

# POMOC SPOŁECZNA

4. WYDANIE

wprowadzenie  
Iwona Sierpowska

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

## Spis treści

Wprowadzenie .....	7
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.....	39
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego .....	147
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.....	223
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych .....	239
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej .....	245
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy .....	255
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy.....	259
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży .....	269
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 30 września 2005 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych.....	273

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych....	281
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 czerwca 2010 r. w sprawie rodzin zastępczych .....	301
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie.....	307
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą .....	315
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę.....	319
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie w ramach działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę .....	323
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej .....	327
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny .....	335
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2004 r. w sprawie specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej.....	343
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego realizowanej w szkołach wyższych .....	347

## Wprowadzenie

Problematyka pomocy społecznej jest przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin i dyscyplin nauki. Wzrost zainteresowania tą dziedziną w naukach prawnych dał się zaobserwować w ciągu ostatnich kilku lat. Bez wątplenia było to związane z zasadniczymi zmianami regulacji prawnej, które przełożyły się na przeobrażenia administracyjne i organizacyjne pomocy społecznej. Zmiany ustawodawstwa socjalnego w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu związane były z reformami gospodarczymi, akcesją Polski do Unii Europejskiej, a także ze zmianą koncepcji polityki socjalnej państwa. Skutki tych przeobrażeń wyraźnie uwidaczniają się w prawie pomocy społecznej. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.), którą następnie uzupełniono i doprecyzowano aktami wykonawczymi, była wielokrotnie nowelizowana. Jedną ze znaczących nowelizacji była ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320). Jej celem było ujednoczenie i doprecyzowanie przepisów ustawy oraz wprowadzenie rozwiązań systemowych w zakresie całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Ponadto ustawa zmieniająca umożliwiła wdrożenie rozwiązań przyjętych w dyrektywie Rady 2004/81/WE w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz. Urz. UE L 261 z 06.08.2004, s. 19; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, s. 69). Zmiana ustawy przyczyniła się również do wydania nowego rozporządzenia w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Warto także wspomnieć o ustawie z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 70, poz. 416), wprowadzającej zmiany w statusie cudzoziemców w związku z koniecznością implementacji do prawa polskiego międzynarodowych przepisów dotyczących ochrony uchodźców i bezpaństwowców. Celem zmian było wprowadzenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej kryteriów identyfikacji osób potrzebujących międzynarodowej ochrony, a także wspólnych minimalnych norm dotyczących procedur jej udzielania i pozbawiania. Zasadniczą konsekwencją zmian w statusie cudzoziemca w sferze pomocy społecznej jest rozszerzenie pomocy kierowanej dotych-

czas do uchodźców na cudzoziemców, którym przyznano tzw. ochronę uzupełniającą. Jest to subsydiarny rodzaj ochrony cudzoziemców, którzy nie spełniają przesłanek nadania statusu uchodźcy, ale powrót do kraju pochodzenia może ich narazić na poważną krzywdę, w szczególności na orzeczenie lub wykonanie kary śmierci, tortury, nieludzkie traktowanie, zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z konfliktu zbrojnego. Wśród znaczących nowelizacji ustawy o pomocy społecznej należy również wymienić ustawy z dnia 10 lutego 2010 r. i z dnia 18 marca 2010 r.<sup>1</sup> Pierwsza dokonała zmian w systemie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, ustanawiając nowy katalog ośrodków wsparcia, druga podniosła do rangi regulacji ustawowej przepisy normujące wysokość pomocy pieniężnej przyznawanej rodzinom zastępczym i publicznym placówkom rodzinnym.

Najważniejszym i najczęściej stosowanym źródłem prawa w pomocy społecznej zostało poświęcone niniejsze opracowanie, będące już czwartym, uaktualnionym wydaniem.

Prawo do pomocy społecznej nie zostało bezpośrednio wyrażone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Ustawa zasadnicza przyznaje obywatelom polskim jedynie prawo do zabezpieczenia społecznego. Przysługuje ono osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, nieposiadającym innych środków utrzymania i realizowane jest poprzez ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczną. W prawie zabezpieczenia społecznego świadczenia z pomocy społecznej są ostatnią możliwością przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych. Każda jednostka powinna zaspokajać swoje potrzeby przez dochody, jakie otrzymuje z własnej pracy, w drugiej kolejności może liczyć na odpowiednią ochronę systemu ubezpieczeń społecznych. Dopiero w ostateczności osoba lub rodzina może zostać objęta pomocą społeczną.

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. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Celem tej pomocy jest doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Co do zasady pomoc ma charakter przejściowy i zakłada aktywizację osób i rodzin z niej korzystających. Brak odpowiedniej postawy świadczeniobiorcy może być przyczyną odmowy przyznania pomocy lub jej zaprzestania. Należy dodać, że ustawa przewiduje również długotrwałe formy wsparcia kierowane do osób, które ze względu

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 229) i ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 81, poz. 527).

na wiek lub stan zdrowia nie są w stanie osiągnąć życiowej samowystarczalności. Osoba lub rodzina mogą liczyć na pomoc społeczną dopiero wtedy, gdy w pełni wykorzystają własne środki, możliwości i uprawnienia do pokonania trudnej sytuacji życiowej. Przed udzieleniem pomocy należy zatem wziąć pod uwagę środki materialne podmiotu ubiegającego się o świadczenia, a także możliwości wsparcia go przez rodzinę. Jak już zaznaczono, pomoc społeczna udzielana jest ze względu na trudne sytuacje życiowe. Jednocześnie ustawa o pomocy społecznej w art. 7 wymienia przykładowo powody powstania takich sytuacji. Są nimi: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi, trudności w przystosowaniu do życia określonych cudzoziemców (uchodźców i osób korzystających z ochrony uzupełniającej), osób opuszczających zakłady karne i całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, alkoholizm, narkomania, klęska żywiołowa i ekologiczna, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa. Nie bez przyczyny ubóstwo jako powód udzielenia pomocy społecznej zostało wymienione na pierwszym miejscu. Jest to podstawowa i jedna z najstarszych przyczyn przyznania świadczeń z pomocy społecznej. Ubóstwo często jest związane z innymi okolicznościami wywołującymi trudne sytuacje życiowe. Niewątpliwie do najbardziej znaczących należą dziś bezrobocie i bezdomność. Mimo iż ustawa nie traktuje w sposób uprzywilejowany żadnej z wymienionych w art. 7 przyczyn, w praktyce konieczne są ich klasyfikacja i ustalenie priorytetów. Uzasadnione jest względami organizacyjno-administracyjnymi, a także podziałem środków na przyznawanie poszczególnych świadczeń. Konkretnie formy pomocy – świadczenia – zostały w ustawie wymienione w katalogu zadań organów administracji publicznej.

Stosunkowo nową formą pomocy dla osób i rodzin, obowiązującą od dnia 1 stycznia 2010 r., jest udzielanie dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych<sup>2</sup>. Przez pojęcie baru mlecznego ustawodawca rozumie przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w postaci samoobsługowych, bezalkoholowych, ogólnodostępnych zakładów masowego żywienia, sprzedających całodziennie posiłki nabiałowo-jarskie. Wskazana forma stwarza nową możliwość udzielania wsparcia, niemniej dotacja do posiłków nie jest świadczeniem z pomocy społecznej. Trudno również stwierdzić, czy będzie to trwała forma pomocy, ponieważ przyznawanie dotacji odbywa się na zasadach określonych w ustawie budżetowej na dany rok.

Pomoc społeczna jest zadaniem państwa. Na organach władzy ciąży obowiązek wykonywania konstytucyjnych zadań gwarantujących ochronę jednostki w trudnych sytuacjach życiowych poprzez udzielanie jej różnych form wspar-

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. Nr 219, poz. 1706).

cia. Związane z tym obowiązki państwa ustawodawca podzielił pomiędzy różne organy. Większość zadań z zakresu pomocy społecznej powierzono samorządom terytorialnym. Po reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. pomoc społeczna stała się jednym z najważniejszych zadań gminy. Utworzenie kolejnych jednostek samorządu terytorialnego w 1998 r. spowodowało nowy podział obowiązków w dziedzinie pomocy społecznej między gminę, powiat a województwo samorządowe. Obecnie zadania te polegają na świadczeniu pomocy finansowej i rzeczowej, wykonywaniu usług oraz sporządzaniu określonych programów, planów i sprawozdań. Zadania powiatu i gminy dotyczące pomocy społecznej podzielono na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej.

Najszerze są obowiązki gmin, ponieważ jednostki te znajdują się najbliżej potrzebujących. Rola gmin w realizacji zadań pomocy społecznej jest szczególnie. W praktyce indywidualne i zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców pojawiają się i są zaspokajane przede wszystkim w środowisku lokalnym. Wspólnota samorządowa za pośrednictwem wyspecjalizowanej administracji w naturalny sposób powinna podejmować działania zmierzające do niwelowania różnic w procesie zaspokajania podstawowych potrzeb, gdy są one wywołane czynnikami niezależnymi od jednostki czy rodziny<sup>3</sup>. Zadania gminy z zakresu pomocy społecznej, w porównaniu z pozostałymi jednostkami samorządowymi, są rozległe i zróżnicowane. Jednocześnie są one nakierowane na zaspokajanie podstawowych potrzeb egzystencjonalnych jednostki. Na gminie ciąży obowiązek zapewnienia schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania każdej osobie i rodzinie, które są tego pozbawione. Udzielenie schronienia polega na przyznaniu tymczasowego miejsca noclegowego w miejscach do tego przeznaczonych, np. noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych. Gmina ma obowiązek dostarczyć jeden gorący posiłek dziennie każdej osobie, która własnym staraniem nie może tego sobie sama zapewnić. Warto dodać, że świadczenie polegające na organizowaniu posiłków wykonywane jest również poprzez zakup posiłków dla dzieci i młodzieży w czasie nauki w szkole. Swoistą grupę świadczeń niepieniężnych realizowanych przez gminy stanowią różne rodzaje usług opiekuńczych, w szczególności usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia. Osobie, która ze względu na wiek, chorobę lub z innych przyczyn wymaga pomocy innych, a jest jej pozbawiona z powodu samotności lub braku możliwości zapewnienia pomocy przez rodzinę, przysługuje wsparcie w formie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych. Do zadań gminy należy również ustalanie uprawnień do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Gminy przyznają i wypłacają m.in.: zasiłki stałe – osobom niezdolnym do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności, zasiłki okresowe, zasiłki celowe – na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej. Kolejnym świadczeniem należącym do

---

<sup>3</sup> M. Barański, *Ewolucja kompetencji i zadań gminy w zakresie pomocy społecznej w latach 1990–1995* (w: *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, red. E. Okoń-Horodyńska, Katowice 1996, s. 249.

zadań gminy jest praca socjalna. Jest to działalność zawodowa, wykonywana na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest w celu rozwinięcia aktywności życiowej podmiotów, a także zapewnienia współpracy instytucji uczestniczących w zaspokajaniu potrzeb członków społeczności lokalnych. Obecna ustawa przewiduje możliwość świadczenia pracy socjalnej na podstawie kontraktu socjalnego, a więc pisemnej umowy zawartej z osobą ubiegającą się o pomoc. Określa ona zobowiązania i uprawnienia stron, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych osoby lub rodziny. Kontrakt jawi się jako nowatorska forma aktywizacji beneficjentów, której celem jest pobudzenie świadczeniobiorcy i zaangażowanie go w działania na rzecz poprawy jego sytuacji. Podmiot zainteresowany bierze udział w redagowaniu treści kontraktu, sam wskazuje na źródła swoich problemów, ustala własne możliwości i chęci ich zwalczania. Sposób opracowywania i pisemna forma tej umowy mają wzmocnić jej skuteczność, chociażby przez przypominanie świadczeniobiorcy o jego wcześniejszych zobowiązaniach.

Podstawowe znaczenie w organizowaniu i świadczeniu pomocy społecznej w gminie mają ośrodki pomocy społecznej, wchodzące w skład lokalnej administracji samorządowej. Z uwagi na to, że najwięcej zadań w omawianej dziedzinie ustawodawca przypisał gminom, ośrodki pomocy społecznej są najczęściej pierwszym i głównym miejscem, do którego osoby będące w trudnej sytuacji zwracają się o pomoc. Ośrodki zajmują się przede wszystkim ustalaniem praw do świadczeń i ich przyznawaniem. Decyzje o przyznaniu lub odmowie udzielenia pomocy wydaje (na podstawie upoważnienia wójta) kierownik ośrodka pomocy społecznej lub inny uprawniony pracownik. Instytucjom tym przyznano również określone uprawnienia procesowe dotyczące reprezentacji osób wymagających wsparcia. Ośrodek pomocy społecznej może np. występować z wnioskami o stwierdzenie niezdolności do pracy oraz o ustalenie niepełnosprawności. Natomiast kierownik ośrodka może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne. Uprawnienia tego typu stwarzają szersze możliwości udzielania wsparcia osobom potrzebującym, które często z uwagi na swój wiek, chorobę, niepełnosprawność lub nieporadność nie są w stanie dochodzić przysługujących im praw, nie stać ich również na opłacenie pełnomocnika, który reprezentowałby ich interesy. Ponadto ośrodki zajmują się analizą zjawisk wywołujących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, a w dalszej kolejności również tworzeniem i rozbudową infrastruktury socjalnej (domów pomocy społecznej, schronisk dla bezdomnych). Przy realizacji zadań zleconych przez administrację rządową ośrodki kierują się wskazaniem wojewody, natomiast wykonując zadania własne gminy, przestrzegają ustaleń wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zadania z zakresu pomocy społecznej, które przekraczają możliwości finansowe i organizacyjne gminy, zostały powierzone powiatowi. W większości są to wyspecjalizowane obowiązki, których wykonanie wymaga fachowej wiedzy, ponadto okoliczności uzasadniające ich wypełnianie nie są tak powszechne jak w zadaniach



gminnych. Powiaty zajmują się głównie szeroko rozumianą pomocą rodzinie, w tym: specjalistycznym poradnictwem i terapią, organizowaniem opieki w rodzinach zastępczych i udzielaniem pomocy tym rodzinom oraz prowadzeniem ośrodków adopcyjno-opiekuńczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Powiat organizuje różne formy wsparcia związane z opieką nad rodziną i dzieckiem. Zgodnie z art. 71 Konstytucji RP państwo w swojej polityce społecznej i gospodarce uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Rodzina na podstawie ustawy oprócz wsparcia finansowego otrzymuje świadczenia niepieniężne w szczególności w formie: poradnictwa i terapii rodzinnej, pracy socjalnej oraz zapewnienia dzieciom opieki i wychowania poza rodziną. Poradnictwo specjalistyczne realizowane jest wobec osób i rodzin, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu problemów życiowych. Świadczenia te obejmują w szczególności poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne. Zadaniem powiatu jest również zapewnienie dziecku opieki i wychowania w rodzinie zastępczej i placówce opiekuńczo-wychowawczej. Samorząd powiatowy zajmuje się ponadto: wspieraniem rodzin naturalnych w wypełnianiu ich funkcji opiekuńczo-wychowawczych, szkoleniem kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz kandydatów do prowadzenia placówek rodzinnych.

Drugą kategorią zadań administracji powiatowej są działania integracyjne skierowane do osób mających trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu placówki opiekuńczo-wychowawczej. Przed zmianą ustawy nowelą z dnia 16 lutego 2007 r. powiaty zajmowały się również udzielaniem wsparcia osobom opuszczającym zakłady karne. Obecnie zadania te wykonują gminy. Zmianę uzasadnia zarówno charakter pomocy, jak i rola gminy jako podstawowej i najbliższej obywatelowi jednostki samorządu terytorialnego. Do świadczeń najczęściej przyznawanych osobom zwalnianym z zakładów karnych należą zasiłki celowe i praca socjalna, pozostające w kompetencji gminnych ośrodków pomocy społecznej. Szersza oferta świadczeń przyznanych przez jeden podmiot jest tu niewątpliwym udogodnieniem, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę trudniejszy dostęp do powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. W gestii powiatu pozostają nadal świadczenia w postaci poradnictwa, które mogą być kierowane również do osób opuszczających zakłady karne.

Do zadań powiatu należy również prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, mieszkań chronionych, organizacja szkoleń i doradztwa metodycznego dla kadr pomocy społecznej oraz udzielanie pomocy uchodźcom.

Administrowaniem pomocą społeczną w powiecie zajmuje się powiatowe centrum pomocy rodzinie. W mieście na prawach powiatu zamiast centrum działa miejski ośrodek pomocy rodzinie. Powiatowe centrum oraz jego kierownik mają podobne uprawnienia procesowe jak odpowiednie instytucje gminne dotyczące kierowania wniosków w sprawie niezdolności do pracy, niepełnosprawności oraz wytaczania powództw o świadczenia alimentacyjne. Kierownik centrum lub inny

pracownik upoważniony przez starostę może wydawać decyzje rozstrzygające indywidualne sprawy z zakresu pomocy społecznej. Ponieważ zadania powiatu skoncentrowane są wokół pomocy rodzinie, korespondują z tym odpowiednimi uprawnieniami jednostek organizacyjnych. I tak, kierownik centrum pomocy rodzinie może zawierać i rozwiązywać umowy cywilnoprawne z rodzinami zastępczymi w sprawach powierzenia dziecka. Ponadto współpracuje on z sądem w zakresie wychowania dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej oraz przedkłada sądowi – co najmniej raz w roku – wykaz rodzin zastępczych. Co roku sprawozdanie z działalności centrum wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej kierownik przedstawia radzie powiatu. Do zadań powiatowego centrum pomocy rodzinie należy również wspieranie starosty w nadzorowaniu rodzin zastępczych, ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Zadania, których nie są w stanie zrealizować powiaty, przekazano samorządowi województwa. Jego rolą jest przede wszystkim działalność promocyjna, programowa i inspiratorska w dziedzinie pomocy społecznej, organizowanie regionalnych jednostek pomocy społecznej oraz szkolenie kadr i prowadzenie publicznych szkół służb społecznych. W województwie samorządowym zadania z zakresu pomocy społecznej wykonują regionalne ośrodki polityki społecznej.

Należy dodać, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego opracowują i realizują odpowiednio gminne, powiatowe i wojewódzkie strategie rozwiązywania problemów społecznych, które uwzględniają szczegółowe programy pomocowe dotyczące: profilaktyki i zwalczania alkoholizmu, integracji osób z grup szczególnego ryzyka, wspierania osób niepełnosprawnych, współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nowym zadaniem gminy, powiatu i województwa samorządowego jest przygotowywanie oceny zasobów pomocy społecznej na podstawie analizy lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Ocena ta uwzględnia infrastrukturę, jaką dysponuje dana jednostka samorządowa do realizacji zadań socjalnych, i wymagane na ten cel nakłady finansowe oraz osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy. Celem przygotowania oceny jest zabezpieczenie odpowiednich środków na realizację zadań socjalnych, jest ona uwzględniana przy planowaniu budżetu na rok następny.

Zadania z zakresu pomocy społecznej wykonują również organy administracji rządowej – wojewoda i minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Wojewoda jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym zajmuje się głównie kontrolowaniem, ocenianiem i koordynowaniem działalności samorządu w zakresie pomocy społecznej.

Prawidłowe administrowanie pomocą społeczną wymaga sprawnej wymiany informacji. Ustawodawca przywiązuje dużą wagę do przepływu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej oraz innymi instytucjami zajmującymi się zabezpieczeniem społecznym. Dowodem tego są nowelizacje usta-

wy<sup>4</sup> związane z funkcjonowaniem systemów teleinformatycznych. Za ich pośrednictwem gromadzone są dane osób korzystających ze świadczeń. Rejestracji podlegają m.in. wnioski o udzielenie pomocy, dane o świadczeniobiorcach i członkach rodziny na podstawie przeprowadzonych wywiadów środowiskowych, kontrakty socjalne, umowy i porozumienia zawarte ze świadczeniobiorcami, rozliczenia świadczeń poprzez ustalenie odpłatności, spłat, zwrotów i potrąceń. Ponadto pracownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej mogą pozyskiwać informacje z rejestrów osób bezrobotnych i poszukujących pracy prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy. Informacje mogą być udostępniane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych i dokumentów elektronicznych, jeżeli powiatowy urząd pracy i jednostka pomocy społecznej spełniają odpowiednie warunki techniczne, w szczególności posiadają urządzenia umożliwiające identyfikację osoby uzyskującej informacje w systemie oraz zakresu, daty i celu ich uzyskania, a także posiadają zabezpieczenia uniemożliwiające wykorzystanie informacji niezgodnie z celem ich uzyskania. Informacje dotyczące osoby zarejestrowanej w powiatowym urzędzie pracy i jej aktywności, a także informacje o pomocy udzielanej przez urząd pracy są niezbędne do prawidłowej realizacji zadań wynikających z ustawy. Nowelizacja omawianej ustawy i ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.) ukierunkowały powiatowe urzędy pracy na stosowanie dokumentów elektronicznych jako podstawowej formy dokumentacji zamiast dotychczas powszechnego posługiwania się dokumentacją papierową i stworzyły możliwość wykorzystania tych zmian w celu usprawnienia przepływu informacji o osobach korzystających z pomocy w obu rodzajach tych instytucji publicznych, bez konieczności angażowania do tego samych zainteresowanych. Wykorzystywanie systemów teleinformatycznych do wymiany informacji między różnymi instytucjami publicznymi powinno usprawnić ich pracę i ułatwić udzielanie pomocy. Pozyskanie danych, którymi dysponują publiczne służby zatrudnienia, pozwala na dokonanie wszechstronnej oceny sytuacji osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej, w tym jej dochodu, podjętych prób aktywizacji zawodowej i możliwości zatrudnienia. W dłuższej perspektywie wykorzystanie systemów teleinformatycznych powinno prowadzić do obniżenia kosztów ponoszonych ze środków publicznych na jednostki organizacyjne pomocy społecznej i służby zatrudnienia.

Oprócz organów władzy pomocą społeczną zajmują się również inne podmioty. Jednym z wyników transformacji ustrojowej w Polsce był rozwój sektora *non profit*, obejmującego fundacje, stowarzyszenia, instytucje charytatywne<sup>5</sup>. Wie-

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustaw w celu ujednoczenia terminologii informatycznej (Dz. U. Nr 171, poz. 1056); ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33 z późn. zm.).

<sup>5</sup> A. Niewiadomska, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego (w:) Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 1998, s. 172.

le z tych organizacji w celach statutowych ma wpisaną pomoc osobom potrzeującym i realizuje zadania mieszczące się w zakresie pomocy społecznej. Organy administracji publicznej, organizując pomoc społeczną, współpracują na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami i związkami zawodowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Ponadto organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej innym podmiotom, w szczególności organizacjom pozarządowym, osobom fizycznym i prawnym oraz innym jednostkom organizacyjnym, jeżeli prowadzą one działalność w dziedzinie pomocy społecznej. Należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do administracji publicznej działalność podmiotów prywatnych w sferze pomocy społecznej jest prowadzona dobrowolnie i często wyłącznie w celach zarobkowych. Udział podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych jest dziś powszechny. Współczesna administracja poszukuje wsparcia w wykonywaniu usług publicznych, głównie w celu obniżenia ich kosztów czy podwyższenia jakości. Często również zlecenie zadania podmiotowi prywatnemu jest dla organu administracyjnego mniej kosztowne niż jego samodzielne wykonanie. Dopuszczenie podmiotów niepublicznych, zarówno osób fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych, do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej wielokrotnie zostało zaakcentowane w ustawie. Przede wszystkim zostały określone przedmiotowe i podmiotowe granice wykonywania zadań socjalnych przez podmioty prywatne. Organy administracji nie mogą przekazać tym podmiotom uprawnień do ustalania świadczeń oraz wypłaty świadczeń pieniężnych. Ponadto nie można zlecać zadań z zakresu pomocy społecznej partiom politycznym (ani utworzonym przez nie fundacjom), związkom zawodowym, organizacjom pracodawców ani samorządom zawodowym. Warto dodać, że ustawa przewiduje możliwość prowadzenia przez podmioty niepubliczne placówek pomocy społecznej, takich jak: domy pomocy społecznej, rodzinne domy pomocy, rodzinne domy dziecka czy ośrodki adopcyjno-opiekuńcze.

Inny przykład dopuszczenia podmiotów prywatnych do sfery socjalnej stanowi regulacja poświęcona działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. Funkcjonowanie tego rodzaju placówek łączy regulację z zakresu pomocy społecznej z regulacją dotyczącą działalności gospodarczej. Wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku wymaga uzyskania zezwolenia. Zezwolenie jest aktem administracyjnym, którego wydanie powinno nastąpić w trybie postępowania administracyjnego. Wydaje je wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia placówki po spełnieniu przez podmiot określonych przesłanek ustawowych. Z przepisów ustawy nie wynika jednoznacznie, czy wskazane placówki mogą jednocześnie być przeznaczone dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych i w podeszłym wieku, czy też mamy tu do czynienia z trzema odrębnymi instytucjami. Przepisy nie wyklu-

czają możliwości łączenia poszczególnych zakresów działalności, a ocenę dotyczącą spełnienia warunków związanych z prowadzeniem tak szerokiej działalności należy pozostawić organowi wydającemu zezwolenie. Przed wystąpieniem o zezwolenie podmiot powinien spełnić warunki wymagane do prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawa nie określa szczególnych wymagań wobec przedsiębiorców. Działalność dotyczącą prowadzenia przedmiotowych placówek mogą rozpocząć nowo powstałe podmioty, jak również przedsiębiorcy działający wcześniej w innych dziedzinach. W szczególności ustawodawca nie wymaga doświadczenia zawodowego, odpowiedniego wykształcenia ani prowadzenia wcześniej działalności w sferze pomocy społecznej. Podmiot ubiegający się o zezwolenie musi wykazać się tytułem prawnym do nieruchomości, na której znajdować się będzie budynek placówki. Następnie osoba zamierzająca prowadzić przedmiotową działalność powinna wykazać spełnienie standardów opiekuńczych i bytowych przez placówkę oraz przedstawić koncepcję jej prowadzenia i finansowania. Wydanie zezwolenia poprzedzone jest oględzinami obiektu, podczas których sprawdza się przede wszystkim spełnienie ustawowych standardów. Zezwolenie jest wydawane na czas określony albo nieokreślony, zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. W zezwoleniu określa się przeznaczenie placówki. W razie braku gwarancji stałego zapewnienia utrzymania standardów zezwolenie wydaje się na czas określony. Warto dodać, że zezwolenie może zostać cofnięte z urzędu lub na wniosek. Cofnięcie *ex officio* następuje w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w prowadzeniu placówki i ich nieusunięcia w wyznaczonym trybie i terminie. Cofnięcie zezwolenia na wniosek ma miejsce w sytuacji rezygnacji przez przedsiębiorcę z prowadzenia placówki. W obydwu przypadkach powinien zostać ustalony sposób zapewnienia dalszej opieki osobom przebywającym w likwidowanej placówce. Instytucje zapewniające całodobową opiekę podlegają rejestracji. Jawność rejestrów jest wyrazem zasady jawności administracyjnej. Oznacza ona stan względnie swobodnego dostępu obywateli do informacji będących w dyspozycji organów władzy publicznej oraz tych podmiotów, które wykonują funkcje władzy publicznej. Konsekwencją jawności jako zasady działania administracji jest pasywny obowiązek odpowiadania, ujawniania informacji podmiotom administrowanym, zgodnie z ich potrzebami i zainteresowaniami<sup>6</sup>. Jawność rejestrów nie jest tożsama z obowiązkiem ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak ma to miejsce w odniesieniu do domów pomocy społecznej. Jawność polega tu na zapewnieniu dostępu do rejestru.

Zaznaczająca się coraz wyraźniej tendencja do powolnego prywatyzowania określonych sfer działalności publicznej, dopuszczenia podmiotów prywatnych do wykonywania zadań socjalnych oraz wprowadzania usług komercyjnych będących alternatywą dla świadczeń publicznych niewątpliwie jest pożądanym rozwiązaniem. Zainteresowanie alternatywnymi usługami opiekuńczymi stale rośnie, jednakże rozwojowi tego sektora powinna towarzyszyć wzmocniona kontrola.

---

<sup>6</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 32.

W obecnej regulacji prawnej z zakresu pomocy społecznej dużą wagę przywiązuje się do normatywnego określenia kryteriów i zasad przyznawania świadczeń. W pierwszej kolejności ustawodawca określa kryteria podmiotowe. Artykuł 2 ust. 1 u.p.s. głównym podmiotem świadczeń czyni osobę fizyczną, w drugiej kolejności wymienia rodzinę. Są to dwie podstawowe kategorie świadczeniobiorców, które podlegają dalszej konkretyzacji. Należy podkreślić, że prawo do pomocy społecznej nie przysługuje żadnym podmiotom zbiorowym (poza rodziną), w szczególności grupom, wspólnotom, organizacjom społecznym, jak również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym. Założenie takie wynika z samej idei pomocy społecznej, której celem jest udzielenie wsparcia pozwalającego przezwyciężyć trudną sytuację życiową. Świadczenia z pomocy społecznej kierowane są zarówno do obywateli polskich, jak i do cudzoziemców. Podstawową przesłanką otrzymania pomocy jest zamieszkiwanie i przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Miejsce zamieszkania nie musi być tożsame z miejscem zameldowania. Tym pierwszym, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu, a więc którą traktuje jako centrum swoich spraw życiowych<sup>7</sup>. Tak więc posiadanie obywatelstwa polskiego połączone z zamieszkaniami i przebywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pozwala na zaliczenie osoby do kręgu świadczeniobiorców pomocy społecznej, nawet jeżeli nie jest ona nigdzie zameldowana. Dzięki takim rozwiązaniom z pomocy społecznej mogą również korzystać osoby bezdomne.

Jak już zaznaczono, jedną z kategorii świadczeniobiorców pomocy społecznej są cudzoziemcy. Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Polski, posiadającym odpowiednie zezwolenie (na osiedlenie się, na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, na zamieszkanie na czas oznaczony) lub zgodę na pobyt tolerowany (art. 5 pkt 1 i 2 u.p.s.). Przepisy dotyczące uchodźców stosuje się również do osób, którym przyznano ochronę uzupełniającą. Cudzoziemcom przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Szczególne zasady przyznania pomocy przewidziano wobec uchodźców i osób korzystających z ochrony uzupełniającej, którym oprócz świadczeń uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej przysługują inne formy wsparcia przewidziane w przepisach odrębnych. Warunkiem przyznania pomocy jest objęcie cudzoziemca indywidualnym programem integracji. Świadczenia dla wskazanych cudzoziemców zostały podzielone na kilka kategorii. Pierwszą jest pomoc pieniężna na utrzymanie. W szczególności chodzi tu o wydatki na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Ponadto pomoc pieniężna przeznaczana jest na naukę języka polskiego, jeżeli zachodzi potrzeba pobierania takiej nauki. Drugą formą wsparcia jest odpłacanie składek na ubezpieczenie zdro-

<sup>7</sup> E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 95.

wotne. Zgłoszeniem cudzoziemca do ubezpieczenia zdrowotnego oraz opłacaniem składek zajmuje się powiatowe centrum pomocy rodzinie. Trzecią kategorią świadczeń jest poradnictwo. Obejmuje ono w szczególności poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne. Ponadto uchodźcy i cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony uzupełniającej przyznawana jest pomoc w postaci udzielania informacji, wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi. W ramach udzielanej pomocy mogą się również mieścić inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca, określone w indywidualnym programie integracji. Wszystkie formy wsparcia przysługują w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy i są realizowane w ramach indywidualnego programu integracji, ich szczegółową regulację zawiera rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (Dz. U. Nr 45, poz. 366). Należy zwrócić uwagę na stosunkowo wysoką wartość świadczenia pieniężnego przyznanego cudzoziemcom – od 446 zł do 1175 zł na osobę. Budzi ono społeczny sprzeciw związany z wysokością pozostałych świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie. Zasiłki wypłacane obywatelom polskim są kilkakrotnie niższe.

Drugą szczególną grupą cudzoziemców, którym przysługują świadczenia z pomocy społecznej, są ofiary handlu ludźmi. Cudzoziemcom, którzy przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i podjęli współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz zerwali kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi, przysługują świadczenia w postaci: interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania i zasiłku celowego. Poszerzenie dotychczasowego kręgu beneficjentów pomocy społecznej o nową grupę cudzoziemców jest wynikiem realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych. Zjawisko handlu ludźmi jest zaliczane do tzw. przestępstw konwencyjnych, podlegających ściganiu i karaniu ich sprawców przez poszczególne państwa – strony umów międzynarodowych. Zmiana ustawy dokonana nowelą z dnia 16 lutego 2007 r. jest wyrazem realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, polegających na implementacji aktów prawnych UE odnoszących się do walki z handlem ludźmi i pomocy jego ofiarom.

Podsumowując, należy podkreślić, że podstawowym warunkiem otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, sformułowanym zarówno wobec obywateli polskich, jak i cudzoziemców jest zamieszkiwanie i przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Powiązanie statusu świadczeniobiorcy z zasadą domicylu należy uznać za w pełni uzasadnione. Formalny związek osoby (rodziny) z państwem, na którego obszarze ubiega się ona o świadczenie, nie tylko nawiązuje do zasad pomocy społecznej, lecz także przesądza o jej skuteczności. Skoro pomoc ma umożliwić przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej, powinna być udzielana w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy.

Kryteria przedmiotowe przyznania pomocy sprowadzają się do konieczności wystąpienia trudnych sytuacji życiowych i niemożliwości ich samodzielnego przezwyciężenia przez potencjalnych świadczeniobiorców. Biorąc pod uwagę przyczyny trudnych sytuacji wymienionych w art. 7 u.p.s. oraz szczegółowe kryteria przyznania określonych świadczeń, można wyróżnić formy wsparcia kierowane do szczególnych adresatów, którymi są np.: osoby bezdomne, niepełnosprawne, opuszczające zakłady karne; rodziny zastępcze i różne placówki socjalno-oświatowe; osoby w podeszłym wieku i małoletnie.

Można postawić tezę, że zakres prawa do świadczeń z pomocy społecznej koncentruje się na trzech podstawowych elementach: podmiocie – osobie i rodzinie, zasadzie domicyliu oraz wystąpieniu sytuacji kryzysowej.

Większość świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej zależna jest od spełnienia kryterium dochodowego. Wyznaczają je progi dochodowe sztywno określone przez ustawę. Pojęcie dochodu w ustawie jest rozumiane bardzo szeroko. W jego skład wchodzi wszystkie przychody (z wyłączeniem wskazanych w art. 8 ust 3 i 4 u.p.s.) bez względu na źródło ich otrzymania. Ustawodawca nie definiuje przychodu, nie łączy go z działalnością zarobkową, wręcz przeciwnie, traktuje przychód bardzo szeroko niezależnie od źródła i tytułu jego otrzymania. Pojęcie dochodu odbiega od definicji przyjmowanych w przepisach podatkowych<sup>8</sup> i z całą pewnością na gruncie ustawy nie wyłącza się z dochodu przychodów niepodlegających opodatkowaniu<sup>9</sup>. Ponadto do dochodu należy zaliczyć także inne przysporzenia finansowe pochodzące np. ze sprzedaży wartościowych przedmiotów i nieruchomości, odszkodowania z tytułu ubezpieczenia czy zwrotu nadpłaconych zaliczek na poczet podatku. Podobnie należy traktować zaciągnięcie kredytu czy pożyczki, które w okresie dysponowania pochodzącymi z nich środkami mogą stanowić źródło utrzymania<sup>10</sup>. Analogicznie kwot przeznaczanych na spłatę kredytów i pożyczek nie odlicza się od dochodu<sup>11</sup>. Zarówno obciążenia pomniejszające dochód, jak i przychody odliczane od dochodu stanowią katalog zamknięty i słusznie nie wymienia się wśród nich obciążeń wynikających ze spłat zaciągniętych zobowiązań finansowych. W przeciwnym wypadku pomoc społeczna byłaby instytucją partycypującą w takich spłatach i przejmującą odpowiedzialność za nierozważne decyzje finansowe. Takie podejście jest w pełni uzasadnione ideami i zasadami udzielania świadczeń z pomocy społecznej. Należy pamiętać, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, a potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

Należy zaznaczyć, że sytuacja materialna osób ubiegających się o pomoc nie zawsze przesądza o przyznaniu świadczenia. W instytucjonalnym modelu pomo-

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2008 r., II SA/Gd 763/07, LEX nr 501347.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lipca 2008 r., I SA/Wa 158/08, LEX nr 509612.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., I OSK 700/06, LEX nr 320923.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 339/08, LEX nr 527881.



cy społecznej, realizowanym głównie przez powiatowe centra pomocy rodzinie, głównym kryterium udzielenia wsparcia jest potrzeba, a nie wysokość osiąganych dochodów. Model ten zakłada aktywne formy pomocy, którymi są głównie usługi wspomagające rodziny we wszystkich ich funkcjach oraz w procesie odzyskiwania czy podtrzymywania ich samodzielności i zaradności.

Świadczenia z pomocy społecznej, niezależnie od tego, do kogo są adresowane, dzielą się na pieniężne i niepieniężne. Jest to jedyny, wyraźnie zaznaczony w tekście normatywnym, podział form pomocy. Jego wyróżnienie oparte jest na rodzaju wsparcia, jakie otrzymuje beneficjent. Przy świadczeniach pieniężnych pomoc sprowadza się do przekazania świadczeniobiorcy określonej kwoty. Z punktu widzenia podmiotu przyznającego świadczenie wskazana dyferencjacja wsparcia jest mniej znacząca, ponieważ każde świadczenie stanowi dla tego podmiotu finansowe obciążenie.

Świadczenia pieniężne są popularną kategorią pomocy społecznej i najbardziej pożądaną przez świadczeniobiorców. Dominują wśród nich zasiłki, których przyznawaniem zajmują się ośrodki pomocy społecznej. Świadczenia pieniężne ulegały różnym przeobrażeniom, głównie następowały ich specjalizacja i wzrost wartości. Początkowo wysokość zasiłków umożliwiały bytowanie na poziomie minimum biologicznego. Stopniowo starano się jednak, poprzez podniesienie ich wartości, zapewnić egzystencję na poziomie minimum socjalnego. Wysokość świadczeń pieniężnych i ich stałość są poważnymi problemami pomocy społecznej i polityki socjalnej. Nie chodzi tu tylko o brak środków publicznych przeznaczanych na wypłatę zasiłków. Świadczenia pieniężne nie mogą być zbyt niskie, ponieważ mają zapewnić człowiekowi bytowanie w godnych warunkach. Z drugiej strony nie mogą być zbyt wysokie, bo działają demobilizująco na świadczeniobiorców. Jednocześnie pozostają w sprzeczności z zasadami solidarności i sprawiedliwości społecznej. Dlatego też w Polsce wysokość niektórych świadczeń pieniężnych była często ustalana na poziomie zbliżonym do najniższej emerytury lub uzależniano ją od średniej albo minimalnej płacy krajowej. Jest sprawą oczywistą, że świadczenia z pomocy społecznej nie powinny być wyższe od tego, co można zarobić, podejmując pracę. Jednakże ustalenie wysokości świadczenia pieniężnego oraz uprawniających do niego kryteriów dochodowych nie jest łatwe. Wypada tu zwrócić uwagę na tzw. pułapkę ubóstwa. Jest to sytuacja, w której niskie dochody z pracy (przewyższając nieznacznie ustawowe kryteria) nie kwalifikują do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, ale po pomniejszeniu o nakłady związane z pracą (np. koszty dojazdu) pozostawiają gospodarstwu domowemu dochód rzeczywisty niższy od tego, co można uzyskać w ramach rozmaitych świadczeń pomocowych<sup>12</sup>. Nie bez znaczenia jest również kwestia uzyskiwania dochodów z nielegalnych źródeł, formalnie nieujawnianych, by nie przekroczyć kryterium uprawniającego do świadczenia. Należy również zwrócić uwagę, że świadczenia pieniężne, choć stanowią łatwą

---

<sup>12</sup> K.W. Frieske, *Kontrowersje wokół instytucji pomocy społecznej*, Polityka Społeczna 1998, nr 7, s. 13–14.

i elastyczną formę pomocy, najbardziej od niej uzależniają i często są traktowane przez beneficjentów jako źródło dochodu, a nie przejściowe wsparcie. Konieczne jest zatem poszukiwanie skutecznych sposobów udzielania pomocy, zwłaszcza pieniężnej. Za przykład może tu posłużyć możliwość łączenia zasiłku okresowego z pracą zawodową usankcjonowana nowelizacją ustawy z dnia 18 marca 2011 r.<sup>13</sup> Obecnie osoba objęta kontraktem socjalnym pobierająca zasiłek okresowy, która podejmie zatrudnienie, zachowuje prawo do zasiłku na okres 2 miesięcy od dnia, w którym została zatrudniona. Zasiłek jest wypłacany niezależnie od dochodu, jednakże nie częściej niż raz na 2 lata. Regulacja ta ma zachęcić osoby korzystające z pomocy społecznej do poszukiwania i podejmowania pracy. Dotychczasowe rozwiązania stanowiły przeszkodę do zatrudnienia takich osób, dla których często korzystniejsze było pobieranie świadczeń niż utrzymywanie się z niskiego wynagrodzenia. Ponadto w sytuacji podjęcia pracy połączonej z jednoczesną utratą prawa do świadczeń pomocowych osoby takie do momentu otrzymania pierwszego wynagrodzenia pozostawały bez środków do życia. Dlatego też zmiany przepisów w tym zakresie należy uznać za w pełni pożądane i zgodne z trendami panującymi w innych krajach, gdzie motywuje się świadczeniobiorców pomocy społecznej do podjęcia pracy poprzez przejściowe utrzymanie praw do dodatkowego wsparcia, zasiłki uzupełniające niskie wynagrodzenia czy tzw. ujemne podatki.

Podobnie jak świadczenia finansowe, formy pomocy niepieniężnej ulegały przeobrażeniom. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na rozbudowę katalogu świadczeń niepieniężnych i ich dużą dyferencjację. Mamy tu do czynienia ze świadczeniami zaspokajającymi elementarne potrzeby i pomagającymi rozpocząć nowe samodzielne życie. Istnieją świadczenia adresowane do osób starszych, chorych i niepełnosprawnych, środowisk marginalizowanych, a także do dzieci i rodzin, pomoc rzeczowa i usługi, udzielanie porad i walka z przemocą. Omawiany rodzaj świadczeń zasadniczo nie jest zależny od progu dochodowego. Jednakże zgodnie z ogólnymi przesłankami udzielania pomocy społecznej materialna sytuacja osób i rodzin zwracających się o pomoc nie jest bez znaczenia.

Dalszej klasyfikacji można dokonywać poza ustawowym, dychotomicznym podziałem świadczeń. W grupie świadczeń pieniężnych da się wyodrębnić zasiłki, natomiast świadczenia niepieniężne dzielą się na pomoc rzeczową i usługi. Niezależnie od tej klasyfikacji można wyróżnić formy wsparcia, które przysługują jednostce, oraz pomoc dla rodzin. Poza tym formy pomocy mogą mieć charakter materialny i niematerialny. Znaczącą rolę w aktualnej koncepcji pomocy społecznej odgrywają różne rodzaje świadczeń niematerialnych mających pobudzić aktywność beneficjentów, ich zaradność i operatywność. Dalsza dyferencjacja form pomocy społecznej zależy od miejsca jej wykonywania. Świadczenia udzielane w miejscu zamieszkania osoby lub rodziny zaliczane są do pomocy środowisko-

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 81, poz. 440).

wej. W przypadku umieszczenia osoby w określonej placówce pomocy społecznej (dom pomocy społecznej, placówka opiekuńczo-wychowawcza) mamy natomiast do czynienia z pomocą zakładową. Ma ona miejsce w sytuacji, gdy pomoc środowiskowa jest niemożliwa lub nieskuteczna.

Biorąc pod uwagę prawną regulację przesłanek uzyskania świadczenia oraz zasady rozszereńowości i uznaniowości, można wskazać na świadczenia obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze nie pozostawiają organowi wyboru rozstrzygnięcia. Jeżeli podmiot spełnia określone prawem warunki, organ musi wydać decyzję o przyznaniu świadczenia. Na obowiązkowy charakter świadczeń wskazują wyrażenia użyte przez ustawodawcę, takie jak: „zasilek stały przysługuje”, „za osobę... opłaca się składkę” oraz kazuistyczne wyliczenie przesłanek uprawniających do otrzymania świadczenia.

W demokratycznym państwie prawa wkraczanie organów w sferę uprawnień i obowiązków jednostki musi odbywać się w określonych prawem formach i trybie. Stąd też zarówno przyznanie, jak i odmowa przyznania świadczenia powinny mieć formę decyzji wydanej w ramach postępowania administracyjnego.

Ustalanie uprawnień do świadczeń następuje w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) oraz przepisów szczególnych zawartych w omawianej ustawie. Stosowanie procedury administracyjnej ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przyznawania świadczeń, ochrony uprawnień strony – świadczeniobiorcy. Pozytywnie należy ocenić możliwość wszczęcia postępowania o przyznanie pomocy zarówno z urzędu, jak i na wniosek innej osoby za zgodą podmiotu zainteresowanego. Rozwiązanie to jest zbieżne z celami pomocy społecznej i ma służyć ochronie interesów jej beneficjentów. Wszczęcie postępowania z urzędu nie wymaga wydania postanowienia, niemniej organ powinien powiadomić stronę o tym fakcie. Przekazanie takiej informacji jest warunkiem realizacji zasady czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Zasada ta wyraża się również w dostępie do akt sprawy i materiału dowodowego. Czynny udział w postępowaniu administracyjnym jest prawem, nie obowiązkiem strony, niemniej organ musi zapewnić warunki do realizacji tej zasady. Warto o tym pamiętać zwłaszcza w postępowaniach, w których strona nie ma zapewnionej należytej reprezentacji. W praktyce problemów nastroją sytuacje, w których nie można ustalić miejsca pobytu strony, a także przypadki braku kontaktu z osobą spowodowane chorobą (stan śpiączki) czy wiekiem. Wszczęcie postępowania z urzędu w takich sytuacjach nie rozwiązuje problemu. Należy zaznaczyć, że w przypadku osoby nieobecnej, jak też niezdolnej do czynności prawnych organ prowadzący postępowanie administracyjne ma obowiązek zwrócić się do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla takiej osoby. W wyjątkowych przypadkach, gdy zachodzi potrzeba podjęcia czynności niecierpiących zwłoki, organ może wyznaczyć dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu, jednakże przedstawiciel ten działa do czasu wydania rozstrzygnięcia przez sąd.

W postępowaniach z zakresu pomocy społecznej szczególnej uwagi wymaga również zasada informowania. Jej właściwa realizacja musi uwzględniać stan psychofizyczny i zdolność percepcji strony tego postępowania. Jest nią zwykle osoba życiowo nieporadna, z niską świadomością prawną, nierzadko chora, niepełnosprawna lub w podeszłym wieku, znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej, działająca w postępowaniu samodzielnie, bez pełnomocnika. W tych okolicznościach organ (pracownik urzędu) powinien wykazać wobec strony postawę otwartą, nacechowaną zrozumieniem jej interesu, w miarę potrzeby powinien udzielić rad i wskazówek, a także wyjaśnić ryzyko wiążące się z zaplanowanym działaniem. Informacja powinna być przekazana w sposób prosty, językiem zrozumiałym dla jej odbiorcy. Organ powinien również poinformować stronę o obowiązku współdziałania z pracownikiem socjalnym i instytucją udzielającą wsparcia oraz o obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji o zmianie sytuacji dochodowej i osobistej świadczeniobiorcy mającej wpływ na prawo do otrzymywanej pomocy. Jest to o tyle istotne, że w przypadku nienależnie pobranego świadczenia podlega ono zwrotowi, zaś żądanie zwrotu uzależnia się od poinformowania świadczeniobiorcy o ciążyących na nim obowiązkach. Brak takiego poinformowania będzie skutkował niewystąpieniem przesłanki nienależnego pobrania świadczenia i niemożliwością dochodzenia jego zwrotu<sup>14</sup>. Ważną rolę w przypadku zasady informowania pełni uświadomienie osobie zwracającej się o pomoc, jakie obowiązki wobec niej mają członkowie rodziny. Bowiem zgodnie z zasadą pomocniczości to rodzina w pierwszej kolejności zobowiązana jest do udzielenia wsparcia osobie potrzebującej, a dopiero wtedy, gdy jest to niemożliwe, pomocy udzielają instytucje publiczne.

Przyznanie świadczenia powinno zostać poprzedzone postępowaniem dowodowym, które pozwoli ustalić spełnienie ustawowych kryteriów przez potencjalnego świadczeniobiorcę. W toku postępowania organ musi ustalić stan faktyczny sprawy i zebrać materiał dowodowy. W szczególności konieczne jest zbadanie szczegółowych przesłanek przyznania konkretnego świadczenia oraz określenie, czy u osoby zainteresowanej zaistniała trudna sytuacja życiowa, której nie jest ona w stanie przezwyciężyć samodzielnie. Pożądane jest także ustalenie, czy nie ma osób zobowiązanych do świadczeń na rzecz tej osoby. Szczególnym środkiem dowodowym, ale i instrumentem pracy w pomocy społecznej<sup>15</sup> jest rodzinny wywiad środowiskowy, który umożliwia dokonanie swoistej diagnozy sytuacji osoby lub rodziny starającej się o świadczenie, połączonej z propozycją przyznania konkretnych form wsparcia. Warto podkreślić, że przepisy nie formułują kategorycznego wymogu przeprowadzenia wywiadu jedynie z osobą ubiegającą się o świadczenie. W ramach tego doводу można również pozyskać informacje od innych osób, zwłaszcza członków rodziny potencjalnego świadczeniobiorcy. Ma to istotne znaczenie w sytuacjach, gdy

<sup>14</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2009, s. 37.

<sup>15</sup> Zob. szerzej M. Gąsiorek, *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław 2011, s. 179–183.

o przyznanie pomocy stara się osoba chora psychicznie<sup>16</sup>. Wywiad środowiskowy jest podstawowym, ale nie jedynym dowodem<sup>17</sup>. Do postępowań w sprawie świadczeń z pomocy społecznej stosuje się odpowiednio kodeks postępowania administracyjnego, w tym unormowane w nim dowody, np. dokumenty, zeznania świadków, ogleńdżyny. Dowodem może być bowiem wszystko, co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Organ administracji publicznej, jako podmiot kierujący postępowaniem, obowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać, a następnie rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Postępowanie dowodowe nie może zostać zakończone, dopóki organ nie ustali, czy stan faktyczny przewidziany w normie prawnej wystąpił, czy też nie w rozpoznawanej sprawie. Organ ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Dlatego też w sytuacjach, kiedy nie można posłużyć się wywiadem środowiskowym, organ powinien dopuścić wszystkie inne możliwe dowody, które przyczynią się do wyjaśnienia sprawy i umożliwią wydanie rozstrzygnięcia.

Formy pomocy dobierane są stosownie do potrzeb świadczeniobiorców i możliwości finansowych organów zajmujących się pomocą społeczną. Tak więc, mimo szczegółowej regulacji, przepisy prawa stwarzają pewien zakres swobody decyzyjnej. Przejawia się ona przede wszystkim w zasadzie uznaniowości i indywidualizacji świadczeń. Większość form pomocy przyznawana jest na podstawie tzw. uznania administracyjnego, które stwarza organowi możliwość udzielenia lub odmowy przyznania wsparcia, dopasowania go do potrzeb świadczeniobiorcy, określenia jego zakresu i częstotliwości. Swoboda ta daje także możliwość zmiany formy świadczenia, jego ograniczenia czy wstrzymania w przypadku marnotrawienia pomocy. Przyznanie organowi swobody w rozstrzyganiu o udzieleniu pomocy, jej formie i rozmiarze osłabia pozycję świadczeniobiorcy, jest jednak nieodzownym instrumentem prawa pomocy społecznej. Swoboda organu nie oznacza dowolności i nie pozbawia osób ubiegających się o pomoc ochrony ich uprawnień. Decyzje uznaniowe również podlegają kontroli, choć samo uznanie jest z niej wyłączone.

Zasadą jest przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej w postępowaniu administracyjnym w formie decyzji administracyjnej. Jednocześnie ustawodawca stosuje enumerację negatywną, wskazując świadczenia, które nie wymagają zastosowania tej formy, tym samym pozostawia organowi wybór, czy posłużyć się decyzją. Rozstrzygnięcie w formie decyzji nie jest wymagane w przypadku udzielenia świadczeń w postaci: interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, biletu kredytowanego, udziału w zajęciach klubu samopomocy i skierowania do całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej. Zrezygnowanie z wydania decyzji w powyższych przypadkach jest trafnym rozwiązaniem, choć niezrozumiałe jest, dlaczego ustawodawca pomija tu milczeniem świadczenia, które ze względu

---

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Lu 741/07, LEX nr 500655; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/Lu 758/07, LEX nr 500651.

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 16 października 2007 r., I OSK 59/07, LEX nr 376835; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 października 2007 r., IV SA/Po 950/06, LEX nr 423993.

na swą naturę nie zawsze mogą być przyznane po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Chodzi m.in. o udzielenie schronienia, przyznanie ubrania czy posiłku. W tych sprawach konieczne jest pozostawienie organowi swobody wyboru formy działania. Ustawodawca powinien dokładnie przeanalizować kategorie świadczeń i rozszerzyć katalog tych form pomocy, które nie wymagają wydania decyzji, co nie może oznaczać zakazu posłużenia się aktem administracyjnym, jednakże ostatecznie wyboru powinien dokonać organ. Obecna regulacja może doprowadzać do sytuacji absurdalnych, ograniczających możliwość przyznania pomocy lub niweczących jej sens i skutki.

Większość świadczeń z pomocy społecznej przyznawana jest bezzwrotnie, jednakże ustawodawca przewiduje również obowiązek zwrotu otrzymanej pomocy, a także poszukuje sposobów partycypowania w kosztach utrzymania osoby będącej w trudnej sytuacji życiowej przez osoby bliskie. Ustawa wyróżnia zasadniczo dwa rodzaje przypadków, w których następuje zwrot świadczeń. Chodzi tu o wydatki na określone formy pomocy (usługi, pomoc rzeczowa, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i celowe) oraz o świadczenia nienależnie pobrane. Ponadto obowiązek zwrotu pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej dotyczy sytuacji, w których otrzymywana pomoc pokrywała się z innymi świadczeniami z ubezpieczenia społecznego. Obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa w pierwszej kolejności na osobie i rodzinie korzystającej z pomocy społecznej, następnie na spadkobiercach tej osoby. W sytuacji gdy wydatki nie zostały zwrócone przez samego świadczeniobiorcę lub jego spadkobierców, do zwrotu świadczeń zobowiązani są również małżonek, zstępni oraz wstępni osoby korzystającej z pomocy. Obowiązków małżonka nie wyłącza orzeczona sądownie separacja, ale jedynie rozwiązanie lub unieważnienie małżeństwa. Zstępni ponoszą odpowiedzialność przed wstępnymi, a więc najpierw dzieci i wnuki, następnie rodzice, dziadkowie. Należy zauważyć, że obowiązki spadkobiercy zależą od wartości masy spadkowej i od przyjęcia spadku. Żądanie zwrotu wydatków jest możliwe tylko wtedy, gdy spadkobierca przyjmie spadek, a pokrycie należności następuje wyłącznie z masy spadkowej<sup>18</sup>. Zwrot wydatków na świadczenia uzależniony jest od dochodu osoby, na której ciąży ten obowiązek.

Zwrotowi podlega również świadczenie nienależnie pobrane, a więc świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji lub w okolicznościach niepowiadomienia o zmianie sytuacji osobistej i majątkowej. Niezależnie od intencji i świadomego działania osoby zainteresowanej każda nieprawdziwa informacja może przesądzić o tym, że świadczenie zostało nienależnie przyznane i pobrane. Świadczenia te podlegają zwrotowi niezależnie od dochodu. Jeżeli wysokość zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia nie została określona w decyzji o jego przyznaniu, konieczne jest wydanie kolejnej

<sup>18</sup> Zob. M. Masternak, *Zwrot świadczeń pomocy społecznej*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 7-8, s. 102-103.

decyzji. Odnosi się to również do świadczeń nienależnie pobranych. Ustalenie wysokości i terminu zwrotu należności powinno zostać poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym aktualną sytuację osoby i rodziny, którym świadczenie zostało przyznane<sup>19</sup>. Treść decyzji określającej zasady zwrotu należności pozostawiono uznaniu administracyjnemu. Organ powinien w niej wykazać, jakie przyczyny zdecydowały o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane, w jaki sposób ustalono kwotę tego świadczenia, oraz w miarę możliwości podać sposób jej obliczenia. Konieczne jest również określenie sposobu zwrotu świadczenia<sup>20</sup>. Nie wydaje się decyzji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń, jeżeli od terminu ich pobrania upłynęło więcej niż 10 lat. Wydatki poniesione na pomoc oraz nienależnie pobrane świadczenia podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej. Zobowiązania te ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja ustalająca te należności stała się ostateczna. Jeżeli osoba zobowiązana do zwrotu świadczeń nienależnie pobranych korzysta z innych świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, to dokonuje się stosownych potrąceń z bieżących wypłat na poczet zwrotu.

Regulacja prawna dotycząca zwrotu świadczeń ma wiele zalet. Jedną z nich jest mobilizowanie świadczeniobiorców do aktywnego współdziałania z organami pomocy społecznej na rzecz rozwiązywania ich problemów. Ponadto zagrożenie zwrotem świadczenia ma przeciwdziałać przedstawianiu nieprawdziwych informacji na temat sytuacji życiowej. W szczególnych sytuacjach można jednak odstąpić od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, w tym świadczenie nienależnie pobrane. Skorzystanie z tego uprawnienia pozostawiono swobodnej ocenie organu. Zaniechanie żądania należności może mieć miejsce w szczególności wówczas, gdy zwrot świadczeń stanowiłby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłby skutki otrzymanej pomocy. Trudno zgodzić się z zasadnością takiego rozwiązania w odniesieniu do świadczeń nienależnie pobranych, a przyznanych na skutek umyślnego działania lub zaniechania strony.

Formą odciążenia finansowego pomocy społecznej jest przyczynianie się osób bliskich do utrzymania potencjalnych beneficjentów tej pomocy. Wyraża się to m.in. w ponoszeniu kosztów pobytu w placówkach pomocy społecznej. Ponadto odpłatność związana jest z pobytem w mieszkaniu chronionym i rodzinie zastępczej. Zasady ponoszenia wydatków są zróżnicowane i zależą od rodzaju instytucji oraz podmiotów zobowiązanych do opłat.

Obecnie pomoc społeczna często kojarzona jest z przyznawaniem świadczeń, zwłaszcza zasiłków, oraz funkcjonowaniem gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej. Jednakże na współczesną pomoc społeczną w Polsce składa się się też zróżnicowanych jednostek organizacyjnych, usług i świadczeń niematerialnych.

---

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2008 r., I SA/Wa 349/08, LEX nr 488537.

<sup>20</sup> B. Noga, S. Nitecki, *Decyzje, postanowienia i pisma w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Wzory z komentarzem*, Wrocław 2010, s. 245–246.

Oprócz wskazanych już ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz regionalnych ośrodków polityki społecznej do placówek pomocy społecznej zalicza się: domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz ośrodki adopcyjno-opiekuńcze.

Domy pomocy społecznej są jednymi z najstarszych instytucji opiekuńczych. Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.) nie poświęcała im wielkiej uwagi, odsyłając do przepisów wykonawczych. Obecna ustawa szczegółowo normuje status tych placówek, a część przepisów wcześniejszych rozporządzeń została podniesiona do rangi ustawowej. Aktualnie przepisy ustawy uzupełnia rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. Nr 217, poz. 1837), określające standardy usług i wymagania dotyczące budynku, w którym mieści się placówka. Domy pomocy społecznej charakteryzuje duża różnorodność w zakresie profilu działalności i świadczonych usług. Placówki te mogą być prywatne i publiczne, o gminnym, powiatowym i regionalnym zasięgu działania. Sprawują opiekę nad osobami w podeszłym wieku, somatycznie i psychicznie chorymi, niepełnosprawnymi fizycznie i intelektualnie. Zasadniczo do jednostek tych są kierowane osoby wymagające całodobowej opieki, często pozbawione pomocy ze strony rodziny. Ze względu na rodzaj usług i ich ciągłe, całodobowe świadczenie placówki te mają szczególny charakter: łączą w sobie cechy zakładów publicznych i domów rodzinnych. Ich usługi nie ograniczają się wyłącznie do zaspokajania potrzeb bytowych pensjonariuszy, ale odnoszą się również do sfery duchowej, co wyraża się np. w organizacji rozrywki czy stwarzaniu możliwości wykonywania praktyk religijnych. Zapotrzebowanie na tego rodzaju jednostki pomocy społecznej ciągle rośnie, a liczba zainteresowanych ich usługami znacznie przewyższa liczbę wolnych miejsc w placówkach. Polskie domy pomocy borykają się z różnymi trudnościami, zwłaszcza finansowymi, co jest główną przyczyną odbiegania od europejskich standardów dotyczących zarówno warunków lokalowych, jak i jakości świadczonych usług. Poprawę tej sytuacji ma przynieść zaostrzenie prawnych wymogów dotyczących placówek i kontroli nad nimi. Obecnie prowadzenie domu pomocy społecznej wymaga uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo wojewody. Podmiot ubiegający się o zezwolenie musi spełnić wiele wymagań dotyczących m.in. standardu usług, przedłożenia regulaminu domu oraz dokumentów potwierdzających stan prawny nieruchomości, w której będzie usytuowana placówka. Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej wydaje się na czas nieokreślony po przeprowadzeniu wizytacji obiektu. Zezwolenie może zostać cofnięte, jeśli podmiot prowadzący placówkę przestanie spełniać ustawowe warunki albo nie przedstawi na żądanie wojewody w wyznaczonym terminie aktualnych dokumentów lub informacji dotyczących prowadzonej działalności. Wydawanie i cofanie zezwoleń znajduje zastosowanie zarówno do publicznych, jak i niepublicznych domów



pomocy społecznej. Ośrodki wsparcia działające w Polsce od 10 lat zostały wprowadzone ustawą z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 100, poz. 459 z późn. zm.). Obecnie prawne podstawy ich działania określa dość ogólnie omawiana ustawa. Ośrodki wsparcia udzielają pomocy półstacjonarnej i zaliczane są do placówek dziennego pobytu (niemniej mogą również prowadzić miejsca pobytu całodobowego). Głównym celem ich działalności jest udzielenie pomocy osobie potrzebującej w jej środowisku, dlatego działalność ośrodków skierowana jest głównie do świadczeniobiorców, którzy nie wymagają całodobowej opieki. Ośrodki świadczą usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne dla osób, które ze względu na wiek, chorobę, niepełnosprawność wymagają częściowej pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych. Ponadto ośrodki wsparcia udzielają schronienia, pomocy o charakterze interwencyjnym, zaspokajają podstawowe potrzeby bytowe, wykonują usługi opiekuńcze i wspomagające. Zgodnie ze zmianą ustawy dokonaną nowelą z dnia 12 lutego 2010 r. do ośrodków wsparcia zalicza się obecnie: ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienne domy pomocy, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska i domy dla bezdomnych oraz kluby samopomocy. Pierwsze z wymienionych placówek dzielą się na środowiskowe domy samopomocy i kluby samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Ich zadaniem jest udzielanie pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi w celu zwiększania ich zaradności i samodzielności życiowej oraz społecznej integracji. Korzystanie z usług świadczonych w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, szczególnie w odniesieniu do osób zamieszkających na terenach wiejskich, zapobiega wykluczeniu i izolacji społecznej, daje szansę rozwoju, a przede wszystkim uczestnictwa w szeroko rozumianym życiu społecznym. W praktyce idea tworzenia ośrodków wsparcia nie jest rozpowszechniona, a obywatele często nie wiedzą o ich istnieniu. Wynika to głównie z ustawowego podziału zadań dotyczących tworzenia tych placówek. Zasadniczo prowadzenie ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym należy do nieobowiązkowych zadań własnych gminy, zaś ośrodków powiatowych – do zadań własnych powiatu<sup>21</sup>. Natomiast prowadzenie ośrodków dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest zadaniem powiatu zleconym z zakresu administracji rządowej. Ze względu na charakter usług ośrodki powinny funkcjonować zwłaszcza w małych społecznościach. Prowadzenie tych placówek przez gminy ułatwia do nich dostęp i upowszechnia wiedzę na ich temat. Niemniej gminom pozostawiono tu znaczny zakres swobody. Samorząd gminy może dostosować działalność placówek do występujących na danym terenie potrzeb, może również zrezygnować z prowadzenia niektórych ośrodków. Rezyg-

---

<sup>21</sup> Utrzymanie środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest zadaniem gmin zleconym z zakresu administracji rządowej. Natomiast do zadań własnych powiatu należy prowadzenie ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i ośrodków dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Te ostatnie są utrzymywane w ramach zadań zleconych.

nacja taka zwykle spowodowana jest względami finansowymi, w praktyce bowiem często nie starcza środków na realizację zadań nieobowiązkowych.

Ośrodki interwencji kryzysowej zostały w ustawie potraktowane jedynie wzmiankowo. Są to jednostki organizacyjne pomocy społecznej udzielające wsparcia osobom będącym w trudnych sytuacjach życiowych i rodzinnych. Zgłaszające się po pomoc osoby wymagają głównie wsparcia emocjonalnego w związku z kryzysami rodzinnymi, trudnościami wychowawczymi, problemami psychospołecznymi. Celem tych placówek jest podejmowanie działań umożliwiających przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie z problemami oraz przeciwdziałanie społecznej marginalizacji. W ramach interwencji kryzysowej ośrodki udzielają pomocy psychologicznej, a także specjalistycznego poradnictwa. Omawiane placówki organizują spotkania indywidualne i grupowe, często udzielają jednorazowych konsultacji i kierują osoby zainteresowane do właściwych jednostek pomocy społecznej, ochrony zdrowia lub innych instytucji. Poza tym ośrodki współpracują z różnymi placówkami socjalnymi, głównie poprzez udzielanie porad, konsultacji oraz wykonywanie badań psychologicznych.

Wśród jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należy wymienić również podmioty koncentrujące się na wspieraniu rodzin. Opieka nad rodziną i dzieckiem jest trwale związana z pomocą społeczną. Sieroctwo jest jedną z najstarszych okoliczności uzasadniających potrzebę udzielania wsparcia i ochrony, było uwzględniane w różnych fazach rozwoju działalności socjalnej państwa – w okresie dobroczynności, opieki i współczesnej pomocy społecznej. Obecnie zadania w tej sferze wykonują placówki opiekuńczo-wychowawcze i ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. Podstawowym zadaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych jest zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców oraz dzieciom niedostosowanym społecznie. Do placówek tych zaliczane są: domy dziecka, rodzinne domy dziecka, pogotowia opiekuńcze, ogniska wychowawcze, świetlice i kluby środowiskowe, młodzieżowe ośrodki socjoterapii. Mogą mieć one zasięg gminny, powiatowy i regionalny, wyróżnia się jednostki całodobowe i wsparcia dziennego, wśród tych ostatnich funkcjonują placówki opiekuńcze i specjalistyczne, w których jest realizowany program psychokorekcyjny lub psychoprofilaktyczny. Ponadto występują placówki interwencyjne, rodzinne i socjalizacyjne. Bardzo ważną rolę w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych odgrywają placówki prowadzone przez podmioty niepubliczne, zwłaszcza przez osoby fizyczne. Od dawna podkreśla się ich zalety, których nie mają jednostki publiczne, przede wszystkim ich kameralność i rodzinną atmosferę.

Całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze zapewniają dziecku ciągłą lub okresową opiekę i wychowanie oraz zaspokajają jego niezbędne potrzeby bytowe, rozwojowe, emocjonalne, społeczne i religijne, a także umożliwiają korzystanie z przysługujących świadczeń zdrowotnych i kształcenia. Umieszczenie dziecka w placówce na pobyt całodobowy jest traktowane jako rozwiązanie ostateczne. Dotyczy ono dzieci pozbawionych częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej,

wobec których wyczerpano możliwości udzielenia pomocy w rodzinie naturalnej lub umieszczenia w rodzinie zastępczej. Placówki mogą się specjalizować w opiece nad dziećmi o szczególnych potrzebach, mogą w nich również przebywać dzieci niepełnosprawne. Omawiane instytucje współpracują w szczególności z powiatowym centrum pomocy rodzinie, z rodzinami swoich podopiecznych i z rodzinami zaprzyjaźnionymi. Współcześnie znaczącą rolę w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych odgrywają placówki wsparcia dziennego. W przeciwieństwie do jednostek całodobowych świadczą one usługi przez kilka godzin dziennie, a głównym adresatem świadczeń są dzieci przebywające w swych rodzinach biologicznych. Rola tych placówek sprowadza się do uzupełnienia zaniedbań opiekuńczych i wychowawczych, wyrównania braków edukacyjnych. Jednostki pomagają dzieciom sprawiającym problemy wychowawcze, zagrożonym demoralizacją, przestępczością lub uzależnieniami. Zapewniają dzieciom pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, rozwój zainteresowań, organizację zabaw i zajęć sportowych, prowadzą również stałą pracę z rodziną dziecka. Placówki wsparcia dziennego są zobowiązane zapewnić dzieciom przynajmniej jeden posiłek dziennie, a w miarę możliwości dostarczać również odzież, obuwie i przedmioty osobistego użytku. Wśród placówek wsparcia dziennego działają jednostki specjalistyczne, zajmujące się pracą środowiskową polegającą na prowadzeniu zajęć socjoterapeutycznych. Pobyt w placówkach wsparcia dziennego jest dobrowolny i nieodpłatny, a dzieci przyjmowane są bez skierowania.

Funkcje opiekuńcze spełniają również ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. Jednakże zajmują się one nie sprawowaniem bezpośredniej opieki nad dzieckiem, ale udzielaniem pomocy w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. W szczególności prowadzą poradnictwo i terapię rodzinną, których celem jest wsparcie rodzin naturalnych w wypełnianiu ich funkcji. Ośrodki zajmują się również udzielaniem wsparcia psychologiczno-pedagogicznego rodzinom zastępczym i rodzinom biologicznym, których dzieci zostały umieszczone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Kolejnym zadaniem ośrodków jest kwalifikowanie i przygotowywanie osób starających się o status rodziny zastępczej oraz opiniowanie kandydatów do założenia placówki rodzinnej. Głównym kierunkiem działalności omawianych placówek, co wynika już z ich nazwy, jest udział w procedurach adopcyjnych. Problematyka przysposobienia dziecka jest regulowana przez prawo rodzinne i prawo pomocy społecznej. Realizując zadania dotyczące przysposobienia, a ośrodki adopcyjno-opiekuńcze prowadzą działalność diagnostyczno-konsultacyjną ukierunkowaną na pozyskiwanie, szkolenie i kwalifikowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka. Zajmują się przygotowywaniem dziecka do adopcji, ustalają jego sytuację prawną, sporządzają diagnozę psychologiczno-pedagogiczną, gromadzą dane o jego stanie zdrowia oraz umieszczają odpowiednie informacje w bankach danych. Ośrodki współpracują również z zagranicznymi, licencjonowanymi organizacjami i placówkami adopcyjnymi. Współpraca ta dotyczy głównie kwalifikowania dzieci, dla których nie znaleziono rodziny przysposabiającej

w Polsce, do adopcji za granicą. Z uwagi na charakter zadań ośrodki są placówkami publicznymi, jednakże ustawodawca zezwala również na prowadzenie odpowiednich placówek przez podmioty niepubliczne. Ich tworzenie obwarowane jest jednak określonymi warunkami. Ośrodki niepubliczne mogą być prowadzone jedynie przez stowarzyszenia oraz fundacje zarejestrowane i działające w Polsce, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków, jeżeli zajmują się udzielaniem pomocy dzieciom i rodzinom, a ich dotychczasowa działalność gwarantuje należyte wykonywanie zadań ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Należy pozytywnie ocenić obszerną regulację spraw adopcji w prawie pomocy społecznej. Oprócz ustawy powyższe zagadnienia normują również akty wykonawcze, w tym zamieszczone w niniejszym zbiorze rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 30 września 2005 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (Dz. U. Nr 205 poz. 1701 z późn. zm.), które m.in. szczegółowo określa procedury adopcyjne.

W dziale II rozdziale 4 u.p.s., poświęconym opiece nad rodziną i dzieckiem, unormowany został status rodzin zastępczych. Ich funkcjonowanie łączy realizację zadań publicznych w zakresie opieki nad dzieckiem ze stworzeniem rodzinnego środowiska wychowawczego. Rodziny zastępcze, podobnie jak placówki opiekuńczo-wychowawcze, należą do instytucji pieczy zastępczej. Obecnie piecza ta jest postrzegana jako forma wsparcia i uzupełnienia opieki rodzicielskiej, a nie jej trwałe zastępstwo. Umieszczenie dziecka poza rodziną biologiczną ma być przejściowe i mają mu towarzyszyć działania reintegracyjne, nakierowane na odbudowanie więzi emocjonalnych z rodzicami. W kontekście tego założenia należy podkreślić subsydiarny charakter pieczy zastępczej, ustanawianej w sytuacji niemożliwości przebywania dziecka w rodzinie naturalnej. Po rozwiązaniu kryzysu, ustabilizowaniu sytuacji rodzinnej dziecko powinno powrócić do swego naturalnego środowiska. Dopiero gdy okaże się to niemożliwe, należy mu stworzyć stabilne warunki życia poza rodziną. Mimo tych założeń w wielu przypadkach dziecko przebywa w instytucji pieczy zastępczej aż do osiągnięcia pełnoletności, a nawet dłużej, do zakończenia nauki i usamodzielnienia się. Tymczasowość pieczy zastępczej ma zatem charakter względny. Podstawową ideą jest czasowe korzystanie z tej instytucji. Często jednak powrót do rodziny jest niemożliwy, m.in. dlatego, że nie udało się odbudować więzi dziecka z rodzicami. Wówczas rodziny zastępcze czy placówki opiekuńczo-wychowawcze stają się instytucjami trwałej opieki.

Rodzina zastępcza jest instytucją zbliżoną do rodziny naturalnej. Jej zadaniem jest zapewnienie opieki dziecku pozbawionemu przejściowo lub na stałe opieki rodziców. Rodzina zastępcza powinna zaspokajać wszystkie potrzeby dziecka i zapewnić mu wychowanie w warunkach zbliżonych do wychowania w rodzinie naturalnej. Prawne więzi rodziny zastępczej z dzieckiem są słabe, pełni ona jedynie funkcję opiekuna i nie ma władzy rodzicielskiej nad dzieckiem. Omawiana instytucja ma tylko zastępować rodziców naturalnych przez określony czas. Ustawa rozróżnia kilka kategorii rodzin zastępczych. Pierwszą są rodziny spokrewnione

z dzieckiem. Następnie wyróżnia się rodziny niespokrewnione i zawodowe rodziny niespokrewnione z dzieckiem, do których należą rodziny wielodzietne, specjalistyczne i pogotowia rodzinne. Prawo pomocy społecznej określa wymagania wobec kandydatów ubiegających się o status rodziny zastępczej, reguluje zasady doboru takiej rodziny, jej współpracę z sądami i placówkami socjalnymi oraz sposób finansowania ze środków publicznych.

W systemie opieki nad rodziną i dzieckiem pomoc społeczna po raz kolejny odwołuje się do współdziałania z podmiotami prywatnymi. Współpraca nabiera tu szczególnego znaczenia: obok wspomaganie i odciążania jednostek pomocy społecznej rodzinne placówki opiekuńczo-wychowawcze czy rodziny zastępcze starają się stworzyć jak najlepsze warunki bytowe i więzi emocjonalne z podopiecznymi. Instytucje rodzinne są ważnym uzupełnieniem jednostek pomocy społecznej, pożądanym jest ich rozwój przy jednoczesnym ograniczaniu liczby placówek publicznych. Jednocześnie należy przywiązywać dużą wagę do kwalifikowania osób prowadzących placówki rodzinne oraz wzmacniać kontrolę nad nimi, zdarza się bowiem, że niektóre rodziny podchodzą instrumentalnie do powinności wobec swoich podopiecznych, a pełnione funkcje traktują wyłącznie jako sposób osiągnięcia dochodów.

Warto zaznaczyć, że publiczna opieka nad rodziną i dzieckiem, oprócz usług jednostek pomocy społecznej, proponuje różne świadczenia materialne, np. pomoc na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki skierowaną do wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych, a także pomoc pieniężną dla rodzin zastępczych. Natomiast rodziny zastępcze zawodowe niespokrewnione z dzieckiem otrzymują dodatkowo wynagrodzenie.

Zasady udzielania pomocy rodzinom zastępczym uregulowane są w ustawie i jej aktach wykonawczych, niemniej ustawodawca dopuszcza korzystniejszą regulację powyższych kwestii w prawie miejscowym. Z dniem 24 stycznia 2010 r.<sup>22</sup> rady powiatu uzyskały uprawnienia do podwyższania wysokości kwot pomocy pieniężnej przysługującej rodzinom zastępczym, wysokości pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie oraz wartości pomocy na zagospodarowanie. Uprawnienia te mają zachęcić powiaty do wspomaganie z własnych środków rodzin zastępczych i ich wychowanków. Kontynuacją zmian w systemie finansowego wsparcia rodzin zastępczych jest wspomniana już nowela z dnia 18 marca 2010 r. Stwarza ona m.in. elastyczne możliwości przyznania i rozliczania pomocy pieniężnej dla tych rodzin.

Nowelizacja wprowadza zmiany w zakresie finansowania nie tylko rodzin zastępczych, lecz także placówek opiekuńczo-wychowawczych, a powodem jej uchwalenia jest wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 6/08 (Dz. U. Nr 65, poz. 554), uznający art. 85 ust. 7 u.p.s. za niezgodny z Konstytucją RP. Zdaniem Trybunału

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 221, poz. 1738).

Konstytucyjnego powyższy przepis upoważniający ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia, w drodze rozporządzenia, kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej jest nieprawidłowy. Zamiast szczegółowego upoważnienia, którego celem jest wykonanie ustawy, przepis uprawnia ministra do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień bez bezpośrednich unormowań czy wskazówek w tekście ustawy. W analogiczny sposób sformułowane zostało upoważnienie do określenia warunków udzielania pomocy pieniężnej rodzinom zastępczym i ich wynagradzania (art. 78 ust. 11 pkt 5–8 u.p.s.). Mimo że Trybunał Konstytucyjny nie badał art. 78 u.p.s., to kwestie w nim zawarte wymagały także ponownej regulacji. Wobec powyższego dnia 18 marca 2010 r. znowelizowano ustawę z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2010 r., tj. od dnia wejścia w życie orzeczenia TK. Z punktu widzenia praktyki nowelizacja nie wprowadza radykalnych zmian w systemie finansowania instytucji pieczy zastępczej, przenosi bowiem dotychczasowe regulacje zawarte w rozporządzeniach Ministra Pracy i Polityki Społecznej wydanych na podstawie wyżej wymienionych upoważnień do ustawy. Nowelizacja oprócz uporządkowania zasad wnoszenia opłat za pobyt dziecka w instytucjach pieczy zastępczej wprowadza solidarny obowiązek ponoszenia tych wydatków przez rodziców biologicznych. Pozytywnie należy również ocenić zrównanie statusu młodzieżowego ośrodka socjoterapii z młodzieżowym ośrodkiem wychowawczym. Zmiana ta spowodowała, że obecnie rodziny zastępcze niesprawujące przejściowo opieki nad dzieckiem w związku z jego pobytem w młodzieżowym ośrodku socjoterapii zachowują prawo do pomocy pieniężnej w okresie pobytu dziecka w placówce. W świetle dotychczasowej regulacji z przywileju tego korzystały wyłącznie rodziny zastępcze, z których dzieci umieszczane były w domu pomocy społecznej, w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym lub w młodzieżowym ośrodku wychowawczym. Problematyka finansowego wsparcia osób sprawujących pieczę zastępczą nad dzieckiem od kilku lat jest przedmiotem zainteresowań ustawodawcy. Wyrazem tego jest również ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1431). W wyniku tej nowelizacji wprowadzono do ustawy regulacje przewidujące wynagrodzenie za sprawowanie opieki nad dzieckiem dla innych podmiotów niż rodziny zastępcze. Jej konsekwencją jest poszerzenie katalogu zadań zleconych gminie w sferze pomocy społecznej o obowiązek wypłaty przedmiotowego wynagrodzenia. O jego przyznaniu na wniosek opiekuna orzeka sąd. Wynagrodzenie może być wypłacane okresowo w stosunku miesięcznym lub jednorazowo w dniu ustania opieki. Wynagrodzenie nie przysługuje, jeżeli nakład pracy opiekuna jest nieznaczny, co pozostawione jest ocenie sądu. Wynagrodzenie pokrywane jest w pierwszej kolejności z dochodów lub majątku podopiecznego, a jeżeli nie jest to możliwe, przeznaczają się na ten cel środki publiczne.

Publicznoprawna ochrona rodziny wskazuje na pewną gradację form wsparcia, a zarazem możliwości ingerencji państwa w stosunki rodzinne. Przede wszystkim

kim instytucje publiczne bez uzasadnionej potrzeby nie powinny ingerować w życie rodzinne. Jeżeli interwencja jest konieczna, to powinna sprowadzać się do form nieizolujących dziecka od rodziny, a więc np. do świadczeń pieniężnych, pracy socjalnej, poradnictwa, terapii rodzinnej czy usług placówek opiekuńczo-wychowawczych dziennego wsparcia. Dopiero gdy te świadczenia okażą się niewystarczające, nad dzieckiem powinna zostać ustanowiona piecza zastępcza. Najpierw należy wziąć pod uwagę możliwość umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, a w dalszej kolejności w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Dzisiejszy model udzielania pomocy rodzinie jest daleki od całkowitego izolowania jej od dziecka. Obecnie dużą wagę przywiązuje się do działań terapeutycznych i do zapobiegania rozpadowi więzi rodzinnych, a ustanowienie nad dzieckiem pieczy zastępczej traktowane jest zwykle jako rozwiązanie przejściowe. W przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej rodzinie biologicznej udziela się pomocy w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji i przygotowania na ponowne przyjęcie dziecka. Dopiero jeśli pomoc ta okaże się nieskuteczna, dziecku zapewnia się trwałą opiekę poza tą rodziną.

Udzielanie specjalistycznego wsparcia rodzinom i dzieciom wymaga zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej wyspecjalizowanej kadry. Wykwalifikowani pracownicy są nieodzownym elementem sprawnego i efektywnego systemu pomocy społecznej. Zmiany polityki i ustawodawstwa socjalnego państwa oraz rozbudowywanie prawnej regulacji pomocy społecznej wymagają od jej pracowników coraz wyższych kwalifikacji. Wyrazem takich oczekiwań są unormowania poświęcone pracownikom socjalnym, a także przepisy określające wymagania wobec osób kierujących jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej oraz pracowników wykonujących czynności kontrolne. Pracownicy socjalni przez wiele lat byli niedocenianą grupą zawodową. Ustawowe określenie ich statusu nastąpiło dopiero na początku lat 90. Obecnie ich pozycję prawną wyznaczają przepisy ustawy i wydanych do niej aktów wykonawczych, jednakże regulacja ta jest fragmentaryczna i dość ogólna. Jedną z jej wad jest brak ustawowej definicji pracownika socjalnego. Uprawnienia omawianej kategorii zawodowej zostały określone ogólnikowo, więcej uwagi poświęcono obowiązkom. Ustawodawca szczegółowo ustalił wymogi dotyczące wykształcenia pracowników socjalnych. Co do zasady zawód ten może wykonywać osoba ze średnim wykształceniem posiadająca dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych lub osoba mająca wykształcenie wyższe, która ukończyła studia na kierunku praca socjalna. Warto dodać, że taki kierunek studiów funkcjonuje od 2006 r. Wcześniej praca socjalna była specjalnością występującą w ramach innych kierunków, takich jak socjologia czy pedagogika. Zawód pracownika socjalnego mogą również wykonywać osoby, które do końca 2013 r. ukończyły studia o specjalności przygotowującej do wykonywania zawodu pracownika socjalnego na jednym z następujących kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie. Ustawa ani przepisy wykonawcze nie

podają wykazu takich specjalności, nie można więc, biorąc pod uwagę nazwę specjalności, określić, czy daje ona odpowiednie uprawnienia. Należy zaznaczyć, że do wykonywania omawianego zawodu można ukończyć zarówno studia I stopnia (licencjackie), jak i II stopnia (uzupełniające magisterskie), a także jednolite studia magisterskie na jednym z określonych wyżej kierunków. Jednakże ukończenie studiów uprawnia do wykonywania zawodu pod warunkiem wyboru odpowiedniej specjalności. Wymóg ten nie dotyczy jedynie kierunku praca socjalna, ponieważ z założenia te właśnie studia mają kształcić pracowników służb społecznych.

Od powyższych wymogów ustawodawca przewidział wiele wyjątków. I tak, uprawnienia do wykonywania omawianego zawodu zachowały osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed dniem 15 kwietnia 2004 r.) były zatrudnione na stanowisku pracownika socjalnego na podstawie dotychczasowych przepisów. Podobnie przedstawia się sytuacja osób, które przed dniem 1 maja 2004 r. ukończyły studia wyższe na kierunkach: pedagogika, psychologia, politologia, politologia i nauki społeczne lub socjologia (niezależnie od tego, czy zajmowały się zawodowo pracą socjalną). Zawód pracownika socjalnego mogą również wykonywać osoby, które w okresie 3,5 roku od dnia wejścia w życie ustawy ukończyły studia wyższe magisterskie na kierunkach: pedagogika, psychologia, politologia lub socjologia. Udogodnieniem dla wyżej wymienionych absolwentów jest brak wymogu ukończenia specjalności przygotowującej do rzeczonego zawodu. Należy nadmienić, że uprawnienie do wykonywania zawodu mogły również uzyskać osoby zatrudnione przed wejściem w życie ustawy na stanowisku aspiranta pracy socjalnej, pod warunkiem ukończenia określonych kierunków studiów w terminach wskazanych w art. 156 ust. 4 i 5 u.p.s. Zawód ten mogą również wykonywać osoby, które przed dniem 1 stycznia 2007 r. otrzymały dyplom wyższej szkoły zawodowej o specjalności praca socjalna. Obecnie ukończenie takiej szkoły należy traktować równorzędnie z ukończeniem studiów wyższych – zwykle studiów I stopnia. Prawo do wykonywania zawodu pracownika socjalnego mają również osoby, które przed dniem 1 stycznia 2008 r. ukończyły lub kontynuowały studia wyższe o specjalności praca socjalna na jednym z kierunków: pedagogika, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia lub nauki o rodzinie. Uprawnienia przysługują pod warunkiem uzyskania dyplomu ukończenia tych studiów. Ponadto osoby, które do dnia 1 stycznia 2008 r. otrzymały dyplom uzyskania tytułu zawodowego w zawodzie pracownik socjalny, mogą wykonywać ten zawód. Chodzi tu o osoby kończące szkoły policealne kształcące w powyższym zakresie. Utrzymanie tych uprawnień jest związane z wygaszaniem kształcenia pracowników socjalnych na tym poziomie.

Warto dodać, że po ostatniej nowelizacji ustawy krąg uprawnionych do wykonywania zawodu pracownika socjalnego został poszerzony o osoby, które przed dniem 1 maja 2004 r. rozpoczęły studia wyższe na kierunkach: pedagogika, psychologia, politologia lub socjologia, i uzyskały dyplom ukończenia tych studiów.

Reasumując, można stwierdzić, że mimo licznych zmian i prób uporządkowania wymagań odnoszących się do kwalifikacji pracownika socjalnego koncepcja



ustawodawcy nadal jest mało czytelna i niestabilna. Ponadto interpretację przepisów określających wymagania w zakresie wykształcenia pracowników socjalnych znacząco komplikuje swoisty kalejdoskop wyjątków połączonych z okresami przejściowymi.

W analizowanym zawodzie przewiduje się dwa stopnie specjalizacji, do których uzyskania wymagane są odpowiedni staż pracy w jednostkach pomocy społecznej, odbyte szkolenie i zdany egzamin. Należy dodać, że z pierwszego stopnia specjalizacji zwolnione są osoby, które ukończyły studia magisterskie na kierunkach: psychologia, pedagogika, socjologia, politologia, nauki o rodzinie. Zawód pracownika socjalnego, obok wykształcenia, wymaga również określonych predyspozycji, cech osobowości. Jest to o tyle istotne, że pracownik socjalny w codziennej praktyce spotyka się często z zaprzeczeniem wszelkich zasad życia społecznego i podstawowych wartości ogólnoludzkich. Niestety, ustawodawca pomija te kwestie milczeniem. Warto zauważyć, że tego rodzaju wymagania wymieniane są w ustawodawstwie, np. kandydaci na sędziów i prokuratorów powinni być nieskazitelnego charakteru, a osoba pretendująca na stanowisko rzecznika praw obywatelskich powinna odznaczać się wysokimi walorami moralnymi i wrażliwością społeczną. Pożądana byłaby odpowiednia regulacja dotycząca pracowników socjalnych, korespondująca z zasadami wykonywania działalności zawodowej, zwłaszcza z obowiązkiem przestrzegania etyki, poufności, kierowania się dobrem świadczeniobiorców, poszanowania ich godności i prawa do samostanowienia, przeciwdziałania dyskryminacji. Ustawowe odwołanie do cech osobowości i systemu wartości podyktowane jest również określoną misją i służbą publiczną, z jaką kojarzone jest wykonywanie zawodu pracownika socjalnego. Pracownicy służb publicznych powinni kierować się zasadą praworządności, równości wobec prawa, jawności administracyjnej i prawa obywateli do informacji.

Bez wątpienia wadą obecnej regulacji jest duża dyferencjacja obowiązków i uprawnień w omawianym zawodzie. Oprócz przepisów prawa pomocy społecznej status pracownika socjalnego normowany jest innymi źródłami prawa, odpowiednio do miejsca zatrudnienia. To ostatecznie powoduje duże zróżnicowanie praw i obowiązków tej grupy zawodowej. Z tych też względów pracownicy socjalni od kilku lat starają się o uchwalenie odrębnej ustawy. Zamierzają również ze swej profesji uczynić zawód zaufania publicznego i utworzyć samorząd zawodowy. Wydaje się jednak, że do ukształtowania zawodu zaufania publicznego potrzeba nie tylko nowelizacji prawa, ale przede wszystkim zmian w środowisku pracy i społecznym wizerunku pracownika socjalnego. Współcześnie pracownik socjalny funkcjonuje w wielu rolach zawodowych: planisty, animatora, konsultanta, administratora, arbitra, negocjatora. Od pracowników socjalnych oczekuje się pobudzenia społecznej aktywności, inspirowania działań samopomocowych, wspierania inicjatyw społecznych. Celem aktywności tej grupy zawodowej powinno być wykształcenie u świadczeniobiorców pomocy społecznej umiejętności samodzielnego rozwiązywania problemów będących przyczyną ich trudnych sy-

tuacji życiowych. Mimo rosnącej aprobaty dla omawianego zawodu w kontaktach pracownika ze świadczeniobiorcą brakuje często relacji partnerskich i zaufania, istnieją bariery psychologiczne, a pracownik socjalny jest utożsamiany z obojętnym urzędnikiem. Trzeba również zadbać o większy profesjonalizm i lepszą znajomość przepisów prawa, w tym procedury administracyjnej stosowanej przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej.

Pracownicy socjalni stanowią filar służb socjalnych w Polsce. Niemniej nie jest to jedyna grupa zawodowa zajmująca się pomocą społeczną. W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej zatrudnia się również pedagogów, lekarzy, pielęgniarki i przedstawiciele innych profesji, jednakże ustawa nie poświęca im większej uwagi. Skupia się natomiast na wymaganiach wobec osób kierujących jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Kierownicy tych jednostek (z wyjątkiem placówek rodzinnych) są obowiązani mieć co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej. Osoby te nie muszą mieć wyższego wykształcenia, co niewątpliwie trzeba ocenić krytycznie. Należy dodać, że ukończenie studiów podyplomowych dla osób mających wykształcenie wyższe, w których programie uwzględniono minimum programowe specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, jest równoznaczne z uzyskaniem przez absolwentów tych studiów przedmiotowej specjalizacji.

Warto wspomnieć, że przepisy wykonawcze<sup>23</sup> do ustawy regulują status pracowników wykonujących w imieniu wojewody zadania w sferze pomocy społecznej. W tej grupie należy wymienić inspektorów kontroli, w tym inspektorów upoważnionych do kontroli placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Wobec których formułuje się odrębne wymagania dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego.

W konkluzji należy stwierdzić, że wyznaczone przez prawo i politykę kierunki rozwoju współczesnej pomocy społecznej niosą określone zagrożenia uwidaczniające się m.in. w sferze organizacji i administrowania. Przede wszystkim nieustannie poszerza się katalog zadań socjalnych jednostek samorządu terytorialnego, a obowiązki z zakresu pomocy społecznej *sensu stricto* uzupełniane są przez zadania z dziedziny świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych i zatrudnienia socjalnego. Niestety, przyrost zadań nie powoduje proporcjonalnego zwiększenia środków finansowych. Wzrost liczby świadczeniobiorców i towarzysząca mu rozbudowa katalogu obowiązków administracji samorządowej wymagają znacznych nakładów i skutecznego systemu pomocy społecznej, tj. systemu, w którym stawia się na aktywizację świadczeniobiorców, ich współdziałanie z pracownikami i jednostkami socjalnymi oraz na tzw. pomoc do samopomocy, a nie na bierne rozdawnictwo świadczeń.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543 z późn. zm.).

Istotnym problemem w administrowaniu pomocą społeczną jest słaba kontrola wykorzystania przyznanych świadczeń. Pomoc często jest marnotrawiona przez świadczeniobiorców, a środki finansowe przeznaczone na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych wydawane są na inne cele.

Wreszcie należy również zwrócić uwagę na tendencję do prywatyzowania zadań z zakresu pomocy społecznej. Niewątpliwie zaletą tego procesu jest obniżenie kosztów świadczenia usług i poprawa ich jakości. Jednakże powierzanie podmiotom prywatnym omawianych zadań może doprowadzić do naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa i ograniczenia dostępu do wielu usług. Nie można zapominać, że pomoc społeczna jest zadaniem władz publicznych. Jej beneficjentami są głównie osoby ubogie, będące w trudnych sytuacjach. Wsparcia udzielanego takim osobom nie można całkowicie zastąpić usługami komercyjnymi, zaprzeczą one bowiem ideom i celom pomocy społecznej.

# Ustawa

z dnia 12 marca 2004 r.

## o pomocy społecznej

(tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362; zm.: Dz. U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1551, Nr 219, poz. 1706, Nr 221, poz. 1738; z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 229, Nr 81, poz. 527, Nr 125, poz. 842, Nr 217, poz. 1427; z 2011 r. Nr 81, poz. 440, Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887)

### Dział I

### Przepisy ogólne

#### Rozdział 1

#### Zasady ogólne i zakres podmiotowy ustawy

**Art. 1.** Ustawa określa:

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

**Art. 2. 1.** Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

2. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

**Art. 3.** 1. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

2. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

3. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

4. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

**Art. 4.** Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

**Art. 5.** Prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje:

- 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
  - a) na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,
  - b) na podstawie zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego;
- 3) mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1367), posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art. 5a.** Prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego przysługuje cudzoziemcom, o któ-

rych mowa w art. 53 ust. 1 pkt 15 oraz art. 53a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

**Art. 6.** Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) całkowita niezdolność do pracy – całkowitą niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 2) dochód dziecka – dochód, do którego zalicza się kwotę otrzymywanej renty wraz z dodatkiem dla sierot zupełnych, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, otrzymywane alimenty oraz kwotę odpowiadającą dochodom uzyskiwanym z majątku dziecka;
- 3) dochód na osobę w rodzinie – dochód rodziny podzielony przez liczbę osób w rodzinie;
- 4) dochód rodziny – sumę miesięcznych dochodów osób w rodzinie;
- 5) jednostka organizacyjna pomocy społecznej – regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, ośrodek adopcyjno-opiekuńczy, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej;
- 5) <sup>1</sup> *jednostka organizacyjna pomocy społecznej – regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej;*
- 6) kontrakt socjalny – pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny;
- 7) niezdolność do pracy z tytułu wieku – ukończone 60 lat przez kobietę i 65 lat przez mężczyznę;
- 8) osoba bezdomna – osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania;

---

<sup>1</sup> Art. 6 pkt 5 zmieniony przez art. 218 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887) z dniem 1 stycznia 2012 r.

- 8) <sup>2</sup> osoba bezdomna – osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania;
- 9) osoba samotna – osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych;
- 10) osoba samotnie gospodarująca – osobę prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe;
- 11) osoba zatrudniona – osobę pozostającą w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>3</sup> lub prowadzącą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów dotyczących działalności gospodarczej;
- 11a) pierwsza forma opieki zastępczej nad dzieckiem – całodobową placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub rodzinę zastępczą, w której dziecko zostało umieszczone po raz pierwszy;
- 11a) <sup>4</sup> (uchylony);
- 12) praca socjalna – działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi;
- 13) renta – rentę z polskiego lub zagranicznego systemu ubezpieczeń społecznych, rentę strukturalną lub rentę socjalną;
- 14) rodzina – osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące;
- 15) średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej lub całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej – kwotę rocznych kosztów działalności domu lub całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej wynikającą z utrzymania mieszkańców lub dzieci, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych, wydatków bieżących na remonty i zakupy związane z realizacją programu naprawczego, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, w domu lub placówce;

---

<sup>2</sup> Art. 6 pkt 8 zmieniony przez art. 65 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427) z dniem 1 stycznia 2012 r.

<sup>3</sup> Obecnie: przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2004 r., stosownie do art. 145 tej ustawy.

<sup>4</sup> Art. 6 pkt 11a uchylony przez art. 218 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887) z dniem 1 stycznia 2012 r.