

# UWARUNKOWANIA PRAWNO-USTROJOWE POMOCY SPOŁECZNEJ W POLSCE NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM

## Wstęp

Przedmiotem analizy jest ukazanie uwarunkowań prawno-ustrojowych pomocy społecznej w państwie polskim na szczeblu samorządowym. Ukazana zostanie ewolucja socjalnych funkcji państwa oraz współczesne regulacje prawne. Wskazano na miejsce i rolę administracji samorządowej w wykonywaniu zadań z zakresu polityki społecznej, szczególnie na podstawie ustawy z 2004 roku. Wykorzystano podstawowe dwie metody badawcze: analizę instytucjonalno-prawną oraz historyczno-opisową, a w mniejszym zakresie również metodę porównawczą. Główne pytanie badawcze brzmi: jak przebiegała ewolucja uwarunkowań prawnych w państwie polskim, ze szczególnym uwzględnieniem administracji lokalnej.

## Geneza pomocy społecznej

Pomoc społeczna stanowi jedną z instytucji polityki społecznej państwa, której głównym zadaniem jest pomoc osobom i rodzinom w radzeniu sobie w trudnych sytuacjach życiowych, jakich nie mogą one same pokonać przy wykorzystaniu swoich możliwości, uprawnień i własnych środków (Gierszewska, 2002, s. 143). Źródła państwowej pomocy społecznej należy szukać w ustanowionym w Anglii „prawie ubogich” w 1601 r., zgodnie z którym na jednostki zarządu lokalnego (hrabstwa) nałożono obowiązek pomocy osobom pozbawionym opieki ze strony rodziny. Znaczenie pomocy społecznej wzrosło w okresie rozwoju przemysłu i rodzenia się systemu kapitalistycznego w XIX wieku. Zaowocował ten wspomniany

fakt społeczno-polityczny nowymi regulacjami: w Anglii (zreformowane prawo ubogich) w 1834 r., w Danii w 1849 r., a na terenach polskich w 1817 r. (Nitecki, 2008, s. 19). Zasadniczy postęp w realizacji zadań z zakresu polityki społecznej nastąpił po drugiej wojnie światowej w tzw. rozwiniętych państwach kapitalistycznych (państwo dobrobytu).

Jeżeli chodzi o ewolucję pomocy społecznej w państwie polskim, to należy nadmienić, iż w XVI stuleciu w 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. W końcu XVIII stulecia wydane zostały w Rzeczypospolitej pierwsze regulacje prawne, które należy uznać za początki dobroczynności społecznej. Następnie w 1817 roku w Królestwie Polskim przygotowano oraz uchwalono ustawę dotyczącą opieki nad ubogimi, a w 1842 roku rozszerzone przepisy o organizacji opieki i zakładów dobroczynnych. Należy jednocześnie dodać, iż w ówczesnej sytuacji międzynarodowej na ziemiach polskich obowiązywały przepisy zaborcze (Sieciński, 2016, s. 63). Wykonywaniem zadań z zakresu opieki społecznej zajmowały się jednostki lokalnej administracji – gminy, wspierane przez charytatywną działalność Kościoła katolickiego, gmin żydowskich oraz osób prywatnych (Muszalski, 2010, s. 178).

Ustawa o opiece społecznej już w warunkach niepodległego państwa polskiego została uchwalona 16 sierpnia 1923 roku (Dz. U. z 1923 r., nr 92, poz. 726), wskazywała ona cel oraz zakres opieki społecznej w państwie, dokonywała jednocześnie rozgraniczenia zadań organów administracji publicznej, a także regulowała zasady przyznawania form wsparcia i ich finansowania. System opieki społecznej stworzony przez przywołaną uprzednio ustawę obowiązywał do marca 1950 roku, kiedy ustawodawca dokonał zniesienia samorządu terytorialnego w Polsce. Godzi się jednak odnotować w tym miejscu rozważań, że ustawa – mimo mocno zdezaktualizowanej treści – obowiązywała aż do roku 1990 (Sieciński, 2016, s. 63).

W 1990 roku, już w nowych warunkach ustrojowych Polski, przeniesiona została pomoc społeczna z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Pracy, jednocześnie utworzono resort pracy i polityki socjalnej (Dz. U. z 1990 r., nr 29, poz. 172). Następnie 29 listopada 1990 roku została uchwalona ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. z 1990 r., nr 87, poz. 506), która zmieniła dotychczasową koncepcję opieki społecznej, przekształcając ją w pomoc społeczną (Sieciński, 2016, s. 64).

Polityka społeczna posiada dwa znaczenia – zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Pierwsze oznacza działalność określonych podmiotów, do których zaliczamy państwo, organizacje społeczne – ich celem powinno być rozwiązywanie problemów społecznych. Natomiast w drugim mieści się kategoria naukowa, rozumiana jako system wiedzy o procesach wyrównywania położenia życiowego ludności

o najsłabszej pozycji socjalnej, a celem ogólnym jest formowanie humanistycznego rozwoju (Wierzbicki, 2007, s. 1339).

## Wymiary konstytucyjnej zasady subsydiarności

Konstytucjoniści zwracają uwagę, iż podstawową zasadą ustrojową państwa – w świetle regulacji konstytucyjnych – jest zasada pomocniczości, inaczej nazywana zasadą subsydiarności. Powyższą zasadę można definiować na dwóch wspomnianych płaszczyznach – jednostka-społeczność-państwo: po pierwsze – tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile konieczne; po wtóre – tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile to konieczne (Popławska, 1998, s. 191). W tym kontekście naszych rozważań należy podkreślić, iż funkcja socjalna (opiekuńcza, pomocnicza) stała się jedną z kluczowych funkcji przypisywanych współczesnemu państwu. Przejawem realizowania funkcji socjalnej jest w szczególności realizowanie opieki społecznej. Zgodnie z doktryną i praktyką można zauważyć, iż opieka społeczna należy do klasycznego katalogu zadań przypisywanych współczesnemu demokratycznemu państwu prawa (Kokoszkiwicz, 2015, s. 40).

Zasadę pomocniczości w systemie administracji publicznej należy definiować jako realizowanie zadań na maksymalnie niskim poziomie społecznej aktywności, przy zapewnieniu środków proporcjonalnych do osiągnięcia zamierzonego celu. W powyższej filozofii działania podstawowa rola w systemie administracyjnym państwa powinna być odgrywana przez samorząd lokalny, w ramach administracji samorządowej – szczególnie rola przypada jednostce podstawowej, którą jest gmina (Barański, Kantyka, Kubas, Kuś, 2007, s. 40).

W przedmiotowym kontekście należy przywołać dane z raportu MSWiA ukazujące układ realizacji zadań publicznych – w obszarze administracji świadczącej: szczebel lokalny 65%, regionalny – 30%, centralny – 5%; w obszarze administracji orzeczniczej: szczebel lokalny – 58%, samorząd województwa – 11%, wojewoda – 31%; w sferze administracji normotwórczej: szczebel lokalny – 70%, samorząd województwa – 23%, wojewoda – 7%. Powyższe dane ukazują realizację zasady pomocniczości w wykonywaniu zadań państwa (Gąciarz, 2003, s. 199).

Inną ważną zasadą ustrojową państwa polskiego jest decentralizacja władzy państwowej. Jej kluczowym wyrazem jest funkcjonowanie społeczności lokalnych i regionalnych wyposażonych w uprawnienia władcze. Samorządność może być definiowana zarówno w ujęciu czysto prawnym, jak i w ujęciu czysto socjologicznym. W pierwszym wymienionym oznacza sprawowanie przez wyodrębniony prawnie podmiot w określonych granicach władzy publicznej. Drugie rozumienie obejmuje grupę społeczną, powiązaną naturalnymi więzami społecznymi określającymi jej

wspólne interesy, samodzielnie rozstrzygającą pewne sprawy na podstawie prawnego upoważnienia (Zawadzka, 1998, s. 203).

W kontekście ładu społecznego należy odnotować jeszcze jedną istotną zasadę ustrojową – o społecznej gospodarce rynkowej określającej ustrój gospodarczy państwa. Społeczna gospodarka rynkowa jest definiowana przez ustrojodawcę jako oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (Gulczyński, 1998, s. 260).

Zasada społecznej gospodarki rynkowej z jednej strony winna być rozumiana jako obejmująca politykę interwencji państwa, pozwalająca unikać zakłóceń funkcjonowania gospodarki, kontrolować bezrobocie, stymulować rozwój określonych dziedzin gospodarki czy regionów terytorialnych. Natomiast z drugiej strony obejmuje rozbudowę sieci świadczeń socjalnych (takich jak: emerytury, renty, zabezpieczenie społeczne, bezpłatna nauka, ochrona zdrowia, macierzyństwa i rodziny) (Garlicki, 1997, s. 105).

Należy podkreślić w tym miejscu, iż pierwszy po 1989 roku terminu „społeczna gospodarka rynkowa” użył w debacie publicznej prezes Rady Ministrów Tadeusz Mazowiecki, wygłaszając program swojego gabinetu. W wystąpieniu sejmowym z 18 stycznia 1990 roku powiedział w sposób jednoznaczny: *Chcemy zmienić system gospodarczy: chcemy zbudować w Polsce gospodarkę rynkową, dodajmy, społeczną gospodarkę rynkową* (Mazowiecki, 1997, s. 199). W trakcie prac konstytucyjnych zabrakło jednakże pogłębionej refleksji teoretycznej, obejmującej założenia normatywne modelu społecznej gospodarki rynkowej w polskich warunkach ustrojowych (Skrzydło, 2009, s. 558).

## Ewolucja pomocy społecznej w Polsce po 1990 roku

Niektórzy ekonomiści (np. Zbigniew Sadowski) zwracają uwagę na konieczność wypracowania i realizowania takiej koncepcji rozwoju, która obejmuje dwie płaszczyzny – intensywny wzrost gospodarczy oraz wypracowaną na długie lata (15–20) formułę polityki społecznej. Powinna ona zapewnić: 1. sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w wypracowanym dochodzie narodowym, 2. niedopuszczenie do rozszerzenia się obszarów ubóstwa, 3. przeciwdziałanie spychaniu znacznych grup społecznych na margines (Sadowski, 2005, s. 353).

Analitycy zagadnień społecznych zwracają uwagę, iż zasadniczej przebudowie uległa poprzednia rola państwa jako głównego podmiotu, który był odpowiedzialny zarówno za stworzenie całościowej koncepcji polityki społecznej, jak i jej szczegółową realizację. Reformy podjęte w latach 90. XX wieku obejmowały kwestie znajdujące się w zakresie polityki społecznej państwa – reforma systemu educa-

cji szkolnej, reforma systemu obowiązkowych ubezpieczeń pracowniczych, reforma finansowania i zasad organizacji systemu ochrony zdrowia. Zmiany powyższe nadawały nowe zadania jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom i samorządowym województwom) (Rysz-Kowalczyk, 2008, s. 213). Zmiany w systemie pomocy społecznej zapoczątkowane w latach 90. stanowiły bezpośrednią odpowiedź na wyzwania procesu transformacji społeczno-gospodarczej i politycznej w Polsce, przede wszystkim na pojawienie się zjawiska negatywnych zjawisk społecznych – jak np. bezrobocia i znacznie większego zasięgu ubóstwa. Niemniej jednak pomoc społeczna nadal spotyka się z krytyką społeczną, w odniesieniu zarówno do zasad i założeń, jak również działań praktycznych (Łojko, 2014, s. 206).

Analizując procesy zmian w systemie pomocy społecznej po 1990 r., wyróżnić można etap wstępny, a następnie dwa etapy zasadniczych zmian: 1. etap wstępny – obejmujący lata 1989–1990 – charakteryzował się przygotowaniem nowej ustawy o pomocy społecznej i organizowaniem oraz przygotowaniem instytucji oraz służb społecznych do podjęcia nowych wyzwań; 2. etap – zawierający lata 1991–1998 – uchwalenie nowej ustawy o pomocy społecznej rozpoczęło nowy okres w działalności podmiotów pomocy społecznej. Utworzono nową strukturę administracyjną, powołano samorząd gminny, utworzono gminne ośrodki pomocy społecznej jako podstawową instytucję pomocy społecznej. Na szczeblu województwa utworzono wojewódzkie zespoły pomocy społecznej, które pełniły funkcje programujące, koordynujące i kontrolne nad placówkami pomocy społecznej w województwie; 3. etap – obejmujący lata 1999–2003 – rozpoczął się wraz z reformą administracyjno-samorządową. Utworzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego – powiatu – i reorganizacja województw wymusiły nowy podział zadań i zakres obowiązków między podmiotami pomocy społecznej. Na szczeblu powiatu pojawiły się nowe instytucje – powiatowe centra pomocy rodzinie, które otrzymały nowe zadania związane z instytucjonalną organizacją specjalistycznych usług opiekuńczo-wychowawczych. Powiatom przekazano wszystkie placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze, rehabilitację społeczno-zawodową osób niepełnosprawnych, pomoc kombatantom oraz uchodźcom (Grewiński, 2012, s. 21).

W ramach badań nad zagadnieniem pomocy społecznej należy przywołać hasło solidarności wewnątrz społeczeństwa. Jak podkreślają badacze polityki społecznej, klasyczny schemat opisujący solidarność jako transfer środków od silnych i bogatych do słabych i biednych ma ograniczone zastosowanie w Polsce. Wynika to co najmniej z dwóch ważnych przesłanek: po pierwsze – ze skali oczekiwań i roszczeń w stosunku do państwa; po drugie – strukturalna nieobecność w społeczeństwie grup bardzo zamożnych i umowność przynależności do tzw. klasy średniej (Żóładowski, 2007, s. 99). Jest to poważne zaburzenie struktury polskiego społeczeństwa wedle osiąganych dochodów i poziomu życia. Biorąc pod uwagę zróżnicowany sys-

tem świadczeń i usług socjalnych, komponenty systemu zabezpieczenia społecznego oraz realizowaną politykę społeczną, wyodrębnia się cztery zasadnicze modele pomocy społecznej występujące w państwach europejskich: 1) model korporacyjny – nazywany też motywacyjnym czy kontynentalnym; 2) model liberalny – nazywany też marginalnym czy anglosaskim; 3) model opiekuńczo-socjalny – nazywany redystrybucyjnym czy skandynawskim; 4) model elementarny – nazywany też rudymenarnym czy śródziemnomorskim. W Polsce system pomocy społecznej został zbudowany wedle zasad modelu pierwszego z wymienionych powyżej (Dobkowski, 2009, s. 179).

Tworząc samorząd lokalny w latach 90. XX wieku oraz kreując samorząd regionalny zdecydowano o: 1. zapewnieniu mieszkańcom sprawniejszej obsługi administracyjnej, zwłaszcza usprawnienie służb publicznych; 2. kontynuowaniu procesu decentralizacji i rozbudowaniu demokracji lokalnej wraz z samorządnością terytorialną; 3. umocnieniu praworządności w państwie (Piekara, 1999, s. 99). Takie deklaracje padały w oficjalnym dyskursie publicznym podczas prac wdrożeniowych reform administracyjnych.

### Miejsce samorządów lokalnych w pomocy społecznej

Ustawa z 8 marca 1990 roku nadaje wspólnocie gminnej – jako władzy samorządowej – dość szeroki katalog zadań publicznych. Obejmują one najważniejsze kwestie lokalne, które nie zostały zastrzeżone na mocy regulacji ustawowych na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, iż ustawodawca stał na stanowisku otwartego katalogu zadań samorządów lokalnych, przyjmując w tym zakresie stanowisko domniemania zadań gminy (Wykrętowicz, 2004, s. 70).

W nowo ukształtowanym modelu samorządności lokalnej zarówno szczebel gminny, jak i regionalny (umocowany w województwie) został zarysowany wyraziście, co podkreślają analitycy samorządności lokalnej i konstytucjonaliści. Szczebel gminny bazuje na pierwotnym domniemaniu kompetencji oraz działaniu w zakresie kompetencji nabytych podczas obu fal reform samorządowych z lat 90. ubiegłego stulecia. Szczebel województwa powołano – w zamyśle jego autorów – do wykonywania działań strategicznych. Powiat z kolei działa w zakresie spraw lokalnych o charakterze ponadgminnym. Dotyczy to również kwestii związanych z infrastrukturą społeczną (Bałaban, 2003, s. 138).

Ustawodawca zaliczył do obowiązkowych zadań gminy kwestie pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95). Z kolei

do zadań powiatu ustawa zalicza kwestie pomocy społecznej w wymiarze ponadpodstawowym; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania bezrobociu; w tym aktywizacji lokalnego rynku pracy (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578). Natomiast samorząd województwa został powołany do prowadzenia polityki rozwoju województwa, na którą składa się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576).

Samorząd lokalny odpowiada – w zamyśle autorów jego koncepcji teoretycznych – za kształtowanie warunków optymalnego środowiska życia, zamieszkania członków wspólnoty. Należy to do podstawowych zadań władz lokalnych wśród których – obok walorów użytkowania terenu i warunków pracy – istotne miejsce zajmują warunki obsługi mieszkańców (czyli usługi w sferze bytowej i edukacyjnej, ochrona zdrowia oraz warunki ochrony środowiska przyrodniczego (Sikora, 2004, s. 102).

Jak zauważa Andrzej Piekara, ustawowym celem gminy jest kreatywność społeczna. Jej pobudzenie, stworzenie korzystnych dla niej warunków należy do węzłowych zadań instytucji gminnych (Piekara, 1992, s. 24). W efekcie społeczności lokalne winne w większym stopniu zaspokajać potrzeby – zarówno jednostkowe, jak i zbiorowe.

Warto w tym kontekście przywołać słowa twórcy reformy samorządowej Jerzego Regulskiego. Mówił on w kontekście zadań społeczności lokalnych (Regulski, 2000, s. 333): „aktywność obywatelska polega na wspólnej i świadomej artykulacji, realizacji i obronie interesów, potrzeb czy aspiracji jakiejś grupy społecznej przez jej członków. Aktywność ta to działania sprzyjające formowaniu się grupowej tożsamości obywatelskiej i spełniającej typowe funkcje obywatelskie, takie jak: definiowanie interesów danej grupy społecznej, kontrola działań władz; protest obywatelski; uczestnictwo w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji na różnych szczeblach władzy (konsultacje, dostęp do informacji, aktywność w ciałach doradczych, analiza projektów, uczestnictwo w ciałach decyzyjnych itp.), sygnalizowanie problemów społecznych (m.in. „wczesne ostrzeżenie”), inicjowanie programów społecznych, organizowanie bezpośredniego zaspakajania potrzeb społecznych itp.”. Aspekt socjalny w funkcjonowaniu wspólnot lokalnych jest bardzo istotny i godny szczególnego odnotowania.

Jak podkreśla Bogdan Dolnicki, większość administratywistów jest zgodna z poglądem, iż kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny, a nie subiektywny. Jednocześnie zwraca uwagę, iż często interes lokalny jest rozbieżny z interesem

ogólnym, ale nie może to oznaczać, iż jest on mniej ważny. Dokonanie rozróżnienia obu interesów – lokalnego oraz ogólnego stanowi istotny element decentralizacji administracji publicznej (Dolnicki, 1999, s. 323).

## Regulacje ustawowe pomocy społecznej

Pomoc społeczna od dnia 1 maja 2004 r. funkcjonuje na terytorium państwa polskiego na podstawie Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2015, poz. 163).

Pomoc społeczna jest definiowana jako instytucja polityki społecznej współczesnego państwa. Pomoc społeczna – jak to definiuje polski ustawodawca – umożliwia przezwycięzanie trudnych sytuacji życiowych tym, którzy nie są w stanie sami ich pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna ma za zadanie wspierać ich w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwiania im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej państwa jest równocześnie zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 2 ustawy).

Pomoc społeczną organizują i świadczą w Polsce zróżnicowane organy państwa: organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, wojewodowie) i samorządowej (marszałkowie województw, starostowie na poziomie powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie/prezydenci miast na poziomie gmin). Gmina – z wymienionych ustawowo jednostek administracji – posiada najliczniejsze obowiązki z zakresu pomocy społecznej, gdyż znajduje się ona najbliżej potrzebujących. Zadania własne samorządu lokalnego powinny być wykonywane samodzielnie, bez możliwości nieograniczonej ingerencji organów państwowych, ingerencja tych organów zewnętrznych jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem. Nadzór nad wykonywaniem przez gminę zadań sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych – regionalna izba obrachunkowa (Zasada-Chorab, 2012, s. 10).

Realizując zadania pomocy społecznej współpracują one, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ustawy). Najbardziej zasłużonym i doświadczonym podmiotem w tym względzie jest Caritas Polska, która realizuje m.in. specjalistyczny plan „bezrobotni”, który skupia się na działaniach na rzecz pomocy psychologicznej, odbudowy wartości pracy. Podobnie trwała realizacja projektu „Aktywizacja personalna, za-



wodowa i społeczna osób długotrwale bezrobotnych, zagrożonych marginalizacją” w ramach programu PHARE-ACCES 2000. W ramach przywołanego projektu zostały utworzone Biura Aktywizacji Bezrobotnych działające obecnie w diecezjach: gliwickiej, zielonogórsko-gorzowskiej, legnickiej i lubelskiej. Biura wspomniane uprzednio współpracują z Miejskimi Ośrodkami Pomocy Społecznej, Miejskimi Urzędami Pracy, realizując szereg projektów za pomocą środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Wiszniewski, 2007, s. 143).

Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje: 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie, mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: a) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d (w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy, lub w związku z udzieleniem mu ochrony uzupełniającej) lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 (czyli posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielone przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej oraz: a) zamierza wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie na tym terytorium lub b) zamierza podjąć lub kontynuować na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej studia lub szkolenie zawodowe, lub c) wykaże, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463 i 1004), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej; b) w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego; c) mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2014 r. poz. 1525), posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ustawy).

Według stanu w dniu 31 grudnia 2020 r. na terenie całego kraju działało 1851 zakładów stacjonarnych pomocy społecznej oraz 48 filii. Wszystkie zakłady posiadały łącznie 119,3 tys. miejsc. Przebywało w nich 105,2 tys. mieszkańców, w tym

49,9 tys. kobiet. Spośród wszystkich zakładów stacjonarnych pomocy społecznej działających w końcu 2020 r. najczęściej było domów pomocy społecznej (47,1%), a w dalszej kolejności placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej (22,0%) oraz schronisk dla bezdomnych (16,1%). Rodzinne domy pomocy, środowiskowe domy samopomocy (z miejscami całodobowego pobytu), domy dla matek, noclegownie i pozostałe stanowiły łącznie 14,8% wszystkich zakładów (stat.gov.pl).

## Formy pomocy społecznej

Pomoc społeczna świadczona przez jednostki administracji publicznej polega w szczególności na:

- przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń,
- pracy socjalnej,
- prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych,
- rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb (art. 15 ustawy).

Główne cele pomocy społecznej realizowanej na obszarze Polski obejmują następujące formy działalności [www.mpips.gov.pl/]:

- wsparcie osób i rodzin w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej, doprowadzenie – w miarę możliwości – do ich życiowego usamodzielniania i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka,
- zapewnienie dochodu na poziomie interwencji socjalnej – dla osób nieposiadających dochodu lub o niskich dochodach, w wieku poprodukcyjnym i osobom niepełnosprawnym,
- zapewnienie dochodu do wysokości poziomu interwencji socjalnej osobom i rodzinom o niskich dochodach, które wymagają okresowego wsparcia,
- zapewnienie profesjonalnej pomocy rodzinom dotkniętym skutkami patologii społecznej, w tym przemocą w rodzinie,
- integrację ze środowiskiem osób wykluczonych społecznie,
- stworzenie sieci usług socjalnych adekwatnych do potrzeb w tym zakresie.

Działania z zakresu pomocy społecznej z mocy ustawy wykonują organy administracji rządowej i samorządowej. Współpracują w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi-

mi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należą:

- regionalne ośrodki polityki społecznej;
- powiatowe centra pomocy rodzinie;
- ośrodki pomocy społecznej;
- domy pomocy społecznej;
- placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego;
- ośrodki wsparcia;
- ośrodki interwencji kryzysowej ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

Ośrodki pomocy społecznej stanowią jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej w gminie. Powiatowe centra pomocy rodzinie są to jednostki organizacyjne wykonujące zadania powiatu w zakresie pomocy społecznej. Zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej (miejskie ośrodki pomocy rodzinie). Na szczeblu województwa istnieją dwie odrębne struktury organizacyjne – administracji rządowej i samorządowej.

Zadania rządowe na szczeblu województwa wykonuje wojewoda. Zadania wojewody w zakresie pomocy społecznej realizowane są przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich. Natomiast zadania samorządowe wykonuje marszałek województwa przy pomocy regionalnego ośrodka polityki społecznej – jednostki organizacyjnej powołanej do realizacji zadań pomocy społecznej w województwach samorządowych ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

Dom pomocy społecznej świadczy, na poziomie obowiązującego standardu, osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności usługi: bytowe, opiekuńcze, wspomagające, edukacyjne w formach i zakresie wynikających z indywidualnych potrzeb.

Domy, w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, dzielą się na domy dla:

1. osób w podeszłym wieku;
2. osób przewlekle somatycznie chorych;
3. osób przewlekle psychicznie chorych;
4. dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie;
5. dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie;
6. osób niepełnosprawnych fizycznie ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

W grudniu 2020 r. spośród wszystkich dostępnych miejsc w zakładach stacjonarnych pomocy społecznej 69,3% przypadało na domy pomocy społecznej, 13,1% na placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w ramach działalności gospodarczej lub statutowej, a 12,1% na schroniska dla bezdomnych. Natomiast ro-

dzinne domy pomocy, środowiskowe domy samopomocy (z miejscami całodobowego pobytu), domy dla matek, noclegownie i pozostałe posiadały łącznie 5,5% wszystkich miejsc. Największa liczba miejsc była w województwie mazowieckim, najmniejsza w województwie opolskim. W przeliczeniu na 10 tys. ludności najwięcej miejsc w zakładach stacjonarnych pomocy społecznej było w województwie opolskim (43,8), a najmniej w wielkopolskim (26,7). Wskaźnik dla Polski wyniósł 31,2 (stat.gov.pl).

Ośrodek wsparcia jest środowiskową formą pomocy półstacjonarnej, służącą utrzymaniu osoby w jej naturalnym środowisku i przeciwdziałaniu instytucjonalizacji, a w szczególności:

- a. środowiskowe domy samopomocy;
- b. dzienne domy pomocy;
- c. noclegownie;
- d. ośrodki opiekuńcze ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

Rolą ośrodków interwencji kryzysowej jest świadczenie specjalistycznych usług, zwłaszcza psychologicznych, prawnych, hotelowych, które są dostępne przez całą dobę – osobom, rodzinom i społecznościom będącym ofiarami przemocy lub znajdującym się w innej sytuacji kryzysowej – w celu zapobieżenia powstawania lub pogłębiania się dysfunkcji tych osób, rodzin lub społeczności.

## Inne regulacje prawne

Ustawa z 2004 roku określająca zasady i formy prowadzenia działalności z zakresu pomocy społecznej była następnie wielokrotnie nowelizowana. Wymieniamy poniżej akty rangi ustawowej odnoszące się do kwestii pomocy społecznej w Polsce [[www.mpips.gov.pl/](http://www.mpips.gov.pl/)]: Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 29 grudnia 2006 r., Nr 249, poz. 1831); Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 6 listopada 2008, Nr 220, poz. 1431), która w art. 6 zmienia niektóre zapisy ustawy o pomocy społecznej; Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 28 lutego 2007 r., Nr 36, poz. 226); obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 17 czerwca 2008 r., Nr 115, poz. 728); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. nr 92 z 16 czerwca 2009 r., poz. 753) – zmieniająca w art. 20 niektóre zapisy ustawy o pomocy społecznej; Ustawa z dnia 5 marca 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 69,

poz. 590); obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 2 października 2009 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 17 czerwca 2009 r., Nr 175, poz. 1362); Ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 202, poz. 1551); Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 221, poz. 1738); Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz. U. z 2009 r., Nr 219, poz. 1706); Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 16 marca 2010 r., Nr 40, poz. 229); Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 81, poz. 440). Powyżej wymienione akty prawne rangi ustawowej stanowią instrumentarium pomocy społecznej w Polsce. Większość zadań powierzonych administracji publicznej w wymienionym katalogu aktów prawnych powierzono samorządom gminnym oraz powiatowym. Część z nich jest realizowana jako zadania własne, a część jako zadania zlecone.

## Podsumowanie

Reasumując należy podkreślić, iż regulacje konstytucyjne i ustawowe dość szczegółowo odnoszą się do kwestii pożądanego modelu polityki społecznej w państwie. Z zasad konstytucyjnych należy szczególnie odnieść się do zasady subsydiarności, decentralizacji władzy publicznej oraz społecznej gospodarki rynkowej. Ich rozwinięcie znajdujemy w instytucji samorządów lokalnych na szczeblu gminnym i powiatowym oraz samorządów regionalnych na szczeblu województwa. Reformy administracyjne z lat 90. XX wieku przyniosły decentralizację zadań z zakresu polityki społecznej państwa. Znacząca ich część przeszła na administrację samorządową, podmioty prywatne, struktury kościelne i innych związków wyznaniowych. Zadania z zakresu infrastruktury społecznej (w tym świadczenie pomocy społecznej) stało się istotnym zadaniem własnym wspólnot gminnych oraz powiatowych. Ich uzupełnienie znajdujemy w ramach administracji rządowej, również na szczeblu resortowym. Kluczowe regulacje ustawowe znajdujemy w Ustawie z 18 marca 2004 roku o pomocy społecznej, która określa: 1. zadania w zakresie pomocy społecznej; 2. rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania; 3. organizację pomocy społecznej; 4. zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej.

Ewolucja polityki społecznej na ziemiach polskich trwa od początku XIX stulecia i zawiera trzy momenty przełomowe związane z polską państwowością lub jej

braku (okres zaborów i okupacji podczas działań wojennych). Pierwsze regulacje ustawowe odnoszące się do kwestii polityki społecznej państwa pochodzą z 1923 roku. Obowiązywała ona zasadniczo do momentu zniesienia administracji samorządowej w 1950 roku. Nowy model polityki społecznej został kształtowany w warunkach gruntownych reform ustrojowych i społeczno-gospodarczych po 1989 roku. Stanowił ważne wyzwanie instytucjonalne i funkcjonalne dla nowego ustroju społeczno-gospodarczego opartego na rynkowych rozwiązaniach i praktyce.

## Bibliografia

### Źródła

- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, Dz. U. z 1923 r., nr 92, poz. 726 z późn.zm
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 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, Dz. U z 1990 r., nr 29, poz. 172.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 1990 r., nr 87, poz. 506 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2015, poz. 163.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2013 r., poz. 1650
- <https://www.mpips.gov.pl/prawo/obowiazujace-prawo/pomoc-spoeczna/>
- <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/instytucje-pomocy-spoecznej/jednostki-organizacyjne/>
- <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zaklady-stacjonarne-pomocy-spoecznej-w-2020-roku,18,5.html>

### Literatura

- Bałaban A. (2003). *Polskie problemy ustrojowe*. Kraków: Zakamycze.
- Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M. (2007). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
- Dobkowski J. (2009). *Europejski system pomocy społecznej: (wybrane uwagi z zakresu komparatystyki administracyjnej)*. „Studia Prawnoustrojowe”, nr 9.

- Dolnicki B. (1999). *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*. W: M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*. Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Garlicki L. (1997). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Część 1. Warszawa: Liber.
- Gąciarz J. (2003). *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Gierszewska R. (2002). *Pomoc społeczna*. W: *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Grewiński M. (2012). *Ewolucja rozwoju polityki społecznej w Polsce*. W: M. Grewiński, A. Zasada-Chorab (red.), *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*. Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- Gulczyński M. (1998). *Konstytucjonalizacja nowego ładu społecznego w Polsce*. W: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kokoszkiwicz A. (2015). *Opieka społeczna jako zadanie państwa. Studium teoretycznoprawne*. Lublin: Wydawnictwo Europejskiej Fundacji Przedsiębiorczości.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny* (2009). W: Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Łojko M. (2014). *Pomoc społeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania – stare problemy*. „Studia Ekonomiczne”, nr 179.
- Muszalski M. (2010). *Prawo socjalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nitecki S. (2008). *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Piekara A. (1992). *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*. W: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Piekara A. (1999). *Organizacja podziału terytorialnego kraju w aspekcie prawno-samorządowym*. W: T. Mołdawa (red.), *Państwo, demokracja, samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolate Profesora Eugeniusza Zielińskiego*. Warszawa: Elipsa.
- Popławska E. (1998). *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*. W: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Rysz-Kowalczyk B. (2008). *Polityka społeczna w obecnym ładzie konstytucyjnym*. W: W. Jakubowski, T. Słomka (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce*. Warszawa – Pułtusk: Aspra-JR, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora.

- Sadowski Z. (2005). *Spoleczne aspekty systemu rynkowego w Polsce*. W: *Transformacja i rozwój. Wybór prac*. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Sieciński W. (2015). *Tradycje i współczesność pomocy społecznej w Polsce*. „Studia Administracyjne”, nr 8.
- Sikora J. (2004). *Lokalne układy społeczne*. W: S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*. Poznań: Wyższa Szkoła Bankowa.
- Tadeusz Mazowiecki – *polityk trudnych czasów*, W. Kuczyński (red.) (1997). Warszawa: Presspublica.
- Wierzbicki A. (2017). *Polityka społeczna i kwestie społeczne w okresie transformacji*. W: K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*. Warszawa: Aspra-JR.
- Wiszniewski J. (2007). *Współdziałanie Państwa i Kościoła Katolickiego w łagodzeniu problemu bezrobocia w Polsce po 1989 roku w świetle zasad katolickiej nauki społecznej (zarys problemu)*. „Państwo i Społczeństwo”, R. VII, nr 1.
- Wykrętowicz S. (2004). *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*. W: S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy i zadania*. Poznań: Wyższa Szkoła Bankowa.
- Zasada-Chorab A. (2012). *Ramy prawne i organizacyjne systemu pomocy społecznej w Polsce*. W: M. Grewiński, A. Zasada-Chorab (red.), *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*. Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- Zawadzka B. (1998). *Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy*. W: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żołędowski C. (2017). *Dylematy solidarnego państwa*. W: J. Błuszkowski (red.), *Dylematy polskiej transformacji*. Warszawa: Elipsa.

### **Streszczenie**

Przedmiotem analizy jest ukazanie uwarunkowań prawno-ustrojowych pomocy społecznej w państwie polskim na szczeblu samorządowym. Ukazana została ewolucja socjalnych funkcji państwa oraz współczesne regulacje prawne. Wskazano na miejsce i rolę administracji samorządowej w wykonywaniu zadań z zakresu polityki społecznej, szczególnie na podstawie ustawy z 2004 roku. Wykorzystano podstawowe dwie metody badawcze: analizę instytucjonalno-prawną oraz historyczno-opisową, a w mniejszym zakresie również metodę porównawczą. Główne pytanie badawcze brzmi; jak przebiegała ewolucja uwarunkowań prawnych w państwie polskim, ze szczególnym uwzględnieniem administracji lokalnej.



**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, samorząd lokalny, administracja publiczna, państwo

### **Legal and systemic conditions of social assistance in Poland at the local government level**

#### **Summary**

The subject of the analysis is to show the legal and systemic conditions of social assistance in the Polish state at the local government level. It will show the evolution of the social functions of the state and contemporary legal regulations. The place and role of local government administration in performing tasks in the field of social policy, especially on the basis of the Act of 2004, was indicated. Two basic research methods were used: institutional-legal and historical-descriptive analysis, and to a lesser extent also a comparative method. The main research question is; how the legal conditions in the Polish state evolved, with particular emphasis on local administration.

**Keywords:** social policy, local self-government, public administration, state