

Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym

Stanisław Nitecki



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym

Stanisław Nitecki



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2008

Stan prawny na 1 lutego 2008 r.

Redakcja:
Lilianna Rudnik

Wydawca:
Marcin Skrabka

Skład, łamanie:
Sławomir Sobczyk

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008

ISBN 978-83-7526-824-9
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie.....	11
Rozdział 1. Pojęcie pomocy społecznej.....	17
1.1. Geneza pomocy społecznej.....	17
1.2. Pojęcie pomocy społecznej	29
1.3. Modele i miejsce pomocy społecznej w systemie prawa	36
1.3.1. Modele pomocy społecznej	36
1.3.2. Miejsce pomocy społecznej w systemie prawa	40
1.4. Podstawy prawne pomocy społecznej	50
Rozdział 2. Cele, zasady i wartości pomocy społecznej	58
2.1. Cele pomocy społecznej.....	58
2.1.1. Zagadnienia wstępne.....	58
2.1.2. Cel podstawowy pomocy społecznej – umożliwienie osobom i rodzinom życie w warunkach odpowiadających godności człowieka	65
2.1.3. Wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb	73
2.1.4. Umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia	76
2.1.5. Doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem	80
2.1.6. Zapobieganie sytuacjom powodującym niemożność przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych.....	82
2.1.7. Przyznawanie świadczenia z pomocy społecznej służące umacnianiu rodziny	84
2.1.8. Podsumowanie.....	88
2.2. Zasady pomocy społecznej.....	89
2.2.1. Pojęcie zasady w prawie.....	89
2.2.2. Zasada indywidualizacji.....	92

2.2.3. Zasada subsydiarności (pomocniczości).....	95
2.2.4. Zasada uwzględniania potrzeb osób i rodzin korzystających z pomocy, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej	102
2.2.5. Zasada współdziałania osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej	105
2.2.6. Zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych.....	107
2.2.7. Podsumowanie.....	109
2.3. Wartości aksjologiczne związane z prawem do świadczenia z pomocy społecznej.....	110
2.3.1. Wprowadzenie.....	110
2.3.2. Godność	111
2.3.3. Wolność	115
2.3.4. Równość	119
2.3.5. Sprawiedliwość.....	122
2.3.6. Solidarność.....	127
2.3.7. Podsumowanie.....	129
Rozdział 3. Zakres podmiotowy prawa do pomocy społecznej.....	131
3.1. Podmioty uprawnione do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej....	131
3.1.1. Zagadnienia wprowadzające.....	131
3.1.2. Rodzina jako podmiot świadczenia z pomocy społecznej	134
3.1.3. Osoba fizyczna jako podmiot świadczenia pomocy społecznej.....	139
3.1.4. Zmarły jako adresat działań pomocy społecznej	148
3.2. Wymogi, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej.....	150
3.2.1. Wprowadzenie.....	150
3.2.2. Wysokość dochodu jako wymóg przy ubieganiu się o świadczenie z pomocy społecznej.....	153
3.2.3. Przesłanki uzasadniające przyznanie świadczenia.....	158
3.2.3.1. Ubóstwo.....	160
3.2.3.2. Sieroctwo	161
3.2.3.3. Bezdomność	162
3.2.3.4. Potrzeba ochrony macierzyństwa.....	164
3.2.3.5. Wielodzietność.....	166
3.2.3.6. Bezrobocie	166
3.2.3.7. Niepełnosprawność	168
3.2.3.8. Długotrwała choroba (ciężka choroba).....	169
3.2.3.9. Przemoc w rodzinie	169
3.2.3.10. Potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi.....	170

3.2.3.11. Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego.....	171
3.2.3.12. Brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze.....	171
3.2.3.13. Trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy	172
3.2.3.14. Alkoholizm lub narkomania.....	172
3.2.3.15. Trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego.....	173
3.2.3.16. Klęska żywiołowa lub ekologiczna	174
3.2.3.17. Zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa.....	176
3.3. Podsumowanie	177
Rozdział 4. Rodzaje świadczeń z pomocy społecznej	179
4.1. Pojęcie świadczenia z pomocy społecznej i jego klasyfikacje.....	179
4.1.1. Zagadnienia wprowadzające.....	179
4.1.2. Podziały świadczeń z pomocy społecznej.....	181
4.2. Świadczenia pomocy środowiskowej.....	190
4.2.1. Świadczenia pieniężne	190
4.2.1.1. Zasiłek stały.....	190
4.2.1.2. Zasiłek okresowy.....	191
4.2.1.3. Zasiłek celowy	193
4.2.1.4. Zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie.....	195
4.2.1.5. Pomoc dla rodzin zastępczych	196
4.2.1.6. Pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki	198
4.2.1.7. Świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla uchodźców.....	201
4.2.2. Świadczenia niepieniężne.....	202
4.2.2.1. Praca socjalna	202
4.2.2.2. Pomoc rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie	204
4.2.2.3. Sprawienie pogrzebu.....	204
4.2.2.4. Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze realizowane w miejscu zamieszkania	205
4.2.2.5. Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne	207
4.3. Świadczenia pomocy instytucjonalnej	208
4.3.1. Domy pomocy społecznej.....	210
4.3.2. Placówki opiekuńczo-wychowawcze	213
4.3.3. Ośrodki wsparcia	217
4.3.4. Ośrodek interwencji kryzysowej.....	217

4.4. Świadczenia pomocy społecznej w sytuacjach nadzwyczajnych.....	218
4.5. Obowiązki związane z przyznanymi świadczeniami.....	223
4.6. Podsumowanie	225
Rozdział 5. Prawne formy przyznania świadczenia	
z pomocy społecznej.....	227
5.1. Wprowadzenie	227
5.2. Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego i sytuacji administracyjnoprawnej w pomocy społecznej	228
5.3. Prawne formy przyznania świadczenia z pomocy społecznej.....	235
5.4. Unormowania procesowe związane z przyznaniem świadczenia z pomocy społecznej.....	248
5.4.1. Relacje ustaw z zakresu pomocy społecznej i kodeksu postępowania administracyjnego.....	249
5.4.2. Odmienności procesowe przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego	250
5.4.2.1. Zasady ogólne.....	250
5.4.2.2. Właściwość organu w sprawach pomocy społecznej	256
5.4.2.3. Wszczęcie postępowania.....	259
5.4.2.4. Postępowanie dowodowe.....	261
5.4.2.5. Rozstrzygnięcia i środki odwoławcze.....	265
5.4.2.6. Weryfikacja decyzji administracyjnej	274
5.4.2.7. Sądowa kontrola decyzji administracyjnych.....	286
5.5. Podsumowanie	290
Rozdział 6. Organizacja pomocy społecznej	292
6.1. Wprowadzenie	292
6.2. Organy administracji rządowej wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej.....	294
6.3. Organy samorządu terytorialnego wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej.....	301
6.3.1. Gmina	302
6.3.2. Powiat.....	312
6.3.3. Województwo samorządowe	322
6.4. Podmioty niepubliczne wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej.....	325
6.5. Podsumowanie	332
Zakończenie	335
Bibliografia.....	341

Wykaz skrótów

Dz. U.	– Dziennik Ustaw
k.k.w.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
k.r.o.	– ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
M. Pol.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
PS	– Polityka Społeczna
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
SN	– Sąd Najwyższy
St. Praw.	– Studia Prawnicze
tekst jedn.	– tekst jednolity
TK	– Trybunał Konstytucyjny
u.p.s.	– ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

Wprowadzenie

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane wydarzeniami z 1989 r. przyniosły oczekiwane zmiany w gospodarce, a jednocześnie spowodowały ujawnienie się nowych zjawisk, które dotychczas nie występowały, względnie stanowiły margines życia społecznego. W następstwie likwidacji wielu przedsiębiorstw państwowych zaczęły pojawiać się zjawiska, dotąd nie odnotowywane, takie jak niemożność znalezienia zatrudnienia przez osoby zdolne do wykonywania pracy, jak również rozszerzył się krąg osób, które samodzielnie – nie z własnej winy – nie były w stanie zaspokajać własnych potrzeb. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom pod koniec 1989 r. i od początku 1990 r. rozpoczęto budowę, praktycznie od podstaw, nowej administracji zajmującej się osobami bezrobotnymi i znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, które bez wsparcia instytucji państwowych nie były w stanie samodzielnie funkcjonować. W tym też okresie rozpoczęto działania zmierzające do stworzenia systemu osłonowego dla prowadzonych działań reformujących gospodarkę¹. Wprowadzono regulacje mające na celu wsparcie osób, które utraciły zatrudnienie², jak również przyjęto ustawę o pomocy społecznej³. Podjęto zatem zinstytucjonalizowane działania zmierzające do zminimalizowania skutków zjawiska deprywacji społecznej⁴, a tym samym odstąpiono od innych reakcji zmierzających do kryminalizacji i penalizacji ujawniającego się zjawiska.

Po upływie 18 lat od przyjęcia tych pierwszych regulacji administracja zajmująca się osobami, które nie potrafią samodzielnie przezwyciężyć

¹ Na konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w związku ze zmianami ustrojowymi uwagę zwrócono w pracy S. Golinowskiej i I. Topińskiej, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002, s. 5.

² Zob. ustawę z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446).

³ Zob. ustawę z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 87, poz. 506).

⁴ T. Kazimierczak (w:) T. Kazimierczak, M. Łuczyńska, *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Katowice 1998, s. 17.

trudnej sytuacji życiowej, jest już bardzo rozbudowana i odgrywa ważną rolę w działaniach państwa związanych ze sferą socjalną. Zakres świadczeń, jakie ta administracja kieruje do osób wymagających wsparcia ze strony społeczeństwa, uległ rozbudowie, a formy ich udzielania zostały rozwinięte. Zmianie uległ też stosunek osób, które korzystają z różnorodnych form wsparcia ze strony instytucji publicznych. O ile pierwotnie osoby te korzystały z instytucji pomocy społecznej oraz organów zatrudnienia raczej wstrzeźliwie i z ostrożnością, to z upływem czasu ich stosunek do świadczeń oferowanych przez organy szeroko rozumianej pomocy społecznej zmienił się, a osoby te uznają przewidziane świadczenia jako coś im należnego i przysługującego⁵. Socjologowie dostrzegają wręcz zjawiska bardzo niekorzystne, a mianowicie istnienie dużych grup, które ze świadczeń pomocy społecznej uczyniły stałe źródło utrzymania, jak również zjawisko dziedzicznego korzystania ze świadczeń oferowanych przez pomoc społeczną (korzysta z niej już drugie pokolenie osób wywodzących się z rodzin objętych taką pomocą). Są to osoby z niskim wykształceniem, o słabym zdrowiu czy też wykazujące się egoistyczną postawą⁶. Z kolei na gruncie prawa administracyjnego wskazuje się, że w obliczu materialnego prawa administracyjnego liczą się wartości społeczne, które w ramach, w jakich jest to uzasadnione normami przedmiotowego porządku prawnego, stanowią podłoże dla bezpośredniego ingerowania władzy publicznej w sferę wolności i praw podmiotowych jednostek. Tymi wartościami społecznymi są: potrzeba zapewnienia dostatecznie stabilnego porządku w życiu publicznym i bezpieczeństwa osobistego jednostki, organizowanie mechanizmów pożądanego rozwoju społecznego, zabezpieczenie w koniecznych granicach względnie sprawiedliwego podziału ciężarów wspólnoty oraz pożytków i dóbr liczących się w życiu zbiorowym⁷. Jednocześnie w literaturze przedmiotu akcentuje się, że w prawie europejskim szczególne znaczenie mają prawa socjalne, w tym prawo do pomocy społecznej, z zabezpieczenia społecznego i świadczeń opieki społecznej, aby każdemu człowiekowi, któ-

⁵ Wzrost liczby osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej, jak również wzrost środków finansowych przeznaczanych na zaspokojenie wzrastających potrzeb wykazują S. Golińska, I. Topińska, *Pomoc...*, s. 16–17, a także K. Wódz, *Szczegółowe zadania pomocy społecznej w okresie przejściowym (w:) Aktualne problemy lokalnej polityki społecznej w okresie transformacji*, pod red. S. Szumpicha, z. 3, Bielsko-Biała 1998, s. 64.

⁶ Zob. na ten temat D. Rybczyńska, B. Olszak-Krzyżanowska, *Aksjologia pracy socjalnej – wybrane zagadnienia*, Katowice 1999, s. 135.

⁷ J. Filipek, *Administracja państwowa i jej organy na tle prawnosubiektywistycznej wizji porządku prawnego*, *Krakowskie Studia Prawnicze*, Rok XXIV, 1991, s. 33.

ry nie dysponuje wystarczającymi środkami, zapewnić byt godny człowieka⁸. Z kolei zakres i sposób realizowanej polityki społecznej, w tym prawa do pomocy społecznej, uzależniony jest od przyjętej w unormowaniach prawnych i stosowanych przez organy wykonawcze wizji państwa, gdyż inaczej jest ona widziana w filozofii liberalnej niż w komunitaryzmie⁹. To człowiek decyduje o treści i zakresie obowiązywania prawa, jak również on posługuje się przyjętym prawem. Zatem prawo tworzone jest w określonej filozoficznej wizji świata i przyjmowanych wartości i ma służyć człowiekowi¹⁰.

Wszystko to skłania do naukowego przyjrzenia się tym regulacjom prawnym, mocą których zaspokajane są potrzeby osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W polityce społecznej występują dwa przeciwstawne stanowiska, jedno z nich nakłada na państwo obowiązek wspierania osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, a drugie widzi rozwiązanie nie w adresowaniu kolejnych świadczeń socjalnych do osób będących w trudnej sytuacji, lecz w rozwoju gospodarczym państwa¹¹.

Państwo udziela wsparcia osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej, jednakże nie jest to równoznaczne z tym, że pomaga wszystkim i bez żadnych ograniczeń. Skoro tak, to pojawia się kluczowe pytanie o zakres wskazanych ograniczeń i o to, czy mają one umocowanie w ustawie zasadniczej.

Zagadnienie to rozpatrywane będzie z punktu widzenia prawa administracyjnego, co oznacza, że przedmiotem analizy będzie prawo pozytywne¹² składające się z norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym¹³ zaliczanych do tej gałęzi prawa.

Celem pracy jest ustalenie, czym jest prawo do pomocy społecznej. Prawo to oznacza możliwość ubiegania się o jakiekolwiek świadczenie z tego zakresu, natomiast prawo do świadczenia ujmowane jest w sposób zawężony i wiązane jest ze spełnianiem wymogów do otrzymania konkretnego zindywidualizowanego świadczenia. Oznacza to, że osoba lub rodzi-

⁸ A. Błaś, *Europejskie standardy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej a problem praw człowieka i obywatela*, Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka 2005, nr 1, s. 7.

⁹ L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne*, PiP 1998, z. 11, s. 26 i n.

¹⁰ J. Filipek, *Metoda badań w nauce prawa administracyjnego*, Sam. Teryt. 2000, nr 1–2, s. 208.

¹¹ M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Zakamycze 2003, s. 64.

¹² Na temat prawa pozytywnego zob. J. Nowacki (w:) J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999, s. 233 i n.

¹³ Tamże, s. 235.

na spełniająca wymogi do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej będzie miała prawo do pomocy społecznej, natomiast prawo do pomocy społecznej nie jest równoznaczne ze spełnianiem wymogów do otrzymania wszystkich świadczeń występujących w pomocy społecznej. Niezbędne jest zatem wyznaczenie zakresu podmiotowego prawa do pomocy społecznej oraz przedstawienie przesłanek, których spełnienie warunkuje uzyskanie tego prawa. Realizacja tego prawa następuje w przewidzianym prawem trybie i poprzez określone organy, co nakazuje uchwycenie przesłanek wpływających na to prawo, a związanych z aspektami procesowymi ich przyznawania, jak również przedstawienie uwarunkowań tego prawa wynikających z organizacji państwa.

Pojęcie pomocy społecznej w literaturze używane jest w dwóch ujęciach: wąskim i szerokim¹⁴. Przez wąskie ujęcie pomocy społecznej rozumie się ustawę o pomocy społecznej oraz akty wykonawcze do niej, natomiast pomoc społeczna w ujęciu szerokim to wiele innych regulacji prawnych poświęconych zaspokajaniu potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Opowiedzenie się za którymś ze wskazanych ujęć skutkować będzie wyznaczeniem pola badawczego. Należy zauważyć, że problematykę pomocy społecznej w dotychczasowej literaturze przedmiotu¹⁵ wiązano z wąskim ujęciem. Szerokie ujęcie pomocy społecznej pojawiło się dopiero wówczas, gdy ustawodawca przyjął wiele ustaw, mocą których przyznawane są świadczenia osobom niemogącym zaspokoić wszystkich własnych potrzeb¹⁶. Ujęcie to zmierza do zaliczenia pojawiających się uregulowań do jakiejś gałęzi prawa. Przyjmowanie nowych unormowań zmierzających do wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pojawiło się w momencie, w którym nie zakończyła się teoretycznoprawna obudowa pomocy społecznej. Z tego też powodu w niniejszej pracy przyjęte zostanie wąskie ujęcie pomocy społecznej. Przemawia za tym możliwość przeprowadzenia pogłębionej analizy instytucji prawnych występujących w tej sferze życia społecznego. Przeprowadzenie analizy prawa do pomocy społecznej z perspektywy ujęcia wąskiego nie oznacza, że w trakcie prowadzonych rozważań pomijane będą regulacje zaliczane do szerokiego uję-

¹⁴ Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2005, s. 432.

¹⁵ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

¹⁶ Zob. np. ustawę z 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.); ustawę z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.); ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

cia, zwłaszcza w tych przypadkach, w których pozwolą one na pełniejsze przedstawienie badanej problematyki.

Praca swoim zakresem obejmie w pierwszym rzędzie problematykę genezy pomocy społecznej jako instytucji prawnej, a zatem proces kształtowania się zakresu tego pojęcia oraz zmiany regulacji prawnych w tym zakresie. Pomoc społeczna rozpatrywana jest w ujęciu administracyjnoprawnym oraz z punktu widzenia prawa pracy, zatem niezbędne będzie przybliżenie miejsca pomocy społecznej w systemie prawa oraz wyznaczenie zakresu tego pojęcia, które będzie adekwatne dla współczesnego rozwoju prawa. Analizie poddane zostaną także podstawy prawne funkcjonowania tej sfery życia publicznego. W kolejnej części pracy poruszone zostaną zagadnienia związane z celami, zasadami i wartościami występującymi w pomocy społecznej. Każdy akt prawny uchwalany jest po to, aby został osiągnięty jakiś cel, istotny i ważny w danym momencie funkcjonowania państwa. Bliższej analizie poddano zatem cel podstawowy pomocy społecznej, którym jest umożliwienie osobom i rodzinom życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, jak również cele uzupełniające, za pomocą których cel podstawowy jest osiągany. Omówienia wymagają zasady pomocy społecznej, ponieważ wyznaczają one sposób interpretacji unormowań prawnych obowiązujących na gruncie ustawy o pomocy społecznej, a także mogą stanowić przesłankę dla interpretacji przepisów w innych aktach normatywnych nieposiadających takich zasad. Na koniec tej części pracy poruszona zostanie problematyka aksjologii i jej wpływ na regulacje prawne w sferze pomocy społecznej. Rozdziały trzeci i czwarty poświęcone będą kluczowym zagadnieniom z punktu widzenia niniejszej pracy, a mianowicie zakresowi podmiotowemu i przedmiotowemu prawa do pomocy społecznej. W ramach zakresu podmiotowego analizie poddany zostanie następujący problem: kto będzie mógł otrzymać świadczenia przewidziane tym prawem i zarazem, jakie musi spełnić wymogi, aby takie świadczenie uzyskać. Z kolei w zakresie przedmiotowym tego prawa przedstawione zostaną kolejne świadczenia, ze szczególnym uwzględnieniem ich charakteru prawnego.

Następnym zagadnieniem wymagającym omówienia są prawne formy przyznawania poszczególnych świadczeń. W ramach tej części rozważań analizie poddane będą pojęcia narzędzia prawa administracyjnego, jakimi są pojęcie stosunku administracyjnoprawnego oraz sytuacji administracyjnoprawnej. Zwrócenia uwagi wymagają prawne formy działania administracji, przy wykorzystaniu których zaspokajane są potrzeby po-

szczególnych osób i rodzin. W tym zakresie dominującą pozycję zajmuje akt administracyjny, a w szczególności decyzja administracyjna. Z tego też powodu rozważaniom prawnym poddane zostaną te kwestie proceduralne, które na gruncie pomocy społecznej posiadają odmienne uregulowania od obowiązujących w kodeksie postępowania administracyjnego.

Ostatnią część pracy poświęcono zagadnieniom związanym z organizacją i zadaniami administracji publicznej, zajmującą się pomocą społeczną. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na zadania jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ to właśnie na nich spoczywa główny obowiązek realizacji poszczególnych świadczeń. W ramach tych rozważań poruszone będą kwestie przekazywania zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom niepublicznym.

W pracy tej podstawową metodą badawczą jest metoda dogmatyczna sprowadzająca się do analizy unormowań prawnych z zakresu prawa pomocy społecznej. Uzupełnieniem tej metody będzie wykorzystanie aspektów prawnoporównawczych. Porównanie rozwiązań normatywnych z zakresu pomocy społecznej odbywać się będzie na dwóch poziomach. Pierwszy z nich związany jest z prawem wewnętrznym, czyli odnoszeniem obowiązujących regulacji w pomocy społecznej do zbliżonych obowiązujących w innych gałęziach prawa. Drugi poziom związany jest z porównaniem regulacji krajowych z obowiązującymi w innych systemach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań występujących w Niemczech i Belgii. Z uwagi na charakter i zakres pracy ta metoda będzie wykorzystywana w sposób ograniczony, sprowadzający się do wskazania rozwiązań istniejących na gruncie krajowego systemu, ewentualnie do takich rozwiązań normatywnych, które będą mogły być przeniesione do naszego systemu prawnego.

W szerokim zakresie wykorzystywane będzie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych. W pracy tej – obok rozważań teoretycznych – przedstawiam wnioski służące doskonaleniu systemu świadczeń z pomocy społecznej, procedur ich przyznawania oraz organizacji administracji realizującej te zadania.

Rozdział 1

Pojęcie pomocy społecznej

1.1. Geneza pomocy społecznej

Pomoc społeczna (opieka społeczna) obecnie jest instytucją polityki społecznej państwa, jednak nie zawsze zajmowała taką pozycję. Przejmowanie przez państwo i zawisłe względem państwa organy zadań z tego obszaru następowało stopniowo i obejmowało swoim zakresem coraz więcej zadań.

Jak wskazuje się w literaturze, zanim doszło do wykształcenia współczesnego pojęcia pomocy społecznej, zmianom ulegały koncepcje i formy, za pomocą których wspierano osoby potrzebujące. W cyklu tego rozwoju można wyodrębnić kilka faz oddających zmieniające się nazwy tej działalności: dobroczynność publiczna, opieka społeczna i pomoc społeczna¹.

Genezy współczesnej pomocy społecznej możemy doszukiwać się w prywatnej dobroczynności świadczonej w szczególności przez Kościół katolicki, który prowadził działalność charytatywną². Jej inspiracją stała się przypowieść o dobrym Samarytaninie³. Tego typu działalność, pomimo zmian w samej instytucji pomocy, nie zanikła i występuje również obecnie. Jej cechą jest to, że nie jest ona prowadzona w imieniu i na rachunek państwa i jednostek samorządu terytorialnego, lecz jest przejawem własnej aktywności, jaką na tym polu podejmuje podmiot realizujący. Państwo

¹ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1995, s. 155; H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 22; A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka 2006, nr 4, s. 20 i n.

² Tak m.in. J. Szumlicz, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987, s. 11; A. Miruć, *O istocie...*, s. 22.

³ Zob. Ewangelia według św Łukasza, 10.33–37 (w:) *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Poznań-Warszawa 1990.

– poprzez rozwiązania prawne – wspiera niekiedy tego typu działalność⁴. Działania prowadzone w ramach dobroczynności prywatnej oraz zmiany w zakresie stosunków gospodarczych i ekonomicznych (zanik feudalizmu), jak również przekształcenia ustrojowe i powstanie rozbudowanej administracji publicznej przyczyniły się do włączenia się państwa do organizacji dobroczynności publicznej. Na ziemiach polskich pozostawała ona w gestii Kościoła katolickiego, który przekazywał datki w naturze lub dawał pieniądze żebrakom (tzw. jałmużna), a także prowadził przytulki zwane szpitalami⁵.

Państwo zainteresowało się tą problematyką dopiero pod koniec XV w. przy okazji powstawania statutów piotrkowskich Jana Olbrachta z 1496 r. Wprowadziły one podział ubogich i żebraków na zdolnych i niezdolnych do pracy, przy czym ci drudzy mieli prawo korzystać z form dobroczynności, natomiast pierwsi mogli być przymusowo zatrudniani⁶. W XVIII w. nastąpił rozwój instytucjonalnych form pomocy, mających na celu wsparcie osób potrzebujących. Powołano też do życia organy, które miały zajmować się sprawami dotyczącymi opieki społecznej – komisje dobrego porządku⁷. Z tego okresu pochodzą pierwsze działania państwa ukierunkowane na finansowanie opieki społecznej⁸. Na gruncie europejskim początków tego typu działań należy doszukiwać się w ustanowionym w Anglii w 1601 r. prawie ubogich⁹. Zgodnie z jego zapisami na gminy (hrabstwa) nakładano obowiązek przyjęcia z pomocą osobom pozbawionym opieki ze strony rodziny¹⁰.

⁴ Zob. art. 26 pkt 9 ustawy z 21 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.) pozwalający na odliczenie od dochodu darowizn na rzecz organizacji pożytku publicznego działających w sferze pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób.

⁵ J. Łopato, *Miłosierdzie i dobroczynność w Polsce*, Polityka Społeczna 1982, nr 5, s. 24.

⁶ Tamże, s. 25; Z. Góralski, *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa-Kraków 1973, s. 16.

⁷ T. Srogosz, *Opieka społeczna u progu Sejmu Czteroletniego*, Polityka Społeczna 1989, nr 5–6, s. 28–29; J. Łopato, *Miłosierdzie...*, s. 24 i n.

⁸ Zob. T. Srogosz, *Opieka...*, s. 29.

⁹ M. Księżopolski jako początek publicznoprawnej formy objęcia pomocą osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej wskazuje rozwiązania w Islandii wprowadzone w XII w. Zob. M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999, s. 19; J. Auleytner, *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 115.

¹⁰ Zob. K. Kolasieński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2003, s. 118; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006, s. 13; M. Księżopolski, *Polityka...*, s. 21; A. Miruć, *O istocie...*, s. 23; A. Nowakowski, *Zarys rozwoju samorządu lokalnego i opieki społecznej w Anglii*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 1985, nr XX, s. 53 i n.

Znaczenie dobroczynności publicznej znacznie wzrosło po rewolucji francuskiej i w okresie rozwoju przemysłu oraz rodzenia się kapitalizmu. Zaowocowało to odpowiednimi regulacjami – w Anglii z 1834 r.¹¹, w Danii z 1849 r.¹², a w Polsce ustawą z 2 grudnia 1817 r. zajmującą się sprawami opieki nad ubogimi i niezdolnymi do pracy¹³. Świadczenie z pomocy społecznej mogły otrzymać jedynie osoby urodzone na terenie danej gminy, przy czym liczba osób, która mogła z tej pomocy skorzystać, uzależniona była od środków, jakimi dysponowała dana gmina¹⁴. Ciężar realizacji zadań z zakresu dobroczynności publicznej spoczywał na gminach, które mocą uchwały zebrania gminnego mogły np. wprowadzać obowiązkowe i powszechne składki na cele dobroczynności¹⁵. Obok form pomocy ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb w drugiej połowie XIX w. rozwijały się instytucjonalne formy pomocy w postaci szpitali, przytułków dla dzieci i starców¹⁶. Równolegle z rozwojem dobroczynności publicznej funkcjonowała dobroczynność prywatna organizowana przez towarzystwa dobroczynne.

Kolejna faza w rozwoju pomocy społecznej wiąże się z odzyskaniem przez Polskę niepodległości i uchwaleniem ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej¹⁷. Stosownie do unormowań tego aktu prawnego pod pojęciem opieki społecznej rozumiano zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które nie mogą tego uczynić – trwale lub chwilowo – przy użyciu własnych środków materialnych lub własnej pracy. Ustawa wyznaczyła zakres podmiotów uprawnionych do korzystania ze wsparcia, jak również wskazała środki, za pomocą których zaspokajane będą niezbędne potrzeby. Zobowiązane

¹¹ Wprowadzono wówczas jednolite kryteria przyznawania świadczeń z pomocy społecznej na terenie całego kraju, jak również tzw. test domu pracy, czyli specjalne „zakłady dla ubogich” dla osób korzystających z pozainstytucjonalnych form pomocy oraz zmniejszono zakres zdolności do czynności prawnych osób korzystających ze świadczeń. Celem tego rozwiązania było wzmocnienie pozycji osób utrzymujących się z pracy zawodowej, zob. T. Scharf, *Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii: od ustawy o ubogich do „trzeciej drogi”* (w:) K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek, *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, Toruń 2005, s. 62–63; I. Sierpowska, *Prawo...*, s. 15.

¹² Unormowania konstytucji duńskiej przewidywały objęcie opieką osób niezdolnych do zapewnienia sobie utrzymania, I. Sierpowska, *Prawo...*, s. 15.

¹³ Tamże, s. 14.

¹⁴ J. Łopato, *Miłosierdzie...*, s. 26.

¹⁵ W 1842 r. wprowadzono unormowania dotyczące dobroczynności publicznej, a w 1864 r. rozszerzono zadania m.in. w zakresie dobroczynności publicznej, I. Sierpowska, *Prawo...*, s. 14.

¹⁶ J. Łopato, *Miłosierdzie...*, s. 26.

¹⁷ Dz. U. Nr 92, poz. 726 z późn. zm.

do sprawowania opieki były związki komunalne, przy czym występowało szczegółowe rozgraniczenie obowiązków spoczywających na poszczególnych związkach, tj. gminach, związkach komunalnych powiatowych i związkach komunalnych wojewódzkich. Warto zaznaczyć, że państwo miało sprawować opiekę nad osobami, względem których miało specjalne obowiązki z tytułu publicznego oraz realizować te rodzaje opieki, które przekraczały możliwości świadczenia przez związki komunalne. Warto zaznaczyć, że mocą ustawy z 25 lipca 1924 r. zawieszono moc obowiązującą ustawy o opiece społecznej na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego¹⁸.

System opieki społecznej w okresie międzywojennym, jak na ówczesne warunki rozwoju społecznego i gospodarczego, był rozbudowany i na wysokim poziomie oraz odpowiadał wymogom nowoczesnego państwa¹⁹. Po odzyskaniu niepodległości dekretem z mocą ustawy Rady Ministrów z 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej²⁰ utrzymano w mocy część obowiązujących unormowań z zakresu opieki społecznej, m.in. ustawę o opiece społecznej. Jednocześnie dekretem tym uchylono moc obowiązującą prawie wszystkich przepisów prawa obcego i dzielnicowego w zakresie opieki społecznej (art. 3), utrzymano jedynie unormowania dotyczące opieki nad kalekami i o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa w odniesieniu do osób nieletnich do lat 17 (art. 4).

Dnia 28 lutego 1950 r. problematyka opieki społecznej (pomocy społecznej) w ograniczonym zakresie przekazana została z Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej do Ministerstwa Zdrowia²¹, a w całym zakresie w 1960 r.²² Warto zauważyć, że na powyższym akcie kończy się ustawowa regulacja zagadnień opieki społecznej w Polsce Ludowej. Pozostałe regulacje tej sfery życia przeprowadzane były już aktami niskiego rzędu

¹⁸ Ustawa z 25 lipca 1924 r. o zawieszeniu mocy obowiązującej ustawy z 6 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej w województwach poznańskim i pomorskim (Dz. U. Nr 73, poz. 716).

¹⁹ Analogiczny pogląd wyraża W. Muszalski, *Prawo...*, s. 156.

²⁰ Dz. U. Nr 65, poz. 389 (zm. Dz. U. z 1950 r. Nr 6, poz. 49).

²¹ Ustawa z 4 lutego 1950 r. o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi (Dz. U. Nr 6, poz. 49).

²² Ustawa z 13 kwietnia 1960 r. o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzenia i opieki społecznej (Dz. U. Nr 20, poz. 119 z późn. zm.); w art. 13 tej ustawy stanowiło się, że właściwość Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sprawach pomocy społecznej, zawodowej rehabilitacji inwalidów przechodzi do zakresu działania Ministra Zdrowia, którego urząd przekształca się w urząd Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

– okólnikami i instrukcjami. W tym miejscu należy przypomnieć, że w wytycznych ustrojowych państwa socjalistycznego nie było miejsca dla opieki społecznej i przewidywano jej zanik²³. Założenia te starano się wdrażać w życie z pewnym powodzeniem w latach 1950–1958, jednakże począwszy od 1959 r. widziano miejsce dla opieki społecznej²⁴, z tym że w dalszym ciągu nie eksponowano tej sfery życia społecznego, a uzewnętrznienie tego zjawiska ujawniało się w przyjmowanych unormowania prawnych. Formalnie w dalszym ciągu obowiązywała ustawa o opiece społecznej, jednakże w praktyce stosowane były unormowania prawa powielaczowego – instrukcje i okólniki²⁵. Sytuacja taka spowodowała m.in. to, że w literaturze pojawiały się głosy o utracie mocy obowiązującej powyższej ustawy nawet bez jej uchylenia na zasadzie *desuetudo*²⁶. Stosownie do tych unormowań problematyka opieki społecznej (pomocy społecznej) realizowana była przez administrację państwową. W niewielkim zakresie zadania te realizowane były przez podmioty niepubliczne, w tym w szczególności przez związki wyznaniowe²⁷. Na szczeblu administracji centralnej problematyka ta wchodziła w zakres zadań ministra zdrowia i opieki społecznej, natomiast bezpośrednim wykonawcą był wojewoda działający za pośrednictwem wydziału zdrowia i opieki społecznej. Począwszy od 1975 r. sytuacja uległa zmianie o tyle, że w zakładach opieki zdrowotnej funkcjonował dział służb społecznych, a w ramach wojewódzkiego szpitala zespólnego – wojewódzki ośrodek opiekuna społecznego²⁸.

Szczególną rolę w zakresie funkcjonowania pomocy społecznej odgrywali powiatowi (miejscy i dzielnicowi) opiekunowie społeczni, którzy działali w oparciu o sieć terenowych opiekunów społecznych. Opiekunowie społeczni bezpośrednio organizowali i prowadzili – w ramach obowiązujących przepisów – akcje pomocy społecznej, natomiast terenowi

²³ W. Muszalski, *Prawo...*, s. 156; I. Sierpowska, *Prawo...*, s. 16.

²⁴ Zob. tezy programowe w sprawie podstawowych kierunków działania pomocy społecznej w planach długofalowych, Opracowanie MZiOŚ, Warszawa 1966.

²⁵ Na występowanie tego zjawiska zwracała uwagę J. Szumlicz, *Pomoc...*, s. 45–46.

²⁶ T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli* (w:) *System prawa administracyjnego*, t. IV, Ossolineum 1980, s. 130; H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 52; L. Kaczyński, *Renta socjalna*, Gdańsk 1989, s. 52. Przeciwno takiemu pogładowi przeciwstawiał się NSA, zob. wyrok NSA z 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 36; zob. też J. Borkowski, głos w dyskusji (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, pod red. A. Błasia, Wrocław 1997, s. 18.

²⁷ C. Martysz, *Rola związków wyznaniowych w sferze administracji świadczącej* (w:) *Regulacja prawna administracji świadczącej*, pod red. K. Podgórskiego, Katowice 1985, s. 124.

²⁸ T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb...*, s. 132.

opiekunowie społeczni zajmowali się rozpoznawaniem potrzeb obywateli i organizowaniem odpowiednich form pomocy²⁹.

Zakres świadczeń udzielanych osobom potrzebującym obejmował w zasadzie dwa typy: pomoc zakładową (instytucjonalną) oraz pozazakładową (środowiskową). W ramach pomocy środowiskowej dawały się wyróżnić zasiłki (okresowe, stałe) i zapomogi pieniężne³⁰. Cechą charakterystyczną realizacji tych świadczeń było wprowadzenie zasady, że podstawą przyznania pomocy jest wywiad środowiskowy³¹. Istotne kontrowersje istniały, gdy idzie o charakter prawny rozstrzygnięć podejmowanych przez uprawnione podmioty. Wątpliwości wynikały z tego, że świadczenia z pomocy społecznej przyznawane były nie na podstawie postanowień ustawy o opiece społecznej, lecz aktów znacznie niższego rzędu – zarządzeń i instrukcji. Z tego powodu w literaturze wystąpiły rozbieżności stanowisk. Część autorów postulowała, aby podstawą decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej były samoistne akty naczelných organów administracji³², natomiast zdecydowana większość opowiadała się za ustawową podstawą prawną decyzji administracyjnych i w sprawach z zakresu pomocy społecznej podstawą taką winny być postanowienia ustawy o opiece społecznej i dekretu z 22 października 1947 r.³³

Przedstawiony stan prawny w zakresie pomocy społecznej obowiązywał do 1990 r., jednakże wzbudzał on istotne zastrzeżenia. Stały się one jeszcze poważniejsze wraz z nowelizacją w grudniu 1989 r. Konstytucji³⁴ i wprowadzeniem do niej zasady państwa prawnego. W tej sytuacji nie-

²⁹ Zob. uchwałę Nr 92 Rady Ministrów z 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych (M. Pol. Nr 32, poz. 145) i zarządzenie MZiOS z 27 listopada 1959 r. w sprawie zadań opiekunów społecznych (M. Pol. Nr 93, poz. 494).

³⁰ Bliżej na ten temat T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb...*, s. 135 i n.; S. Nitecki, *Zaspokajanie potrzeb socjalnych obywateli przez organizację społeczne (w): Regulacja prawna administracji świadczącej...*, s. 104 i n.; S. Golińska, I. Topińska, *Pomoc...*, s. 14–15. Pomoc społeczna obejmowała swoim zakresem ponad 1,1 miliona osób, tj. ok. 3% ogółu mieszkańców.

³¹ Zob. Instrukcja Nr 58/60 MZiOS z 30 grudnia 1960 r. w sprawie wywiadów społecznych (Dz. Urz. MZiOS z 1961 r. Nr 1, poz. 6) zmieniona Instrukcją Nr 16/76 MZiOS z 26 października 1976 r. w sprawie wywiadów społecznych (Dz. Urz. MZiOS z 1976 r. Nr 21, poz. 75).

³² Zob. A. Jaroszyński, glosa do wyroku NSA z 27 kwietnia 1981 r., SA/767/81, O-M-T 1982, nr 4–5; Z. Janowicz, w glosie do powyższego wyroku, OSPiKA 1983, z. 3; E. Kulesza, *Rozstrzyganie spraw z zakresu pomocy społecznej w świetle zasad ustalających podstawy prawne decyzji administracyjnych*, Acta Universitatis Lodzianensis „Folia Iuridica” 1983, nr 14, s. 79–91.

³³ Zob. M. Niezgódka-Medkova, *Rozstrzyganie spraw z zakresu pomocy społecznej a podstawa prawna decyzji administracyjnych*, PiP 1983, z. 3, s. 101–106; M. Mincer, glosa do wyroku NSA z 29 kwietnia 1983 r., SA/Wr 298/83, OSPiKA 1984, z. 7–8, poz. 141; S. Nitecki, *Zaspokajanie...*, s. 110.

³⁴ Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

zbędne było uruchomienie działań zmierzających do uchwalenia ustawy o pomocy społecznej. Dodatkowo do względów natury prawnej dołączyły się potrzeby wynikające z uwarunkowań społeczno-politycznych. Co prawda pierwsze działania zmierzające do uchwalenia ustawy o pomocy społecznej podejmowano już w 1959 r. poprzez wpisanie do programu prac rządu przygotowania takiego projektu ustawy, jednakże rząd z tego obowiązku się nie wywiązał. Ponownie do prac nad ustawą powrócono w 1986 r., kiedy to w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej przygotowano „Założenia ustawy o pomocy społecznej”, które Rada Ministrów przyjęła i przesłała do Marszałka Sejmu jako „zamiar inicjatywy ustawodawczej”³⁵.

Jak już wspomniano, istotną rolę dla uchwalenia ustawy o pomocy społecznej miały zmiany roku 1989. W tym samym roku w resorcie pracy przygotowano nowy projekt ustawy o pomocy społecznej i – co warto podkreślić – działania te prowadzone były przed przeniesieniem omawianej problematyki do kompetencji ministra pracy i polityki socjalnej. Przeniesienie to nastąpiło mocą ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu ministrowi pracy i polityki socjalnej z zakresu działania ministra zdrowia i opieki społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej³⁶. Równocześnie wiosną 1990 r. miejskie i gminne rady narodowe działające na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁷ powoływały do życia gminne (miejskie) jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej, które przejmowały wszystkie zadania z zakresu pomocy społecznej. Stosownie do postanowień art. 26 ust. 4 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁸ tak powołane ośrodki pomocy społecznej miały działać co najmniej do 31 grudnia 1991 r.

Sytuacja prawna w zakresie pomocy społecznej uległa istotnej zmianie z chwilą przyjęcia 29 listopada 1990 r. ustawy o pomocy społecznej³⁹. Jej wejście w życie 16 stycznia 1991 r. spowodowało zamknięcie w polskim prawodawstwie dotyczącym pomocy społecznej okresu, w którym – pomimo formalnego obowiązywania ustawy o opiece społecznej – stosowane były

³⁵ Za H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 56.

³⁶ Dz. U. Nr 29, poz. 172.

³⁷ Ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 z późn. zm.).

³⁸ Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

³⁹ Dz. U. Nr 87, poz. 506.

akty o niższym charakterze prawnym⁴⁰. Powyższe odejście od stosowania aktów wewnętrznych administracji w sferze pomocy społecznej nie okazało się trwałe, ponieważ już wiosną 1991 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej przyjęto wytyczne, mocą których przyznawano pomoc w formie dodatków mieszkaniowych⁴¹. Należy zaznaczyć, że w późniejszym okresie nie korzystano z tej formy regulacji prawnej.

Z perspektywy kilkunastu lat obowiązywania ustawy o pomocy społecznej można zauważyć, że jest to jeden z najczęściej nowelizowanych aktów prawnych. Powodów tego stanu rzeczy było kilka: konieczność dostosowania ustawy do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, w których ta ustawa funkcjonowała, wzrost liczby osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej i rozszerzanie się sfery ubóstwa; zmiany w zakresie stosowanej polityki świadczeń spowodowane ograniczonymi środkami, jakimi dysponowało państwo na realizację tych celów i wprowadzanie nowych rozwiązań związanych ze zmieniającymi się trendami w zakresie pomocy społecznej; zmiany w zakresie organizacji administracji samorządowej (przywrócenie powiatów i nowa organizacja administracji w województwach) oraz ewidentne błędy w przyjmowanych unormowaniach, które wymagały szybkiej korekty i uchwalenia nowej ustawy. Liczne nowelizacje samej ustawy komplikowały również proces przygotowywania do niej aktów wykonawczych. Można powiedzieć, że już pierwsze z nich zwiastowały późniejsze kłopoty w tym zakresie. Stosownie bowiem do postanowień art. 56 ust. 1 u.p.s. akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy o opiece społecznej miały obowiązywać przez miesiąc od dnia wejścia w życie ustawy, o ile nie były z nią sprzeczne. Jak się okazało, pierwsze akty wykonawcze wydano dopiero 9 kwietnia 1991 r., czyli z prawie dwumiesięcznym opóźnieniem. Kazus ten był jedynie zwiastunem późniejszych zachowań organu zobowiązanego do wydawania rozporządzeń (ministra pracy i polityki socjalnej), ponieważ np. rozporządzenie z 15 września 2000 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁴² wydano po upływie blisko rocznego okresu od utraty mocy obowiązującej wcześniejszego rozporządzenia regulującego problematykę

⁴⁰ A. Miruć, *O istocie...*, s. 29–30.

⁴¹ Wytyczne nr 5 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 28 lutego 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania przez ośrodki pomocy społecznej pomocy finansowej na wydatki mieszkaniowe w okresie od 1 marca 1991 r. do 30 czerwca 1991 r. Wytyczne te były przedłużane do końca 1992 r.

⁴² Dz. U. Nr 82, poz. 929.

domów pomocy społecznej⁴³. Sytuacja taka stwarzała stan swoistej próżni prawnej, co nie tylko utrudniało organom pomocy społecznej prawidłowe wykonywanie zadań, ale w niektórych przypadkach powodowało, że osoby ubiegające się o świadczenia, np. o umieszczenie w domu pomocy społecznej, nie mogły z tego skorzystać w sposób zgodny z przepisami prawa, ponieważ ich nie było, a unormowania zawarte w ustawie nie były w tym zakresie wystarczające.

W ramach licznych nowelizacji ustawy dadzą się wyróżnić takie formy, które przyczyniały się do istotnej zmiany unormowań obowiązujących w sferze pomocy społecznej. Pierwsza taka nowelizacja miała miejsce w 1992 r.⁴⁴ Rozszerzeniu uległ wówczas zakres zadań gminy realizowanych jako zadanie własne, poprzez przeniesienie z zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizacji takich świadczeń jak: pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie, usługi opiekuńcze świadczone osobom w rodzinie czy przyznanie zasiłku celowego z tytułu zdarzenia losowego. Na uwagę zasługuje fakt, że wraz z rozszerzeniem zakresu zadań własnych realizowanych przez gminę nie uległy zmianie unormowania dotyczące środków finansowych na ich wykonywanie, co w znaczny sposób pogarszało sytuację finansową gmin⁴⁵. Obok nowego unormowania zakresu zadań własnych gminy nowelizacja ta obejmowała jeszcze zagadnienia dotyczące zasad przyznawania i wysokości niektórych świadczeń, np. zasiłku okresowego czy stałego, oraz zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej.

Kolejna duża nowelizacja ustawy o pomocy społecznej miała miejsce w 1996 r.⁴⁶ Zmiany były głębokie i przyczyniły się do nowego spojrzenia na miejsce pomocy społecznej w systemie środków służących wsparciem osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. W wyniku tej nowelizacji zmieniono zasady ustalania kryterium dochodowego osoby i rodziny

⁴³ Stosownie do postanowień art. 148 ustawy z 24 lipca 1998 r. w sprawie zmiany niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.) akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnień zmienionych tą ustawą obowiązywały do dnia przyjęcia nowych, nie dłużej niż do 30 września 1999 r.

⁴⁴ Zob. ustawa z 1 sierpnia 1992 r. w sprawie zmiany ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 3210).

⁴⁵ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 196–198.

⁴⁶ Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 100, poz. 459) i nowelizacja tej ustawy ustawą z 6 grudnia 1996 r. w sprawie zmiany ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 687).

uprawniającego do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej. Ponadto wprowadzono nowe świadczenia, a mianowicie rentę socjalną, gwarantowany zasiłek okresowy oraz specjalny zasiłek celowy i specjalny zasiłek okresowy, a także zmieniono unormowania dotyczące zasiłku stałego, a zatem w istotny sposób rozszerzono paletę świadczeń z pomocy społecznej i to świadczeń mających status publicznego prawa podmiotowego. W ramach tych nowelizacji wprowadzono też do ustawy unormowania zawierające delegacje ustawowe dla organów stanowiących w gminach do wydawania przepisów gminnych w sferze pomocy społecznej oraz zmieniono unormowania dotyczące osób uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych poprzez rozszerzenie kręgu osób, które mogą takie decyzje wydawać z upoważnienia organu stanowiącego i kontrolnego w gminie. Wprowadzono nowe zasady ustalania odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, a także sprecyzowano obowiązki ciężące na pracownikach socjalnych i wprowadzono wymogi formalne, jakie muszą spełniać pracownicy socjalni i osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi w sferze pomocy społecznej.

Kolejne zmiany w ustawie o pomocy społecznej pochodzą z okresu wprowadzania reformy ustrojowej państwa, tj. przywrócenia powiatów i utworzenia województw samorządowych, czyli z roku 1998⁴⁷. Zmieniono wówczas zakres spraw wchodzących w materię ustawy, gdyż z resortu oświaty przeszły do pomocy społecznej sprawy dotyczące pomocy rodzinie, w tym: kwestie ustanawiania rodzin zastępczych, pomoc na usamodzielnienie dla osób opuszczających rodziny zastępcze i niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz problematyka instytucjonalnej pomocy rodzinie, w tym wszystkie typy placówek opiekuńczo-wychowawczych. Wprowadzenie tej problematyki do ustawy o pomocy społecznej nie tylko rozszerzyło zakres spraw normowanych tą ustawą, ale także zmieniło sytuację prawną osób korzystających z tej formy wsparcia ze strony państwa. Znaczenie tych zmian polegało także na tym, że w ich następstwie powiat stał się podmiotem wykonującym zadania z zakresu pomocy społecznej, a były one określone w sposób szeroki z naciskiem na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Jeśli chodzi o województwo samorządowe, to dla tego typu jednostki samorządu terytorialnego przewidziano pełnienie innej funkcji, a mianowicie podmiotu, który wykonuje zadania z zakresu profilaktyki pomocy społecznej, jak również współuczestniczy

⁴⁷ Zob. ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

w organizowaniu infrastruktury pomocy społecznej oraz w podnoszeniu kwalifikacji kadr pomocy społecznej.

Istotna zmiana w zakresie prawa do pomocy społecznej wprowadzona była w ustawie o administracji rządowej w województwie⁴⁸ i w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych⁴⁹. W wyniku tych uregulowań odwołania od decyzji podejmowanych w sprawach z zakresu pomocy społecznej trafiały wyłącznie do samorządowego kolegium odwoławczego, a wojewoda został pozbawiony możliwości uczestniczenia w prowadzonych postępowaniach administracyjnych⁵⁰. Z unormowań tych wynika, że wojewoda jest organem nadzoru nad standardami świadczenia usług i kwalifikacji kadr zatrudnionych w podmiotach pomocy społecznej.

Praktyka funkcjonowania pomocy społecznej w 1999 r. w stosunkowo szybki sposób zweryfikowała przyjęte unormowania, ponieważ już z początkiem 2000 r.⁵¹ powstały dwie ustawy, mocą których zmieniono ustawę o pomocy społecznej. W wyniku tych nowelizacji przekształceniu uległ charakter zadań wykonywanych przez powiaty i praktycznie wszystkie zadania powiatu z zakresu administracji rządowej stały się zadaniami powiatu. Rozszerzono zadania powiatu poprzez wprowadzenie do systemu pomocy społecznej opieki nad rodziną i dzieckiem. W wyniku przyjęcia powyższych unormowań zmianie uległy również zasady funkcjonowania administracji publicznej w powiecie, ponieważ rozszerzony został krąg

⁴⁸ Zob. ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.).

⁴⁹ Zob. ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 97, poz. 856 z późn. zm.).

⁵⁰ Zagadnienie to w praktyce wywołało liczne komplikacje, ponieważ w literaturze zgłaszano odmienne poglądy, np. W. Chruścielewski, *Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według k.p.a.*, PiP 1996 r., z. 6, które znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. wyrok NSA z 14 grudnia 1999, I SA 1056/99, Lex nr 47397. Pogląd przedstawiony przez W. Chruścielewskiego oraz w tym wyroku NSA nie spotkał się z powszechną aprobatą, czego przykładem są głosy. M. Kulesza, *Czy będzie rewizja nadzwyczajna?*, Rzeczpospolita, 15 września 1999 r. W następstwie występującego podziału stanowisk uchwalona została ustawa z 2 marca 2000 r. w sprawie zmiany ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 22, poz. 268), mocą której przyjęto kompromisowe rozstrzygnięcie, że decyzje rozpatrzone w drugiej instancji przez wojewodę i samorządowe kolegium odwoławcze są wydane przez organ właściwy. Jednocześnie w sposób precyzyjny ustalono, że samorządowe kolegium odwoławcze jest właściwym organem wyższego stopnia w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

⁵¹ Zob. ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136 z późn. zm.) i ustawę z 18 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 19, poz. 238).

osób mogących wydawać decyzje administracyjne z upoważnienia starosty i zakres uprawnień nadzorczych starosty nad powiatowymi jednostkami organizacyjnymi w sferze pomocy społecznej. Przedmiotem powyższych nowelizacji ustawy o pomocy społecznej były również zagadnienia terminologiczne oraz dotyczące ustalenia właściwości miejscowej gminy w sprawach pomocy społecznej.

Kolejne zmiany miały miejsce w 2001 r.⁵² Ich przedmiotem były zagadnienia terminologiczne, kolejny raz zmieniano też unormowania dotyczące przyznawania świadczeń w ramach opieki nad dzieckiem i rodziną. W szczególności zmieniono regulacje dotyczące rodzin zastępczych i zakresu pomocy otrzymywanej przez te rodziny, jak również dokonano korekty unormowań związanych z usamodzielnianiem wychowanków opuszczających rodziny zastępcze i niektóre placówki pomocy społecznej. Wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego. W drodze przywoływanych zmian ustawy określono nowe kryteria, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o takie świadczenia, jak zasiłek stały, renta socjalna, gwarantowany zasiłek okresowy. Wprowadzono nowe świadczenie w postaci macierzyńskiego zasiłku okresowego i jednorazowego. Nadano nową treść wielu przepisom, i choć zmiany te miały charakter kosmetyczny, to ich wymowa była jednoznaczna: otóż ich skutkiem miało być ograniczenie kręgu osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej poprzez obniżenie kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania określonej formy świadczenia, np. zasiłek stały. Zaostrzono też kryteria uprawniające do otrzymania określonej formy świadczenia, np. w przypadku gwarantowanego zasiłku okresowego. Mocą ustawy z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁵³ do systemu pomocy społecznej wprowadzono nową instytucję zmierzającą do aktywizacji osób znajdujących się w trudnej sytuacji poprzez reintegrację społeczną i zawodową, za pomocą której będą w stanie samodzielnie zaspokajać własne potrzeby i zostaną wyprowadzone z systemu pomocy społecznej. Zgodnie z ustawą z 23 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej⁵⁴ zmieniono zakres

⁵² Zob. ustawę z 8 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 72, poz. 748) oraz ustawę z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 154, poz. 1792).

⁵³ Dz. U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

⁵⁴ Dz. U. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.

świadczeń realizowanych w pomocy społecznej – od 1 października 2003 r. renty socjalne przekazano do systemu zaopatrzenia społecznego realizowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Uchwaleniem 12 marca 2004 r. ustawy o pomocy społecznej⁵⁵ zakończył się dotychczasowy okres w rozwoju prawodawstwa w zakresie pomocy społecznej. Ustawa ta jest wyrazem nie tylko działań zmierzających do dostosowania unormowań prawnych obowiązujących w Polsce do wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej, do której Polska wstąpiła 1 maja 2004 r., ale także stanowi ważny etap w rozwoju pomocy społecznej w Polsce. W następstwie tej regulacji wzmocnieniu uległa pozycja jednostek samorządu terytorialnego⁵⁶ wykonujących zadania z omawianego zakresu, zwłaszcza w zakresie zadań własnych. Istotną zmianą było przeniesienie wielu świadczeń – zasiłek stały z tytułu opieki nad dzieckiem, zasiłek okresowy gwarantowany, pomoc z tytułu urodzenia dziecka – do systemu świadczeń rodzinnych. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana⁵⁷, jednakże poprawki nie miały charakteru rewolucyjnego i nie prowadziły ani do zmiany zakresu świadczeń, ani kręgu osób uprawnionych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że ustawodawca nie umiał się zdecydować na zmianę zakresu zadań samorządu województwa, ponieważ unormowania rozszerzające zakres jego kompetencji najpierw odsunięto w czasie, a następnie uchylono⁵⁸. Świadczy to o braku wizji rozwoju tej dziedziny życia społecznego i o chwiejności zajmowanego stanowiska.

1.2. Pojęcie pomocy społecznej

Omówiona powyżej historia pomocy społecznej pozwala stwierdzić, że pomoc społeczna jest tą instytucją, która zastąpiła opiekę społeczną.

⁵⁵ Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

⁵⁶ Zakres zadań własnych gminy uległ znacznemu rozszerzeniu.

⁵⁷ Ostatnia nowelizacja nastąpiła ustawą z 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320).

⁵⁸ Zob. art. 29 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm.), którego wejście w życie zostało przesunięte o rok ustawą z 16 grudnia 2005 r. zmieniającą ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 267, poz. 2257), następnie ustawą z 15 grudnia 2006 r. zmieniającą ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 251, poz. 1848) został uchylony.

Ustalenie zakresu pojęcia pomocy społecznej musi zatem zostać poprzedzone rozważaniami poświęconymi opiece społecznej, tym bardziej że współcześnie ustawodawca również posługuje się tym pojęciem w obowiązujących aktach prawnych⁵⁹. Termin ten został zdefiniowany w art. 1 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej⁶⁰. Według tego przepisu opieką społeczną jest zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą. Określone we wskazanej ustawie pojęcie opieki społecznej pozostaje w dalszym ciągu aktualne i oznacza działania związane tylko z zaspokajaniem niezbędnych potrzeb osób, które nie są w stanie uczynić tego samodzielnie⁶¹. Tym samym opieka społeczna nastawiona jest jedynie na zaspokajanie potrzeb bytowych osób, a inne działania nie stanowią o jej istocie bądź nie są w jej ramach przewidziane⁶².

Pojęcie pomocy społecznej wprowadzono do polskiego ustawodawstwa ustawą o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. Oznacza ono instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnej sytuacji, której nie mogą pokonać, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia (pierwotnie środki)⁶³. Pojęcie to obejmuje zatem nie tylko zaspokajanie niezbędnych potrzeb bytowych czy życiowych, ale także działania zmierzające do przezwyciężenia trudnej sytuacji, w jakiej znajduje się osoba czy rodzina.

Oznacza to, że pojęcie pomocy społecznej ma szerszy charakter i swoim zakresem obejmuje także pojęcie opieki społecznej, czyli każda opieka społeczna będzie pomocą społeczną, natomiast nie każda pomoc społeczna będzie opieką społeczną⁶⁴.

Współczesne państwo i działające w jego imieniu organy powołane są do realizacji różnych funkcji, w tym do udzielania wsparcia osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji. Funkcja ta regulowana

⁵⁹ Zob. np. art. 239 pkt 1 lit. a ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270).

⁶⁰ Dz. U. Nr 92, poz. 726 z późn. zm.

⁶¹ D.M. Piekut-Brodzka, *Aspekty etyczne pracy socjalnej i pomocy społecznej*, PiZS 1993, nr 8, s. 54.

⁶² I. Sierpowska, *Prawo...*, s. 19–20. W literaturze obcej pojęcie opieki społecznej utożsamiane jest niekiedy z ubezpieczeniami społecznymi, zob. w tym zakresie M. Mikkola, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Europie – prawem człowieka i prawem podstawowym* (w:) *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych*, pod red. A.M. Świątkowskiego, Kraków 2005, s. 122.

⁶³ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z 9 listopada 1990 r. o pomocy społecznej i art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

⁶⁴ Analogicznie I. Sierpowska, *Prawo...*, s. 20.

jest przepisami wchodzącymi w skład socjalnego prawa publicznego⁶⁵. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zabezpieczenie społeczne przewidziane postanowieniami art. 67 ust. 1 Konstytucji⁶⁶ obejmuje swoim zakresem ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną⁶⁷, jednakże ta ostatnia zajmuje tu pozycję szczególną, a mianowicie pełni rolę uzupełniającą w stosunku do ubezpieczeń społecznych oraz zaopatrzenia społecznego i jest skierowana tylko do tych, którzy nie zostali objęci świadczeniami przewidzianymi ubezpieczeniami społecznymi i zaopatrzenia społecznego⁶⁸.

Takie spojrzenie na pomoc społeczną występuje w literaturze niemieckiej, w której stanowi ona system bazowy zabezpieczenia społecznego, pełniący rolę tzw. dolnej sieci, czyli ma wychwytywać wszystkie te przypadki, które „przeleciały przez oczka sieci górnej”. Do zadań pomocy społecznej należy udzielenie wsparcia w szczególnie trudnych sytuacjach każdemu, kto z niego nie skorzystał z tytułu szczególnych systemów zabezpieczenia społecznego oraz pomoc w rozwoju osobistym, np. w stosunku do niepełnosprawnych czy nieprzystosowanych⁶⁹.

Zatem pomoc społeczną można ujmować jako instytucję polityki społecznej państwa, za pomocą której organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego realizują nieekwiwalentne świadczenia na rzecz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie przezwyciężyć, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia.

W ramach tak sformułowanej definicji zauważalne są następujące elementy pomocy społecznej:

⁶⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 431.

⁶⁶ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶⁷ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2001, s. 30 czy też W. Koczur (w:) *Polityka społeczna w okresie transformacji*, pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, M. Zralek, Katowice 2000, s. 117–145; J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 235, 272; zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK 1996, s. 416 czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK 2001, s. 252; też K. Kolański, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, PiP 1999, z. 5, jednakże autor ten wskazuje zarazem, że Konstytucja w tym przepisie posłużyła się pojęciem zabezpieczenia społecznego w wąskim znaczeniu, obejmującym instytucje przezorności społecznej oparte na konstrukcji praw podmiotowych. Poza jego zakresem pozostaje w zasadzie pomoc społeczna, do istoty jej należy bowiem uniwersalny zakres oddziaływania; K. Kolański, *Prawo...*, s. 137.

⁶⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK 1996, s. 416.

⁶⁹ H. Zacher, *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985, s. 50; analogicznie na zagadnienie to spogląda F. Ehemann (w:) *Sozialrecht*, pod red. H. Plagemann, München 2003, s. 1112–1113.

- pomoc społeczna jest zadaniem stojącym przed organami administracji publicznej,
- adresatami działań są osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, które nie są w stanie jej samodzielnie przezwyciężyć,
- przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne nie mają charakteru ekwiwalentnego.

Pomoc społeczna w przedstawionym rozumieniu może być rozpatrywana w ujęciu pozytywnym i negatywnym, jak również w znaczeniu szerokim i wąskim⁷⁰.

Ujęcie pozytywne sprowadza się do wskazania sfer aktywności państwa i działających w jego imieniu podmiotów, które będą zaliczane do pomocy społecznej w powyższym rozumieniu. Wyznaczane jest ono treścią obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, a zatem to stan prawny będzie decydował o tym, jakie sfery aktywności państwa zaliczane będą do pomocy społecznej.

Ujęcie negatywne pomocy społecznej będzie obejmowało te sfery aktywności państwa, które pozornie odpowiadają wskazanemu powyżej rozumieniu pomocy społecznej, jednakże nie będą do niej zaliczane. W zakres ujęcia negatywnego pomocy społecznej będą wchodziły świadczenia ze strony państwa na rzecz poszczególnych grup zawodowych, np. policjantów⁷¹, zawodowych wojskowych⁷², pracowników służby więziennej⁷³, nauczycieli⁷⁴

⁷⁰ Na ujęcie wąskie i szerokie pomocy społecznej uwagę zwraca Z. Leoński, *Zarys...*, s. 432–433.

⁷¹ Zob. art. 88–98 ustawy z 6 kwietnia 1991 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.), jak również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 100, poz. 918 z późn. zm.) czy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1468).

⁷² Zob. art. 73 ust. 1 pkt 1, art. 84 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 5 października 2005 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania nagród i zapomóg żołnierzom zawodowym (Dz. U. Nr 206, poz. 1718).

⁷³ Zob. art. 74 oraz art. 85–95 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.) czy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9 września 1997 r. w sprawie określenia rodzaju i zakresu świadczeń socjalnych i bytowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz członków ich rodzin (Dz. U. Nr 120, poz. 764).

⁷⁴ Zob. art. 54, art. 61 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 16 maja 2001 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej (Dz. U. Nr 56, poz. 585 z późn. zm.).

czy żołnierzy odbywających służbę zasadniczą⁷⁵ itp. w zakresie pomocy na pokrycie wydatków mieszkaniowych czy udzielanej im pomocy socjalnej, ponieważ nie są to świadczenia zmierzające do zaspokojenia niezbędnej potrzeby, której osoba bądź rodzina nie jest w stanie zaspokoić przy wykorzystaniu własnych środków, lecz forma wsparcia ze strony państwa zmierzająca do stworzenia lepszych warunków wykonywania służby czy zawodu.

Pomoc społeczną można widzieć wąsko – *sensu stricte* i szeroko – *sensu largo*⁷⁶. Wąskie ujęcie pomocy społecznej wiąże się z aktem normatywnym poświęconym tej problematyce, czyli z ustawą o pomocy społecznej i zamieszczonymi w niej regulacjami dotyczącymi zasad ogólnych i celów, rodzaju świadczeń oraz zasad i trybu ich udzielania, organizacji pomocy społecznej i reguł związanych z postępowaniem kontrolnym⁷⁷. Szerokie ujęcie pomocy społecznej wiąże się z wszelkimi unormowaniami, za pomocą których ze środków publicznych przyznawane są nieekwiwalentne świadczenia służące zaspokajaniu niezbędnych potrzeb osób czy rodzin, które własnym staraniem nie są w stanie przezwyciężyć występującej potrzeby. W skład tak rozumianej pomocy społecznej zalicza się m.in. takie ustawy, jak: ustawę z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych⁷⁸, ustawę z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁷⁹, ustawę z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁸⁰, ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸¹, ustawę z 27 sierpnia

⁷⁵ Zob. art. 118–136 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.), a także rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania i wypłacania zasiłków na utrzymanie członków rodziny osobom spełniającym powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 180, poz. 1857) czy rozporządzenie Rady Ministrów z 18 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu pokrywania należności i opłat mieszkaniowych osobom spełniającym powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz członkom ich rodzin (Dz. U. Nr 116, poz. 1238 z późn. zm.).

⁷⁶ Powyższy podział można wywieść z rozważań Z. Leońskiego, *Zarys...*, s. 440 i n.

⁷⁷ Do tego ujęcia zaliczyć należy także ustawę z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie żywienia” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259), ponieważ przewidziane tą ustawą świadczenia realizowane są na podstawie unormowań ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁸ Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm. O związaniu regulacji dotyczących dodatków mieszkaniowych z pomocą społeczną pisałem już w pracy: *Dodatki mieszkaniowe w orzecznictwie samorządowych kolegiów odwoławczych i sądu administracyjnego* (w:) *Rola współczesnej administracji publicznej. Orzecznictwo sądowno-administracyjne w sprawach samorządowych*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 1997, z. 1, s. 95–96, jak również wspólnie z K. Podgórskim w głosie do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 25 października 1995 r., K 4/95, Sam. Teryt. 1996, nr 10, s. 65 i n.

⁷⁹ Dz. U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.

⁸⁰ Dz. U. Nr 122, poz. 1149 z późn. zm..

⁸¹ Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

nia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁸², ustawę z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁸³ czy ustawę z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży⁸⁴. Wyliczenie to nie ma charakteru zamkniętego, lecz przykładowy, wskazujący na rodzaje aktów prawnych wchodzących w skład szeroko rozumianej pomocy społecznej⁸⁵. Ustawodawca może w tym zakresie dokonywać dowolnych zmian poprzez modyfikację charakteru ustawy wymienionej w powyższym wyliczeniu, jak również dodawać nowe.

Do rozważenia pozostaje jednak kwestia wzajemnych relacji między pomocą społeczną w ujęciu wąskim i szerokim. W literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, który ustawę o pomocy społecznej uznaje za akt o charakterze generalnym (*lex generalis*), wprowadzający „zasady ogólne” stosowania pomocy społecznej, natomiast inne akty zawierające unormowania z zakresu pomocy społecznej za *lex specialis* i jako takim przyznaje im pierwszeństwo przed postanowieniami ustawy o pomocy społecznej⁸⁶. Zaprezentowany pogląd w sposób trafny wskazuje kierunek działań, w jakim mają podążać zmiany w pomocy społecznej, jednakże nie w pełni oddaje złożoność relacji zachodzących między wyodrębnionymi grupami unormowań prawnych. Należy zauważyć, że ustawa o pomocy społecznej w żadnym przepisie nie zawiera regulacji, która pozwoliłaby na uznanie tego aktu za dominujący, wśród tych które zawierają unormowania z zakresu pomocy społecznej w szerokim znaczeniu. Ustawy te również nie posiadają postanowień odsyłających do unormowań zamieszczonych w ustawie o pomocy społecznej. Wyjątkiem w tym zakresie jest ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, która w art. 2 ust. 1 pkt 2 odsyła do ustawy o pomocy społecznej w zakresie pomocy materialnej i opieki nad kobietą w ciąży.

Zatem można postawić tezę, że wymienione grupy unormowań prawnych funkcjonują obok siebie i nie występują między nimi żadne formalne relacje. Każda z ustaw wchodzących w zakres pomocy społecznej w ujęciu

⁸² Dz. U. Nr 123, poz. 776 z późn. zm.

⁸³ Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 z późn. zm.

⁸⁴ Dz. U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.

⁸⁵ R. Michalska-Badziak (w.): *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 211.

⁸⁶ Z. Leoński, *Zarys...*, s. 434–435.

szerokim zawiera całościową regulację. Przedstawiony stan faktyczny nie oznacza, że jest on prawidłowy, ponieważ jako wniosek *de lege ferenda* należy zgłosić wprowadzenie kompleksowego unormowania pomocy społecznej w jednym akcie prawnym obejmującym wszelkie nieekwiwalentne świadczenia przyznawane ze środków publicznych. W okresie przejściowym należałoby wprowadzać w odrębnych ustawach przepisy zawierające odesłania do ustawy o pomocy społecznej tak, aby akt ten faktycznie zaczął spełniać rolę aktu dominującego i wyznaczającego kierunki działania w pomocy społecznej. Rozwiązanie takie umożliwiłoby stopniowe ujednolicenie stosowanych zasad i procedur związanych z przyznawaniem poszczególnych świadczeń, jak również stanowiłoby pierwszy krok do przyjęcia kodeksu socjalnego jako aktu w sposób całościowy regulującego przyznawanie świadczeń socjalnych. Unormowanie takie przyczyniłoby się również do zmian w kształcie administracji publicznej funkcjonującej w tym zakresie, gdyż pozwoliłoby na jej usamodzielnienie i umocnienie oraz przyczyniłoby się do zmiany jej statusu i poprawy odbioru społecznego.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest sposób widzenia pomocy społecznej. W literaturze T. Kuta pomoc społeczną postrzega jako pomoc zbiorowości dla jednostki, która znalazła się w takiej sytuacji, że nie może własną pracą zaspokoić swoich potrzeb życiowych⁸⁷. Według W. Muszalskiego celem pomocy społecznej jest aktywne wsparcie potrzebujących. Pomoc może być świadczona we wszystkich przypadkach, w których jednostka nie jest w stanie sama sobie poradzić. Do jej udzielenia zobowiązane jest państwo jako forma organizacji całego społeczeństwa. Pomoc dotyczy zarówno sfery materialnej, jak i niematerialnej, a w szczególności ma służyć temu, aby korzystający z niej mógł samodzielnie przeciwstawić się trudnościom życiowym. Z jednej strony pomoc ta ma dążyć do uaktywnienia i usamodzielnienia korzystających z niej osób, aby własną pracą uzyskiwały podstawę bytu, a z drugiej ma polegać na aktywnej postawie w jej udzieleniu poprzez wyszukiwanie potrzeb i następnie dążenie do ich zaspokojenia na zasadzie równości i godności korzystającego i świadczącego. Celem pomocy społecznej nie jest zastępowanie obowiązku alimentacji i wzajemnego wspierania się członków rodziny – wsparcie ma być udzielane wtedy, gdy ich brak lub są niedostateczne stosownie do przyjętych kryteriów społecznych⁸⁸.

⁸⁷ T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb...*, s. 129–130.

⁸⁸ W. Muszalski, *Prawo...*, s. 157.

W ustawie o pomocy społecznej w art. 2 ust. 1 pomoc społeczną określa się jako instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Stosownie do unormowań zamieszczonych w art. 2 ust. 2 tego aktu prawnego pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie – na zasadach partnerstwa – z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Wydaje się, że zamieszczona w ustawie definicja pomocy społecznej w sposób właściwy oddaje istotę tego pojęcia, zatem w takim rozumieniu będzie ono stanowiło przedmiot dalszych rozważań.

1.3. Modele i miejsce pomocy społecznej w systemie prawa

1.3.1. Modele pomocy społecznej

W większości państw pomoc społeczna jest częścią zabezpieczenia społecznego i w ramach niego spełnia szczególną rolę, a mianowicie uzupełnia pozostałe formy występujące w zabezpieczeniu społecznym, czyli ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne⁸⁹. W ujęciu historycznym, jak zostało to przedstawione powyżej, pomoc społeczna ulegała przekształceniom, jak również zmieniało się jej miejsce wśród instrumentów prawnych, przy wykorzystaniu których państwo przychodziło z formą wsparcia dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji. W poszczególnych krajach pomoc społeczna spełnia jednakże odmienną funkcję i jest inaczej zorganizowana, jak również kierowana do różnych grup adresatów.

W literaturze – przy wykorzystaniu różnych kryteriów – przeprowadza się różnorodne klasyfikacje systemów pomocy społecznej⁹⁰. Zgodnie z kryterium adresata świadczeń z pomocy społecznej można wyróżnić regulacje, mocą których pomoc kierowana jest do wszystkich obywateli danego kraju niebędących w stanie własnym staraniem zaspokoić niezbędnych potrzeb oraz rozwiązania, w następstwie których pomoc adresowana jest

⁸⁹ M. Księżopolski, *Polityka społeczna...*, s. 26 i n.; W. Koczur (w:) *Polityka...*, s. 117 i n.

⁹⁰ M. Księżopolski, *Polityka społeczna...*, s. 185–187; P. Kurowski, *Pomoc społeczna w krajach OECD i w Polsce*, *Polityka Społeczna* 1998, nr 7, s. 6.

do ściśle określonych grup osób celem zaspokojenia występujących u nich potrzeb. W pierwszym przypadku można mówić o pomocy uniwersalnej, natomiast w drugim o adresowanej lub grupowej⁹¹. Pomoc w formie uniwersalnej realizowana jest w zdecydowanej większości państw, poza Grecją i Portugalią, natomiast w USA występują dwa programy uniwersalne, z których jeden dostarcza środków pieniężnych, a drugi związany jest z dystrybucją kuponów żywnościowych. Obok programów uniwersalnych występują programy adresowane, przy czym ich liczba uzależniona jest od potrzeb występujących w danym państwie. Wyjątek w tym zakresie stanowi Szwecja, ponieważ w niej programy grupowe nie występują⁹².

Sytuacja przedstawia się odmiennie w przypadku przeprowadzenia podziału na podstawie wyodrębnionych czynników. Mamy wówczas osiem grup krajów realizujących charakterystyczne dla nich modele pomocy społecznej⁹³. Selektywny system pomocy społecznej realizują Australia i Nowa Zelandia. W krajach tych nie wykształcił się system ubezpieczeń społecznych w rozumieniu występującym w Europie, z tego też powodu wszelkie świadczenia społeczne przyznawane są tak jak świadczenia z pomocy społecznej, czyli po sprawdzeniu sytuacji dochodowej osoby ubiegającej się o jego przyznanie. Świadczenia mają charakter opiekuńczy i przyznawane są na podstawie zunifikowanych standardów z uwzględnieniem kryterium dochodowego, przy czym część dochodów jest pomijana, a same świadczenia są na stosunkowo wysokim poziomie⁹⁴. Obok uniwersalnego programu pełniącego funkcje uzupełniające kluczową rolę odgrywają programy adresowane do określonych grup społecznych, takich jak młodzi bezrobotni czy młodzież rozpoczynająca pracę⁹⁵. Zadania z zakresu pomocy społecznej realizują podmioty administracji lokalnej, a także organy administracji rządowej.

Do państw mających rozbudowany system pomocy społecznej można zaliczyć USA. Przyjmuje się tu, że za zaspokajanie potrzeb materialnych każdy jest odpowiedzialny sam, może też korzystać z pomocy rodziny. Mimo takich założeń istnieją federalne programy pomocy społecznej, choć kluczową rolę odgrywają świadczenia przyznawane w ramach regu-

⁹¹ P Kurowski, *Pomoc...*, s. 6.

⁹² Tamże, s. 6.

⁹³ M. Księżopolski, *Polityka społeczna...*, s. 185–186.

⁹⁴ Tamże, s. 186.

⁹⁵ *Polityka społeczna w walce z ubóstwem. Ujęcie porównawcze*, pod red. S. Golinowskiej, Warszawa 1994.