Wiesław Sieciński

Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wielkopolskim
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: wieslaw.siecinski@univ.szczecin.pl

Tradycje i współczesność pomocy społecznej w Polsce

Streszczenie

Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej państwa realizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz inne organizacje społeczne bądź charytatywne nabrała szczególnego znaczenia we współczesnym zglobalizowanym świecie, w którym obserwujemy wzrost takich zjawisk, jak: bezrobocie, starzenie się społeczeństwa, nadużywanie używek, osłabienie instytucji rodziny i rozpad rodziny wielopokoleniowej, wzrost dysproporcji w dochodach ludności. W przeszłości opieka społeczna koncentrowała się na najpilniejszych potrzebach, to znaczy na prowadzeniu przytułków dla najuboższych. Następnie pojawiły się zasiłki pieniężne (niektóre o charakterze stałym). Współczesne formy pomocy społecznej ulegają dalszemu zróżnicowaniu. W Polsce reforma administracyjna państwa z 1998 roku zreorganizowała zadania organów administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej. Podstawowe zadania w tym zakresie realizują gminy, zadania specjalistyczne powiat, z kolei zadania realizowane przez samorząd województwa mają charakter bardziej ogólny, strategiczny, wspierający gminy i powiaty w realizacji ich zadań. Obowiązek wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa również na organach administracji rządowej.

Słowa kluczowe

historia administracji, pomoc społeczna

Wprowadzenie

Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej państwa realizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz inne organizacje społeczne bądź charytatywne nabrała szczególnego znaczenia we współczesnym zglobalizowanym świecie, w którym takie zagrożenia, jak: ubóstwo, marginalizacja społeczna, zanik więzi rodzinnych, dysproporcje w dochodach ludności, bezrobocie, starzenie się społeczeństwa czy agresja stają się coraz powszechniejsze i trudne do opanowania.

1. Geneza pomocy społecznej na świecie

Pomoc społeczna w różnych fazach swojego rozwoju nazywana była: dobroczynnością publiczną, opieką społeczną i w końcu pomocą społeczną¹. Zatem zmieniała się również terminologia. W społeczeństwach prymitywnych obyczaje plemienne nakazywały sprawowanie opieki nad chorymi, starcami, kalekami. Czyniono to na zasadach rodzinnych, sąsiedzkich lub religijnych. W dawnych Chinach funkcjonowały schroniska dla chorych, biednych, starych, darmowe szkoły dla ubogich dzieci, stowarzyszenia rozdzielające używaną odzież. W Indiach natomiast praktykowano dawanie jałmużny żebrakom².

W dobie średniowiecza, zanim powstały nowoczesne formy państwowości, pomocy społecznej czy – inaczej – charytatywnej udzielał ubogim Kościół katolicki głównie przez licznie działające klasztory oraz organizacje cechowe i władze miejskie. Wszystkie te organizacje spełniały zadania państwa. W roku 1601 w pomoc społeczną zaangażowała się królowa angielska, wydając przepisy zwane prawem ubogich. Zobowiązywało ono gminy do udzielenia pomocy osobom pozbawionym opieki ze strony rodziny. Wzrost zapotrzebowania na pomoc ubogim nastąpił w czasie rozwoju kapitalistycznych środków produkcji i rewolucji przemysłowej. W Anglii na podstawie prawnej ustawy z 1834 roku powołano do życia zakłady dla ubogich, z założenia zapewniające jednak warunki bytu na najniższym poziomie, tak by odstraszyć w ten sposób korzystanie z nich. Posiadały one cechy zakładów poprawczych, gdyż praca w nich była przymusowa dla tych, którzy byli do niej zdolni³.

W Stanach Zjednoczonych początki pomocy społecznej sięgają XVII wieku. W 1662 roku w stanie Massachusetts uruchomiono pierwszy przytułek dla biednych, w 1691 roku – w Bostonie. Władze miejskie mianowały tak zwanych intendentów do spraw biednych. Po zakończeniu wyniszczającej i długoletniej wojny secesyjnej wsparcia wymagała spora część wyniszczzonego jej skutkami społeczeństwa amerykańskiego, co przyczyniło się do powstania licznych organizacji opiekuńczych i charytatywnych. W roku 1877 założono w Buffalo pierwsze Towarzystwo Organizacji Charytatywnych⁴.

Interesujące i odmienne od chociażby anglosaskiego podejście do pomocy ubogim mieli Duńczycy. W konstytucji Danii z 1849 roku widnieje zapis o konieczności otoczenia opieką osób niezdolnych do zapewnienia sobie utrzymania. Obok doraźnej pomocy oraz działalności zakładów, czyli przytułków dla starców, sierot i niedołączonych, wprowadzono w 1891 roku zasiłki pieniężne dla starców. Można zatem zauważyć przekształcanie się dobroczynności publicznej gminy i państwa w rozbudowaną opiekę społeczną. Co więcej, powstał system zaopatrzenia społecznego, gdyż zasiłkom dla starców w Anglii w 1908 roku oraz Danii w 1922 roku nadano charakter roszczeniowy. System pomocy społecznej po I wojnie światowej oraz wielkim kryzysie gospodarczym rozwijał się intensywnie wskutek powszechnej biedy na świecie⁵.

1 J. Gierszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin S.A., Warszawa 2013, s. 62.

2 E. Kantowicz, *Elementy teorii i praktyki pracy socjalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2001, s. 11–12.

3 W. Muszański, *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 177.

4 E. Kantowicz, *op.cit.*, s. 13.

5 W. Muszański, *op.cit.*, s. 178.

2. Ewolucja pomocy społecznej w Polsce

Okolo XII wieku pomoc społeczna w Polsce wyglądała nieco inaczej niż w innych krajach, gdyż ruch reformatorski, który odegrał dużą rolę na świecie, w Polsce nie był popularny. Początki polskiej opieki społecznej związane są z działalnością zakonów i stowarzyszeń religijnych, a zwłaszcza z prowadzonymi przez nie szpitalami zwanymi domami gościnnymi. W XV wieku do działalności opiekuńczej prowadzonej przez zakony zaczęły włączać się osoby świeckie. Przy kościołach organizowane były bractwa, które prowadziły z reguły działalność dobroczynną. Powstawały także pierwsze akty prawne usiłujące regulować działalność opiekuńczą państwa. Jednym z pierwszych był statut wiślicki (1347) Kazimierza Wielkiego traktujący o sprawowaniu opieki nad upośledzonymi. W czasach Jagiellonów wydano ustawę zobowiązującą miasto, wieś i parafie do przeprowadzania ewidencji żebrzących. W wieku XVI w znanym dziele *O naprawie Rzeczypospolitej* Andrzej Frycz Modrzewski w programie reform proponował ingerencję państwa w sprawy społeczne, polegającą na dbałości o cierpiących biedę, upośledzonych oraz prowadzenie przez państwo działalności charytatywnej. Na początku XVIII wieku przybyły do Polski Francuz Gabriel Baudouin, który założył w Warszawie pierwszy dom dla podzutek⁶.

W końcu XVIII wieku wydane zostały regulacje prawne, które należy uznać za początki dobroczynności społecznej. Następnie już w 1817 roku w Królestwie Kongresowym wydano ustawę dotyczącą opieki nad ubogimi, a w 1842 roku rozszerzone przepisy o organizacji opieki i zakładów dobroczynnych⁷. Ponadto obowiązywały przepisy zaborcze. Realizacją opieki społecznej zajmowały się gminy, wspierane przez charytatywną działalność Kościoła katolickiego, gmin żydowskich oraz osób prywatnych⁸.

Ustawę o opiece społecznej uchwalono 16 sierpnia 1923 roku⁹, a więc po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Ustalała ona cel oraz zakres opieki społecznej, rozgraniczała zadania organów administracji publicznej, regulowała zasady przyznawania form wsparcia i ich finansowania. System opieki stworzony przez tę ustawę obowiązywał do 1950 roku, kiedy samorząd terytorialny uległ likwidacji, a ustawa w zdezaktualizowanej treści obowiązywała aż do roku 1990. W ustroju socjalistycznym głoszona propaganda o zaniku potrzeby opieki społecznej nie służyła jej rozwojowi. Działalnością socjalną zajmowały się uspołecznione zakłady pracy oraz związki zawodowe. Od 1959 roku opieka społeczna realizowana była w formie pozaustawowej jako instrukcja ministrów. Minister Zdrowia przejął w 1961 roku kompetencje w zakresie opieki. W 1973 roku utworzono zespoły opieki zdrowotnej, w których powołano ośrodki opiekuna społecznego¹⁰. Opiekunów społecznych zgodnie z uchwałą Rady Ministrów powoływały za ich zgodą prezydium rad narodowych na wniosek organizacji społecznych¹¹. Co ciekawe, opiekunowie społeczni nie pobierali za swoją pracę wynagrodzenia oraz stanowili wzór zachowań prospołecznych.

6 E. Kantowicz, *op.cit.*, s. 13–14.

7 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 14.

8 W. Muszalski, *op.cit.*, s. 178.

9 Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, DzU z 1923 r., nr 92, poz. 726 z późn.zm.

10 W. Muszalski, *op.cit.*, s. 178.

11 Art. 3 ust. 1 uchwały nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych, M.P.

W 1990 roku przeniesiono pomoc społeczną z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy i utworzono resort pracy i polityki socjalnej¹². Następnie 29 listopada 1990 roku została uchwalona ustawa o pomocy społecznej¹³, która zmieniła dotychczasową koncepcję opieki społecznej, przekształcając ją w pomoc społeczną.

Celem pomocy społecznej stało się aktywne niesienie pomocy wszystkim potrzebującym, oparte na obowiązku solidarności całego społeczeństwa. Zmieniono terminologię z opieki na pomoc społeczną. Nowa koncepcja mówiła, iż pomoc może być świadczona we wszystkich przypadkach, w których jednostka nie jest w stanie sama sobie poradzić. Do jej udzielenia zobowiązane jest państwo, to znaczy administracja rządowa oraz jednostki samorządu terytorialnego¹⁴. Ponadto określono rodzaje świadczeń, zasady ich przyznawania, a także zasady odpłatności za świadczenia¹⁵. Podstawowym ogniwem organizacyjnym pomocy społecznej stały się miejsko-gminne, miejskie, dzielnicowe ośrodki pomocy społecznej¹⁶, działające na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁷. Należy podkreślić, że od tego momentu trwa przebudowa systemu pomocy społecznej.

Kolejne zmiany w ustawie o pomocy społecznej nastąpiły w okresie wprowadzania reformy ustrojowej państwa, to jest przywrócenia w 1999 roku powiatów oraz województw samorządowych¹⁸. Powstały wówczas nowe instytucje samorządowe odpowiedzialne za realizację zadań pomocy społecznej, na szczeblu powiatu – powiatowe centra pomocy rodzinie, natomiast na szczeblu województwa – regionalne ośrodki polityki społecznej¹⁹.

W 2003 roku przyjęto ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰ oraz ustawę o zatrudnieniu socjalnym²¹, natomiast w 2004 roku uchwalono nową ustawę o pomocy społecznej²². Przyjęcie wymienionych aktów stworzyło nowe warunki dla funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz wolontariuszy działających w obszarze pomocy społecznej, wprowadzono nową instytucję zmierzającą do aktywizacji klientów pomocy społecznej poprzez reintegrację społeczną oraz zawodową.

Podjęto także próbę wprowadzenia aktywnej pomocy społecznej przeciwdziałającej zagrożeniu trwałą marginalizacją klientów pomocy społecznej. Świadczenia podzielono na pieniężne i niepieniężne. Więcej miejsca poświęcono świadczeniom o charakterze usługo-

z 1959 r., nr 32, poz. 145.

12 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej, DzU z 1990 r., nr 29, poz. 172.

13 Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, DzU z 1990 r., nr 87, poz. 506 z późn. zm.

14 W. Muszalski, *op.cit.*, s. 178–179.

15 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 22.

16 S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 23.

17 Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, DzU z 1988 r., nr 26, poz. 183 z późn. zm.

18 S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 26.

19 *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, red. E. Leś, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002–2003, s. 65–66.

20 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.

21 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, DzU z 2003 r., nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

22 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm.

wym. W ramach reform instytucji pomocy społecznej podjęte zostały działania na rzecz profesjonalizacji kadr służb socjalnych, których pracownicy od 1990 roku muszą zdobywać kwalifikacje na wybranych kierunkach studiów²³.

Rola pracownika socjalnego stała się nie do przecenienia. Obecnie szczegółowe wymagania zawodowe stawiane w Polsce pracownikom socjalnym określa ustawa o pomocy społecznej: „Pracownikiem socjalnym może być osoba, która spełnia co najmniej jeden z niżej wymienionych warunków:

- posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych,
- ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna,
- do dnia 31 grudnia 2013 roku ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków:
 - a) pedagogika,
 - b) pedagogika specjalna,
 - c) politologia,
 - d) polityka społeczna,
 - e) psychologia,
 - f) socjologia,
 - g) nauki o rodzinie²⁴.

W przeszłości opieka społeczna koncentrowała się na najpilniejszych potrzebach, to znaczy na prowadzeniu przytułków dla najuboższych, w dalszym etapie pojawiły się zasiłki pieniężne, niektóre o charakterze stałym. Współcześnie formy pomocy społecznej ulegają dalszemu zróżnicowaniu. Jej ważnym celem, oprócz przyznawania świadczeń materialnych i niematerialnych, jest pomoc w usamodzielnianiu. Ponadto w dobie globalizacji, gdy obserwujemy wzrost takich zjawisk, jak: bezrobocie, starzenie się społeczeństwa, nadużywanie używek, osłabienie instytucji rodziny i rozpad rodziny wielopokoleniowej, wzrost dysproporcji w dochodach ludności, coraz więcej ludzi wymaga wsparcia pomocy społecznej. Warto zauważyć, że aktualna regulacja zmierza w kierunku zwiększenia wymagań dotyczących kwalifikacji pracowników socjalnych, a także do wzmocnienia społecznego zaufania do tego zawodu.

3. Pojęcia pomocy społecznej

W publikacjach traktujących o pomocy społecznej odnaleźć można wiele różnych definicji pojęcia. Według art. 1 ustawy z 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej: „Opieka społeczna jest to zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą²⁵”. Pojęcie opieki społecznej oznaczało wtedy działania związane z zaspokajaniem potrzeb bytowych osób, a inne działania nie są w jej ramach przewidziane.

23 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 25.

24 Art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.

25 Art. 1 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, DzU z 1923 r., nr 92, poz. 726 z późn. zm.

„Opisując zjawisko opieki, należy zdawać sobie sprawę z przemian, jakie dokonywały się w jej ujmowaniu, będących funkcją rozwoju cywilizacyjnego, które najogólniej są związane ze zmianą mechanizmów jej świadczenia (od zachowań instynktownych do świadomie organizowanych), zmianami jakościowymi (od opieki o podłożu instrumentalnym do opieki o podłożu emocjonalno-uczuciowym), zmianami w zakresach jej stosowania (podmiotowym i przedmiotowym) oraz z jej charakterem (od opieki allocentrycznej nieformalnej do poszerzonej o działalność społeczną, sformalizowaną)”²⁶, czytamy w „Pedagogice społecznej” autorstwa Andrzeja Radziewicza-Winnickiego.

Helena Radlińska rozumie opiekę społeczną: „jako działalność kompensacyjno-rewalidacyjną (rodzinną lub społeczną), podejmowaną wobec jednostek niezdolnych do samodzielnej egzystencji (warunek podjęcia działań opiekuńczych), co łączy się z przejęciem przez opiekuna odpowiedzialności za losy owych jednostek i ich ubezwłasnowolnieniem (główne cechy opieki)”. Według tej autorki, zadaniem opieki powinno być stopniowe doprowadzenie podopiecznego do samodzielności życiowej²⁷.

Pojęcie pomocy społecznej, które zastąpiło używane wcześniej pojęcie opieki społecznej, wprowadzono do polskiego ustawodawstwa ustawą o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku. W ustawie definiowano je następująco: „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 środki (aktualnie zasoby), możliwości i uprawnienia”²⁸. Pojęcie to obejmuje nie tylko zaspokajanie niezbędnych potrzeb bytowych, ale również działania zmierzające do przezwyciężenia trudnej sytuacji, w której znalazła się osoba czy rodzina.

Według Kazimierza Podolskiego i Witolda Turnowieckiego, autorów publikacji „Polityka społeczna”, pomoc społeczna stanowi „środek polityki społecznej państwa, mając na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia”²⁹. Definicja ta jest tożsama z definicją pomocy społecznej w ustawie o pomocy społecznej.

Tadeusz Kuta z kolei postrzega pomoc społeczną: „jako pomoc zbiorowości dla jednostki, która znalazła się w takiej sytuacji, że nie może własną pracą zaspokoić swoich życiowych potrzeb”³⁰.

Obecnie w polskim systemie pomocy społecznej łączona jest praca profesjonalnych służb socjalnych oraz pozarządowych podmiotów działających między innymi na zasadach wolontariatu. W publikacji „Pedagogika społeczna” Andrzej Radziewicz-Winnicki pomoc społeczną definiuje „jako zorganizowaną działalność różnych podmiotów, umożliwiającą jednostkom ludzkim i grupom społecznym przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. Działalność ta ma też na celu zapobieganie tym sytuacjom i inicjowanie samopomocy”³¹.

26 A. Radziewicz-Winnicki, *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 88.

27 *Ibidem*, s. 88.

28 Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, DzU z 1990 r., nr 87, poz. 506 z późn. zm. i art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.

29 K. Podolski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 130.

30 S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 35.

31 A. Radziewicz-Winnicki, *op.cit.*, s. 91.

Ważne jest, by odróżniać pojęcia opieki społecznej i pomocy społecznej. Celem pierwszej jest zaspakajanie potrzeb i przyznawanie przewidzianych prawem świadczeń. Natomiast druga jest już instytucją polityki społecznej państwa, która poza wsparciem finansowym ma na celu pomoc osobom i rodzinom w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej. Pojęcie pomocy społecznej ma szersze znaczenie. Swoim zakresem obejmuje pojęcie opieki społecznej, co oznacza, że każda opieka społeczna będzie pomocą społeczną, natomiast nie każda pomoc społeczna będzie opieką społeczną.

4. Zasady charakterystyczne dla pomocy społecznej

Na podstawie przeprowadzonych badań nie ukształtował się jeden powszechny katalog zasad pomocy społecznej. Mogą być one wyodrębnione na podstawie zróżnicowanych kryteriów.

W przypadku pomocy społecznej można mówić o:

- a) zasadach konstytucyjnych (pomocniczości, godności społecznej);
- b) zasadach ustawowych określonych w ustawach:
 - z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej,
 - z 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego;
- c) wartościach wypracowanych w teorii pomocy społecznej³².

Fundamentalną zasadą pomocy społecznej jest zasada pomocniczości nazywana również zasadą subsydiarności. W aspekcie prawno-ustrojowym odnosi się ona do podziału zadań administracji publicznej, jak również do współdziałania organów administracji z podmiotami niepublicznymi. Znajduje także odzwierciedlenie w innych regulacjach pomocy społecznej. Określa w szczególności miejsce pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego. Wskazuje na prymat obowiązków rodzinnych wobec obowiązków państwa oraz samorządu terytorialnego, a zatem pomoc w sytuacji, gdy osoba nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć życiowych trudności, powinna najpierw pochodzić od rodziny, następnie od społeczności lokalnej, a na samym końcu od państwa³³.

Z uwagi na liczbę oraz różnorodność zasad poniżej zostały omówione te, które są charakterystyczne dla systemu pomocy społecznej. Zasady te, określone w ustawie o pomocy społecznej, nie odnoszą się bezpośrednio do funkcjonowania organów administrujących, lecz do celów oraz idei pomocy społecznej.

Są to między innymi zasady:

- indywidualizacji i typizacji świadczeń,
- uznaniowości i roszczeniowości świadczeń,
- ochrony dóbr osobistych,
- finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych,
- odpłatności,

32 M. Minich-Baranowska, *Postępowanie administracyjne w pomocy społecznej*, „Poradnik Instytucji Pomocy Społecznej” 2010, nr 5, s. 5.

33 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 382.

– zaspokajania potrzeb.

Zasada indywidualizacji i zasada typizacji świadczeń była obecna w pomocy społecznej od początku i wraz z nią ewoluowała, zmieniając swój charakter. Dawniej dominowała indywidualizacja świadczeń, dzisiaj także duże znaczenie ma typizacja form wsparcia. Dawniej indywidualizacja pojmowana była jako rodzaj dowolności kształtowania rodzaju udzielanej pomocy. Podmioty przyznające pomoc ustalały świadczenia w zależności od potrzeb, nie rzadko wybiórczo różnicując poszczególnych klientów, a więc były zaprzeczeniem zasady równości. Jednakże rozwój demokracji i idei państwa prawa oraz wzrost liczby osób ubiegających się o pomoc społeczną wpłynęły na konieczność wprowadzenia typizacji świadczeń, to znaczy ustawowego określenia, jakie rodzaje świadczeń, komu oraz w jakiej wysokości mogą być przyznane. Należy jednak podkreślić, że zasada indywidualizacji świadczeń nadal odgrywa znaczącą rolę w pomocy społecznej, na przykład odróżnia pomoc społeczną od ubezpieczeń społecznych, w których rodzaje świadczeń są ściśle określone przepisami prawa i nie można ich dopasować do przypadku jednostkowego³⁴. Poza tym indywidualizacja świadczeń umożliwia wypełnienie celów pomocy społecznej, zwłaszcza poprzez aktywizowanie klienta, gdy dobierana forma pomocy najlepiej służy temu celowi.

Istotną cechą tej zasady jest elastyczność w dostosowaniu form pomocy do konkretnych sytuacji i indywidualnych potrzeb³⁵. Elastyczność polega też na możliwościach modyfikacji świadczeń, na przykład na ich ograniczeniu lub zmianie formy z pieniężnej na niepieniężną. Instrumentem, który umożliwia indywidualizację świadczeń, jest wywiad środowiskowy, dzięki któremu jest możliwe rozpoznanie i ocena danego przypadku³⁶. Zasada indywidualizacji nie została sformułowana w konkretnym przepisie ustawy o pomocy społecznej, lecz wynika z wielu jej przepisów³⁷.

Kolejną zasadą jest zasada uznaniowości i zasada roszczeniowości. Uznaniowość oznacza dość dużą swobodę organu w podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy. Wraz z tym jak ewoluowała pomoc społeczna, zakres uznania został ograniczony poprzez przyznanie niektórym świadczeniom charakteru roszczeniowego. Zatem podmioty, spełniające określone prawem warunki, mogą domagać się przyznania pomocy. Uznaniowości w pomocy społecznej nie da się wyeliminować, gdyż ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć i uregulować wszystkich możliwych sytuacji, dlatego musi pozostawić organom stosującym prawo pewien margines swobody. Do organów tych należy ocena sytuacji, czy podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy może wykorzystać własne środki i uprawnienia w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej³⁸. Uznanie administracyjne nie może być dowolne, bowiem jest ograniczone koniecznością stosowania przepisów prawa. Dodatkowym zabezpieczeniem jest kontrola organu administracyjnego przez organ wyższego stopnia i sąd administracyjny. Uznaniowość przeplata się z roszczeniowością. Obie zasady dają możliwość elastycznego stosowania, ale też chronią przed dowolnością działania organów admi-

34 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 59.

35 M. Minich-Baranowska, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, „Poradnik Instytucji Pomocy Społecznej” 2011, nr 9, s. 7.

36 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 60.

37 S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 92.

38 M. Minich-Baranowska, *Komentarz...*, s. 7–8.

nistracji publicznej. Należy dodać, że roszczeniowość nie jest i nie powinna być dominującą cechą pomocy społecznej, jednakże odnosi się do niektórych świadczeń³⁹.

Zbigniew Leoński zwraca uwagę, że roszczenie o udzielenie pomocy społecznej można traktować jako prawo podmiotowe⁴⁰. Wskazuje na to przepis ustawy o pomocy społecznej, który stanowi: „Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”⁴¹. Nadto treść art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej dodaje, że gmina i powiat obowiązane do wykonywania zadań pomocy społecznej nie mogą odmówić udzielenia wsparcia osobie potrzebującej.

Warto podkreślić, że zasada roszczeniowości uniemożliwia organom stosowanie samowoli. Mimo swych zalet ma też istotne wady, bowiem generuje często roszczeniowe postawy samych klientów pomocy.

Następną zasadą jest ochrona dóbr osobistych. Dobra osobiste to w szczególności: zdrowie, godność, wolność, nazwisko, wizerunek, swoboda sumienia, tajemnica korespondencji⁴². O ochronie dóbr osobistych mówi Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 roku: „jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych”⁴³. Zasada ochrony dóbr osobistych zawarta jest w ustawie o pomocy społecznej: „W postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia”⁴⁴. Zasada ta jest wyznacznikiem postępowania w sprawie świadczeń z pomocy społecznej. Organy prowadzące postępowanie zobowiązane są do ochrony dóbr osobistych osób korzystających z pomocy, a także do kierowania się dobrem tych osób. Przede wszystkim godność osoby ludzkiej podlega szczególnej ochronie w prawie pomocy społecznej. Istotnym celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom oraz rodzinom życia w warunkach odpowiadających godności człowieka⁴⁵. O godności człowieka czytamy nie tylko w ustawie o pomocy społecznej, ale także w preambule i art. 30 Konstytucji RP⁴⁶. W preambule występuje wezwanie do wszystkich, by stosowali Konstytucję, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. W myśl postanowień art. 30 ustawy zasadniczej godności się nie nabywa, nie traci, godność jest częścią społeczeństwa, a jej poszanowanie oraz ochrona należy do obowiązków władz publicznych.

Również do godności odwołują się międzynarodowe źródła prawa, w tym między innymi Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 roku w Paryżu. Deklaracja zawiera liczne po-

39 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 61.

40 Z. Leoński (we współpracy) R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 436.

41 Art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.

42 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 62.

43 Art. 24 §2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU z 2014 r., poz. 121).

44 Art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.

45 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 62.

46 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

stanowienia dotyczące godności, między innymi stanowi, że wszyscy ludzie rodzą się wolni oraz równi pod względem swej godności i swych praw⁴⁷. Takie okoliczności, jak bezrobocie, ubóstwo, sieroctwo, wiek, niepełnosprawność, bezdomność, powodują poczucie frustracji i utraty godności. Zadaniem pomocy społecznej jest zatem udzielenie nie tylko wsparcia materialnego, ale także psychicznego. Ważna jest tu rola pracowników socjalnych, którzy powinni umieć nawiązywać kontakty, postępować zgodnie z zasadami etyki zawodowej, przestrzegać tajemnicy zawodowej.

Finansów dotyczy zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych. Rozbudowany katalog zadań pomocy społecznej niesie za sobą potrzebę zagwarantowania źródeł finansowania, które muszą mieć charakter stabilny oraz adekwatny do nałożonych zadań. Pomoc społeczna finansowana jest ze środków państwa i środków samorządowych. Zadania własne realizowane przez samorządy terytorialne finansowane są głównie ze środków własnych, a w pewnym zakresie z dotacji z budżetu państwa⁴⁸. W myśl art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹ zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami finansowane są z budżetu państwa w formie dotacji celowej.

Zasada odpłatności mówi o tym, że świadczenia pomocy społecznej mogą być udzielane odpłatnie, na przykład zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada powiatu lub rada gminy, w zakresie zadań własnych, mogą ustalać w drodze uchwały szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia oraz mieszkaniach chronionych. O wysokości oraz obowiązku odpłatności decyduje więc ustawa o pomocy społecznej, uchwała rady powiatu i uchwała rady gminy.

Do uczestnictwa w kosztach świadczenia pomocy społecznej zobowiązani są sami beneficjenci lub ich rodziny. Wysokość opłaty ustala tu podmiot, który prowadzi jednostkę, a w przypadku domów prowadzonych przez podmioty uprawnione – podmiot zlecający zadanie. Część kosztów utrzymania może ponosić gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania osoby przebywającej w domu⁵⁰.

Warto wymienić jeszcze zasadę zaspokajania potrzeb. Obowiązek realizacji zadań pomocy społecznej w zakresie ustalonym w ustawie spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. W przypadku gdy istnieje potrzeba (osoby lub rodziny) gmina lub powiat muszą tę potrzebę zaspokoić, nie mogą wydać decyzji odmawiającej pomocy. Później mogą próbować dochodzić zwrotu wydatków⁵¹.

Zasady systemu pomocy społecznej nie powstały z dnia na dzień, lecz wyłoniły się w długotrwałym procesie, ewoluowały i ulegały zmianom na przestrzeni historii. Mają istotne znaczenie dla rozumienia całości przepisów ustawy o pomocy społecznej. Zasady te obowiązują na każdym szczeblu postępowania w sprawach o przyznanie pomocy społecznej,

47 *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 48.

48 *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 57.

49 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn.zm.

50 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 64–65.

51 M. Minich-Baranowska, *Komentarz...*, s. 10–11.

dlatego też powinny być stosowane przez wszystkie instytucje zajmujące się udzielaniem pomocy społecznej.

5. Podmioty uprawnione do korzystania z pomocy społecznej oraz powody przyznawania pomocy

Pomoc społeczna stanowi najstarszą i istotną metodę zabezpieczenia społecznego. Jako instytucja polityki społecznej państwa ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, opierając się na własnych środkach, możliwościach oraz uprawnieniach. Nadrzędnym celem pomocy społecznej jest również wsparcie osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych, a także umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka⁵². Zatem adresatami świadczeń z pomocy społecznej są osoby fizyczne oraz rodzina. Wszystkie inne podmioty prawa, a mianowicie osoby prawne, samorządowe i państwowe jednostki organizacyjne oraz inne instytucjonalne podmioty prawa, nie mogą być adresatami takich świadczeń.

Ustawa o pomocy społecznej w art. 6 pkt 14 stanowi, że rodzina to osoby, które są spokrewnione lub niespokrewnione, a także pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące oraz gospodarujące. Ustawodawca dokonuje również rozróżnienia w stosunku do świadczeniobiorcy będącego osobą samotnie gospodarującą (osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe) i osobą w rodzinie⁵³.

Uwzględniając integrację ze strukturami europejskimi, obecna ustawa ustala krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej. Podmiotami tymi są:

- a) osoby posiadające obywatelstwo polskie, mające miejsce zamieszkania i przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Polski na podstawie zezwolenia (na osiedlenie się, na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, na zamieszkanie na czas oznaczony) lub zgody na pobyt tolerowany (w formie schronienia, niezbędnego ubrania, posiłku oraz zasiłku celowego);
- c) osoby mające status uchodźcy nadany w Polsce;
- d) osoby korzystające z ochrony uzupełniającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- e) obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowie ich rodzin, zamieszkujący na terytorium RP, z prawem pobytu⁵⁴.

Dodatkową grupę świadczeniobiorców stanowią cudzoziemcy, będący ofiarami handlu ludźmi, którzy przebywają na terytorium Polski i podjęli współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi. Przysługuje im prawo

52 W. Turnowiecki, *Polityka Społeczna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2008, s. 133.

53 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 118.

54 Art. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.

do świadczeń wyłącznie w postaci: interwencji kryzysowej, posiłku, schronienia, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego⁵⁵.

W pierwszej kolejności pomoc kierowana jest do obywateli polskich, którzy zamieszkują i przebywają na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – obydwie te wymogi muszą być spełnione łącznie. Integracja europejska spowodowała, że rozszerzeniu uległ katalog świadczeniobiorców. Świadczenia z pomocy społecznej mogą również otrzymać cudzoziemcy po spełnieniu określonych wymogów, między innymi – podobnie jak w przypadku obywateli polskich – cudzoziemiec musi zamieszkiwać i przebywać na terenie Polski.

Należy nadmienić, że nie wszystkim osobom przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Prawo takie nie przysługuje osobom odbywającym karę pozbawienia wolności, natomiast osobom tymczasowo aresztowanym zawieszają się takie prawo⁵⁶. Tymczasowe aresztowanie traktowane jest jako sytuacja przejściowa. Zakończenie tej sytuacji może skutkować utrzymaniem lub nabyciem uprawnień do świadczeń (w przypadku wyjścia na wolność) albo utratą uprawnień (w przypadku zamiany aresztu na karę pozbawienia wolności)⁵⁷.

W szczególności pomoc udzielana jest osobom oraz rodzinom z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych i wielodzietnych), przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, klęski żywiołowej lub ekologicznej, zdarzenia losowego oraz sytuacji kryzysowej⁵⁸.

Wymienione przesłanki określa się również mianem trudnej sytuacji życiowej, łączonym z kategorią ryzyka socjalnego. Rodzaje sytuacji wskazują, że okolicznościami generującymi trudności życiowe są w szczególności przyczyny o charakterze indywidualnym oraz przyczyny środowiskowe. Pierwsze wynikają z faktu bycia istotą ludzką, natomiast drugie wynikają z faktu przynależności człowieka do społeczeństwa⁵⁹. Należy podkreślić, że powyższy katalog ma charakter przykładowy, nie jest katalogiem zamkniętym, co oznacza, że mogą wystąpić inne niewymienione trudne sytuacje życiowe. Życie, przemiany zachodzące w stosunkach społeczno-politycznych oraz ekonomicznych kraju, rozwój cywilizacji niosą ze sobą zjawiska, których się trudno się było spodziewać, na przykład kilka lat temu nikt nie pisał o handlu ludźmi jako problemie mającym odzwierciedlenie w pomocy społecznej. Jednak niewątpliwie główną przyczyną ubiegania się o pomoc jest ubóstwo, które bardzo często związane jest z innymi przyczynami wywołującymi trudne sytuacje życiowe. Należy tu wymienić przede wszystkim bezrobocie i bezdomność.

55 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 122.

56 S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2013, s. 193, 195.

57 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Prawo do świadczeń. Zasady przyznawania świadczeń. Pracownicy pomocy społecznej. Decyzje w sprawach pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 42.

58 S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 160–177.

59 K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Difin S.A., Warszawa 2009, s. 64.

Reasumując rozważania poświęcone zakresowi podmiotowemu pomocy społecznej oraz przesłankom przyznania świadczenia, należy zauważyć, że unormowania prawne w tym zakresie starają się nadążać za zmieniającą się rzeczywistością. Jednakże ciągle pojawiające się nowe zjawiska powodują, że dotychczasowe rozwiązania są już niewystarczające, przykładem tego jest wprowadzenie do pomocy społecznej przesłanki uzasadniającej przyznanie świadczenia – pomocy ofiarom handlu ludźmi. Można stwierdzić, że zakres podmiotowy pomocy społecznej z jednej strony jest stały, bowiem świadczeniami pomocy społecznej obejmowane są osoby fizyczne oraz rodziny, a z drugiej strony – wypełnianie treści tego zakresu ulega przeobrażeniom związanym ze zmianami w stosunkach społecznych. Jest to widoczne w obejmowaniu coraz szerszym zakresem świadczeń cudzoziemców.

6. Administrowanie i organizacja pomocy społecznej

Reforma administracyjna państwa z 1998 roku zreorganizowała zadania organów administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej. Nowy podział terytorialny oraz utworzenie dwóch dodatkowych szczebli samorządu znalazło swoje odzwierciedlenie w zadaniach socjalnych państwa. Zostały one podzielone pomiędzy organy rządowe i samorządowe. Większość zadań z zakresu pomocy społecznej ustawodawca powierzył samorządom terytorialnym, które w Polsce działają na trzech szczeblach: gminy, powiatu i województwa samorządowego. Po wprowadzeniu tej reformy i powstaniu samorządowego szczebla powiatowego istotnym novum w systemie zabezpieczenia społecznego było utworzenie powiatowych jednostek pomocy społecznej, nazwanych Powiatowymi Centrami Pomocy Rodzinie (PCPR). Obecnie większość placówek usługodawców usytuowanych jest przy samorządzie powiatowym i ich działalność podlega koordynacji, integracji oraz wsparciu przez PCPR⁶⁰.

Na mocy ustawy o samorządzie powiatowym powołano dwie kategorie powiatów: ziemskie i grodzkie, będące miastami na prawach powiatu. W przypadku powiatu grodzkiego terytorialny zakres działalności Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie pokrywa się z zakresem działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Zatem w powiatach grodzkich dotychczasowe zadania MOPS i PCPR przypisano jednej strukturze organizacyjnej – Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie⁶¹. Znowelizowana w 1998 roku ustawa o pomocy społecznej nałożyła na powiaty obowiązek realizacji zadań własnych oraz zleconych przez organy administracji centralnej. W praktyce ukształtował się podział zadań między gminę (OPS) a powiat (PCPR), przy czym Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie przypada w udziale realizacja pomocy specjalistycznej dla wybranych kategorii klientów (np. rodziny zastępcze, rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych) oraz organizacja pomocy instytucjonalnej (np. domów pomocy społecznej). W myśl założeń ustawodawcy

60 S. Golinowska, I. Tropińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002, s. 15.

61 D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

PCPR-y powinny być podstawowymi jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego realizującymi lokalną politykę społeczną⁶².

Ustawodawca dokonuje klasyfikacji zadań pomocy społecznej na rządowe i samorządowe, przyporządkowując je organom administracji rządowej i samorządowej. Samorządy terytorialne wykonują również zadania z zakresu administracji rządowej. Przepisy ustawy o pomocy społecznej różnicują poszczególne zadania gminy na zadania własne, własne o charakterze obowiązkowym oraz zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej. Realizację zadań wykonują ośrodki pomocy społecznej. Podział zadań gminy na własne i zlecone ma znaczenie w sferze organizacyjnej, finansowej i nadzoru administracji rządowej nad działalnością komunalną. Zadania własne gminy finansowane są z dochodów własnych, a także z subwencji ogólnej. Realizacja zadań zleconych gminie wiąże się z koniecznością transferu z budżetu państwa środków finansowych (dotacja celowa) w wysokości umożliwiającej ich wykonanie⁶³. Zadania z zakresu pomocy społecznej realizowane przez samorząd województwa nie mają charakteru świadczeń. Zasadnicza rola samorządu województwa w sferze pomocy społecznej sprowadza się do działań o charakterze diagnostycznym i programowym, a także inspirowania i promowania nowych rozwiązań. Zadania te wykonują regionalne ośrodki polityki społecznej, koordynujące realizację wojewódzkich strategii polityki społecznej⁶⁴.

Należy stwierdzić, że gminy w zakresie pomocy społecznej realizują zadania o charakterze podstawowym, powiat – zadania o charakterze specjalistycznym, a samorząd województwa – zadania bardziej ogólne, strategiczne, wspierające gminy i powiaty w realizacji ich zadań.

Obowiązek realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa również na organach administracji rządowej. Zasadniczo zadania pomocy społecznej przypisane administracji rządowej zostały podzielone pomiędzy wojewodę i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zadania wojewody w zakresie pomocy społecznej zostały wyznaczone stosownie do jego ogólnych kompetencji, które polegają na kontrolowaniu, ocenianiu, koordynowaniu działalności samorządu i innych podmiotów w dziedzinie pomocy społecznej. Pomoc społeczna w administracji rządowej wchodzi w skład działu zabezpieczenie społeczne i obecnie podlega Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wśród zadań ministra należy między innymi wymienić:

- tworzenie koncepcji i określenie kierunków rozwoju w dziedzinie pomocy społecznej,
- zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej,
- inspirowanie i promowanie nowych form i metod działań,
- szkolenie kadr oraz nadzór merytoryczny nad szkoleniem w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego,
- zatwierdzanie programów szkolenia rodzin zastępczych,

62 *Ibidem*, s. 151–152.

63 *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Komandor, Warszawa 2007, s. 164.

64 *Ibidem*, s. 172–173.

- współfinansowanie i nadzorowanie systemu informatycznego w jednostkach pomocy społecznej,
- analizę skuteczności pomocy społecznej,
- opracowywanie i finansowanie programów osłonowych,
- współdziałanie z organizacjami pozarządowymi⁶⁵.

Ważną kompetencją ministra jest tworzenie prawa w dziedzinie pomocy społecznej. Chodzi tu przede wszystkim o wydawanie powszechnie obowiązujących rozporządzeń. Delegacje do stosowania tych źródeł prawa zawarte są w ustawie o pomocy społecznej. Przy ministrze działa Rada Pomocy Społecznej jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach pomocy społecznej. Do zadań Rady należy: opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej, przygotowanie ekspertyz dotyczących wybranych obszarów pomocy społecznej, przedstawienie ministrowi określonych informacji o swojej działalności, a także przyjmowanie i opiniowanie dla ministra wniosków o nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia w zakresie pomocy społecznej⁶⁶. Jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonania zadań mogą tworzyć jednostki organizacyjne. Zasadniczo tworzenie i funkcjonowanie konkretnych jednostek regulowane jest w ustawach, a jedną z nich jest ustawa o pomocy społecznej. Nakłada ona na gminę, powiat i województwo samorządowe obowiązki utworzenia i utrzymania podstawowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie i regionalnych ośrodków polityki społecznej. Pozostałe jednostki organizacyjne pomocy społecznej, takie jak: domy pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, ośrodki wsparcia oraz ośrodki interwencji kryzysowej, prowadzone są także przez samorząd, ale trudno je jednoznacznie zakwalifikować, bowiem na przykład domy pomocy społecznej czy placówki opiekuńczo-wychowawcze mogą mieć status jednostki gminnej czy powiatowej⁶⁷.

Podstawowe znaczenie w organizowaniu i świadczeniu pomocy społecznej w gminie mają ośrodki pomocy społecznej wchodzące w skład lokalnej administracji samorządowej. W gminie zadania socjalne wykonują ośrodki pomocy społecznej, a w gminach miejskich – miejskie ośrodki pomocy społecznej. Ośrodki wykonując zadania własne gminy, przestrzegają ustaleń wójta (burmistrza, prezydenta), a przy realizacji zadań zleconych przez administrację rządową ośrodki kierują się wskazaniem wojewody. Głównym zadaniem ośrodka jest udzielanie pomocy w podstawowym zakresie. Ośrodek jest najczęściej pierwszym i zasadniczym miejscem, gdzie trafiają osoby będące w trudnej sytuacji, które zwracają się o pomoc. Zatem ośrodek zajmuje się ustalaniem praw do świadczeń i ich przyznawaniem, a także analizą zjawisk wywołujących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej⁶⁸. Natomiast gdy potrzebna jest pomoc specjalistyczna, w tym instytucjonalna, przekazują sprawę odpowiedniej placówce. Gmina może tworzyć inne jednostki organiza-

65 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU z 2008 r., nr 115, poz. 728 z późn.zm.

66 K. Głębicka, *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Instytut Technologii Eksploatacji w Radomiu, Radom 2004, s. 40.

67 I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 428–429.

68 I. Sierpowska, *Pomoc społeczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 10.

cyjne realizujące zadania pomocy społecznej, na przykład domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia.

Podstawowymi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej na szczeblu powiatu są powiatowe centra pomocy rodzinie. W mieście na prawach powiatu zamiast centrum działa miejski ośrodek pomocy społecznej lub miejski ośrodek pomocy rodzinie wykonujący zadania powiatowego centrum i ośrodka pomocy społecznej. PCPR są głównymi koordynatorami powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zajmują się organizowaniem i prowadzeniem domów dziecka, placówek pogotowia opiekuńczego, ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych, ośrodków interwencji kryzysowych, ośrodków wsparcia i mieszkań chronionych⁶⁹. Na szczeblu województwa samorządowego działają regionalne ośrodki polityki społecznej. Koordynują one wojewódzką strategię polityki społecznej oraz wspomagają marszałka województwa w nadzorowaniu podległych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Podsumowanie

Sprawy z zakresu pomocy społecznej mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki. Organ uprawniony do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej nie może odmówić zajęcia się problemem zgłoszonym przez osoby ubiegające się o pomoc, lecz musi podjąć przewidziane prawem działania zmierzające do zaspokojenia zgłoszonego roszczenia. Organ zobowiązany jest również działać w takiej prawnej formie, na jaką zezwala mu prawo. Można stwierdzić, że stwarza to gwarancję, że działalność organu będzie mieściła się w granicach obowiązującego prawa oraz służyła zaspokajaniu niezbędnych potrzeb osób oraz rodzin zwracających się o przyznanie pomocy.

Bibliografia

- Gierszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Difin SA, Warszawa 2013.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Instytut Technologii Eksploatacji w Radomiu, Radom 2004.
- Golinowska S., Tropińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2002.
- Kantowicz E., *Elementy teorii i praktyki pracy socjalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Leoński Z., (we współpr.) Hauser R., Skoczylas A., *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Minich-Baranowska M., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, „Poradnik Instytucji Pomocy Społecznej” 2011, nr 9.

69 I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy...*, s. 432.

- Minich-Baranowska M., *Postępowanie administracyjne w pomocy społecznej*, „Poradnik Instytucji Pomocy Społecznej” 2010, nr 5.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Nitecki S. *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Gaskor Sp. z o.o., Wrocław 2013.
- Podolski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, red. E. Leś, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002–2003.
- Radziewicz-Winnicki A., *Pedagogika społeczna*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Prawo do świadczeń. Zasady przyznawania świadczeń. Pracownicy pomocy społecznej. Decyzje w sprawach pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Difin SA, Warszawa 2009.
- Turnowiecki W., *Polityka Społeczna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2008.
- Uchwała nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych, M.P. z 1959 r., nr 32, poz. 145.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (DzU z 2003 r., nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (DzU z 1923 r., nr 92, poz. 726 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1993 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (DzU z 1988 r., nr 26, poz. 183 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU z 2014 r., poz. 121).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (DzU z 1990 r., nr 87, poz. 506 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zadań dotyczących pomocy społecznej (DzU z 1990 r., nr 29, poz. 172).
- Współczesne tendencje w pomocy społecznej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011.
- Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, red. A. Frąckiewicz-Wronka Wydawnictwo Komandor, Warszawa 2007.
- Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

SOCIAL ASSISTANCE IN POLAND IN THE PAST AND NOWADAYS. SELECTED ISSUES

SUMMARY

Social assistance as an institution of the social policy of the State is developed by both the administrative authorities of central and local governments and other social and charitable organizations. It has acquired special significance within the globalised world especially at a time when numerous unfavourable phenomena like unemployment, the aging population, the abuse of stimulants, the weakening of the family, the disintegration of extended families and the growing disparities in terms of income of the population can be observed in the modern world. In the past social assistance focused on the most urgent needs, i.e. the running of poorhouses and at a later stage financial allowances, some of the of a permanent nature. Nowadays the modern forms of social assistance are undergoing the process of diversifying. In Poland the administrative reform of the State carried out in 1998 reorganised the tasks of the public administrative authorities in the field of social assistance. The tasks performed by the communes are of a basic nature, performed by the districts are of a more specific nature and the tasks performed by the voivodship-level administration are of a general and strategic nature aiming at supporting the communes and districts in fulfilling the tasks imposed. The duty to perform all the tasks in the area of social assistance also lies with the central authorities of the government.

KEYWORDS

public administration, social assistance, social policy

Translated by Piotr Błachowicz