdrowia, a także pełnienia ról społecznych, możliwości zarobkowania i pełnienia funkcji członka rodziny. Zasiłek nie jest przyznawany na pokrywanie pełnych całomiesięcznych kosztów utrzymania osoby objętej pomocą, lecz ma charakter pomocy doraźnej, ukierunkowanej na konkretny cel bytowy.

Podobnie jak przy zasiłku okresowym, ustawodawca wymienia szczególne **okoliczności uzasadniające przyznanie** omawianego świadczenia. Zasiłek celowy może być zatem przyznany na pokrycie kosztów:

- 1) zakupu żywności, leków, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego;
- 2) drobnych remontów i napraw w mieszkaniu;
- 3) organizacji pogrzebu;
- 4) leczenia

PRZYKŁAD: Czy ośrodek pomocy społecznej może przyznać zasiłek celowy z przeznaczeniem na zakup materiałów budowlanych w celu remontu mieszkania. Rodzina ma trudną sytuację mieszkaniową – podopieczna zajmuje jedno pomieszczenie wraz z trójką dzieci. Niemniej nieruchomość nie stanowi jej własności, a jest własnością siostry przebywającej poza granicami kraju. Dochód rodziny kształtuje się poniżej kryterium dochodowego. Można przyznać zasiłek celowy, żaden przepis nie uzależnia przyznania zasiłku na remont mieszkania od tytułu prawnego do nieruchomości.

Wymienione wyżej potrzeby należą do najbardziej podstawowych i powinny być zaspokajane w pierwszej kolejności. Rozpatrując wnioski o udzielenie pomocy, pierwszeństwo należy przyznać tym, które dotyczą elementarnych potrzeb egzystencjalnych. Niemniej należy podkreślić, że katalog potrzeb, które leżą w orbicie działań pomocy społecznej, jest otwarty, a ich ocena zawsze wymaga indywidualnej analizy sytuacji konkretnej osoby i rodziny. Może się zatem zdarzyć, że ta sama potrzeba raz zostanie uznana za wymagającą zaspokojenia ze środków publicznych, a innym razem organ odmówi udzielenia pomocy.

WAŻNE! Należy pamiętać, że pomoc społeczna nie gwarantuje życiowego komfortu, a jedynie zaspokaja niezbędne potrzeby bytowe (co wyraźnie podkreśla art. 39 ust. 1 u.p.s.).

Mamy tu zatem do czynienia z pojęciem prawnie niedookreślonym, którego interpretacja musi uwzględniać zasady, cele i możliwości pomocy społecznej.

PRZYKŁAD: W orzecznictwie sądowym za **niezbędną potrzebę bytową** nie zostały uznane:

- sfinansowanie udziału adwokata jako pełnomocnika przed sądem (wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., I SA 2129/99, LEX nr 55040; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., I SA 1450/99, LEX nr 48594),
- pokrycie zaległości w opłatach za mieszkanie (wyrok WSA z dnia 12 marca 2008 r., IV SA/ Wr 638/07, LEX nr 500633),
- zakup biletu miesięcznego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2007 r., I SA/Wa 153/07, LEX nr 320875),
- uiszczenie opłaty paszportowej (wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2006 r., I SA/ Wa 869/05, LEX nr 220005),
- posiadanie telefonu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 maja 2008 r., IV SA/ Po 20/08, LEX nr 500646),
- pokrycie kosztów przekształcenia prawa do lokalu i związanych z tym opłat notarialnych (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 kwietnia 2008 r., I SA/ Go 134/08, LEX nr 500776),
- potrzeby zwierząt domowych (wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 lutego 2008 r., II SA/ Ke 655/07, LEX nr 500614),
- wydatki na naprawę obuwia, dodatki krawieckie, opłaty za radio i telewizję, zakup przyborów biurowych, prasy, książki, biletu do kina, zniczy i kwiatów (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2009 r., VIII SA/Wa 793/08, LEX nr 533546),
- wynajęcie firmy ochroniarskiej (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2008 r., II SA/ Bk 592/07, LEX nr 504753),
- zapłata podatku od nieruchomości (wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2005 r., I SA/ Wa 1916/04, LEX nr 188731).

Zasiłek celowy może być przyznany na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tę sytuację należy odróżnić od wydania decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń medycznych na podstawie art. 54 u.ś.z. Decyzja taka uprawnia jej adresata do korzystania ze wszystkich świadczeń opieki zdrowotnej, ma zatem szerszy zakres od decyzji udzielającej zasiłku celowego na pokrycie kosztów konkretnych świadczeń.

WAŻNE! Nie znajduje uzasadnienia przyznanie zasiłku celowego osobie bezdomnej i niemającej dochodu ani prawa do świadczeń opieki zdrowotnej, jeżeli w stosunku do tej osoby wydano decyzję potwierdzającą uprawnienia do korzystania ze świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Możliwość otrzymania zasiłku na pokrycie kosztów leczenia przez osoby bezdomne i niemające dochodu nie uzasadnia podnoszenia roszczeń przez samych zainteresowanych, jak i zakłady opieki zdrowotnej. Nie ma podstawy do uznania, iż osoby nieubezpieczone mogłyby skutecznie dochodzić od gminy przyznania im określonych świadczeń pieniężnych. Nie można zakładać, że przyznanie tego rodzaju świadczeń jest obowiązkiem gminy i rodzi ponadto obo-

wiązek zwrotu tych kosztów innej osobie, jeżeli poniosła je zamiast gminy (wyrok SN z dnia 26 stycznia 2005 r., IV CK 414/04, LEX nr 177267).

Przyznanie zasiłku celowego uzależnione jest od dochodu. Choć w przeciwieństwie do zasiłku stałego i okresowego ustawodawca nie sformułował wyraźnie tego obowiązku, to wynika on z art. 8 ust. 1 u.p.s. Kryteria dochodowe są takie same, jak w przypadku pozostałych świadczeń (776 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 600 zł dla osoby w rodzinie). Rada gminy może je jednak podwyższyć (art. 8 ust. 2 u.p.s.).

Zasiłek celowy może być przyznany:

- osobie samotnie gospodarującej,
- osobie w rodzinie i
- rodzinie,

pod warunkiem spełnienia ustawowych kryteriów dochodowych oraz wystąpienia przynajmniej jednego z powodów udzielenia pomocy społecznej wymienionych w art. 7 u.p.s. lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Należy przyjąć, że **rozdzielenie osoby w rodzinie i rodziny jako adresatów świadczenia zależy od celu, na który ma być przyznana pomoc**. Jeśli potrzeba ma charakter indywidualny (np. zakup leków), to świadczenie będzie skierowane do konkretnej osoby, jeśli zaspokoi ono potrzeby całej rodziny (zakup opału), wówczas adresatem świadczenia będzie rodzina.

Warto dodać, że zasiłek celowy jest jednym ze świadczeń przysługujących cudzoziemcom, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany w Polsce oraz cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi (art. 5 pkt 2 lit. b i art. 5a u.p.s.). Jednocześnie trzeba dostrzec, że świadczenie to nie jest uwzględniane w ustalaniu sytuacji dochodowej dla potrzeb pomocy społecznej (art. 8 ust. 4 pkt 2 u.p.s.).

Zasiłki celowe przyznają i **wypłacają gminy w ramach zadań własnych**, z zastrzeżeniem, że wyżej wymienione zasiłki dla cudzoziemców wypłacane są w ramach zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej.

B. Rozmiar i wypłata świadczenia

Rozważając przyznanie zasiłku celowego, organ powinien ustalić dochód osoby lub rodziny i porównać go odpowiednio z kryteriami wymienionymi w art. 8 ust. 1 oraz sprawdzić spełnienie pozostałych przesłanek przyznania pomocy, w szczególności wystąpienia trudnej sytuacji życiowej i niemożności jej samodzielnego przezwyciężenia.

Zasiłek celowy jest świadczeniem jednorazowym, możliwa jest jednak jego realizacja w częściach. Świadczenie to, co do zasady ma charakter jednorazowy i tym odróżnia się od zasiłku stałego i okresowego. Wobec powyższego nie można wydać decyzji, w której organ przyzna kilka zasiłków celowych na dany okres, odnoszących się do zaspokojenia jednej potrzeby. Zachodzi też obawa, że takie działanie może być próbą obejścia przepisów dotyczących zasiłku okresowego. Niemniej należy zauważyć, że zaspokojenie konkretnej potrzeby może być rozłożone w czasie. Dotyczy to zwłaszcza remontów, napraw mieszkania czy leczenia. Ponadto organ może mieć wątpliwości czy wypłacenie jednorazowej kwoty pieniężnej zostanie właściwie spożytkowane. Nie ma przeszkód, by wypłaty takiej dokonać w częściach.

Organ powinien dopasować rodzaj, formę i rozmiar świadczenia do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (art. 3 ust. 3 u.p.s.). Musi również brać pod uwagę swoje możliwości finansowe. Należy unikać znaczących dysproporcji w wysokościach zasiłków celowego i racjonalnie rozdzielać środki między wszystkimi uprawnionymi.

PRZYKŁAD: Wnioskodawca otrzymał zasiłek celowy na zakup opału. Za dwa miesiące złożył następny wniosek, powołując się na okoliczności podniesione w pierwszym wniosku, z zastrzeżeniem, że zakupiony opał nie wystarczy na cały sezon grzewczy. Jak uzasadnić odmowę przyznania zasiłku celowego.

Odmowę można uzasadnić zaspokojeniem konkretnej potrzeby przez wcześniej przyznane świadczenie oraz tym, że pomoc społeczna nie zaspokaja potrzeb, które mogą się ujawnić w przyszłości. Można również powołać się na ograniczone środki finansowe, które muszą być sprawiedliwie rozdzielane pomiędzy wszystkich uprawnionych.

C. Decyzja w sprawie zasiłku celowego

69 Rozstrzygnięcie w sprawie zasiłku celowego przyjmuje postać **decyzji administracyjnej, uznaniowej**. Uznaniowość przejawia się w możliwości wyboru treści rozstrzygnięcia w zależności od okoliczności sprawy, a w szczególności od:

- uzyskiwanych dochodów przez osoby starające się o pomoc,
- wielkości i rodzaju ich potrzeb, a także od
- posiadanych przez organy środków na świadczenia i
- liczby ubiegających się o nie osób.

W ramach uznania organ decyduje:

- zarówno o przyznaniu zasiłku celowego,
- jak i o jego formie i wysokości.

Uznaniowy charakter decyzji powoduje możliwość odmowy świadczenia również wtedy, gdy osoba ubiegająca się o nie spełnia warunki do otrzymania pomocy. O odmowie przyznania zasiłku organ **orzeka w drodze decyzji administracyjnej**. Decyzje uznaniowe nie mogą być dowolne, ich wydanie wymaga dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego oraz rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia.

70 Wzór decyzji o przyznaniu zasiłku celowego

	Dnia
	(data wydania decyzji)
Wójt Gminy (Burmistrz, Prezydent Miasta)	
	(nazwa i siedziba organu)
Pan(i)	
	(imię, nazwisko i adres strony)
Decyzja nr	
Na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 w związku z art. 8 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 5, art. 110 ust. 7* ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm., § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zwyfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1296) art. 104 i 108 § 1** ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735) oraz upoważnienia Wójta Gminy (Burmistrza, Prezydenta Miasta) z dnia nr,	
po rozpatrzeniu wniosku Pana(i) z dnia przyznaję zasiłek celowy w kwocie na	

Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.**

Uzasadnienie

Zasiłek celowy zostanie wypłacany niezwłocznie w kasie Ośrodka Pomocy Społecznej.***

Pouczenie

1. Od niniejszej decyzji stronie służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w za pośrednictwem Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.
2. Osoby i rodziny korzystające ze świadczeń zobowiązane są do niezwłocznego poinformowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.
3. Świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej jest świadczeniem nienależnie pobranym.
4. Świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi niezależnie od dochodu osoby lub rodziny.

.....
(podpis z podaniem imienia i nazwiska
oraz stanowiska służbowego
kierownika ośrodka pomocy społecznej*)

Otrzymują:

1. Pan(i)
2. a/a

* Wzór sporządzony przy założeniu, że decyzję wydaje kierownik ośrodka pomocy społecznej

** Zapis fakultatywny

*** Przykładowe postanowienie odnośnie do wypłaty

D. Szczególne postacie zasiłku celowego

a. Bilet kredytowany

Jedną z postaci zasiłku celowego jest bilet kredytowany. Świadczenie to zostało jedynie wymienione przez ustawodawcę, bez szerszych odniesień. W praktyce ta forma jest rzadko spotykana, stąd też nie poświęca się jej uwagi ani w piśmiennictwie, ani w orzecznictwie.

Celem przyznawania biletu kredytowanego, jak każdego rodzaju zasiłku celowego, jest **zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej**, w tym wypadku **potrzeby przemieszczenia się**. Bilet kredytowany może być przyznany osobom uprawnionym do świadczeń z pomocy

społecznej, które muszą udać się do innej miejscowości celem załatwienia spraw rodzinnych lub urzędowych. Jest formą zasiłku celowego wypłacanego ze środków własnych gminy na pokrycie kosztów przejazdu, w tym kolejką PKP (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2012 r., I SA/Wa 1883/11, LEX nr 1145355). Bilet kredytowany przyznany na przejazdy pociągami zwyczajowo uprawnia do przejazdu po legalizacji w kasie biletowej lub u upoważnionego pracownika kolei. Legalizacja polega na oznaczeniu terminu ważności biletu i trasy przejazdowej. Przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji. W sprawach o przyznanie biletu kredytowanego przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego nie jest konieczne (art. 106 ust. 2 i 4 u.p.s.).

b. Zasiłek celowy pobierany w trakcie realizacji kontraktu socjalnego

72 Zasiłek celowy może być przyznany również w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego (art. 39a u.p.s.). W tym przypadku głównym celem zasiłku nie jest zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, a wykonanie kontraktu. Przedmiotowy zasiłek może być wypłacany niezależnie od dochodu, przez okres do 2 miesięcy od dnia, w którym osoba objęta kontraktem socjalnym, w trakcie jego realizacji, stała się osobą zatrudnioną. Tym samym osoba realizująca kontrakt, która nawiązała stosunek pracy lub podjęła działalność gospodarczą, może pobierać zasiłek celowy, mimo iż przekroczyła kryterium dochodowe. Powyższa regulacja znajduje zastosowanie do jednorazowego zasiłku celowego, jak również do zasiłku wypłacanego w częściach.

Artykuł 39a, podobnie jak art. 38 ust. 4a i 4b, ma zachęcić osoby korzystające z pomocy społecznej do poszukiwania i podejmowania pracy i zapobiegać sytuacjom, w których rezygnuje się z wynagrodzenia za pracę na rzecz świadczeń pomocowych. Motywuje się również świadczeniobiorców do podjęcia pracy, umożliwiając im krótkotrwale łączenie zasiłków z wynagrodzeniem za pracę.

c. Zasiłek celowy przyznany w związku ze zdarzeniem losowym, klęską żywiołową i ekologiczną

73 Zasiłek celowy przyznawany jest w związku z niespodziewanymi i niezależnymi od woli człowieka zdarzeniami. Jest to **pomoc doraźna**, ukierunkowana na konkretny cel, jakim jest **złagodzenie skutków strat poniesionych w wyniku negatywnych zdarzeń**. Zasiłek ten mogą otrzymać osoby lub rodziny przekraczające w ustawie kryteria dochodowe, jeśli poniosły one stratę w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Osoby te muszą znaleźć się w **trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć**. Sam fakt poniesienia strat nie jest wystarczającą przesłanką otrzymania zasiłku.

Pojęcie zdarzenia losowego najczęściej używane jest w prawie ubezpieczeniowym. Oznacza ono:

- fakty dla człowieka niepomyślne,
- godzące w jego życie lub zdrowie.

Jest to zdarzenie:

- przyszłe,
- niepewne,
- niezależne od woli człowieka i
- dla niego niekorzystne.

Przez **pojęcie klęski żywiołowej** rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (zob. ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1897 z późn. zm.).

74

Klęską ekologiczną jest natomiast zdarzenie niebędące klęską żywiołową, wywołujące znaczne zniszczenia środowiska i stwarzające powszechne niebezpieczeństwo. Zakres znaczeniowy klęsk w dużej mierze pokrywa się z pojęciem zdarzenia losowego. W uchwale z dnia 19 stycznia 1998 r. (OPK 39/97, ONSA 1998, nr 2, poz. 47), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że powódź jest zdarzeniem losowym również wtedy, gdy rozmiar powodzi kwalifikuje ją do uznania za klęską żywiołową. Niemniej w świetle regulacji art. 40 nie jest istotne ściśle rozgraniczanie tych pojęć, bo wszystkie wskazane stany stanowią podstawę do przyznania zasiłku celowego na specjalnych zasadach, pod warunkiem, że spowodowały one straty u konkretnych osób i rodzin. Określenie typu zdarzenia ma jednak znaczenie w obszarze finansowania świadczenia.

75

WAŻNE! Zasiłek może być przyznany jedynie po wykazaniu strat spowodowanych zdarzeniem losowym, klęską żywiołową i klęską ekologiczną.

Świadczenie to jest niezależne od dochodów poszkodowanych osób i rodzin i może być przyznane bezzwrotnie. Ocenę okoliczności uzasadniających przyznanie świadczenia, jak i samo jego przyznanie, a także określenie kwoty zasiłku oraz zastrzeżenie jego zwrotu (częściowego lub całkowitego) pozostawiono swobodnej ocenie organu. Działanie w ramach uznania nie zwalnia organu od dokonania oceny czy rzeczywiście strona poniosła straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej oraz jaka jest ich skala. Poniesione straty są jednym z głównych kryteriów przyznania omawianej pomocy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2013 r., IV SA/Po 308/13, LEX nr 1323992).

76

Wymaga podkreślenia, że osoby poszkodowane nie mogą oczekiwać pełnego naprawienia powstałej szkody, zasiłek ma jedynie pomóc przezwyciężyć trudną sytuację spowodowaną stratami. Pomoc społeczna nie przejmuje tu roli ubezpieczyciela.

WAŻNE! Zasiłki celowe przyznane na podstawie art. 40 u.p.s. nie mają charakteru odszkodowania za szkody poniesione w wyniku zdarzeń losowych i nie są przyznawane w celu zrekompensowania powstałego w majątku osób uszczerbku, nie stanowią również zadośćuczynienia ze strony organów państwa.

Zasiłki celowe na pokrycie strat spowodowanych zdarzeniem losowym wypłacane są ze środków własnych gminy w ramach realizacji zadań własnych (obowiązkowych). Zaś zasiłki związane z klęskami żywiołowymi i ekologicznymi wypłaca gmina, wykonując zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Gmina może również przyznać pomoc finansową osobom poszkodowanym przez różnego rodzaju zdarzenia w ramach programu osłonowego, przyjętego uchwałą rady gminy.

d. Specjalny i zwrotny zasiłek celowy

77

Zgodnie z art. 41 u.p.s. w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany:

- 1) specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi;
- 2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.

Artykuł 41 u.p.s. przewiduje możliwość udzielenia zasiłku celowego (także zasiłku okresowego i pomocy rzeczowej) na specjalnych zasadach w szczególnych okolicznościach.

W orzecznictwie sądowym „szczególnie uzasadniony przypadek” oznacza przypadek wyrazisty, odbiegający od sytuacji osób spełniających kryteria dochodowe (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 kwietnia 2008 r., IV SA/GI 155/07, LEX nr 509368). Przypadek ten musi być na tyle wyrazisty i odbiegający od sytuacji innych osób znajdujących się w trudnym położeniu, że uzasadnia przyznanie pomocy z uwagi na okazjonalność, nadzwyczajność występującego zdarzenia, które jest na tyle dotkliwe, że nie jest ona sama w stanie jej pokonać, nawet przy uwzględnieniu możliwości ludzkiej zapobiegliwości (wyrok WSA z dnia 25 stycznia 2012 r., III SA/Kr 401/11, LEX nr 1114175). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „szczególnie uzasadniony przypadek” to taka sytuacja życiowa osoby lub rodziny, która ponad wszelką wątpliwość, bez konieczności wnikliwych zabiegów interpretacyjnych istniejącego stanu rzeczy, pozwala stwierdzić, że tak drastyczne, tak dotkliwe w skutkach i ingerujące w plany życiowe zdarzenia nie należą do zdarzeń codziennych ani do zdarzeń nadzwyczajnych (wyrok NSA z dnia 12 maja 2011 r., I OSK 164/11, LEX nr 1080954).

Powołując się na szczególne przypadki, organ może przyznać pomoc w trybie art. 41 u.p.s. jedynie osobom przekraczającym kryteria dochodowe. Wynika to z treści powołanego przepisu, ale i z zasad udzielania zasiłku celowego w ogóle. Osoby, które spełniają kryteria dochodowe, otrzymują to świadczenie na podstawie art. 39 u.p.s., także gdy wystąpią u nich szczególne okoliczności. Słusznie zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, że chybione jest uzasadnienie odmowy przyznania specjalnego zasiłku celowego z powołaniem się na przeszkodę wyłącznie w postaci wysokości uzyskiwanego dochodu (wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 1998 r., II SA/Łd 744/97, ONSA 1999, nr 1, poz. 25).

PRZYKŁAD: Za szczególne przypadki uzasadniające przyznanie specjalnego zasiłku celowego nie zostały uznane: spłata zadłużenia, opłacenie rachunku za gaz, brak środków na bieżące wydatki, uregulowanie opłat za pobyt w domu studenckim, zapłata kary za przejazd środkami komunikacji, zakup biletów MPK (wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2012 r., I SA/Wa 1461/11, LEX nr 1137284; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 września 2011 r., II SA/Po 433/11, LEX nr 1132377; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., I OSK 1770/11, LEX nr 990194; wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2009 r., I OSK 605/09, LEX nr 552321).

78

W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobom przekraczającym kryteria dochodowe mogą być przyznane dwa rodzaje zasiłku celowego:

- 1) bezzwrotny i
- 2) zwrotny.

Ad 1)

Pierwszy powiązany jest z kryterium dochodowym. Jeżeli organ przyznaje zasiłek celowy jako świadczenie bezzwrotne, jego wartość nie może przekraczać kryteriów dochodowych. W przypadku osoby samotnie gospodarującej jego wysokość nie może być wyższa niż 776 zł.

Maksymalna wysokość zasiłku dla rodziny ustalana jest przez przemnożenie kwoty 600 zł przez liczbę członków rodziny. Przykładowo 5-osobowa rodzina może liczyć maksimum na kwotę 3000 zł.
Wysokość specjalnego zasiłku celowego **ustala organ w ramach uznania**. Tym samym jego kwoty mogą być niższe od kryteriów dochodowych.

Ad 2)
Drugim rodzajem pomocy jest zasiłek celowy zwrotny. Jego wysokość nie została w żaden sposób określona, ustala ją zatem organ w ramach uznania, z tym że musi orzec o częściowym lub całkowitym zwrocie świadczenia. Na tych samych zasadach można przyznać pomoc rzeczową i zasiłek okresowy.

Powyższe świadczenia muszą być traktowane jako szczególna pomoc doraźna ukierunkowana na konkretny cel bytowy. Ich przyznanie wymaga wnikliwej oceny. Organ udziela tu bowiem pomocy osobom niespełniającym ogólnych kryteriów jej otrzymania. Ich sytuacja materialna jest na tyle dobra, że powinni oni samodzielnie przezwyciężyć trudności. Przyznanie pomocy takim osobom i rodzinom, w sytuacji ograniczonych środków finansowych i ogromnej liczby beneficjentów oraz osób oczekujących na wsparcie, wymaga absolutnie wyjątkowych okoliczności. Ich ocena musi przebiegać w świetle ogólnych zasad udzielania pomocy (zwłaszcza art. 2 i 3 u.p.s.).

79

PRZYKŁAD: Czy osobie samotnie gospodarującej, pobierającej rentę w wysokości 950 zł, można przyznać specjalny zasiłek celowy na sprowadzenie zwłok zmarłego syna z zagranicy? Koszt transportu zwłok szacowany jest na 25 tys. zł.
Specjalny zasiłek celowy na sprowadzenie zwłok nie powinien być przyznany. Cel świadczenia wykracza poza zadania pomocy społecznej oraz pojęcie niezbędnej potrzeby bytowej. Jego wysokość nie mieści się w możliwościach pomocy społecznej.

Poniższa tabela przedstawia różnice pomiędzy zasiłkami celowymi przyznawanymi na podstawie art. 40 i 41 u.p.s.

Zasiłek celowy przyznany na podstawie art. 40 u.p.s.	Zasiłki celowe przyznane na podstawie art. 41 u.p.s.
przesłanka: strata poniesiona w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej	przesłanka: wystąpienie szczególnie uzasadnionego przypadku
niezależny od kryterium dochodowego	przyznawane w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego
wysokość i zwrot – uznaniowe	– bezzwrotny, jeżeli zasiłek nie przekracza wysokości kryterium dochodowego, – zwrotny, jeżeli zasiłek przekracza wysokość kryterium dochodowego
realizowany jako zadanie: – własne gminy, jeżeli przyznawany jest w związku ze zdarzeniem losowym, – zlecone gminie z zakresu administracji rządowej, jeżeli przyznawany jest w związku z klęską żywiołową lub ekologiczną	realizowane jako zadanie własne gminy

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 sierpnia 2021 r., II SA/Rz 804/21, LEX nr 3218330 („Zawieszenie postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego gubi sens świadczenia celowego i mija się z jego celem, którym jest zabezpieczenie nagłej potrzeby bytowej”);

- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 października 2019 r., II SA/Bk 680/19, LEX nr 2742339 („Ani w k.p.a., ani w u.p.s. nie przewidziano wymagań formalnych dla wniosku o przyznanie zasiłku celowego, których spełnienie uzasadniałoby podjęcie czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Dlatego decyzyjne pozostawienie wniosku (w części) bez rozpoznania nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa, a świadczy o naruszeniu przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania jest czynnością materialno-techniczną a nie decyzją administracyjną”);
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 kwietnia 2015 r., III SA/Kr 74/15, LEX nr 1683606 („Na gruncie przepisu art. 41 u.p.s. wskazać należy, że przyznawanie świadczeń na specjalnych zasadach ma charakter wyjątkowy, gdyż nie muszą zostać spełnione ogólne kryteria otrzymania pomocy. Nie wymaga on bowiem, aby dochód osób ubiegających się o te specjalne świadczenia nie przekroczył limitów określonych w art. 8 ustawy. O możliwości przyznania specjalnego zasiłku celowego decyduje natomiast ich sytuacja życiowa”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2015 r., I SA/Wa 3236/14, LEX nr 1746036 („Z konstrukcji przepisu art. 41 u.p.s. wynika, że decyzja podejmowana przez organ administracji publicznej na jego podstawie zależy od tzw. uznania administracyjnego. Oznacza to, że zawsze osoba wnioskująca o pomoc, nawet przy spełnieniu wymaganych kryteriów, zasiłek ten otrzyma. Organ może, ale nie musi przyznać świadczenia”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2015 r., IV SA/GI 348/14, LEX nr 1676946 („Spełnianie wymogów formalnych do otrzymania świadczenia pieniężnego nie jest równoznaczne z jego otrzymaniem, ponieważ w tym zakresie znaczenie posiadają także inne okoliczności. Zasiłek celowy jest przyznawany w ramach uznania administracyjnego, w zakresie którego organ administracji decyduje nie tylko o wysokości świadczenia, lecz także o tym, czy świadczenie takie w ogóle powinno zostać przyznane”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2015 r., I SA/Wa 1427/14, LEX nr 1734017 („Nie można potrzeby w postaci zakupu leków zażywanych w związku z przewlekłą chorobą uznać za mającą charakter nadzwyczajny, wyjątkowy i nieprzewidywalny. Taka potrzeba nie jest konsekwencją wielu niefortunnych zbiegów okoliczności i wydarzeń, wykraczających poza możliwości przewidzenia i przeciwdziałania”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 lutego 2015 r., IV SA/GI 554/14, LEX nr 1678782 („Samo powstanie straty w nieruchomości budynkowej stanowiącej własność osoby ubiegającej się o pomoc społeczną w sytuacji, gdy osoba ta ma już zabezpieczone podstawowe potrzeby życiowe, a przede wszystkim mieszkaniowe, nie może stanowić wyłącznej przesłanki udzielenia takiej osobie dalszej pomocy w postaci zasiłku celowego. Nie jest bowiem rolą pomocy społecznej rekompensowanie ze środków budżetowych państwa wszelkich strat poniesionych przez wnioskodawcę”);
- wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2015 r., IV SA/Wr 565/14, LEX nr 1683091 („1. Nie ma znaczenia fakt, że inne osoby z tej samej miejscowości, którym fala powodziowa załamała mieszkania otrzymały pomoc finansową na remont mieszkania, skoro rodzina skarżącego ma zaspokojone niezbędne potrzeby mieszkaniowe, ma inne lokum, w którym może mieszkać na dotychczasowych warunkach.
2. Państwo nie ma obowiązku zapewniać pomocy w remoncie każdej nieruchomości uszkodzonej przez powódź. Takie funkcje spełniają organy ubezpieczeniowe pod warunkiem zawarcia odpowiedniej umowy. Państwo ma natomiast obowiązek zapewnić pomoc wówczas, gdy osoby dotknięte losowo nie mogą zaspokoić swoich niezbędnych potrzeb mieszkaniowych”);
- wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lutego 2015 r., IV SA/Wr 564/14, LEX nr 1683196 („1. Artykuł 40 u.p.s. nie może być realizowany bez zastosowania ogólnych zasad pomocy społecznej, w sytuacji, w której skarżący posiada inne mieszkanie, i to w pobliżu domu, który uległ zalaniu w wyniku powodzi, i remont domu nie jest niezbędną potrzebą. Celem udzielenia pomocy finansowej byłaby rekompensata, odszkodowanie za poniesione straty, a nie działanie, którym powinna kierować się pomoc społeczna, zabezpieczenie podstawowych, niezbędnych potrzeb życiowych.
2. Rolą organu nie jest decydowanie, w której nieruchomości ma zamieszkać osoba wnosząca o pomoc. Organ ma obowiązek ustalić, czy w tym przypadku po powodzi ta osoba ma możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w godziwych warunkach. W ramach środków przeznaczonych na pomoc społeczną nie można, bowiem nie jest taki cel ustawy, remontować, usuwać wszelkie szkody mieszkaniowe”);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 lutego 2015 r., II SA/Łd 1215/14, LEX nr 1649946 („1. Osoby, które zwracają się o przyznanie zasiłku celowego specjalnego, a więc osoby, którym pomoc społeczną jest przyznawana w drodze wyjątku, winny zdawać sobie sprawę, że w stosunku do nich «uznanie administracyjne» oceniane przez sąd administracyjny, poddane jest innemu rygorom, niż wobec osób, które spełniają kryterium przyznania zasiłku celowego w rozumieniu art. 39 u.p.s.
2. Niewątpliwie długotrwale i liczne choroby oraz związane z nimi wydatki na leki wpływają na wysokość środków przeznaczanych na realizację innych potrzeb bytowych, w tym na żywność czy opłaty, jednak stan ten nie ma charakteru okazjonalnego, niecodziennego, czy też nadzwyczajnego, lecz jest statyczny i permanentny. Pojęcie «szczególnie uzasadnionego przypadku» stanowi zaś sytuację życiową wynikającą z faktu zaistnienia nadzwyczajnych, wyjątkowo negatywnych, niecodziennych, wpływających na sytuację życiową zdarzeń, którym strona nie była w stanie zapobiec dochowując należytej staranności”);
- wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2015 r., I OSK 1848/13, LEX nr 1655873 („Spełnienie przez skarżącą ustawowych przesłanek do przyznania zasiłku celowego nie oznacza, że istnieje obowiązek przyznania takiej

- go świadczenia. Takiej decyzji nie można bowiem podjąć z pominięciem ogólnych zasad wynikających z art. 2-4 u.p.s. W szczególności uwzględnienia wymaga także sytuacja finansowa samego organu wykonującego zadania publiczne, a także potrzeby innych osób wnioskujących o pomoc”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2015 r., IV SA/GI 350/14, LEX nr 1678763 („Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznawane są dopiero po wykorzystaniu własnych zasobów, uprawnień i możliwości wnioskodawcy – jako ostatnie ogniwo systemu zabezpieczenia społecznego. Natomiast odmowa wykorzystania własnego uprawnia stanowi samodzielną podstawę prawną odmowy przyznania świadczenia pomocy społecznej”);
 - wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2015 r., IV SA/GI 500/14, LEX nr 1678774 („1. Przyznanie stroń pomocy w formie zasiłku celowego na zakup kuchenki gazowej, piecyka gazowego oraz butli gazowej w sytuacji, gdy lokal, w którym ona mieszka nie spełnia minimalnych standardów mieszkaniowych, a w szczególności nie posiada instalacji gazowej i elektrycznej, a także nie ma podłączonej wody, co konsekwencji uniemożliwia życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, byłoby sprzeczne z zasadami przyznawania pomocy ze środków publicznych.
2. Stanowisko, iż odmowa przyjęcia przez stronę zaproponowanego lokalu świadczy o niewykorzystaniu własnych możliwości w przewyżczeniu trudnej sytuacji oraz, że strona działa na swoją niekorzyść w obniżeniu opłaty za użytkowanie lokalu i pozbawia się możliwości przyrządzania ciepłych posiłków i dostępu do ogrzewanego lokalu jest zasadne. Taka postawa skarżącej świadczy o braku chęci współpracy z organami pomocowymi”);
 - wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2014 r., III SA/Kr 1538/14, LEX nr 1602695 („W sytuacji kiedy stan instalacji stwarza zagrożenie pożarowe pomoc na jej remont można uznać za niezbędną potrzebę. Nie można uzależniać jej przyznania od wysokości średnich zasiłków celowych przyznawanych w danej gminie”);
 - wyrok NSA z dnia 20 listopada 2014 r., I OSK 1267/13, LEX nr 1658159 („Osoby, które starają się o przyznanie zasiłku celowego specjalnego, a więc osoby, którym pomoc społeczna jest przyznawana w drodze wyjątku, winny zdawać sobie sprawę, że w stosunku do nich «uznanie administracyjne» oceniane przez sąd administracyjny poddane jest innemu rygorom niż wobec osób, które spełniają kryteria przyznawania zasiłku celowego w rozumieniu art. 39 u.p.s. Nie może bowiem w gospodarowaniu środkami finansowymi przez organy pomocowe dochodzić do takiej sytuacji, że osoby, które spełniają kryterium z u.p.s. spotkają się z odmową przyznania świadczenia z uwagi na rozdysponowanie środków finansowych na rzecz osób, które przekraczają kryterium dochodowe, bowiem istotą specjalnego zasiłku celowego, o którym mowa w art. 41 pkt 1 u.p.s., jest jego wyjątkowość”);
 - wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 września 2014 r., II SA/Go 482/14, LEX nr 1513358 („W ust. 2 art. 39 u.p.s. wskazane zostały jedynie przykładowe cele na jaki zasiłek celowy może być przyznany. Zatem o ile cel wskazany przez wnioskodawcę nie należy do jednego z przykładowo wymienionych w ust. 2 art. 39 u.p.s., obowiązkiem organu jest każdorazowo, w okolicznościach konkretnej, rozpoznawanej sprawy, wszechstronne rozważenie, czy cel na realizację którego wnioskowana jest pomoc może być uznany za zmierzający do zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej w rozumieniu art. 39 ust. 2 u.p.s. Pojęcie «niezbędnej potrzeby bytowej» nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Dokonując językowej wykładni użytych przez ustawodawcę pojęć stwierdzić należy, że niezbędna potrzeba to taka, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować, to potrzeba związana z codziennym funkcjonowaniem każdego człowieka i niezbędna do normalnej, godnej egzystencji na poziomie elementarnym”);
 - wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2014 r., II SA/Po 333/14, LEX nr 1493180 („Zasiłek celowy nie może służyć do zaspokajania potrzeb zmierzających jedynie do podniesienia standardu życia poza minimalny próg. W szczególności nie może być wykorzystywany do zaspokojenia potrzeb o charakterze wyłącznie zbytkowym, wykraczającym poza katalog podstawowych środków niezbędnych do życia. Zaspokojenie takich potrzeb pozostawione jest bowiem indywidualnym wysiłkom i staraniom każdego podmiotu z osobna, a organy pomocy społecznej nie są gwarantem oczekiwanej, wysokiej stopy życiowej”);
 - wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2014 r., III SA/Kr 241/14, LEX nr 1526230 („Przyznanie zasiłku celowego z uwagi na charakter tego świadczenia powinno nastąpić szybko, wkrótce po nastaniu przyczyny, ponieważ celem świadczenia jest pomoc w zabezpieczeniu potrzeb bytowych rodzin dotkniętych zdarzeniem losowym”);
 - wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 kwietnia 2014 r., II SA/Sz 1343/13, LEX nr 1460303 („Decyzja w sprawie przyznania zasiłku celowego specjalnego, o którym stanowi art. 41 pkt 1 u.p.s. aczkolwiek ma charakter uznaniowy, to nie może być rozstrzygnięciem dowolnym. Przepisy u.p.s. dają bowiem wskazówki co do zasad udzielania pomocy osobom potrzebującym, stanowiąc w art. 3 ust. 3 i art. 4, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia z pomocy powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, przy czym potrzeby osób korzystających z pomocy powinny być uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Decyzja w sprawie przyznania zasiłku celowego specjalnego winna za każdym razem znaleźć poparcie we wszystkich okolicznościach danej sprawy”);

- wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2014 r., III SA/Kr 1492/13, LEX nr 1502688 („Z art. 40 u.p.s. wynika, że zasiłek celowy ma charakter pomocy doraźnej, ukierunkowanej na konkretny cel, a więc stratę, która musi być przez wnioskodawcę szczegółowo wykazana. Przyznanie zasiłku, o którym mowa w art. 40 u.p.s. nie jest uzależnione od wystąpienia niezbędnej potrzeby bytowej. Powyższe nie oznacza jednak, że pomoc społeczna winna pokrywać wszystkie potrzeby osób i rodzin wnioskujących o udzielenie takiej pomocy. Osoby korzystające z pomocy społecznej powinny wykorzystywać własne środki i możliwości”);
- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 lutego 2014 r., II SA/Bk 553/13, LEX nr 1513076 („Mimo braku wyczerpującego uregulowania, wymienione w art. 39 ust. 2 u.p.s. potrzeby oraz zwrot ustawowy z art. 39 ust. 1 u.p.s. «niezbędna potrzeba bytowa» uprawniają do sformułowania cech potrzeb, na jakie w pierwszej kolejności zasiłek celowy może być przyznany. Chodzi przede wszystkim o potrzeby, bez których zaspokojenia powstaje niebezpieczeństwo zagrożenia życia i zdrowia wnioskodawcy (żywność, leki, leżenie, opały, odzież). W ten kanon wpisują się również potrzeby w postaci niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw, jednak chodzi tu tylko o takie naprawy i remonty, które zabezpieczają byt, a nie które podnoszą jakość funkcjonowania”);
- wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 września 2013 r., II SA/Ke 637/13, LEX nr 1370762 („Wykonanie remontu związanego z instalacją podwieszanego łóżka, w sytuacji gdy osoba posiada miejsce do spania, a problem jedynie leży w rozmieszczeniu posiadanych mebli (czy też ich nadmiarze), jest bez wątpienia potrzebą drugoplanową w stosunku do zabezpieczenia środków na zakup żywności, środków czystości czy leków, a więc potrzeb pierwszoplanowych. Taka potrzeba z całą pewnością nie stanowi niezbędnej potrzeby bytowej w rozumieniu art. 39 ust. 2 oraz art. 3 ust. 1 u.p.s., a tym samym nie odpowiada celom pomocy społecznej”);
- wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2013 r., II SA/Ld 669/13, LEX nr 1453110 („Przy braku podstaw na przyznanie wnioskodawcy świadczenia w formie zasiłku celowego w trybie art. 39 u.p.s., należy również ocenić, czy okoliczności sprawy uzasadniają przyznanie zasiłku celowego specjalnego, o którym mowa w art. 41 pkt 1 u.p.s.”);
- wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2013 r., II SA/Bd 149/13, LEX nr 1351455 („Brak środków na zakup butów, bielizny, garnków, pościeli, ręczników i środków czystości, a także ewentualna utrata tych artykułów na skutek konfliktu osoby z właścicielem lokalu, stanowiącego przedmiot najmu tej osoby, nie spełnia przesłanki ustawowej pomocy w formie specjalnego bezzwrotnego zasiłku celowego, a więc warunku szczególnie uzasadnionego, wyjątkowego i nadzwyczajnego przypadku, lecz stanowi jedynie o problemach osoby w zaspokojeniu jego potrzeb w zakresie odzieży i artykułów gospodarstwa domowego oraz o konflikcie z właścicielem wynajmowanego przez osobę lokalu. Przepis art. 41 pkt 1 u.p.s. przesądza zaś o zupełnie wyjątkowym charakterze specjalnego zasiłku celowego”);
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 maja 2013 r., II SA/OI 321/13, LEX nr 1323709 („Przyczyny, z powodu których doszło do ubóstwa, nie mają żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia wniosku o przyznanie zasiłku w trybie art. 39 ust. 1 i 2 u.p.s. Żaden przepis u.p.s. nie uzależnia możliwości przyznania świadczenia od przyczyn ubóstwa. Wystarczające jest potwierdzenie istnienia takiego stanu w środowisku. Skoro sam fakt ubóstwa uprawnia do przyznania pomocy społecznej (art. 7 pkt 1 u.p.s.) nie ma potrzeby, ani podstaw do analizowania powodów jego powstania”);
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 kwietnia 2013 r., II SA/Lu 934/12, LEX nr 1325859 („Opłacenie pomocy prawnej oraz opłacenie dokumentów niezbędnych do podziału budynku na dwa lokale, nie stanowi niezbędnych potrzeb bytowych, uzasadniających przyznanie specjalnego zasiłku celowego, o jakim mowa w art. 41 pkt 1 u.p.s.”);
- wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2013 r., II SA/Po 115/13, LEX nr 1320812 („Brak tytułu prawnego do mieszkania nie powinien być przeszkodą do uznania, że malowanie zajmowanego przez osobę mieszkania stanowi niezbędną potrzebę bytową w rozumieniu art. 39 ust. 1 i 2 u.p.s. Warunek posiadania tytułu prawnego do lokalu (mieszkania) nie jest wymieniony wśród przesłanek pozytywnych, od których ziszczenia zależy przyznanie zasiłku celowego”);
- wyrok w Krakowie z dnia 14 listopada 2012 r., III SA/Kr 1237/12, LEX nr 1241746 („Zasiłek celowy z art. 40 u.p.s. nie może być traktowany jedynie jako forma odszkodowania za straty powstałe w wyniku klęski żywiołowej, lecz jest świadczeniem przyznawanym osobom, których zdarzenie losowe pozbawiło zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, takich jak np. miejsce zamieszkania”);
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 listopada 2012 r., III SA/Kr 1372/11 LEX nr 1241751 („Przyznanie osobie zasiłku celowego z pomocy społecznej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 40 u.p.s. – stwierdzenia zaistnienia straty – stanowi naruszenie tego przepisu w sposób rażący”);
- wyrok w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., IV SA/Gl 1144/11, LEX nr 1222446 („Za bezpodstawną należy uznać argumentację, wedle której sprawę o przyznanie zasiłku celowego należy oceniać według stanu istniejącego w momencie złożenia wniosku. Prowadziłoby to niejednokrotnie do przyznawania świadczeń ze środków publicznych, mimo iż dana potrzeba już nie występuje, gdyż została przez osobę lub rodzinę zrealizowana, albo gdy na skutek zmiany okoliczności potrzeba tą dana osoba lub rodzina może zaspokoić wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Takie potrzeby nie odpowiadają celom pomocy społecznej, a co za tym idzie, zgodnie z art. 3 ust. 4 u.p.s., nie powinny zostać uwzględnione”);

- wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 425/12, G.Prawna 2012, nr 98, s. 8 („Zasiłek celowy z pomocy społecznej dla powodźnian na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych po zniszczeniu domu może zostać odebrany, jeśli ten, kto go otrzymał, faktycznie nie utracił jedynego miejsca zamieszkania, a był jedynie zameldowany w zniszczonej nieruchomości.”);
- wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., I OSK 2437/11, LEX nr 1423873 („Ze środków budżetu państwa pomocy na remont udzielać należy udzielać osobom, które doznały strat na skutek powodzi w budynkach lub lokalach mieszkalnych stanowiących ich jedyne miejsca zamieszkania (w którym faktycznie mieszkają i prowadzą gospodarstwo domowe), takie kryterium jest prawnie dopuszczalne i mieści się w granicach uznania administracyjnego. Nie jest ono dyskryminujące, ani tym bardziej dowolne, ponieważ przyjęto założenie, że pomoc udzielana będzie osobom najbardziej potrzebującym, które na skutek powodzi doznały strat uniemożliwiających, albo znacznie utrudniających zaspokojenie jednej z zasadniczych potrzeb życiowych, jaką jest miejsce zamieszkania.”);
- wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2011 r., III SA/Kr 716/11, LEX nr 1132699 („O tym, że decyzje wydane w oparciu o art. 40 u.p.s. mają charakter uznaniowy, przesądza użyte w tym przepisie słowo «może», co oznacza, że nawet przy zaistnieniu przesłanek do otrzymania zasiłku celowego nie każda osoba musi go otrzymać. Samo przyznanie, jak i wysokość przyznanego świadczenia, zależą od uznania organu wydającego decyzję”).

Literatura: M. Lewandowicz-Machnikowska, *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, Sam. Ter. 2009, nr 1–2; P. Lisowski, *Meandry praworządności na przykładzie orzekania w sprawie zasiłku celowego z tytułu poniesienia strat w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej*, PPIA 2018, nr 114; S. Łakoma, *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane. Część 1*, Praca Socjalna 2020, nr 35(6); W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; A. Matan, *Granice uznania administracyjnego w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Studium przypadku*, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2020, vol. 9(1); B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2010; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020.

4. Pomoc na usamodzielnienie

Podstawa prawna: art. 8 ust. 1, art. 43, 88–90a u.p.s.; art. 2 ust. 1 pkt 16 u.p.z.i.r.p.; art. 720 k.c.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296); rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. poz. 954), dalej: r.p.u.

A. Pomoc pieniężna na ekonomiczne usamodzielnienie

a. Rodzaje pomocy

Ustawa o pomocy społecznej wyróżnia dwa rodzaje pomocy na usamodzielnienie. Udzielana jest ona osobom opuszczającym placówki socjalne oraz osobom zamierzającym zdobyć samodzielność ekonomiczną. Każda z tych form podlega dalszym podziałom.

Istotą pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie jest udzielenie wsparcia osobie w rozwoju aktywności na rynku pracy. Choć z pomocy tej zwykle korzystają osoby bezrobotne, to należy podkreślić, że posiadanie statusu osoby bezrobotnej nie jest przesłanką wymaganą do udzielenia świadczeń.

Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznana w postaci świadczenia:

- 1) pieniężnego i
- 2) rzeczowego.

Ad 1)

Pomoc pieniężna może przyjąć formę:

- a) zasiłku celowego będącego świadczeniem jednorazowym lub
- b) nieoprocenowanej pożyczki.

Warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenia są określane w umowie z gminą. Pożyczka udzielana na podstawie art. 43 u.p.s. nie podlega oprocentowaniu. Trzeba zaznaczyć, że pożyczka może być umorzona w całości lub w części, jeżeli przyczyni się to do szybszego osiągnięcia celów pomocy społecznej, a więc przede wszystkim przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, uaktywnienia świadczeniobiorcy, wyrobienia umiejętności samodzielnego radzenia sobie z problemami, zintegrowania ze środowiskiem, stworzenia godnych warunków egzystencji. Warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenie określa się w umowie z gminą. Stronami takiej umowy są gmina i osoba usamodzielniana.

Drugą formą pomocy pieniężnej na usamodzielnienie jest zasiłek celowy. Ustawa nie reguluje zasad przyznawania tego świadczenia ani jego wysokości, pozostawiając to radzie gminy.

81

Do pomocy na usamodzielnienie stosuje się ogólne zasady udzielania świadczeń z pomocy społecznej. **Adresatem** omawianych świadczeń jest:

- osoba i
- rodzina,

znajdująca się w trudnej sytuacji życiowej, której nie jest w stanie przezwyciężyć samodzielnie.

Istotne jest, by w sytuacji potencjalnego świadczeniobiorcy nie wystąpiły negatywne przesłanki udzielenia pomocy. Oprócz przeszkód dotyczących wszystkich świadczeń ustawodawca wymienia **szczególne powody odmowy pomocy na usamodzielnienie**, są nimi:

- [*przesłanka fakultatywna*] uchylenie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od podjęcia odpowiedniej pracy w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu,
- [*przesłanka obligatoryjna*] otrzymanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie z innego źródła.

Pierwsza przesłanka ma charakter fakultatywny, a więc mimo jej spełnienia organ może przyznać pomoc, druga jest obligatoryjna.

Odpowiednia praca w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt. 16 u.p.z.i.r.p. oznacza:

- zatrudnienie lub inną pracę zarobkową,
- które podlegają ubezpieczeniom społecznym i
- do wykonywania których bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może je wykonywać po uprzednim szkoleniu albo przygotowaniu zawodowym dorosłych,
- a stan zdrowia pozwala mu na ich wykonywanie oraz
- łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin,
- za wykonywanie których osiąga miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

Przy udzielaniu pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie gmina współdziała z powiatowym urzędem pracy. Dzięki współpracy tej można łatwo ustalić, czy osoba (lub rodzina) ubiegająca się o pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie nie otrzymała już innych świadczeń na ten

cel z urzędu pracy. Wówczas wsparcie z pomocy społecznej nie przysługuje. Współpraca umożliwia również ocenę postaw zainteresowanego, poprzez ustalenie, czy otrzymywał on propozycje zatrudnienia, udziału w szkoleniach, stażach, czy uchylał się od podjęcia pracy, czy był kierowany do prac interwencyjnych, robót publicznych lub innych form aktywizacji zawodowej.

b. Formy konkretyzacji pomocy

Przyznanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie następuje w formie:

- 1) decyzji administracyjnej lub
- 2) umowy cywilnoprawnej.

Podstawy prawne działania organów zawarte są w:

- ustawie o pomocy społecznej,
- Kodeksie cywilnym i
- uchwale rady gminy.

WAŻNE! Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest w formie decyzji administracyjnej, pożyczka udzielana jest na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Do umowy pożyczki znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 720 k.c. przez umowę pożyczki dający ją zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy (albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku), a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy (albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej ilości).

Mimo zasady ogólnej wyrażonej w art. 106 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którą świadczenia przyznaje się w drodze decyzji administracyjnej, nie wydaje się decyzji przy udzieleniu pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie. Decyzja w tym przypadku nie zastępuje ani nie poprzedza umowy. Podobne stanowisko prezentowane jest w judykaturze. W wyroku z dnia 15 grudnia 2005 r. (I SA/Wa 297/05, LEX nr 187361). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił uwagę, że w art. 43 ust. 2 u.p.s. wymienione są dwie formy pomocy, które wymagają zastosowania odmiennego trybu postępowania – administracyjnego połączonego z wydaniem decyzji w sprawie jednorazowego zasiłku celowego i cywilnego – dotyczącego zawarcia umowy o udzielenie pożyczki. **Wniosek o przyznanie pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie należy rozpatrzyć w trybie umowy cywilnoprawnej**, określającej warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenia. Jeżeli rozpatrzenie wniosku połączone będzie z wydaniem decyzji, należy stwierdzić jej nieważność jako wydanej bez podstawy prawnej.

Do przyznania zasiłku celowego znajduje zastosowanie tryb administracyjnoprawny. Przyznanie, jak i odmowa przyznania zasiłku następuje w formie decyzji. Wysokość, szczegółowe warunki i tryb przyznawania oraz zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie określa rada gminy w drodze uchwały (art. 43 ust. 10 u.p.s.). Należy zaznaczyć, że tryb przyznania i zwrotu świadczeń jest uregulowany w ustawie o pomocy społecznej, dlatego w tym zakresie rada gminy ma ograniczone możliwości tworzenia nowych regulacji prawnych. Rada nie może wykraczać poza zakres upoważnienia.

PRZYKŁAD: Za nieprawidłowe treści uchwał podjętych na podstawie art. 43 ust. 10 u.p.s. można uznać:

- określenie maksymalnej wysokości zasiłku lub przedziału kwotowego (uchwała powinna określać konkretną wysokość świadczenia),
- wskazanie przeznaczenia zasiłku celowego,
- formułowanie wymogów w zakresie udowodnienia na co zostały przeznaczone środki z zasiłku celowego,
- ustanowienie kontroli nad wykorzystaniem zasiłku,
- naliczenie odsetek ustawowych od kwoty zwracanego zasiłku celowego.

B. Pomoc pieniężna na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki

a. Charakter pomocy i warunki jej udzielenia

84 Osoby pełnoletnie opuszczające określone rodzaje placówek otrzymują pomoc pieniężną i rzeczową na życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem. Obecnie problematyka ta regulowana jest przez ustawę o pomocy społecznej i ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 447). Rozdzielenie regulacji pomiędzy te dwa akty prawne związane jest przede wszystkim z rodzajem placówki, w której przebywała osoba usamodzielniana. Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej reguluje proces usamodzielniania osób opuszczających instytucje pieczy zastępczej, natomiast ustawa o pomocy społecznej odnosi się do opuszczenia różnego rodzaju placówek socjalnych i socjalizujących. Wsparcie pieniężne udzielane na podstawie ustawy o pomocy społecznej przyjmuje postać pomocy na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki. Jest ono przyznawane w związku z zakończeniem pobytu w: domu pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisku dla nieletnich, zakładzie poprawczym, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę i młodzieżowym ośrodku wychowawczym (art. 88 ust. 1 u.p.s.).

Udzielenie pomocy zależne jest od spełnienia **dodatkowych warunków**, część z nich jest stała i dotyczy wszystkich osób usamodzielnianych, część podlega zróżnicowaniu w zależności od typu placówki, w której świadczeniobiorca przebywał. Wykaz przesłanek prezentuje poniższa tabela.

Warunek	Rodzaj opuszczanej placówki
skierowanie na pobyt całodobowy nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu	dom pomocy społecznej, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę
pobyt w placówce trwał co najmniej rok	dom pomocy społecznej, schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę, młodzieżowy ośrodek wychowawczy

Warunek	Rodzaj opuszczanej placówki
osoba usamodzielniana jest zdolna do samodzielnej egzystencji	dom pomocy społecznej, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy albo specjalny ośrodek wychowawczy (w pozostałych placówkach kryterium to uważa się za spełnione)
osoba bezpośrednio przed przyjęciem do placówki przebywała co najmniej rok w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej, w domu pomocy społecznej, w schronisku dla nieletnich, w zakładzie poprawczym, w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, w specjalnym ośrodku wychowawczym, w młodzieżowym ośrodku socjoterapii zapewniającym całodobową opiekę albo w młodzieżowym ośrodku wychowawczym	dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży
osoba opuszczająca placówkę zobowiązuje się do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia	wszystkie
nie jest udzielana równoległa pomoc na usamodzielnienie na podstawie przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej	wszystkie

Przyznanie pomocy na usamodzielnienie zależy od opracowania i przyjęcia przez osobę zainteresowaną **indywidualnego programu usamodzielniania**. Jego istotą jest zobowiązanie adresatów programu do podejmowania działań zmierzających do zmiany ich sytuacji życiowej i adaptacji do nowych warunków egzystencji. Jednocześnie program wyraża pisemne zobowiązanie osoby usamodzielnianej do współpracy z instytucjami udzielającymi wsparcia. Przygotowaniem programu zajmuje się opiekun osoby usamodzielnianej, jego zatwierdzeniem – kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie. Opiekunem może być osoba związana z instytucją, którą opuszcza adresat programu. Indywidualny program usamodzielnienia powinien uwzględniać m.in.: wspieranie osoby usamodzielnianej w kontaktach z rodziną i środowiskiem, sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomoc w ustaleniu uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego, pomoc w podjęciu zatrudnienia oraz zorganizowaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych (umożliwienie zamieszkania w mieszkaniu chronionym, pokrycie wydatków związanych z wynajmem pokoju, ułatwienie uzyskania mieszkania socjalnego z zasobów gminy). Ponadto program powinien zawierać pisemną deklarację osoby usamodzielnianej, że pomoc będzie przeznaczona na zaspokojenie ważnej życiowej potrzeby, np. na polepszenie warunków mieszkaniowych, pokrycie wydatków związanych z nauką lub podniesieniem kwalifikacji zawodowych albo na stworzenie warunków do działalności zarobkowej.

Warto zwrócić uwagę, że ustawa o pomocy społecznej nie określa zakończenia procesu usamodzielniania, nie wskazuje górnej granicy wieku uprawniającej do korzystania z pomocy ani też nie definiuje osoby usamodzielnionej. Proces usamodzielnienia przebiega wielopłaszczyznowo i powinien być oceniany w różnych aspektach, patrząc przez pryzmat zróżnicowanych form pomocy udzielonych beneficjentowi. Nie można uznać za zasadne twierdzenia, iż proces usamodzielniania jest zakończony już przez sam fakt założenia rodziny przez osobę podlegającą temu procesowi. Aby uznać wskazany proces za zakończony, organy orzekające powinny szczegółowo ustalić sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby w oparciu o art. 107 u.p.s. (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r., I OSK 963/06, LEX nr 325305; wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., I OSK 965/06, LEX nr 325223).

Obok realizacji programu usamodzielnienia przyznanie omawianych świadczeń wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek określonych w art. 90 u.p.s. i § 2 r.p.u.

86

Szczegółowe przesłanki udzielenia pomocy na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki przedstawia poniższa tabela.

Pomoc na usamodzielnienie	Pomoc na kontynuowanie nauki
– dochód osoby usamodzielnianej samotnie gospodarującej nie przekracza 200% kwoty kryterium dochodowego na osobę samotnie gospodarującą (tj. 1552 zł), – dochód osoby usamodzielnianej w rodzinie nie przekracza 200% kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (tj. 1200 zł)	– dochód osoby usamodzielnianej samotnie gospodarującej nie przekracza 200% kwoty kryterium dochodowego na osobę samotnie gospodarującą (tj. 1552 zł), – dochód osoby usamodzielnianej w rodzinie nie przekracza 200% kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (tj. 1200 zł)
– wskazanie przez osobę usamodzielnianą co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności danych osobowych opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawienie pisemnej zgody tej osoby, – złożenie indywidualnego programu usamodzielnienia, – złożenie wniosku o przyznanie pomocy	– wskazanie przez osobę usamodzielnianą co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez nią pełnoletności danych osobowych opiekuna usamodzielnienia oraz przedstawienie pisemnej zgody tej osoby, – złożenie indywidualnego programu usamodzielnienia, – złożenie wniosku o przyznanie pomocy
wyznaczenie opiekuna dającego rękojmię należytego wykonania powierzonych mu zadań	wyznaczenie opiekuna dającego rękojmię należytego wykonania powierzonych mu zadań
złożenie pisemnej deklaracji (w programie) przez osobę usamodzielnianą o przeznaczeniu przyznanej pomocy na zaspokojenie ważnych potrzeb życiowych	kontynuacja nauki przez osobę usamodzielnianą w gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej lub w szkole wyższej lub na kursach, jeśli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia, w zakładzie kształcenia nauczycieli lub u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego
	określenie (w programie) przez osobę usamodzielnianą planu kontynuowania nauki
	przedłożenie na początku każdego semestru zaświadczenia stwierdzającego kontynuowanie nauki w określonej szkole

87

Zasady udzielania pomocy na usamodzielnienie pozostają w ścisłym związku z ogólnymi zasadami przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Artykuł 89 należy traktować jako regulację szczególną, co jednak nie wyklucza stosowania zasad ogólnych co do okoliczności nieunormowanych w tym przepisie. Obydwie formy pomocy pieniężnej nie powinny być przyznane ani pobierane łącznie (art. 89 ust. 6 u.p.s.). Jeżeli osoba usamodzielniana się uczy, to otrzymuje pomoc na kontynuowanie nauki, drugie świadczenie pieniężne otrzyma dopiero po zakończeniu edukacji. Łączne pobieranie obu świadczeń wymaga zaistnienia szczególnych okoliczności.

b. Zakres pomocy i właściwość organu

88

Wysokość pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki i pomocy pieniężnej na usamodzielnienie **ustala się od tzw. podstawy**. Aktualnie wynosi ona **1837 zł**. Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki przysługuje w wysokości 30% podstawy miesięcznie. Pobierana jest w okresie nauki, do czasu jej ukończenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez osobę usamodzielnianą 25 lat. Pomoc na kontynuowanie nauki jest przyznawana na czas trwania roku szkolnego i roku akademickiego. W przypadku gdy po ukończeniu nauki w szkole ponadgimnazjalnej osoba została przyjęta w tym samym roku kalendarzowym na studia wyższe, pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki przysługuje do dnia 30 września. Analogiczne rozwiązanie obowiązuje w okresie pomiędzy ukończeniem studiów I stopnia a rozpoczęciem studiów II stopnia.

Wysokość pomocy na usamodzielnienie zależy od rodzaju placówki, w której osoba przebywała przed rozpoczęciem indywidualnego programu usamodzielnienia oraz od długości pobytu (§ 5 r.p.u.).

Wysokość pomocy na usamodzielnienie	Rodzaj opuszczanej placówki i okres pobytu*
400% podstawy	dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży
400% podstawy	dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (pobyt powyżej trzech lat)
200% podstawy	dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (pobyt powyżej dwóch do trzech lat)
100% podstawy	dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (pobyt od jednego roku do dwóch lat)
300% podstawy	schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę, młodzieżowy ośrodek wychowawczy (pobyt powyżej trzech lat)
200% podstawy	schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę, młodzieżowy ośrodek wychowawczy (pobyt powyżej dwóch do trzech lat)
100% podstawy	schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę, młodzieżowy ośrodek wychowawczy (pobyt od jednego roku do dwóch lat)

* Do okresów pobytu wlicza się wszystkie okresy, w ciągu których osoba usamodzielniana przebywała w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej lub regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub w placówce, o której mowa w art. 88 ust. 1 u.p.s.

Rada powiatu może, w drodze uchwały, podwyższyć wysokość kwot pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie oraz wartość pomocy na zagospodarowanie. Podwyższenie wysokości pomocy może być zróżnicowane i uzależnione od spełnienia dodatkowych warunków określonych w uchwale rady powiatu (art. 90a u.p.s.). Dodatkowe wymogi mogą mieć charakter motywacyjny, nagradzający, mogą również odwoływać się do sytuacji materialnej lub osobistej osób uprawnionych.

Przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz wspieranie procesu integracji ze środowiskiem osób opuszczających placówki, wymienione w art. 88 ust. 1 u.p.s., jest zadaniem powiatu. Jeżeli po opuszczeniu instytucji osoba powraca do powiatu, na obszarze którego mieszkała przed skierowaniem do placówki, to udzieleniem pomocy na usamodzielnienie zajmuje się wyłącznie starosta tego powiatu. W przeciwnym wypadku dochodzi do podziału zadań pomiędzy tym starostą a starostą właściwym ze względu na nowe miejsce osiedlenia. Pierwszy z organów udziela pomocy pieniężnej, drugi niepieniężnej.

Wniosek o przyznanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki osoba usamodzielniana składa do starosty za pośrednictwem kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie, właściwego ze względu na miejsce jej zamieszkania, przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej lub skierowaniem do placówki. Kierownik rozpatruje wniosek w porozumieniu z opiekunem usamodzielnienia. Starosta, do którego wpłynął wniosek, informuje starostę, na którego obszarze działania chce się osiedlić osoba usamodzielniana, o tym zamiarze oraz przesyła mu kopię programu usamodzielnienia i informacje o opiekunie. Starostowie powiatów ściśle współpracują ze sobą w dalszym procesie usamodzielnienia tej osoby.

c. Odmowa, zawieszenie i zaprzestanie pomocy

90

Przesłanki odmowy, zawieszenia i zaprzestania pomocy określa art. 89 ust. 7–11 u.p.s. Jednocześnie przyjdzie zastrzec, że wskazane przepisy nie uchylają stosowania art. 11–13 i 106 ust. 5 u.p.s. Niemniej jako *lex specialis* mają pierwszeństwo przed unormowaniami generalnymi.

Odmowa pomocy na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki	Zawieszenie pomocy na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki	Zaprzestanie pomocy na kontynuowanie nauki
– uzasadniona obawa wykorzystania pomocy niezgodnie z przeznaczeniem, – samowolne opuszczenie placówki socjalnej przed osiągnięciem pełnoletności, – porzucenie nauki przygotowującej do zawodu i niepodjęcie zatrudnienia, – porzucenie pracy i uchylenie się od zatrudnienia, – skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, – dalsze występowanie przesłanek zawieszenia pomocy mimo upływu okresu jej zawieszenia*	– wystąpienie szczególnych okoliczności związanych z tokiem nauki, stanem zdrowia lub zdarzeniem losowym, – przerwa w kontynuowaniu nauki między ukończeniem szkoły niższego stopnia a rozpoczęciem nauki w szkole wyższego stopnia, – marnotrawstwo przyznanej pomocy, – niezrealizowanie programu usamodzielnienia, – wszczęcie postępowania karnego o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego*	– kontynuacja nauki w szkole zapewniającej nieodpłatną naukę i utrzymanie*, – nieuzasadniona trzykrotna zmiana szkoły na tym samym poziomie kształcenia*

* przesłanki obligatoryjne

Katalog przesłanek odmowy, zawieszenia i zaprzestania pomocy ma charakter zamknięty, jednak obligatoryjna odmowa pomocy i jej zawieszenie występują tylko w dwóch przypadkach. W pozostałych organ działa w ramach uznania administracyjnego. Wystąpienie przesłanek zaprzestania pomocy zawsze rodzi obligatoryjne skutki.

Zawieszenie pomocy ma charakter przejściowy, jego następstwem może być przywrócenie świadczenia lub odmowa jego udzielania. Zawieszenie może nastąpić z urzędu lub na wniosek osoby usamodzielnianej na okres nie dłuższy niż jeden rok (§ 10 ust. 1 r.p.u.). Zawieszenie pomocy jest formą czasowego jej wstrzymania, nie powinno być utożsamiane z zakończeniem udzielania pomocy. Forma prawna zawieszenia świadczenia nie jest bezsporna, niemniej należałoby się opowiadać za wydaniem decyzji administracyjnej, która jednak nie przesądza o utracie mocy decyzji przyznającej pomoc. W tym kontekście wątpliwości nasuwa art. 89 ust. 10 u.p.s. stanowiący o odmowie pomocy w sytuacji, gdy przesłanki jej zawieszenia nie ustępują. Odmowa powinna dotyczyć przypadków ubiegania się o świadczenia, nie zaś sytuacji, w których te świadczenia przyznano, a jedynie czasowo wstrzymano ich realizację. Zaprzestanie udzielania wsparcia dotyczy tylko pomocy na kontynuowanie nauki i nie występuje w odniesieniu do innych świadczeń pomocy społecznej. Należy przyjąć, że zaprzestanie udzielania świadczenia nie zakłada w sobie definitywnego działania organu administracji, co może sugerować, że możliwe jest przywrócenie posiadanego prawa. W ten sposób ustawodawca chciał odróżnić tę formę od uchylenia decyzji i definitywnego pozbawienia świadczenia. Zaprzestanie udzielania pomocy powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej.

Wydanie decyzji w sprawie przyznania pomocy, odmowa jej przyznania, zaprzestanie udzielania wsparcia, jak i jego zawieszenie następuje po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego (§ 10 ust. 1 r.p.u.).

Wzór decyzji o zaprzestaniu udzielania pomocy na kontynuowanie nauki

91

Dnia

(data wydania decyzji)

Starosta Powiatu
(nazwa i siedziba organu)

Pan(i)
(imię, nazwisko i adres strony)

Decyzja nr

Na podstawie art. 89 ust. 8 pkt* w związku z art. 19 pkt 6, art. 112 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.), art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735) oraz upoważnienia Starosty z dnia nr,

zaprzestaję udzielania pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki przyznanej Panu(i)
..... decyzją nr z dnia

Uzasadnienie

.....

.....

.....

Pouczenie

Od niniejszej decyzji stronie służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w, za pośrednictwem Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

.....
(podpis z podaniem imienia i nazwiska
oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej)

Otrzymują:

1. Pan(i)

2. a/a

.....

* należy wybrać odpowiedni punkt

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2019 r., II SA/OI 904/18, LEX nr 2616436 („Z brzmienia przepisów art. 88 ust. 1 i ust. 3 ustawy z 2004 r. o pomocy społecznej wynika, że warunki pomocy pieniężnej nie muszą dotyczyć tej samej formy pieczy zastępczej. Istotnym jest, aby przed opuszczeniem którejkolwiek z wyszczególnionych form pieczy zastępczej, w związku z osiągnięciem pełnoletności, beneficjent przebywał w sposób ciągły co najmniej przez rok w wyszczególnionych formach pieczy zastępczej np. w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej”);
- wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 marca 2018 r., IV SA/GI 1061/17, LEX nr 2477121 („Zasiłek celowy w celu usamodzielnienia ekonomicznego wymaga, aby był on przyznawany tylko na wniosek osoby zaintereso-

wanej, która chce się usamodzielnąć ekonomicznie. Nie może być on przyznawany z urzędu osobie, która nie wykaże tu temu inicjatywy”);

- wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2017 r., I OSK 2835/16, LEX nr 2399543 („Aby zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie były efektywną formą wsparcia dla osób pozostających bez zatrudnienia, celowe jest zróżnicowanie ich wysokości w zależności od specyfiki działalności, która ma być podjęta z ich wykozystaniem. Różnicowanie wysokości przyznawanego w drodze decyzji zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie jest zatem uzasadnione charakterem tego rodzaju pomocy, a ponadto pozwala uwzględnić możliwości finansowe organu – zgodnie z art. 3 ust. 3 i 4 u.p.s.”);
- wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r., II SA/Ol 7/15, LEX nr 1649905 („1. Z art. 43 ust. 10 u.p.s. nie wynika upoważnienie do określenia kwestii proceduralnych, dotyczących wydania decyzji administracyjnej i jej elementów składowych. Wskazać również należy, że o formie przyznania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie się rozstrzyga art. 106 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.
2. Ani art. 43 ust. 10 u.p.s., ani też art. 96 ust. 4 tej ustawy, uprawniający do określenia zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej, nie upoważniają rady gminy do wprowadzenia – w ramach uchwały określającej tryb zwrotu zasiłku z pomocy społecznej – konsekwencji, w postaci obowiązku zapłaty odsetek od zasiłku przyznanego w celu ekonomicznego usamodzielnienia przez osoby, które zobowiązane są do zwrotu tego świadczenia”);
- wyrok WSA w Opolu z dnia 30 lipca 2012 r., II SA/Op 261/12, LEX nr 1229006 („Nie znajduje uzasadnienia pogląd, że prawo do świadczenia przysługuje stronie dopiero od miesiąca, w którym została przedłożona opinia opiekuna usamodzielnienia dotycząca wniosku o udzielenie pomocy na kontynuowanie nauki, a nie od miesiąca, w którym wniosek ten został złożony. Zaopiniowanie wniosku powinno nastąpić w ramach jego rozpatrywania, czyli po już po jego złożeniu. Opinia opiekuna usamodzielnienia nie stanowi wymaganej dokumentacji, o jakiej mowa w art. 106 ust. 3 u.p.s., która powinna zostać przedłożona wraz z wnioskiem o przyznanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki”);
- postanowienie NSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2012 r., I OW 6/12, LEX nr 1336450 („Za miejsce zamieszkania dziecka określone w art. 90 ust. 1 u.p.s. należy przyjąć miejsce właściwe przed umieszczeniem w tej rodzinie zastępczej, w której dziecko uzyskało pełnoletniość prowadzącą do usamodzielnienia się w rozumieniu przepisów u.p.s.”);
- wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r., I SA/Wa 3/10, LEX nr 606536 („Udzielana w trybie art. 88 ust. 1 u.p.s. pomoc osobom opuszczającym zakład poprawczy ma na celu doprowadzenie do ich życiowego usamodzielnienia i integracji ze środowiskiem, tak, by mogły one funkcjonować w społeczeństwie w sposób samodzielny, przestrzegając obowiązującego porządku prawnego, przy czym cel ten może być osiągnięty jedynie wówczas, gdy adresat pomocy jest tym zainteresowany, co wyraża się jego działaniami wskazującymi na chęć zmiany dotychczasowego sposobu życia”);
- wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r., I OSK 963/06, LEX nr 325305 („1. Artykuł 88 ust. 1 u.p.s. definiuje «osobę usamodzielnianą» a nie, «osobę usamodzielnioną», wobec tego pomoc ta przysługuje osobie, która się usamodzielnia; jest już, co prawda osobą pełnoletnią, ale jeszcze życiowo nieusamodzielnioną lub niezintegrowaną ze środowiskiem.
2. Nie można uznać za zasadne twierdzenia, iż proces usamodzielniania jest zakończony już przez sam fakt założenia rodziny przez osobę podlegającą temu procesowi. Aby uznać wskazany proces za zakończony, organy orzekające powinny szczegółowo ustalić sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby w oparciu o art. 107 powołanej ustawy”).

Literatura: S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2010; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020.

5. Pomoc dla cudzoziemców

Podstawa prawna: art. 5, 5a, 8 ust. 1, art. 19 pkt 8, art. 20 pkt 1, art. 91–95 u.p.s.; art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d u.c.; art. 63 § 3, art. 67 § 2 pkt 1 k.p.a.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz. U. poz. 515 z późn. zm.), dalej: r.u.p.c.

A. Idea pomocy

Cudzoziemcom mieszkającym i przebywającym w Polsce, legitymującym się odpowiednimi dokumentami pobytowymi (art. 5 i 5a) przysługują świadczenia z pomocy społecznej na zasadach ogólnych. Wybranej grupie natomiast przysługują **szczególne uprawnienia**. Chodzi tu o cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej:

- status uchodźcy,
- ochronę uzupełniającą,
- zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną, udzielone w związku z uzyskaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d u.c.).

Cudzoziemcom tym udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu ich integracji. Pomocą objęte są również małoletnie dzieci oraz małżonek cudzoziemca. Małoletnie dziecko korzysta z pomocy tylko w czasie realizowania indywidualnego programu integracji przez cudzoziemca. Rozwiązanie to jest zasadne, ponieważ małoletni nie może być samodzielnym uczestnikiem indywidualnego programu integracji po jego zakończeniu przez rodzica. Należy zaznaczyć, że zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim nie wyklucza udzielenia specjalnych świadczeń z pomocy społecznej.

Pomoc dla cudzoziemca jest realizowana w ramach **indywidualnego programu integracji**, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem, określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny. Indywidualny program integracji, podobnie jak kontrakt socjalny, zawiera wzajemne zobowiązania stron, z tą różnicą, że w przypadku programu zobowiązania te ustalone są ustawowo, a program dokonuje jedynie ich doprecyzowania i dostosowania do indywidualnej sytuacji cudzoziemca.

Zakres ustaleń zawartych w indywidualnym programie integracji

Zobowiązania powiatowego centrum pomocy rodzinie	Zobowiązania cudzoziemca
– udzielanie informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia, – współdziałanie z cudzoziemcem oraz wspieranie go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania cudzoziemca ośrodkiem pomocy społecznej, – pomoc w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w mieszkaniu chronionym gdy cudzoziemiec spełnia przesłanki udzielenia tego typu wsparcia, – prowadzenie z cudzoziemcem pracy socjalnej oraz innych uzgodnionych działań, – wskazanie pracownika – realizatora programu.	– wskazanie miejsca zamieszkania, – zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywne poszukiwanie pracy, – uczestnictwo w kursach języka polskiego, w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba, – współdziałanie oraz kontaktowanie się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej niż 2 razy w miesiącu, – podejmowanie innych uzgodnionych z realizatorem programu działań, – przestrzeganie zobowiązań przyjętych w programie.

Cudzoziemiec po dokonaniu wyboru miejsca zamieszkania powinien zgłosić potrzebę otrzymania wsparcia do właściwego powiatowego centrum pomocy rodzinie. Instytucja ta przed opracowaniem programu informuje obcokrajowca o warunkach udzielania pomocy oraz ustala wykaz instytucji, których udział jest niezbędny w procesie realizacji programu. Powyższa procedura, jak również art. 91 ust. 5 pkt 3 u.p.s., wskazują, że uzgodnienie programu następuje przed przyznaniem pomocy. Następnie program wraz z przewidywanymi kosztami realizacji przesyłany jest wojewodzie. Po jego akceptacji wojewoda przekazuje środki na realizację pro-

gramu. Podmiotami uzgadniającymi program są cudzoziemiec i powiatowe centrum pomocy rodzinie. Powinno ono być reprezentowane przez jego kierownika, opracowaniem programu zajmuje się jednak wyznaczony pracownik socjalny, który czuwa również nad jego wykonaniem. Program powinien mieć formę pisemną nie tylko dla ewentualnych celów dowodowych, ale również z powodu procedury zatwierdzania go przez wojewodę.

Pracownik socjalny będący realizatorem programu dokonuje okresowych ocen (przynajmniej raz na 3 miesiące) postępu cudzoziemca w procesie integracji. Postęp ocenia się w zakresie stopnia i efektywności procesu integracji w następujących obszarach:

- edukacji językowej, w tym zwłaszcza w zakresie przyswojenia podstawowego słownictwa języka polskiego umożliwiającego komunikowanie się;
- funkcjonowania zawodowego, w zakresie postępów w poszukiwaniu zatrudnienia i innych form aktywności zawodowej umożliwiającej ekonomiczne usamodzielnienie się uchodźcy;
- funkcjonowania społecznego, zwłaszcza w zakresie nawiązywania kontaktów ze środowiskiem lokalnym oraz stopnia partycypacji w życiu społecznym, kulturalnym i publicznym (§ 5 r.u.p.c.).

W przypadku stwierdzenia braku lub niewystarczającego postępu w którymkolwiek z obszarów integracji możliwe jest zmodyfikowanie programu, tak aby dostosować go do specyficznych potrzeb cudzoziemca i usunąć problemy pojawiające się w trakcie realizacji programu.

Dla realizacji programu istotne znaczenie ma pozostawanie cudzoziemca w miejscu zamieszkania. Obecnie miejsce to podaje cudzoziemiec, a nie wojewoda, co jest konsekwencją zmiany art. 22 pkt 5. Wojewoda pozostaje organem koordynującym działania w obszarze integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, zrezygnowano jednak z wyszczególniania w zakresie tych zadań wskazywania cudzoziemcom miejsca zamieszkania. Ponadto zmiana przepisów zwolniła cudzoziemców z obowiązku meldowania się w miejscu pobytu stałego. Zmiana ma ułatwić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych samych zainteresowanych, stwarza im również większą swobodę w podjęciu decyzji o wyborze miejsca, które zamierzają uczynić centrum swoich spraw życiowych. Ponadto wpisuje się ona w ogólne zasady ustalania właściwości miejscowej w sprawach pomocy społecznej, gdzie kryterium rozstrzygającym jest miejsce zamieszkania, a nie zameldowanie na pobyt stały.

Rezygnacja przez cudzoziemca ze wskazanego miejsca zamieszkania w granicach danego województwa w okresie 12 miesięcy trwania indywidualnego programu oznacza rezygnację cudzoziemca z realizacji programu. Zmiana miejsca zamieszkania w okresie trwania programu możliwa jest tylko w **szczególnie uzasadnionych przypadkach**, może nim być:

- podjęcie pracy,
- uzyskanie mieszkania,
- łączenie rodzin,
- konieczność zapewnienia specjalistycznego leczenia.

W przypadku zaistnienia powyższych okoliczności cudzoziemiec jest obowiązany złożyć w powiatowym centrum pomocy rodzinie realizującym program oświadczenie i dokumenty potwierdzające zaistniałą sytuację. Realizację indywidualnego programu integracji przejmuje wówczas nowy właściwy miejscowo powiat.

B. Rodzaje i zakres pomocy

Cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej:

- status uchodźcy,
- ochronę uzupełniającą,
- zezwolenie na pobyt czasowy w związku złączeniem rodzin,

udziela się pomocy pieniężnej i niepieniężnej.

Pomoc może być przyznana **maksymalnie na 12 miesięcy**, czas pobierania świadczeń może być zatem krótszy, a jego określenie należy do organu przyznającego wsparcie. W ramach pomocy niepieniężnej:

- opłacana jest składka na ubezpieczenie zdrowotne,
- świadczona jest praca socjalna i poradnictwo,
- udzielane są informacje i wsparcie w kontaktach z instytucjami oraz realizowane są inne działania wspierające proces integracji.

95

Pomoc pieniężna obejmuje świadczenia pieniężne **w wysokości od 721 zł do 1450 zł miesięcznie** na osobę i przeznaczona jest na:

- utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe,
- pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego.

Przepisy wykonawcze określają maksymalną wysokość pomocy pieniężnej (§ 3 ust. 1 r.u.p.c.).

96

Łączna wysokość świadczeń pieniężnych na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego przysługujących cudzoziemcowi

W okresie pierwszych 6 miesięcy		W okresie od 7. do 12. miesiąca	
1) dla osoby samotnie gospodarującej – do 1376 zł miesięcznie		5) dla osoby samotnie gospodarującej – do 90% kwoty 1376 zł	1238,4 zł
2) w rodzinie 2-osobowej – do 70% kwoty 1376 zł na osobę	do 963,2 zł na osobę	6) w rodzinie 2-osobowej – do 90% kwoty świadczenia, o którym mowa w pkt 2, na osobę	do 866,88 zł na osobę
3) w rodzinie 3-osobowej – do 60% kwoty 1376 zł na osobę	do 825,6 zł na osobę	7) w rodzinie 3-osobowej – do 90% kwoty świadczenia, o którym mowa w pkt 3, na osobę	do 743,04 zł na osobę
4) w rodzinie liczącej 4 osoby i więcej – do 50% kwoty 1376 zł na osobę	do 688 zł na osobę	8) w rodzinie liczącej 4 osoby i więcej – do 90% kwoty świadczenia, o którym mowa w pkt 4, na osobę	do 619,2 zł na osobę

Przyznanie pomocy pieniężnej jest **niezależne od dochodu**. Artykuł 8 ust. 1 u.p.s. wyłącza stosowanie kryteriów dochodowych w stosunku do pomocy dla cudzoziemców określonej w art. 91 u.p.s.

C. Wstrzymanie i pozbawienie prawa do pomocy

97

Przesłanki uznaniowego wstrzymania pomocy i okres wstrzymania	Przesłanki obligatoryjnego uchylenia decyzji o udzieleniu pomocy
– uporczywe, zawinione niewykonywanie przez cudzoziemca zobowiązań przyjętych w programie, w tym nieusprawiedliwiona nieobecność na kursach nauki języka polskiego – przez okres do 30 dni, – wykorzystywanie pomocy w sposób niezgodny z celem – przez okres do 30 dni, – udzielanie przez cudzoziemca nieprawdziwych informacji o swojej sytuacji życiowej – do czasu wyjaśnienia okoliczności udzielenia takich informacji, – upływ 30 dni pobytu cudzoziemca w zakładzie opieki zdrowotnej – do czasu opuszczenia przez niego zakładu, – wszczęcie przeciwko cudzoziemcowi postępowania karnego – do czasu prawomocnego zakończenia postępowania.	– skazanie cudzoziemca podczas realizacji programu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie, – pozbawienie cudzoziemca statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zezwolenie na pobyt czasowy, – ponowne wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 95 ust. 1 pkt 1–3 u.p.s., uzasadniających wstrzymanie pomocy w stosunku do cudzoziemca, wobec którego pomoc była już wstrzymywana, – nieustąpienie przyczyn wstrzymania pomocy mimo upływu okresu jej wstrzymania.

Wstrzymanie pomocy jest formą czasowego zaprzestania jej udzielania. O wstrzymaniu świadczeń organ rozstrzyga w ramach uznania administracyjnego. Popołnienie przestępstwa może być zarówno przesłanką wstrzymania pomocy, jak i pozbawienia do niej uprawnień. Zakończenie postępowania karnego wyrokiem skazującym pozbawia cudzoziemca świadczeń tylko wtedy, gdy przestępstwo zostało popełnione z winy umyślnej. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2011 r. (II OSK 2295/10, LEX nr 1321132), skazanie cudzoziemca prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie przed uzyskaniem ochrony w postaci statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej nie stanowi przesłanki do wydania na podstawie art. 95 ust. 4 pkt 2 u.p.s. decyzji o odmowie udzielania pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji.

Wstrzymanie pomocy powinno przyjąć formę decyzji administracyjnej ze wskazaniem okresu jej obowiązywania. Jeżeli po jego upływie ustaną przesłanki wstrzymania pomocy, będzie ona udzielana na wcześniejszych zasadach, jeśli przesłanki będą się utrzymywać organ uchyli decyzję przyznającą świadczenia.

Warto zwrócić uwagę na oddzielenie odpowiedzialności cudzoziemca, z którego osobą łączy się przesłanki wstrzymania pomocy, od sytuacji członków jego rodziny objętych świadczeniami. Osoby te w dalszym ciągu korzystają z pomocy, aż do czasu zakończenia indywidualnego programu integracji. W przypadku uchylenia decyzji o przyznaniu pomocy w stosunku do tych osób wydaje się odrębną decyzję o udzieleniu pomocy, na podstawie której kontynuowany jest indywidualny program integracji.

D. Aspekty proceduralne udzielania pomocy cudzoziemcom

98

Udzielanie pomocy osobom, które uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą i mają trudności w integracji ze środowiskiem, należy do zadań własnych powiatu (art. 19 pkt 8 u.p.s.). Niemniej pomoc udzielana w ramach indywidualnego programu integracji oraz opłacania składek na ubezpieczenia zdrowotne za uchodźców i osoby objęte ochroną uzupełniającą jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanej przez powiat (art. 20 pkt 1 u.p.s.). Organem właściwym rzeczowo i miejscowo do udzielenia wsparcia jest

starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania (stałego pobytu) osoby zainteresowanej – w jego imieniu zadania te wypełnia powiatowe centrum pomocy rodzinie.

Postępowanie w sprawie udzielenia świadczeń z pomocy społecznej wszczynane jest na wniosek cudzoziemca złożony w terminie 60 dni od dnia uzyskania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zezwolenia na pobyt czasowy. Nie można przyznać świadczeń pomocowych omawianym cudzoziemcom z urzędu, z wnioskiem w tej sprawie nie mogą też wystąpić inne osoby i instytucje. Bezskuteczny upływ terminu do złożenia wniosku powoduje wygaśnięcie prawa do świadczeń.

PRZYKŁAD: W dniu 10 września wydano decyzję o nadaniu statusu uchodźcy, adresat odebrał decyzję 6 października. 60-dniowy termin do złożenia wniosku o udzielenie świadczeń z pomocy społecznej upływa 5 grudnia. Termin ten powinien być liczony od dnia doręczenia decyzji, a nie od daty jej wydania (zob. wyr. NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., II OSK 1600/11, OSP 2014, nr 6, poz. 56).

Osobiste złożenie wniosku przez cudzoziemca może mieć formę ustną i pisemną, a odpowiednie zastosowanie powinny tu znaleźć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące podań. W przypadku cudzoziemców nieposługujących się językiem polskim szczególnie znaczenie ma wykorzystanie ustnej formy złożenia wniosku. Z czynności takiej obligatoryjnie sporządza się protokół (art. 67 § 2 pkt 1 k.p.a.), który musi podpisać osoba wnosząca podanie, a niemożność złożenia przez nią podpisu powinna być w protokole omówiona (art. 63 § 3 k.p.a.). Osobie niewładającej językiem polskim należy umożliwić wniesienie podania z pomocą tłumacza, wniosek pisemny lub protokół z ustnego złożenia podania powinny być bowiem sporządzone w języku polskim. Wniosek powinien zawierać określone w art. 91 ust. 5–7a załączniki. Są to w szczególności: decyzje określające status cudzoziemca i karty pobytu oraz:

- pisemna deklaracja o zamiarze zamieszkania na terenie określonego województwa,
- pisemne oświadczenie, że z podobnym wnioskiem cudzoziemiec nie zwrócił się na terenie innego województwa,
- pisemne oświadczenie o gotowości przystąpienia do uzgodnionego programu integracji.

Ponadto osoba zainteresowana powinna przedstawić wszelkie posiadane dokumenty, które mogą mieć wpływ na treść indywidualnego programu integracji, np. dokumenty stwierdzające wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe czy informujące o stanie zdrowia.

Świadczenia przyznaje się w formie decyzji administracyjnej od miesiąca, w którym wpłynął wniosek o udzielenie pomocy. Natomiast pomoc dla cudzoziemca przebywającego w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy przysługuje począwszy od miesiąca kalendarzowego, w którym cudzoziemiec opuścił ośrodek.

Należy dodać, że zmiana miejsca zamieszkania przez cudzoziemca powoduje **zmianę właściwości organu udzielającego pomocy**.

W przypadku gdy zmiana miejsca zamieszkania jest związana ze zmianą powiatu w ramach tego samego województwa, starosta właściwy ze względu na dotychczasowe miejsce zamieszkania cudzoziemca uchyla decyzję o przyznaniu pomocy. Korzystanie z pomocy jest kontynuowane w nowym miejscu zamieszkania, po wydaniu przez starostę właściwego dla tego miejsca decyzji o przyznaniu pomocy na okres wskazany w pierwszej decyzji. Jeżeli zmiana miejsca zamieszkania wykracza poza województwo, starosta udzielający dotychczasowej pomocy zawiadamia starostę, który ma przejąć realizację programu integracji oraz przekazuje informację dwóm wojewodom. W ślad za tymi informacjami wojewodzie, na obszarze którego działania cudzoziemiec zamieszkał, przekazywany jest również indywidualny program integracji wraz z przewidywanymi kosztami jego realizacji. Wojewoda po akceptacji programu przekazuje środki na jego realizację (art. 94 ust. 6–8 u.p.s.).

Orzecznictwo:

- wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 listopada 2019 r., III SA/Kr 1022/19, LEX nr 2758996 („1. Ustawodawca uzależnił przyznanie pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemca w RP od otrzymania przez niego statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. NSA wskazał, że mamy tu do czynienia z decyzją zależną czyli taką, która konkretyzuje określone uprawnienia, tj. przyznaje cudzoziemcowi pomoc w celu wsparcia procesu integracji w Polsce, na podstawie stanu prawnego wynikającego z innej decyzji, czyli decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Tylko cudzoziemiec, który dysponuje decyzją o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej w RP, może skorzystać ze świadczenia socjalnego przewidzianego w art. 91 ust. 1 u.p.s.
- 2. Decyzja przyznająca cudzoziemcowi pomoc w celu wsparcia procesu integracji w Polsce powinna być wydawana na podstawie ostatecznej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej”);
- wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 maja 2013 r., II SA/Bk 25/13, LEX nr 1401443 („Analiza treści przepisu art. 91 u.p.s. prowadzi do wniosku, że pomoc udzielana cudzoziemcowi ma charakter pomocy jednorazowej. Jej celem jest wspieranie procesu integracji osób, które uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Chodzi o to, aby w początkowym okresie pobytu w Polsce ułatwić takim cudzoziemcom przetrwanie od strony materialnej, zapewnić pomoc w nauczaniu się języka oraz w podjęciu pracy. Pomoc ta nie przysługuje jednak w każdym czasie, gdyż w przepisach ograniczono termin, w jakim można złożyć wniosek o przyznanie takiej pomocy (60 dni od dnia uzyskania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej) a także 12-miesięczny okres, w którym udziela się pomocy dla cudzoziemca”);
- wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., II OSK 1600/11, OSP 2014, nr 6, poz. 56 („Do obliczania terminu określonego w art. 91 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) należy stosować regulację zawartą w art. 57 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego”);
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 marca 2011 r., III SA/Lu 435/10, LEX nr 1119924 („1. Uzasadniony jest pogląd o dopuszczalności nieuwzględniania skutków upływu terminów materialnych w określonych, usprawiedliwionych okolicznościach.
- 2. Organ pomocy społecznej może nie uwzględnić skutków upływu terminu określonego w art. 91 ust. 3 u.p.s. w sytuacji, gdy złożenie przez cudzoziemca wniosku było niewielkie i usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami.”);
- wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 lutego 2011 r., II SA/Lu 11/11, LEX nr 1096920 („Ani art. 91 u.p.s., ani żaden inny przepis tej ustawy nie uprawnia do udzielenia pomocy wspierającej proces integracyjny na każde kolejne dziecko cudzoziemca urodzone w Polsce, który wraz z rodziną otrzymał już tego typu pomoc”).

Literatura: M.P. Gapski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r.*, II OSK 1600/11; R. Hryszkiewicz, *Prawno-administracyjne uregulowania udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium Polski a stan faktyczny (w:) Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, red. J. Helios, W. Jedlecka, A. Kwieciński, Wrocław 2019; D. Lach, *Pomoc socjalna dla imigrantów*, PiZS 2016, nr 3; K. Laskus, *Pomoc społeczna dla uchodźców*, Kontrola Państwowa 2016, nr 2; S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020; P. Zaborniak, *Rola administracji socjalnej w procesie integracji uchodźców*, Śl. Prac. 2012, nr 8.

6. Wynagrodzenie z tytułu sprawowania opieki

Podstawa prawna: art. 53a u.p.s.; art. 149 k.r.o.; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296).

100 Nietypowym dla pomocy społecznej świadczeniem jest wynagrodzenie z tytułu sprawowania opieki. Wypłacane jest ono w przypadku sądowego ustalenia opieki na podstawie przepisów odrębnych. Opiekunem dziecka w pierwszej kolejności powinna zostać osoba wskazana przez ojca lub matkę (jeżeli nie byli pozbawieni władzy rodzicielskiej), w dalszej kolejności bierze się pod uwagę krewnych lub inne osoby bliskie dziecku albo jego rodzicom. W przypadku braku takich osób sąd opiekuńczy zwraca się o wskazanie osoby, której opieka mogłaby być

powierzona, do właściwej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej albo do organizacji społecznej, do której należy piecza nad małoletnimi, a jeżeli pozostający pod opieką przebywa w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo innej podobnej placówce, w zakładzie poprawczym lub w schronisku dla nieletnich, sąd może się zwrócić także do tej instytucji. Jeżeli zachodzi potrzeba ustanowienia opieki dla małoletniego umieszczonego w rodzinie zastępczej – sąd powierzy sprawowanie tej opieki przede wszystkim rodzicom zastępczym (art. 149 k.r.o.). Należy zaznaczyć, że przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczące opieki nad małoletnim stosuje się odpowiednio do opieki nad osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie.

Opiekun ma prawo do wynagrodzenia, o jego przyznaniu na wniosek opiekuna orzeka sąd. Wynagrodzenie nie przysługuje, jeżeli nakład pracy opiekuna jest nieznaczący, co pozostawione jest ocenie sądu. Prawa do wynagrodzenia nie mają rodziny zastępcze, przysługują im bowiem pomoc pieniężna unormowana w ustawie o pomocy społecznej, a rodzinom zastępczym zawodowym niespokrewnionym z dzieckiem dodatkowo wynagrodzenie z tytułu świadczonej opieki i wychowania. Wynagrodzenie dla opiekuna pokrywane jest w pierwszej kolejności z dochodów lub majątku podopiecznego, jeżeli nie jest to możliwe przeznaczają się na ten cel środki publiczne. W myśl art. 53a u.p.s. wynagrodzenie obliczane jest w stosunku miesięcznym i nie może przekraczać 1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (bez wypłat nagród z zysku), ogłoszone przez Prezesa GUS za okres poprzedzający dzień przyznania wynagrodzenia.

Do przyznania tego świadczenia nie jest wymagane przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, ani wydanie decyzji, jest to zresztą naturalną konsekwencją ustalania wynagrodzenia przez sąd i braku zależności między jego wysokością a sytuacją dochodową opiekuna. W wyroku z dnia 19 maja 2011 r. WSA w Szczecinie (II SA/Sz 349/11, LEX nr 1132435) zauważył, że do postępowania w sprawie przyznania wynagrodzenia za sprawowanie opieki nie mają zastosowania procedury stosowane przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej, bowiem organy takiej pomocy nie przyznają. Stąd nie powinno mieć miejsca zastosowanie art. 106 ust. 3 u.p.s. przesądzającego o przyznaniu świadczenia pieniężnego od miesiąca złożenia wniosku w tej sprawie.

Wypłata wynagrodzenia za sprawowanie opieki jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej.

Podsumowując, wynagrodzenie za sprawowanie opieki różni się od świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej tym, że:

- przy jego przyznaniu nie są brane pod uwagę ogólne przesłanki udzielenie pomocy, ani nie ma zastosowania kryterium dochodowe,
- udzielając świadczenia, nie przeprowadza się wywiadu środowiskowego, ani nie wydaje się decyzji administracyjnej,
- podstawą wypłaty wynagrodzenia jest orzeczenie sądu,
- wynagrodzenie wykazuje cechy świadczenia wzajemnego (przyznawana za sprawowanie opieki),
- maksymalna wysokość świadczenia jest ruchoma i zależna od wynagrodzeń osiągniętych w sektorze publicznym.

WAŻNE! Wynagrodzenie z tytułu opieki przysługuje również kuratorowi osoby częściowo ubezwłasnowolnionej (uchwała SN z dnia 28 marca 2014 r., III CZP 6/14, OSNC 2015, nr 1, poz. 5).

O ile nie ma wątpliwości, że wypłata wynagrodzenia opiekunowi za sprawowanie opieki powinna być finansowana z dotacji celowej z budżetu państwa, o tyle wątpliwość taka powstaje co do finansowania tego świadczenia w przypadku wypłacania go kuratorowi osoby częściowo ubezwłasnowolnionej. W orzecznictwie wyrażane są rozbieżne stanowiska na ten temat, jednak aktualnie wydaje się dominować stanowisko, uznające konieczność finansowania wynagrodzenia kuratora ze środków własnych gminy, gdyż w świetle przepisów ustawy o pomocy

społecznej finansowanie tego wydatku nie jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej. W wyroku z dnia 28 października 2020 r., I GSK 418/18, LEX nr 3090428, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że „nie sposób przyjąć za prawidłową interpretację, wobec jednoznacznego brzmienia przepisów art. 18 i art. 53a u.p.s., że środki na pokrycie wynagrodzenia kuratora powinny (tak jak środki na wynagrodzenie opiekuna) pochodzić z dotacji rządowej”.

WAŻNE! Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej nie podlegają egzekucji (art. 10 § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 z późn. zm. oraz art. 831 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.).

Literatura: S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020.

Świadczenia niepieniężne

Iwona Sierpowska

SPIS TREŚCI

1. Świadczenia zaspokajające podstawowe potrzeby egzystencji	101	5. Pomoc w postaci mieszkania chronionego	140
A. Schronienie, posiłek i niezbędne ubranie	101	6. Pomoc w integracji i usamodzielnieniu	146
B. Sprawienie pogrzebu	108	A. Pomoc rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie	146
2. Praca socjalna, poradnictwo i interwencja kryzysowa	109	B. Pomoc niepieniężna dla osób usamodzielnianych	147
A. Praca socjalna	110	C. Pomoc dla cudzoziemców	150
B. Poradnictwo specjalistyczne	112	D. Pomoc w wyjściu z bezdomności	151
C. Interwencja kryzysowa	118	7. Usługi świadczone przez ośrodki wsparcia	155
3. Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne	121	A. Zakres usług	156
A. Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe	122	B. Świadczenia realizowane przez domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	158
B. Składki na ubezpieczenie zdrowotne	125	C. Usługi środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi	160
4. Usługi opiekuńcze	126	8. Pobyty i usługi w domu pomocy społecznej	163
A. Osoby uprawnione do świadczenia ...	126		
B. Zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych	128		
C. Aspekty proceduralne i odpłatność	130		
D. Usługi opiekuńcze świadczone przez rodzinny dom pomocy	137		

1. Świadczenia zaspokajające podstawowe potrzeby egzystencji

Podstawa prawna: art. 44, 48, 48a i 48b, 101 ust. 3 i 4 u.p.s.; art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 z późn. zm.).

A. Schronienie, posiłek i niezbędne ubranie

101 Świadczenia dotyczące minimum egzystencji zaspokajają elementarne potrzeby bytowe człowieka, do których należy zaliczyć zaspokojenie głodu, posiadanie odzieży i schronienia oraz organizację pogrzebu. Osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona (art. 48 ust. 1 u.p.s.). Choć omawiane świadczenia zwykle kojarzone są z pomocą dla bezdomnych, nie są one adresowane wyłącznie do tych osób. Artykuł 48 ust. 1 u.p.s. zaznacza wyraźnie, że wsparcie w postaci ubrania, posiłku i schronienia przysługuje każdej osobie tego pozbawionej. Oprócz bezdomnych z pomocy mogą korzystać również osoby ubogie, a także osoby i rodziny poszkodowane w wyniku klęski żywiołowej czy zdarzenia losowego. Udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Obowiązki gminy realizowane są nie tylko wobec jej mieszkańców. W sytuacjach niecierpiących zwłoki i w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach gmina powinna udzielić pomocy każdej osobie przebywającej na jej terytorium. Wyjątkowe okoliczności mogą zatem rodzić obowiązek udzielenia schronienia, ubrania i posiłku każdej osobie potrzebującej, niezależnie od jej miejsca zamieszkania (zob. art. 101 ust. 3 i 4 u.p.s.).

Pomoc w postaci dostarczenia ubrania polega na przekazaniu osobie potrzebującej odzieży, bielizny i obuwia. Ubranie powinno być odpowiednie do pory roku oraz potrzeb świadczeniobiorcy, powinno zatem być dostosowane do płci i rozmiaru. Przyznane rzeczy muszą być schludne, ale niekoniecznie nowe, zarówno ich stan, jak i sposób przekazania nie może uwłaczać godności człowieka, jednocześnie należy pamiętać, że pomoc w postaci dostarczenia ubrania musi mieścić się w możliwościach i celach pomocy społecznej.

PRZYKŁAD: Osoba, która otrzymała pomoc rzeczową w postaci ubrania, odmówiła jej przyjęcia, gdyż jak twierdzi, odzież jest niemodna. Jakimi kryteriami powinien się kierować organ pomocy społecznej przyznający takie świadczenie?

Przyznając pomoc rzeczową organ powinien kierować się ogólnymi przesłankami udzielania świadczeń. Powinna zatem nastąpić trudna sytuacja połączona z brakiem samowystarczalności. Oczekiwania świadczeniobiorcy, że ubrania odpowiadać będą aktualnym trendom mody, z całą pewnością nie mieszczą się w pojęciu niezbędnych potrzeb bytowych, które ma zaspokajać pomoc społeczna, trudno je również pogodzić z możliwościami i celami pomocy społecznej.

102 Wsparcie w postaci dostarczenia żywności polega na:

- organizacji przynajmniej jednego gorącego posiłku dziennie,
- zakupie posiłków dla dzieci i młodzieży przebywającej w szkole oraz
- przekazaniu produktów żywnościowych.