

Dr Krzysztof Chochowski

Zadania systemu pomocy społecznej w Polsce

Tasks of the social welfare system in Poland

I. WSTĘP

Powrót Polski do demokracji i porzucenie socjalistycznego modelu państwa oprócz niewątpliwych korzyści, przyniósł również nowe problemy społeczne. Transformacja ustroju gospodarczego, reforma systemu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia spowodowały znaczący wzrost liczby osób, które potrzebowały pomocy ze strony państwa. W celu zapewnienia socjalnej ochrony tym podmiotom i umożliwienia im przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, zbudowano w Polsce system pomocy społecznej.

Niniejszy artykuł poświęcony jest zadaniom systemu pomocy społecznej w Polsce, zaś jego celem jest przedstawienie wniosków, które pozwolą na poprawę efektywności ich wykonywania, uwzględniając interes jednostki.

II. POJĘCIE I CELE POMOCY SPOŁECZNEJ

Dla prowadzonych rozważań istotne znaczenie ma właściwe rozumienie pojęcia pomocy społecznej. Otóż pomoc społeczna sen-

su *largo* to wszelka pomoc udzielana przez państwo osobom potrzebującym za pośrednictwem różnego typu instytucji publiczno-prawnych. Pomoc społeczna sensu *stricto* to instytucja polityki społecznej państwa.

W. Szubert pod pojęciem polityki społecznej rozumie celowe działanie państwa zmierzające bezpośrednio do zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych¹. Można więc uznać, że polityka społeczna jest częścią polityki administracji, a ta z kolei częścią polityki państwa.

Pomoc społeczna jest to zdaniem I. Sierpowskiej określona działalność, technika, system służący rozwiązywaniu problemów społecznych². Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej państwa ma na celu umożliwienie zarówno osobom jak i rodzinom przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. Ustawodawca nie definiuje przy tym, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Pewną wskazówką jest treść art. 7 ustawy o pomocy społecznej³, albowiem stanowi on, z jakich powodów udziela się pomocy społecznej⁴. Wskazany przez ustawodawcę katalog ma

¹ W Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 52.

² I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 24.

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm.), dalej zwana uops.

⁴ Zgodnie z przytoczonym przepisem, pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubó-

charakter jedynie przykładowy, a zatem zaistnienie innych okoliczności może być również podstawą do stwierdzenia, iż mamy do czynienia z trudną sytuacją życiową.

Pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc, ta ma za zadanie, wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwiać im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Jej podstawowym zadaniem jest nie tylko udzielanie doraźnego wsparcia ale i zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, które dotknąć mogą osoby lub rodziny.

W tym miejscu zaznaczyć trzeba, iż działania państwa w sferze pomocy społecznej oparte są m.in. o konstytucyjną zasadę subsydiarności (pomocniczości). Reguła ta została sformułowana w ramach społecznego nauczania Kościoła katolickiego przez Piusa XI w encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 roku⁵. W myśl zasady subsydiarności człowiek

jest odpowiedzialny za zaspokajanie swoich potrzeb. Jeśli jednak nie jest on w stanie ich samodzielnie zaspokoić, wówczas interweniuje właściwa wspólnota, od rodziny zaczynając, na państwie kończąc.⁶ Jak podkreśla E. Popławska, „zasadę subsydiarności można sprowadzić do dwu podstawowych postulatów odnoszących się do relacji: jednostka – społeczeństwo – państwo:

- Tyle wolności, ile można; tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba,
- Tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba”.⁷

Zasada pomocniczości wyraża również dezaprobatę dla pasywności jednostki i nadopiekuńczości państwa⁸.

Obowiązek organizacji pomocy społecznej spoczywa na organach administracji publicznej, które czynią to współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z różnego typu organizacjami, Kościołem Katolickim, czy innymi kościołami bądź związkami wyznaniowymi, jak również osobami fizycznymi i prawnymi.

Nałożenie na organy administracji publicznej obowiązku współdziałania na zasadzie

stwa; sieroctwa; bezdomności; bezrobocia; niepełnosprawności; długotrwałej lub ciężkiej choroby; przemocy w rodzinie; potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi; potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze; trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy; trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; alkoholizmu lub narkomanii; zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej; klęski żywiołowej lub ekologicznej.

⁵ Zgodnie z nią „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym”. Encyklika *Quadragesimo Anno*, „Znak” 1982, nr 7, s. 707.

⁶ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s.101; S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 42; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 128.

⁷ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu* [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 126.

⁸ J. Majka, *Filozofia społeczna*, Wrocław 1992, s. 186.

partnerstwa z innymi podmiotami, wyłącza możliwość stosowania władczych form działania administracji publicznej, np. decyzji administracyjnej. Partnerstwo zakłada bowiem równorzędność stron i brak możliwości podporządkowania jednego podmiotu drugiemu w drodze przymusu. Nie jest więc możliwe władcze przekazanie zadań z zakresu pomocy społecznej przez organ administracji publicznej np. fundacji, czy stowarzyszeniu. Organy administracji publicznej współdziałając z różnego rodzaju organizacjami typu *non profit* mogą zlecać im realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej⁹. Zlecanie zadań następuje w drodze umowy, przy czym, jak podkreśla Z. Leoński, należy przyjąć, że chodzi tu o umowę prawa publicznego, skoro są to zadania publiczne¹⁰. Umowa ta nie może jednak stanowić podstawy do przekazania kompetencji administracyjnoprawnych¹¹.

Warto zwrócić uwagę także i na to, że zlecanie zadań następuje po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Konkurs ofert realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się przy uwzględnieniu zasady pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności¹².

III. ZADANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W ZAKRESIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Zadania w zakresie pomocy społecznej realizowane są na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego. Oczywiście różnią się one rodzajem, tym niemniej wszystkie należy uznać za zadania o charakterze publicznym.

Źródeł aktywności administracji samorządowej w tym obszarze należy szukać w Konstytucji, której art. 163 stanowi, iż „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”¹³. Należy zatem stwierdzić, że o ile z ustaw nie wynika inaczej, to gmina, powiat lub samorządowe województwo mają obowiązek realizować zadania publiczne w zakresie pomocy społecznej. W podobnym duchu wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny, który w swym wyroku z dnia 29 listopada 2004 r. stwierdził, że „w art. 163 Konstytucji RP ustanowiono [...] zasadę, iż zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych wykonywane są przez organy samorządu terytorialnego”¹⁴.

⁹ Jak twierdzi H. J. Wolff, zadaniem publicznym jest takie zadanie, które wynika z normy prawnej uprawniającej państwo lub podmiot zobowiązany przez akt państwowy do przejścia wspólnych, ponadindywidualnych spraw grupy ludzi. Zatem zadaniem publicznym jest wspólna sprawa grupy ludzi, która została określona przez akt państwowy, patrz: H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch*, München 1994, s. 201; Z kolei J. Boć definiuje zadanie publiczne jako zaspakajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach; Patrz: J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 14; S. Fundowicz zauważa, iż aby dane zadanie mogło być uznane za zadanie publiczne powinno być więc uznane przez porządek prawny – patrz: S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2, s. 79.

¹⁰ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 432.

¹¹ K. Bandarzewski, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 111.

¹² Art. 25 w zw. z art. 26 ustawy o pomocy społecznej. Szerzej na ten temat: I. Sierpowska, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 124-127 oraz s. 129-132.

¹³ Art. 163 Konstytucji RP.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie, IV SA/Wa 407/2004.

Podstawowe zadania z zakresu pomocy społecznej określa art. 15 uops¹⁵. Wskazany w nim katalog zadań nie ma jednak charakteru zamkniętego, jest to wyłącznie przykładowe wyliczenie zadań z zakresu pomocy społecznej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zadania z zakresu pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego możemy podzielić na zadania: własne i zlecone. Te pierwsze można następnie podzielić na obligatoryjne oraz fakultatywne. Zadania własne są to zadania, których celem jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej, natomiast zadania zlecone są to zadania poruczone do wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy bądź porozumienia administra-

cyjnego, przy czym finansowanie ich realizacji odbywa się z budżetu państwa. Zadaniem zleconym będą również zadania powierzone z zakresu samorządu terytorialnego przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Za zadania własne obligatoryjne należy uznać zadania określone przez ustawy, zaś zadania własne fakultatywne to inne własne zadania publiczne, które jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać¹⁶.

Główny ciężar realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, które wykonuje samorząd terytorialny, spoczywa na gminie. Zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym określa art. 17 ust. 1 uops¹⁷. Natomiast zadania własne gminy o charakterze fakultatywnym określa art. 17 ust. 2 uops¹⁸. Gmina oprócz zadań własnych wykonuje również za-

¹⁵ Zgodnie z nim do zadań z zakresu pomocy społecznej należy zaliczyć: przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń; organizowanie pracy socjalnej; prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej; analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej; realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych; rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

¹⁶ Szerzej na ten temat np.: S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 116-123, J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s. 123-142, P. Chmielnicki red., *Komentarz do ustawy o samorządzie...*, s. 69-123.

¹⁷ Będzie to: opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka; sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej; udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia; przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego; opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem; praca socjalna; organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych; tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną; dożywianie dzieci; sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; sporządzanie sprawozdań oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego; utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

¹⁸ Będzie to: przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych; przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze; prowadzenie i zapewnienie miejsc

dania zlecone z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 18 ust. 1 uops¹⁹.

Jak podkreśla I. Sierpowska, „Gmina jako niewielka społeczność ma możliwość zidentyfikować na takim poziomie osoby potrzebujące wsparcia. W taki sposób pomoc staje się bardziej efektywna i trafia do tych, którzy jej najbardziej potrzebują”²⁰. Podstawowa wspólnota samorządowa, jaką jest gmina, w zakresie pomocy społecznej realizuje więc przede

wszystkim te zadania, które są bezpośrednio związane z zaspokajaniem potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego powołana jest m.in. do realizacji tych zadań publicznych, które przekraczają możliwości organizacyjne lub finansowe gminy. W przedmiocie pomocy społecznej są to zadania określone przez art. 19 uops²¹. Zadania o których mowa, są zadaniami własnymi powiatu.

w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki; podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach.

¹⁹ W przedmiocie pomocy społecznej będą to: przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia; organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną; prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a. uops.

²⁰ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 71.

²¹ Będą to: opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami; prowadzenie specjalistycznego poradnictwa; organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci oraz wypłacanie wynagrodzenia z tytułu pozostawiania w gotowości przyjęcia dziecka albo świadczonej opieki i wychowania niespokrewnionym z dzieckiem zawodowym rodzinom zastępczym; zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, dla dzieci i młodzieży, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym, a także tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie; pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w rodzinach zastępczych, również na terenie innego powiatu; przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolnowychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze; pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolnowychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się; pomoc osobom mającym trudności w integracji ze środowiskiem, które otrzymały status uchodźcy; prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób; prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy

Powiat, oprócz zadań własnych w zakresie pomocy społecznej, wykonuje również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej²².

Samorządowe województwo jest podmiotem, który również wykonuje zadania z zakresu pomocy społecznej²³. W przeciwieństwie jednak do gminy czy powiatu jego aktywność koncentruje się nie na bezpośrednim udzielaniu różnych świadczeń beneficjentom systemu pomocy społecznej, lecz na kreowaniu polityki społecznej w województwie. Inny jest więc rodzaj działań podejmowanych samorząd województwa w przedmiocie pomocy społecznej.

Podsumowując uwagi dotyczące realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu pomocy społecznej należy stwierdzić, iż są one głównie ukierunkowane na bezpośrednie zaspokojenie potrzeb życiowych beneficjentów pomocy społecznej. Daje się zauważyć, iż sfera koncepcyjno – planistyczna jest niedostatecznie rozwinięta, co utrudnia stworzenie spójnej na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego strategii rozwiązywania problemów społecznych. Tym niemniej tak szerokie wyposażenie samorządu terytorialnego w kompetencje do realizacji zadań publicznych w przedmiocie pomocy społecznej zasługuje na akceptację. W związ-

oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej; udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach; szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu; doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu; podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego; sporządzanie bilansu potrzeb powiatu w zakresie pomocy społecznej; utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

²² Zadania te, to: pomoc uchodźcom w zakresie indywidualnego programu integracji oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia; prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; udzielanie cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a uops, pomocy w zakresie interwencji kryzysowej; finansowanie pobytu w całodobowych placówkach opiekuńczo – wychowawczych oraz w rodzinach zastępczych dzieciom cudzoziemców niewymienionych w art. 5 uops; realizacja zadań z dziedziny przysposobienia międzynarodowego dzieci, w tym zlecanie realizacji tych zadań podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze wyznaczone przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

²³ Będzie to: opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami; organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej; rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska; inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej; organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; prowadzenie banku danych o wolnych miejscach w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie województwa; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego; sporządzanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej i przekazywanie go wojewodzie do dnia 1 marca każdego roku; utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.

ku z tym należy zapewnić środki finansowe na ich efektywne wykonywanie, co powinno być przedmiotem szczególnej troski nie tylko władz samorządowych, ale i państwa.

IV. ZADANIA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W PRZEDMIOCIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Zadania z zakresu pomocy społecznej wykonuje również administracja rządowa. Istotną rolę w tym procesie pełni wojewoda, który jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie. Zadania wojewody w przedmiocie pomocy społecznej to generalnie zadania o charakterze kontrolnym i nadzorczym²⁴.

Wojewoda sprawując funkcję nadzorczą nad jednostkami samorządu terytorialnego, korzysta ze środków nadzoru przewidzianych w ustawach samorządowych, a odnośnie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, w dziale III rozdziale 4 ustawy o pomocy społecznej²⁵. Uprawnienia wojewoda w ramach czynności kontrolnych lub nadzorczych określa art. 126 uops²⁶. Działalność nadzorczą wojewody ma na celu zapewnienie właściwego standardu wykonywanych zadań w omawianym przedmiocie. Wyposażenie wojewody w kompetencje nadzorcze oraz kontrolne i wyposażenie go w prawem określone środki nadzoru i kontroli, jest w pełni zrozumiałe ze

²⁴ Do zadań wojewody w omawianym przedmiocie należy: ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego; stwierdzenie zgodności programów naprawczych w zakresie osiągania standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz ocena stopnia ich realizacji; wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej; wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych; prowadzenie rejestru domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych; koordynowanie działań w zakresie integracji osób posiadających status uchodźcy, w szczególności w zakresie wskazania miejsca zamieszkania uchodźcy; wyznaczanie, w uzgodnieniu ze starostami powiatów prowadzących ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, ośrodka prowadzącego bank danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie i kandydatach zakwalifikowanych do pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz o rodzinach zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka; realizacja lub zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych; nadzór na realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, w tym standardy opieki i wychowania, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami; nadzór pedagogiczny w odniesieniu do wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela; kontrola jakości usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej; kontrola jakości usług, wykonywanych przez domy pomocy społecznej prowadzone nie na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego przez podmioty niepubliczne; kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób; ocena stanu i efektywności pomocy społecznej, z uwzględnieniem bilansu potrzeb sporządzonego przez samorząd województwa; sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego; realizacja zadań określanych przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwie oraz współfinansowanie i sprawowanie nadzoru nad

względem na szczególną wrażliwość społeczną funkcjonowania systemu pomocy społecznej.

Zadania dotyczące pomocy społecznej wykonuje także, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego²⁷. Mają one charakter koncepcyjny – planistyczny, prawotwórczy, a także szkoleniowy. Wspomnieć ponadto należy, iż przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego działa Rada Pomocy Społecznej²⁸.

Organy administracji rządowej w sferze zadań związanych z pomocą społeczną wykonują przede wszystkim funkcję nadzorczą w odniesieniu do innych podmiotów, które bezpośrednio realizują wspomniane zadania. Wyposażenie je w kompetencje koncepcyjne,

planistyczne czy szkoleniowe świadczy jednak i o tym, że dano im *de facto* możliwość kreacji szeroko rozumianej polityki społecznej.

V. ZAKOŃCZENIE

Zadania realizowane w ramach systemu pomocy społecznej są liczne i mają zróżnicowany charakter. Są one realizowane zarówno przez podmioty samorządowe jak i rządowe. Warto zaznaczyć, że istnieje możliwość wykonywania zadań publicznych w obszarze pomocy społecznej przez jednostki organizacyjne, którym zostanie powierzona ich realizacja.

Zdecydowana większość zadań publicznych w powyższym zakresie ukierunkowana jest na bezpośrednią pomoc beneficjentom

jego funkcjonowaniem; finansowe wspieranie programów w określonym przez wojewodę obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione.

²⁵ Pod pojęciem nadzoru należy rozumieć zespół kompetencji do kontroli oraz do usuwania rozbieżności pomiędzy stanem pożądanym a stanem rzeczywistym. R. Michalska – Badziak, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 212. Natomiast kontrola to badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazywanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu. J. Boć, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Łódź 2004, s. 327.

²⁶ Zgodnie z nim wojewoda ma prawo: żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania nadzoru i kontroli; swobodnego wstępu w ciągu doby do obiektów i pomieszczeń jednostki kontrolowanej; przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątku kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem; żądania od pracowników kontrolowanej jednostki udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli; wzywania i przesłuchiwania świadków; zwrócenia się o wydanie opinii biegłych i specjalistów z zakresu pomocy społecznej.

²⁷ Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy: tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej; zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej; monitorowanie standardów, o których mowa w art. 22 pkt 8 uops; analiza skuteczności pomocy społecznej; inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania, a także szkolenie kadr; nadzór merytoryczny nad szkoleniem w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny; opracowywanie i finansowanie programów osłonowych; finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1 uops; zatwierdzanie w drodze decyzji administracyjnej programów szkolenia rodzin zastępczych; określanie zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwach, przekazywanie środków na współfinansowanie oraz sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu; współdziałanie z organizacjami pozarządowymi.

²⁸ Jest to organ opiniodawczo-doradczy w sprawach pomocy społecznej, który: opiniuje projekty aktów prawnych oraz inicjuje zmiany przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej; przygotowuje ekspertyzy dotyczące wybranych obszarów pomocy społecznej; przedstawia ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego okresowe informacje o swojej działalności; przyjmuje i opiniuje dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wnioski o nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia w zakresie pomocy społecznej.

pomocy społecznej. Zastrzeżenia jednak budzi fakt, iż pomoc przyznawana jest poprzez różnego rodzaju zasiłki, gdzie nie jest wymagana aktywność i chęć zmiany swojej sytuacji życiowej przez beneficjenta. Powszechne stosowanie tych pasywnych form pomocy, przy braku staranności wśród pracowników socjalnych, czego przejawem jest chociażby brak wywiadu środowiskowego i ograniczenie się tylko i wyłącznie do różnego typu zaświadczeń, utrudnia osiągnięcie podstawowego celu pomocy społecznej, jakim jest przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej danej osoby.

Realizacja określonych świadczeń na rzecz beneficjenta systemu pomocy społecznej, bez uzależnienia ich od pracy, którą ma wykonać prowadzi wprost do rozdawnictwa środków publicznych ich marnotrawstwa i demoralizacji osób korzystających z pomocy społecznej. Należy więc preferować aktywne formy realizacji zadań publicznych, w tym jakże istotnym obszarze, stosując na szerszą skalę np. pracę socjalną. Oczywiście zadania publiczne z zakresu pomocy społecznej, to również inne zadania niż te bezpośrednio związane z pomocą beneficjentom, np. zadania związane ze szkoleniem pracowników jednostek organizacyjnych systemu pomocy społecznej, tworzeniem niezbędnej infrastruktury, czy też określaniem kierunków rozwoju systemu pomocy społecznej.

Podsumowując zaprezentowane rozważania należy stwierdzić, że zadania z zakresu pomocy społecznej są zadaniami o charakterze publicznym wykonywanymi zarówno przez administrację samorządową jak i rządową. W przypadku tej pierwszej zadania z zakresu pomocy społecznej mogą mieć postać zadań wła-

stnych (obligatoryjnych bądź fakultatywnych) lub zleconych i dotyczą przede wszystkim bezpośredniego wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Natomiast zadania administracji rządowej koncentrują się na kreowaniu szeroko rozumianej polityki społecznej oraz sprawowaniem nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu pomocy społecznej przez inne podmioty.

Wydaję się, że powyższy podział zadań jest właściwy, tym niemniej aby zapewnić optymalizację ich realizacji należy realnie obliczyć koszt realizacji zadań zleconych i przekazać podmiotom samorządowym odpowiadające tym kosztom, kwoty.

SŁOWA KLUCZOWE

pomoc społeczna, system pomocy społecznej, cel pomocy społecznej, zadania administracji samorządowej, zadania administracji rządowej.

STRESZCZENIE

Powrót Polski do demokracji i transformacja ustroju gospodarczego wymusiły szereg reform, w tym reformę systemu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia. Fakt ten spowodował znaczący wzrost liczby osób, które potrzebują pomocy ze strony państwa. W celu zapewnienia socjalnej ochrony tym podmiotom i umożliwienia im przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, zbudowano w Polsce system pomocy społecznej.

Niniejszy artykuł poświęcony jest zadaniom systemu pomocy społecznej w Polsce, zaś jego celem jest przedstawienie wniosków, które pozwolą na poprawę efektywności ich wykonywania, uwzględniając interes jednostki.

SUMMARY

Poland's return to democracy and the transformation of the economic system caused number of reforms, among others the reforms of national insurance system and health-care system. That fact caused a significant increase in a number of people which need help from the state. In order to provide social protection for them and to ena-

ble them to overcome difficult life situation there was build social welfare system in Poland.

The present article is devoted to the tasks of social welfare system in Poland, whereas the aim of the article is to present conclusions which allow for improving efficiency of realising the tasks taking into consideration individual interest.

BIBLIOGRAFIA

- Bandarzewski K., [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997
- Boć J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Łódź 2004
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002
- Encyklika *Quadragesimo Anno*, „Znak” 1982, nr 7
- Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007
- Majka J., *Filozofia społeczna*, Wrocław 1992
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu* [w:] *Subsydiarność*, red. Milczarek D., Warszawa 1998
- Sierpowska I., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Warszawa 2007
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007
- Szubert W., *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973
- Wolff J. H., Bachof O., Stober R., *Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch*, Munchen 1994
- Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r., o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
- Wyrok WSA w Warszawie, IV SA/Wa 407/2004.

NOTA O AUTORZE

Dr Krzysztof Chochowski, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Stanisława Tar-nowskiego w Tarnobrzegu, Instytut Przedsiębiorczości i Zarządzania, zainteresowania: prawo gospodarcze, nauki o administracji, kontakt: krzysztof.chochowski@op.pl