

dr Majka ŁOJKO

<https://orcid.org/0000-0003-4801-8069>

Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: majka.lojko@uwm.edu.pl

Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej. Analiza prawno-organizacyjna

Streszczenie

Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej państwa wyrasta z normatywnego systemu, właściwego dla danego społeczeństwa. Jest ostatnim ogniwem w polityce socjalnej powołanym do udzielania pomocy wszystkim tym, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej.

Jako instytucja posiada też zorganizowaną strukturę działań zogniskowanych na udzielaniu wielokierunkowego wsparcia. Tekst ma charakter przeglądowy, a jego celem jest ukazanie funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce w okresie transformacji ustrojowej w kontekście ram prawnych i organizacyjnych.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, polityka społeczna, wsparcie, opieka, transformacja ustrojowa.

Wstęp

Pojęcie pomocy społecznej w literaturze używane jest w dwóch ujęciach: wąskim i szerokim¹. W znaczeniu wąskim – *sensu stricto* – pomoc społeczną analizuje się z perspektywy ustawy o pomocy społecznej oraz aktów wykonawczych, które dotyczą zasad ogólnych organizacji pomocy społecznej, jej celów, rodzaju świadczeń oraz trybu ich udzielania. Z kolei pomoc społeczna w ujęciu szerokim – *sensu largo* – jest znacznie bardziej rozbudowana i obejmuje różne formy wsparcia socjalnego (za pomocą środków publicznych, z których przyznawane są świadczenia o charakterze socjalnym²) oraz odpowiadające im regulacje prawne³.

¹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2005, s. 432.

² S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 33–34.

³ W skład tak rozumianej pomocy społecznej zalicza się m.in. takie ustawy, jak: ustawę z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, ustawę z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych,

Holistyczne przedstawienie systemu pomocy społecznej byłoby zadaniem trudnym i praktycznie niemożliwym do zrealizowania w tak krótkim tekście. W związku z tym podjęto próbę scharakteryzowania pomocy społecznej w ujęciu wąskim. Punktem wyjścia do przygotowania tekstu była analiza literatury i źródeł prawnych w zakresie krajowych rozwiązań warunkujących podejście do podjętej problematyki. Pierwsza część zawiera rozważania o roli i miejscu pomocy społecznej w polityce społecznej po 1989 r. w Polsce. Druga koncentruje się na analizie uwarunkowań prawnych organizacji pomocy społecznej. Natomiast ostatnia część charakteryzuje cele i funkcje pomocy społecznej z perspektywy obowiązujących ram prawnych. Główna teza artykułu mieści się w stwierdzeniu, że pomoc społeczna w Polsce aktualnie jest jednym z kluczowych elementów, a zarazem podstawową instytucją polityki społecznej.

Niniejszy tekst należy potraktować jako autorską refleksję teoretyczną na temat miejsca i roli polityki pomocy społecznej w omawianym obszarze. Należy też podkreślić, iż podjęty temat jest niezmiernie szeroki i dokładne oraz wyczerpujące jego omówienie w krótkim artykule nie jest możliwe. Stąd też analizie zostały poddane wybrane zagadnienia, które – wydaje się – są najważniejsze w kontekście omawianego obszaru.

1. Miejsce pomocy społecznej w polityce społecznej państwa po 1989 r.

Pomoc społeczna obecnie jest jednym z komponentów polityki społecznej. W okresie PRL funkcjonowała ona na obrzeżach życia politycznego i społecznego w formie zdemontowanej pod względem prawnym i zredukowanej kadrowo oraz organizacyjnie, była pozbawiona organizacyjnej tożsamości i marginalna w systemie opieki zdrowotnej. Zarówno praktyka, jak i teoria polityki społecznej zepchnęły ją na margines, traktując jako podsystem zabezpieczenia społecznego i ograniczając do realizacji zadań głównie osłonowych. Do 1990 r. pomoc społeczna regulowała ustawa o opiece społecznej z 1923 r.⁴ oraz wiele aktów wyko-

ustawę z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawę z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego czy ustawę z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Wyliczenie to nie ma charakteru zamkniętego, lecz przykładowy, wskazujący na rodzaje aktów prawnych wchodzących w skład szeroko rozumianej pomocy społecznej; za: S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2008, s. 33–34.

⁴ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (t.j. Dz. U. z 1923 r. Nr 92, poz.726 z późn. zm.).

nawczych, które dostosowywały stan rozwiązań prawnych do aktualnych w tym czasie potrzeb i sytuacji. W historii państwa polskiego była to jedna z najdłuższych obowiązujących ustaw. Powstały na początku lat 90. odrębny system pomocy społecznej zastąpił do tej pory obowiązującą ustawę o opiece.

Przeobrażenia, jakie dokonały się w Polsce po 1989 r., wywarły wpływ na kształt i kierunek działań praktycznie wszystkich dziedzin życia, przede wszystkim zaś wywarły wpływ na życie gospodarcze i społeczne. Zmiany te nie ominęły także pomocy społecznej, przyczyniając się do generalnego przeobrażenia tej instytucji, która przeszła drogę od marginalnego znaczenia w strukturze państwa do sytuacji, gdy wciąż rozrastają się obowiązki, kompetencje oraz wymogi, zarówno w stosunku do przedstawicieli tej grupy zawodowej (pracowników socjalnych), jak i do całokształtu podejmowanych działań. Restrukturalizacji uległy przepisy normujące działalność pomocy społecznej jako instytucji, jak również zakres oraz zasady przyznawanych świadczeń.

Zasadnicza reorganizacja instytucjonalna pozycji pomocy społecznej dokonała się po podjęciu generalnej reformy gospodarczej, w wyniku czego pod koniec 1990 r. Sejm przyjął ustawę o pomocy społecznej⁵, która weszła w życie 17 stycznia 1991 r., regulując sposób funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce. Ustawa wprowadziła pojęcie pomocy społecznej w miejsce obowiązującego dotychczas terminu opieka społeczna. W związku z przemianami politycznymi zachodzącymi w kraju ustawa o pomocy społecznej była wielokrotnie nowelizowana⁶ i uzupełniana licznymi aktami wykonawczymi⁷. Na przestrzeni lat zmieniały się też potrzeby społeczne oraz możliwości ich zaspokajania w ramach działalności jednostek pomocy społecznej. Szeroki dostęp do świadczeń, przy braku odpowiednich środków finansowych, zmuszał do wprowadzania kolejnych poprawek, które znacznie zaostrzały kryteria przyznawania świadczeń społecznych. Zmiany w pomocy społecznej wiązały się z nowymi trendami w obszarze organizacji oraz systemu świadczeń pomocy społecznej⁸. Nowa ustawa stanowiła odzwierciedlenie tendencji charakteryzujących współczesne ustawodawstwo w tym

⁵ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 1990 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

⁶ Ustawa o pomocy społecznej w Polsce od 1990 roku do chwili obecnej była wielokrotnie zmieniana, ponieważ wiązało się to ściśle ze zmianami politycznymi zachodzącymi w kraju. Zmieniały się także potrzeby społeczne oraz możliwości ich zaspokajania w ramach działalności jednostek pomocy społecznej. Szeroki dostęp do świadczeń, przy odpowiednim braku odpowiednich środków finansowych, zmuszał do wprowadzenia poprawek, które znacznie zaostrzały kryteria przyznawania świadczeń społecznych. Kolejne zmiany w pomocy społecznej wiązały się z nowymi trendami w zakresie organizacji systemu pomocy społecznej oraz systemu świadczeń pomocy społecznej.

⁷ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Przepisy z wprowadzeniem*, Warszawa 2011, s. 4.

⁸ M. Łojko, *Social welfare in the context of social policy transformation in Poland*, [w:] *Rozwój społeczności międzynarodowej: przeszłość oraz nowe wyzwania*, red. R. Kordoński, O. Struk, J. Ruciński, t. 2, Łwów–Olsztyn 2016, s. 325.

zakresie, kreując pomoc społeczną jako system zmiennych i zróżnicowanych świadczeń finansowanych ze źródeł państwa na zasadzie subsydiarności i indywidualizacji w sytuacjach uzasadniających ich udzielanie wystąpieniem szczególnej potrzeby socjalnej⁹.

Od tego momentu pomoc społeczna stała się zadaniem państwa. Z tego też względu na organach władzy spoczął obowiązek wykonywania konstytucyjnych zadań gwarantujących ochronę jednostki w trudnych sytuacjach życiowych, przy czym ustawodawca podzielił te obowiązki pomiędzy różne organy. Większość zadań z zakresu pomocy społecznej powierzono samorządom terytorialnym, co w praktyce oznaczało, że pomoc społeczna stała się jednym z najważniejszych zadań gminy¹⁰. Fakt ten uzasadniono tym, iż na poziomie lokalnym możliwie jest pełniejsze i dokładniejsze rozpoznawanie występujących potrzeb obywateli oraz dobór i zastosowanie skutecznych form i metod udzielania wsparcia. Rozdzielono także zadania pomocy społecznej na przynależne administracji rządowej i samorządowej. W ten sposób system zaczął odpowiadać paradygmatowi pomagania, według którego pomoc społeczna uzupełnia sieć bezpieczeństwa socjalnego, do której zalicza się instytucje i rozwiązania stosowane w polityce rodzinnej, mieszkaniowej, zdrowotnej i zatrudnienia. Na początku lat 90. zmieniono także jej usytuowanie, przenosząc odpowiedzialność za funkcjonowanie i nadzór z Ministerstwa Zdrowia do ówczesnego Ministerstwa Pracy. Utworzono gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz – później, po reformie administracyjnej kraju – powiatowe centra pomocy rodzinie.

Reformy gospodarcze, zapoczątkowane przez Leszka Balcerowicza, doprowadziły do demontażu dotychczasowych podstaw praktyki polityki społecznej, tj. szerokiego systemu subsydiów państwowych oraz realizowanego przez państwowe podmioty gospodarcze paternalizmu socjalnego, który cechował się wysokim stopniem sformalizowania.

Kolejne zmiany w systemie pomocy społecznej związane były z perspektywą przystąpienia do Unii Europejskiej, co wymagało dostosowania ochrony socjalnej do unijnych rozwiązań. Przed pomocą społeczną w Polsce zaczęły się także pojawiać nowe wyzwania i kierunki działań. Szczególną uwagę zwrócono na konieczność wprowadzenia niektórych świadczeń rozpowszechnionych w Unii Europejskiej¹¹. Istotnym przełomem było uchwalenie w 2004 r. nowej ustawy o pomocy społecznej¹², której zapisy warunkowały korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej od współpracy i aktywności podopiecznego, co stanowiło przełom

⁹ E. Kulesza, *Uwagi o modelu pomocy społecznej ukształtowanym ustawą z 29 listopada 1990 r.*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1993, nr 58, s. 272.

¹⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 10.

¹¹ J.E. Głowacka, *Charakterystyka polskiego systemu pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 6, s. 18–20.

¹² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 64 poz. 593 z późn. zm.).

w dotychczasowym postępowaniu socjalnym i zdecydowanie ukierunkowywało działania tej instytucji na wzmacnianie aktywności klienta przy maksymalnym wykorzystaniu jego możliwości¹³. Uzasadnieniem wprowadzenia nowej ustawy w tym czasie było też dostosowanie systemu pomocy społecznej do aktualnych warunków społeczno-gospodarczych i możliwości finansowania pomocy społecznej przez budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym zapewnieniu dochodów na poziomie tzn. interwencji socjalnej¹⁴.

Od 2004 r. polityka społeczna realizowana jest głównie przez państwo za pośrednictwem jego podstawowej instytucji, jaką jest pomoc społeczna (przy pewnym współdziałaniu organizacji pozarządowych i innych organizacji dialogu społecznego), co zostało sprecyzowane w art. 2 ust. 2 obowiązującej ustawy o pomocy społecznej

pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi¹⁵.

Miejsce pomocy społecznej w państwie można analizować w kategorii zadań publicznych. Stanowi ona rozbudowany system świadczeń i instytucji, jednocześnie jest instrumentem polityki społecznej państwa, o czym stanowi wprost zapis art. 2 ust. 1:

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia¹⁶.

Z powyższej definicji wynika, że pomoc społeczna jest fragmentem polityki społecznej państwa i zarazem ostatnim ogniwem w polityce socjalnej państwa, powołanym do udzielania pomocy osobom i rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej i której nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne zasoby. Z powyższego przepisu wywodzona jest zasada pomocniczości, której istota sprowadza się do zakazu wyręczania jednostki z zadań, które może ona zrealizować samodzielnie, pomoc społeczna zaś powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Pomoc społeczna ma subsydiarny charakter, co oznacza, iż Państwo powinno wspomagać jednostki, rodziny, grupy poprzez świadczenia z pomocy społecznej jedynie wtedy, gdy podmioty te nie są w stanie samodzielnie zaspokoić

¹³ M. Łojko, *Od opieki do pomocy społecznej w Polsce. Tradycje i zmiany*, [w:] *Organizacje pozarządowe w stuleciu Polski Niepodległej*, red. M. Seroka, Olsztyn 2018, s. 27.

¹⁴ M. Kozak, *Rozwój służb społecznych po 1989 r. oczami praktyka*, [w:] *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymśa, Warszawa 2012, s. 268.

¹⁵ Art. 2 ustęp 2. ustawy o pomocy społecznej.

¹⁶ Art. 2 ustęp 1. ustawy o pomocy społecznej.

swoich potrzeb¹⁷. Zadaniem pomocy społecznej jest więc wspomaganie rodzin w ich trudnej sytuacji życiowej, niemniej jednak pomoc społeczna nie może przejąć na siebie w całości obowiązku utrzymania osób ubiegających się o pomoc¹⁸. Co ważne – świadczenia z pomocy społecznej charakteryzują się sporą elastycznością i są dostosowane do indywidualnych przypadków. Ich przyznawanie opiera się w dużej mierze na uznaniowości¹⁹. Udzielenie pomocy wymaga wystąpienia dwóch przesłanek, tj. trudnej sytuacji życiowej i niemożliwości jej samodzielnego przezwyciężenia.

Tak wyznaczone zadania i cele tworzą odrębną funkcję administracji publicznej – funkcję świadcząca, która sprowadza się do zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludności, spraw socjalnych, obejmujących świadczenia pomocy społecznej, których administracja samorządowa jest głównym organizatorem. Z jednej strony tworzy zinstytucjonalizowany system działań na rzecz osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym²⁰, z drugiej traktowana jest jako uzupełniający element systemu zabezpieczenia społecznego, co narzuca jej tożsamość i rolę w instytucjonalnym porządku polityki społecznej²¹. Zdaniem B. DuBois pomoc społeczna stanowi część polityki społecznej państwa powstałej w odpowiedzi na potrzeby społeczeństwa i jego członków w zakresie m.in. opieki zdrowotnej, edukacji, dobrobytu²².

Wprowadzony w marcu 2020 r. na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii związany z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19 spowodował wiele reperkusji dla funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Niemal z dnia na dzień należało przemodelować dotychczasowy system oraz funkcjonowanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej²³. Pandemia zmieniła niemal całkowicie charakter pracy i wyzwania, przed jakimi stanęły instytucje pomocy społecznej. Przy czym nie chodzi tu o ustalenie ścisłych standardów, mających uczynić pracę analizowanej instytucji rutynową czy schematyczną, ale o stworzenie możliwości dostosowania działań służb społecznych do nowych, nieznanych dotąd warunków²⁴. W tym czasie pracownicy pomocy społecznej musieli podjąć wiele nowych wyzwań związanych z koniecznością zastosowania nowych metod pracy. Relacja z klientem została ograniczona do zdalnego kontaktu z wykorzy-

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 21 października 2009 r. I OSK 283/09, ONSAiWSA 2011/2/40.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1998 r., I SA 303/98, LEX, nr 45789.

¹⁹ Wyrok TK z 31 marca 2008 r., P 20/07, OTK ZU 31/2/A/2008.

²⁰ M. Świdarska, *Asystent rodziny – współczesna forma pomocy rodzinie*, Łódź, s. 9.

²¹ T. Kaźmierczak, *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27 (4), s. 96.

²² B. DuBois, *Praca socjalna. Zawód, który dodaje siłę*, t. 1, Katowice 1999, s. 45.

²³ P. Maczyński, *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w sytuacji zagrożenia korona wirusem*, [w:] M. Bochenek, P. Maczyński, *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w czasie epidemii*, Warszawa 2020, s. 37.

²⁴ I. Krasiejko, *Asystentura rodziny Rekomendacje metodyczne i organizacyjne. Poradnik na czas pandemii*, Częstochowa 2020, s. 4.

staniem elektronicznych procedur administracyjnych. Na mocy specustawy z 2 marca 2020 r. wprowadzony został alternatywny sposób zbierania niezbędnych danych do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Zgodnie z zapisami art. 15o. 1. ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, zamiast przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji (w szczególności z osobą lub rodziną, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej), może nastąpić na podstawie: rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym lub złożonych dokumentów lub oświadczeń (lub ich kopii) w formie elektronicznej, uzyskanych od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc²⁵.

Realizacji standardowych działań oraz nowych zadań towarzyszyły pilne wdrożenia procedur zapewniających bezpieczeństwo pracy, ochronę przed zakażeniem wirusem oraz przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się i powstawaniu ognisk epidemicznych.

2. Uwarunkowania prawne organizacji pomocy społecznej

Pod pojęciem jednostek organizacyjnych rozumie się różnego rodzaju instytucje, urzędy oraz zakłady publiczne zajmujące się wykonywaniem określonych zadań i usług, wyposażone w odpowiednią infrastrukturę techniczną i wykwalifikowaną kadrę pracowników. W pomocy społecznej katalog instytucji tego typu jest obszerny i zróżnicowany. W najszerszym ujęciu do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należałoby zaliczyć wszystkie instytucje wykonujące zadania w omawianej dziedzinie. Wśród nich można wyróżnić jednostki publiczne i prywatne oraz świadczące usługi odpłatne i nieodpłatne. Jednakże ustawa o pomocy społecznej zawęża definicję jednostek organizacyjnych, podając ich konkretne kategorie²⁶.

W sensie organizacyjnym pomoc społeczna ujmowana jest jako instrument polityki społecznej państwa, wraz z ubezpieczeniem społecznym i selektywnym zaopatrzeniem społecznym tworzy system zabezpieczenia społecznego²⁷. W znaczeniu funkcjonalnym określa się ją jako metodę, technikę lub narzędzie działania, które służy zaspokajaniu określonych potrzeb jednostek, rodzin czy grup społecznych. Jest to typowe ujęcie dla polityki społecznej. Inaczej postrzegana jest pomoc społeczna w aspekcie prawnym, gdzie rozumiana jest jako instytucja

²⁵ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.).

²⁶ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 107.

²⁷ Zgodnie z art. 67 ustęp 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

prawna, która służy udzielaniu odpowiednich świadczeń, przy czym jej rola nie ogranicza się do stałego dostarczania obywatelom środków utrzymania, ale polega na pomocy w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej oraz wspierania w wysiłkach zmierzających do zaspokajania niezbędnych potrzeb osób i rodzin²⁸.

Koordinacją polityki pomocy społecznej na obszarze Polski oraz przygotowaniem zmian w obowiązującym prawie socjalnym zajmuje się Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS). Do jego zadań należy:

- tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej;
- zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej;
- monitorowanie standardów usług w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej;
- 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 oraz nad szkoleniem dla supervisorów pracy socjalnej;
- opracowywanie i finansowanie programów osłonowych;
- finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione;
- 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 pozarządowymi²⁹.

Ustawa z 2004 r. o pomocy społecznej nakłada na gminę, powiat oraz województwo obowiązki utworzenia i utrzymania podstawowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centr pomocy rodzinie oraz regionalnych ośrodków polityki społecznej. Artykuł 6 pkt. 5 ustawy o pomocy społecznej zawiera katalog jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, którymi są:

- ośrodki pomocy społecznej;
- powiatowe centra pomocy rodzinie;
- regionalne ośrodki polityki społecznej;
- domy pomocy społecznej;
- placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego;
- placówki opiekuńczo-wychowawcze;
- ośrodki adopcyjno-opiekuńcze;

²⁸ Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r. II SA/Op 286/19, LEX, nr 3117539.

²⁹ Art. 23 ustawy o pomocy społecznej.

- ośrodki wsparcia;
- ośrodki interwencji kryzysowej.

Aktualnie główny ciężar realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa na administracji samorządowej. Na poziomie społeczności lokalnych możliwe jest bowiem pełniejsze rozpoznawanie występujących potrzeb obywateli i w związku z tym dobór bardziej skutecznych form i metod udzielania pomocy społecznej³⁰.

Najważniejszym wykonawcą zadań pomocy społecznej (na poziomie gminy) są ośrodki pomocy społecznej, które odgrywają szczególną rolę, gdyż są one najczęściej pierwszym miejscem, do którego osoby będące w trudnej sytuacji życiowej zwracają o pomoc. Głównym ich obowiązkiem jest przyznawanie świadczeń w formie finansowej, rzeczowej oraz instytucjonalnej. Prawo do korzystania ze świadczeń jest nierozdzielnie związane z procedurą administracyjną, z zachowaniem której przewidziano jej realizację³¹. Podstawową formą prawną przyznawania pomocy społecznej jest decyzja administracyjna, jako naturalna forma działania administracji i zarazem narzędzie kształtujące sytuację prawną jej adresatów³². Polski system pomocy społecznej funkcjonujący na podstawie wielu aktów prawnych regulujących jedną materię (udzielenie wsparcia potrzebujących) zakłada realizację świadczeń z wykorzystaniem procesowego prawa administracyjnego w drodze decyzji wydawanych przez organy administracji³³. Decyzje o udzieleniu lub nieudzieleniu pomocy wydaje – na podstawie upoważnienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – kierownik ośrodka pomocy społecznej lub inny uprawniony do tego pracownik. Placówkom tym przyznano także określone uprawnienia procesowe, dotyczące reprezentacji osób wymagających wsparcia³⁴.

Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego obowiązany jest także do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej o charakterze ponadgminnym³⁵. Stosunkowo nowymi jednostkami organizacyjnymi w systemie pomocy społecznej, realizującymi zadania z obszaru pomocy społecznej od 1999 r., stały

³⁰ A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 430.

³¹ A. Kokoszkiewicz, *Opieka społeczna jako zadanie państwa Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015, s. 142.

³² S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2009, s. 19.

³³ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003, s. 17.

³⁴ Np. ośrodek pomocy społecznej ma zdolność do występowania z wnioskami o stwierdzenie niezdolności do pracy oraz o ustalenie stopnia niepełnosprawności. Także kierownik ośrodka pomocy społecznej może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne. Regulacje tego typu stwarzają większe możliwości udzielania pomocy osobom potrzebującym, które bardzo często ze względu na swój wiek, wykształcenie, niepełnosprawność oraz nieporadność życiową nie są w stanie samodzielnie dochodzić przysługujących im uprawnień.

³⁵ Powiat stał się jednostką uzupełniającą wobec gminy, gdyż posiada większy potencjał gospodarczy, finansowy i społeczny niż gmina, jest w stanie samodzielnie podjąć wykonanie zadań o wyższym stopniu skomplikowania czy specjalizacji.

się Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie. Powiat ma obowiązek m.in. zapewnić opiekę i wychowanie dzieciom, które są pozbawione opieki rodziców. Odpowiedzialny jest za utworzenie i utrzymywanie Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, przyznawanie specjalnego świadczenia dla osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, zakładów dla nieletnich oraz rodzin nieletnich, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych oraz udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci. Powiat odpowiada też za zapewnienie szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej oraz doradztwa metodycznego dla ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych.

Z kolei na poziomie województwa zadania z zakresu pomocy społecznej wykonuje samorząd województwa. Są to w szczególności czynności o charakterze strategicznym, programowym, promocyjnym, a także wspomagającym gminy i powiaty w realizacji ich obowiązków. Do głównych kompetencji samorządu województwa należą: sporządzanie bilansu potrzeb i środków pomocy społecznej, opracowywanie oraz wdrażanie celowych programów, które służą realizacji zadań pomocy społecznej i ich dofinansowanie, organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowych kadr pomocy społecznej, identyfikowanie przyczyn ubóstwa oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz wyrównywania poziomu życia mieszkańców województwa, jak również inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań z obszaru polityki społecznej, w tym pomocy społecznej³⁶.

3. Cele i funkcje pomocy społecznej z perspektywy uwarunkowań prawnych

Nadrzędnym celem pomocy społecznej jest wsparcie osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb. Rolą państwa jest stworzenie podstawowych warunków umożliwiających godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe (materialne i niematerialne) ulegają skrajnemu pogorszeniu, państwo powinno udzielić jednostce lub rodzinie wsparcia. Czyni to zwłaszcza poprzez system pomocy społecznej. Pomoc powinna działać w sytuacjach zagrożenia egzystencji oraz obniżenia jakości życia poniżej społecznie akceptowanego minimum³⁷.

Pomoc społeczna za główny cel stawia sobie również zapobieganie trudnym sytuacjom, doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem. Ogromną uwagę zwraca się tutaj na rolę prewencji, która nie tylko pozwala nie dopuszczać do problemów, ale też obniża

³⁶ A. Miruć, J. Maćkowiak, dz. cyt., s. 437.

³⁷ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 75.

koszty udzielania pomocy. Pomoc ma charakter przejściowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności. W tym przypadku rolą pomocy społecznej jest edukacja jej podopiecznych, gdyż powinna ona wzmocnić ich odpowiedzialność za siebie, a także uświadomić im prawo do samostanowienia o sobie i swoim życiu.

Udzielanie pomocy nie jest bezwarunkowe i winno mieć charakter przejściowy, skłaniający jednostkę do aktywizacji i samodzielnego działania. Pomoc społeczna nie może być też instytucją, mającą przejąć cały ciężar utrzymania osoby, która ze swej strony nie podejmuje żadnych działań w celu poprawy swojej sytuacji³⁸. Według P. Frączek udzielana pomoc powinna cechować się incydentalnością, w żadnym przypadku nie może przyjmować formy „nieustannej i permanentnej pomocy”³⁹.

Także osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej zobowiązane są do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej i dążenia do całkowitego usamodzielnienia, a w każdym razie do zminimalizowania udzielanej pomocy. Mają też obowiązek wykorzystywać wszystkie możliwości, które stwarza im prawo, do polepszenia swojej sytuacji⁴⁰. Należy tu podkreślić, iż instytucja pomocy społecznej świadczy usługi bezpośrednie, przeznaczone dla konkretnych jednostek lub rodzin. Poprzedzone jest to procesem identyfikacji potrzeb, zdiagnozowaniem sytuacji potrzebujących osób i opracowaniem adekwatnego i optymalnego planu pomocy.

Zarówno w przypadku stwierdzenia

przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych, jak i brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny [...] w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej [...] nie wywiązywanie się z uzgodnień zawartych w kontrakcie socjalnym, mogą być przesłankami do ograniczenia świadczeń, odmowy ich przyznania lub zmiany ich formy, np. ze świadczeń pieniężnych na niepieniężne⁴¹.

Pomoc społeczna jako jedna z instytucji polityki społecznej realizuje jej cele formułowane na poziomie strukturalnym, jak również operacjonalizuje zadania własne na płaszczyźnie praktyki profesjonalnej. Ze względu na specyfikę i usy-

³⁸ Zarządzenie nr 021.3.2017 Kierownika gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Liskach z dnia 19 czerwca 2017r. w sprawie wprowadzenia polityki świadczeń z pomocy społecznej w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Liskach.

³⁹ P. Frączek, *Wybrane świadczenia w polskim systemie pomocy społecznej – próba analizy*, „Studia z polityki publicznej” 2020, t. 7, nr 1 (25), s. 46.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2010 r. I SA/Wa 1176/09, LEX, nr 600022.

⁴¹ R. Piątek, *Pomoc społeczna i świadczenia rodzinne w Polsce – narzędzia włączającej zmiany czy utrwalania nierówności społecznych?* „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” 2016, t. 14, nr 1, s.60; [za:] ustawa o pomocy społecznej, art. 11.

tuowanie w ramach polityki społecznej S. Krenz wyróżnia trzy poziomy osiągnięcia celów pomocy społecznej⁴²:

1. Polityka społeczna – poziom strukturalny.
 - Celem jest korygowanie i utrzymywanie warunków wyjściowych dla całej populacji przez wpływanie na warunki ludzkiego życia na poziomie strukturalnym.
2. Organizowanie środowiska lokalnego – poziom bezpośredniego otoczenia społecznego jednostki (rodziny).
 - Celem jest korygowanie i utrzymywanie warunków wyjściowych dla społeczności lokalnej przez wpływanie na warunki ludzkiego życia na poziomie lokalnym.
3. Jednostka – rodzina.
 - Realizowana jest praca o charakterze profilaktycznym formułowana na poziomie jednostek i rodzin; praca korekcyjna, czyli kształtowanie sprawności życiowej, pomoc zdrowotna, uaktywnienie możliwości tkwiących w jednostce lub rodzinie, dostarczenie wsparcia, poprawa warunków oraz opieka związana z uzupełnianiem brakujących zasobów lub systemów wsparcia albo zastępowaniem nowymi świadczeniami, odpowiedniejszymi do potrzeb klienta.

Cele instytucji społecznej mogą być formułowane w różnorodny sposób. Od minimalizowania interwencji państwa w życie obywateli (koncepcja rezydualna) i sprowadzania jej głównie do ratownictwa – do szerokiego i powszechnego korzystania z jej zasobów przez każdego obywatela definiującego własną sytuację życiową jako trudną (koncepcja instytucjonalna).

Uznaje się, że system pomocy społecznej ma na celu:

- 1) doprowadzenie do samodzielnego funkcjonowania osób i rodzin przy maksymalnym wykorzystaniu ich możliwości;
- 2) zapobieganie społecznej izolacji i marginalizacji;
- 3) osiągnięcie przez osoby i rodziny standardu godnego życia.

Art. 2.1. definiuje cel pomocy społecznej w następujący sposób:

Celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji za środowiskiem⁴³.

W praktyce oznacza to, że ustawodawca nie stworzył po stronie organów dysponujących środkami pomocy społecznej obowiązku zaspokojenia wszystkich potrzeb osoby lub rodziny ubiegającej się o taką pomoc i do niej uprawnionej. Zadaniem organów pomocy społecznej jest jedynie wspomaganie w działaniach

⁴² S. Krenz, *Pomoc społeczna jako instytucja – przegląd koncepcji*, „Praca socjalna” 2006, nr 2, s. 54.

⁴³ Ustawa o pomocy społecznej art. 2.1.

zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, a nie zagwarantowanie źródła utrzymania osobom, których stan zdrowia pozwala na wykonywanie pracy. Jest to więc wsparcie dla osoby korzystającej z pomocy społecznej w jej dążeniu do polepszenia swojej sytuacji życiowej, co nie może jednak oznaczać bezwarunkowego zaspokajania wszystkich zgłaszanych przez nią potrzeb⁴⁴.

Warto podkreślić, iż pomoc społeczna wraz z ubezpieczeniem społecznym i selektywnym zaopatrzeniem społecznym stanowi system zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁵. Niezależnie jednak od składowych systemu zabezpieczenia społecznego pomoc społeczna pełni z definicji rolę uzupełniającą. Jest dedykowana osobom, których potrzeby nie mogą być zaspokojone środkami pochodzącymi z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego.

Cechą wyróżniającą pomoc społeczną jest to, że jej świadczenia nie mają charakteru roszczeniowego, co oznacza, że nie przysługują każdemu z mocy prawa po spełnieniu wyartykułowanych w przepisach przesłanek. Administracja pomocy społecznej jest upoważniona do kontroli stanu dochodowego (majątkowego) zainteresowanego oraz oceny możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb, zarówno na etapie postępowania wyjaśniającego, jak i decyzji o przyznaniu lub odmowie danego świadczenia⁴⁶.

Obok ustawy o pomocy społecznej innym istotnym dla systemu aktem prawnym jest ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która „określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń”⁴⁷. Świadczenia rodzinne wypłacane są przez ośrodki pomocy społecznej na podstawie ustalonego i nowelizowanego co trzy lata progu dochodowego z uwzględnieniem wyników badań progu wsparcia dochodowego rodzin⁴⁸ (ostatnia weryfikacja miała miejsce w styczniu 2022 r.). Przy czym należy zauważyć, że próg dochodowy uprawniający do świadczeń rodzinnych jest wyższy niż próg dochodowy uprawniający do świadczeń gwarantowanych ustawą o pomocy społecznej⁴⁹.

⁴⁴ Zarządzenie nr 021.3.2017 Kierownika gminnego Ośrodka...

⁴⁵ Takie umiejscowienie pomocy społecznej jest charakterystyczne dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. W innych krajach, gdzie nie rozwinęły się znacząco ubezpieczenia społeczne, system zabezpieczenia społecznego także współtworzy powszechna służba zdrowia.

⁴⁶ J. Dobkowski, *System prawny i organizacyjny pomocy społecznej w wybranych państwach, w szczególności w państwach członkowskich Unii Europejskiej (materiały dydaktyczne II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny)*, Olsztyn 2008, s. 6.

⁴⁷ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.) art. 1.

⁴⁸ R. Pląsek, dz. cyt., s. 60.

⁴⁹ Obecnie zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 674 zł. W przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, kryterium dochodowe wynosi 764 zł. Z kolei, jeśli chodzi o kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej (z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91 ustawy), wynosi odpowiednio: dla osób samotnie gospodarujących 776 zł i 600 zł dla osoby w rodzinie.

Istnieją wielorakie możliwości wyodrębniania funkcji instytucji społecznych. Możemy dokonać podziału funkcji instytucji na funkcje zamierzone i rzeczywiste, jak także funkcje jawne i ukryte. W przypadku funkcji instytucji pomocy społecznej szczególnie znaczenie ma podział właśnie na funkcje jawne i funkcje ukryte.

Funkcje jawne związane są bezpośrednio ze zmianą społeczną i dotyczą zadań instytucji pomocy społecznej w takich zakresach jak:

- a) podejmowanie różnorodnych typów aktywności, będących reakcją na zmianę społeczną;
- b) łagodzenie skutków zmian społecznych przez udzielanie wsparcia i pomocy jednostkom i rodzinom;
- c) wzmacnianie jednostek i rodzin w osiąganiu przez nie celów indywidualnych oraz wpływanie na sposób pełnienia ról społecznych;
- d) dostarczanie nowych, instytucjonalnych sposobów socjalizacji, rozwoju i opieki w zakresie realizacji ról społecznych, niegdys pełniących przez związki rodzinne i sąsiedzkie;
- e) rozwijanie instytucjonalnych form dla nowych typów aktywności, istotnych dla rodzin, jednostek i grup funkcjonujących we współczesnym społeczeństwie, a nie znanych w społeczeństwach prostych⁵⁰.

Inaczej funkcje jawne instytucji pomocy społecznej postrzegają R. Titmuss, B. Abel-Smith, K. Titmuss. Wg autorów pomoc społeczna realizuje swoje funkcje w odniesieniu do szerszego systemu. Funkcjami pomocy społecznej są:

- a) częściowa kompensacja zidentyfikowanych szkód spowodowanych przez społeczeństwo (bezrobocie, choroby zawodowe itp.);
- b) częściowa kompensacja nie dających się zidentyfikować szkód wyrządzonych przez społeczeństwo (np. infekcje wewnątrzszpitalne);
- c) częściowa kompensacja niezаслужonego upośledzenia (pomoc dla emigrantów, dla dzieci niepełnosprawnych od urodzenia);
- d) ochrona społeczeństwa (kuratela, usługi psychiatryczne);
- e) bezpośredni lub odsunięty w czasie wzrost indywidualnego dobrobytu;
- f) inwestowanie w przyszłą jednostkową lub grupową korzyść;
- g) pomoc społeczna jako element polityki społecznej⁵¹.

Funkcje jawne dotyczą tych elementów rzeczywistości społecznej, które związane są ze zmianami, jakimi podlegają społeczeństwa. Są odpowiedzią na rodzące się nowe sytuacje społeczne. W przypadku braku odpowiedzi na pojawiające się zmiany zarysować się mogą konflikty społeczne, kryzysy, a nawet dezintegracja całego systemu społecznego.

Natomiast funkcje ukryte związane są z kontrolą społeczną. Pomoc społeczna obejmuje swoim działaniem wciąż nowe kategorie osób i świadczy usługi dla coraz szerszych kręgów odbiorców, przejmując jednocześnie nad nimi kontrolę. Jej celem będzie zawsze taka modyfikacja ich zachowań i podejmowanych typów aktywności, aby były one zgodne z obowiązującymi normami społecznymi oraz funkcjonalne wobec szerszego systemu społecznego.

Wnioski

Celem artykułu była próba przedstawienia kierunków zmian, jakie zachodzą w obszarze polityki pomocy społecznej w Polsce od momentu transformacji

⁵⁰ T. Kaźmierczak, M. Łuczyńska, *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Warszawa 1996, s. 83.

⁵¹ R.M. Titmuss, B. Abel-Smith, K. Titmuss, *The Philosophy of Welfare*, London 1987, s. 83.

ustrojowej w 1989 r. Transformacja, która dotknęła niemal wszystkie obszary funkcjonowania państwa i społeczeństwa, diametralnie odmieniła rolę pomocy społecznej w kraju. Aby sprostać narastającym potrzebom społecznym, już w 1990 r. zapoczątkowano proces przeobrażania polityki społecznej, wprowadzając radykalne zmiany prawno-organizacyjne systemu pomocy społecznej⁵². Z marginesu PRL-owskiej polityki społecznej niemal z dnia na dzień pomoc społeczna stała się jednym z najważniejszych mechanizmów łagodzenia ekonomicznych skutków reform, a w związku z tym została kluczowym elementem całego systemu społecznego w Polsce⁵³.

Ze względu na nieustanne zmiany legislacyjne i instytucjonalne oraz wciąż pojawiające się nowe problemy i kwestie społeczne procesu tego nie można uznać za dokonany⁵⁴. Ma on charakter permanentny, co ma racjonalne uzasadnienie w obserwowanej stale zmieniającej się rzeczywistości. Polski system pomocy społecznej znajduje się w sytuacji zmiany polegającej na stopniowym przejściu od instytucji o charakterze ratownictwa społecznego do podmiotu prowadzącego aktywną politykę społeczną. Bez wątplenia mamy do czynienia z przejściem od klientyzmu socjalnego do partycypacji społecznej. Nowy paradygmat łączy w sobie zarówno elementy pomocy społecznej i ochrony socjalnej, jak również przedsiębiorczości społecznej⁵⁵.

W 2022 r. mijają 32 lata od ustanowienia ustawy o pomocy społecznej, która zdecydowanie zmieniła usytuowanie tej instytucji w systemie polityki społecznej. Jej pozycję z jednej strony wyznacza realizacja podstawowych zadań ustawowych, z drugiej zaś – koordynowanie działań wszelkich podmiotów współpracujących system społecznego wsparcia na rzecz środowisk wymagających wsparcia i pomocy. Od momentu przełomu ustrojowego do teraźniejszości pomoc społeczna przeszła długą drogę – od sytuacji, gdy miała marginalne znaczenie w polityce społecznej i strukturze państwa, do sytuacji, gdy jej obowiązki i kompetencje stale rosną, tak samo jak wymagania stawiane w stosunku do niej oraz całokształtu działań przez nią podejmowanych.

Trwający czas pandemii nieustannie weryfikuje dotychczasowe role i stawia nowe zadania przed pomocą społeczną i jej pracownikami, które konsekwentnie wynikają z konieczności dostosowania systemu świadczenia pomocy społecznej do rzeczywistości pandemicznej. Nowe wytyczne i standardy stanowią wyzwania

⁵² *Pracownik socjalny. Wybrane problemy zawodu w okresie transformacji społecznej*, red. J. Brągiel, A. Kurcz, Opole 2002, s. 7.

⁵³ K. Chaczko, *Transformacja systemowa jako doświadczenie pomocy społecznej w sytuacji kryzysu społeczno-ekonomicznego. Uwagi w kontekście społecznych skutków epidemii COVID-19*, [w:] N. G. Piłkuła, M. Grewiński, E. Zdebska [i in.], *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii korona wirusa*, Kraków 2020, s. 32.

⁵⁴ P. Grzywna, J. Lustig, M. Mitręga [i in.], *Wstęp*, [w:] P. Grzywna, J. Lustig, M. Mitręga [i in.], *Polityka społeczna. Rozważania o teorii i praktyce*, Katowice 2017, s. 10.

⁵⁵ J. Krzyszkowski, *Między państwem a opiekuńczym społeczeństwem: determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005, s. 150.

nie, ale też w wielu przypadkach odbierane są jako obciążenie. Wynika to głównie z trudności realizacji bieżących zadań z powodu obciążeń związanych ze zwiększającą się liczbą osób/rodzin korzystających z pomocy społecznej, znacznych ograniczeń w bezpośrednim kontakcie z klientem oraz nieoczekiwanych zmian w obszarach legislacyjnych i organizacyjnych⁵⁶.

Na zakończenie raz jeszcze należy podkreślić, że zaprezentowany dyskurs o przestrzeniach prawno-organizacyjnych pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej nie wyczerpuje w pełni tematu, niemniej jednak może być traktowany jako zaproszenie do dalszych dyskusji, których celem jest budowanie świadomości społecznej na temat roli i znaczenia pomocy społecznej w Polsce u progu XXI wieku.

Bibliografia

Literatura

- Chaczko K., *Transformacja systemowa jako doświadczenie pomocy społecznej w sytuacji kryzysu społeczno-ekonomicznego. Uwagi w kontekście społecznych skutków epidemii COVID-19*, [w:] N.G. Pikuła, M. Grewiński, E. Zdebska [i in.], *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, Kraków 2020.
- Dobkowski J., *System prawny i organizacyjny pomocy społecznej w wybranych państwach, w szczególności w państwach członkowskich Unii Europejskiej (materiały dydaktyczne II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny)*, Olsztyn 2008.
- DuBois B., *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*, t. 1, Katowice 1999.
- Frączek P., *Wybrane świadczenia w polskim systemie pomocy społecznej – próba analizy*, „Studia z polityki publicznej” 2020, t. 7, nr 1 (25).
- Głowacka J.E., *Charakterystyka polskiego systemu pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 6.
- Grzywna P., Lustig J., Mitreęga M. [i in.], *Wstęp*, [w:] P. Grzywna, J. Lustig, M. Mitreęga [i in.], *Polityka społeczna Rozważania o teorii i praktyce*, Katowice 2017.
- Kaźmierczak T., Łuczyńska M., *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Warszawa 1996.
- Kaźmierczak T., *O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2014, nr 27 (4).
- Knosala E., *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003.
- Kokoszkiwicz A., *Opieka społeczna jako zadanie państwa Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015.

⁵⁶ K. Lisowska, M. Łojko, *Praca zawodowa a życie osobiste pracownika socjalnego w czasach pandemii*, „Praca Socjalna” 2021, t. 36, nr 3, s. 66.

- Kozak M., *Rozwój służb społecznych po 1989 r. oczami praktyka*, [w:] *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymśa, Warszawa 2012.
- Krasiejko I., *Asystentura rodziny Rekomendacje metodyczne i organizacyjne. Poradnik na czas pandemii*, Częstochowa 2020.
- Krenz S., *Pomoc społeczna jako instytucja – przegląd koncepcji*, „Praca socjalna” 2006, nr 2.
- Krzyszkowski J., *Między państwem a opiekuńczym społeczeństwem: determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005.
- Kulesza E., *Uwagi o modelu pomocy społecznej ukształtowanym ustawą z 29 listopada 1990 r.*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1993, nr 58.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2005.
- Lisowska K., Łojko M., *Praca zawodowa a życie osobiste pracownika socjalnego w czasach pandemii*, „Praca Socjalna” 2021, t. 36, nr 3.
- Łojko M., *Od opieki do pomocy społecznej w Polsce. Tradycje i zmiany*, [w:] *Organizacje pozarządowe w stuleciu Polski Niepodległej*, red. M. Seroka, Olsztyn 2018.
- Łojko M., *Social welfare in the context of social policy transformation in Poland*, [w:] *Rozwój społeczności międzynarodowej: przeszłość oraz nowe wyzwania*, red. R. Kordoński, O. Struk, J. Ruciński, t. 2, Lwów–Olsztyn 2016.
- Maczyński P., *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w sytuacji zagrożenia korona wirusem*, [w:] M. Bochenek, P. Maczyński, *Funkcjonowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń w czasie epidemii*, Warszawa 2020.
- Miruć A., Maćkowiak J., *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Nitecki S., *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2009.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2008.
- Płasek R., *Pomoc społeczna i świadczenia rodzinne w Polsce – narzędzia włączającej zmiany czy utrwalania nierówności społecznych?*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” 2016, t. 14, nr 1.
- Pracownik socjalny. Wybrane problemy zawodu w okresie transformacji społecznej*, red. J. Brągiel, A. Kurcz, Opole 2002.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Przepisy z wprowadzeniem*, Warszawa 2011.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
- Świdarska M., *Asystent rodziny – współczesna forma pomocy rodzinie*, Łódź 2013.
- Titmuss R.M., Abel-Smith B., Titmuss K., *The Philosophy of Welfare*, London 1987.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 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 (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (t.j. Dz. U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 1990 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 021.3.2017 r. Kierownika gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Liszkach z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia polityki świadczeń z pomocy społecznej w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Liszkach.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 21 października 2009 r. I OSK 283/09, ONSAiWSA 2011/2/40.
- Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1998 r., I SA 303/98, LEX, nr 45789.
- Wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r., P 20/07, OTK ZU 31/2/A/2008.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r. II SA/Op 286/19, LEX, nr 3117539.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2010 r. I SA/Wa 1176/09, LEX, nr 600022.

Social assistance as an institution of social policy. Legal and organizational analysis

Abstract

Social assistance as an institution of social policy of the state grows out of the normative system proper to a given society. It is the last link in the social policy established to provide assistance to all those who find themselves in a difficult life situation. As an institution it also has an organized structure of activities aimed at providing multidirectional support. This text is an overview and its aim is to show the functioning of social assistance in Poland in the period of systemic transformation in the context of legal and organizational framework.

Keywords: social assistance, social policy, support, care, systemic transformation.