

Iwona Sierpowska

## Państwo wobec pomocy społecznej

Konieczność pomagania drugiemu człowiekowi jest wpisana w system prawa i ludzkich wartości. Od wieków pomoc bliźniemu wynikała z potrzeby serca, nakazów religii, z czasem stała się prawnym obowiązkiem państwa. Choć początki opieki społecznej sięgają starożytności, szersze powiązanie jej instytucji z zadaniami państwa daje się zauważyć dopiero w XIX wieku. Przez wiele stuleci udzielanie wsparcia osobom znajdującym się w trudnych sytuacjach życiowych sprowadzało się do działalności dobroczynnej, a więc również spontanicznej, nieobowiązkowej i często przypadkowej. Pierwszą normatywną formą ingerencji państwa w opiekę społeczną było ustanowione w 1601 r. w Anglii tzw. prawo ubogich, które nakładało na gminy obowiązek udzielania pomocy osobom pozbawionym opieki ze strony rodziny<sup>292</sup>. Historyczne uwarunkowania pomocy społecznej wskazują na powolne zastępowanie działalności filantropijnej dobroczynnością publiczną, a w dalszej kolejności rozwojem państwowych i samorządowych instytucji opieki i pomocy<sup>293</sup>.

Ewolucja stosunku państwa do pomocy społecznej determinowana była wieloma czynnikami. Jednymi z najważniejszych były przemiany ustrojowe, rozwój aparatu administracyjnego, wzrost znaczenia prawa stanowionego, zmiana statusu jednostki w państwie oraz kształtowanie się praw człowieka. Nie można również pominąć czynników społecznych, zwłaszcza XIX-wiecznych migracji związanych z rozwojem przemysłu. Pogarszające się warunki egzystencji, pociągające za sobą fale społecznych protestów, wymusiły stworzenie publicznego systemu

<sup>292</sup> Zob. A. Nowakowski, *Zarys rozwoju samorządu lokalnego i opieki społecznej w Anglii*, Przegląd Prawa i Administracji, t. XX, s. 53 i n.

<sup>293</sup> W ewolucji pomocy społecznej wyodrębnia się trzy fazy: dobroczynność, opieka i pomoc. Dobroczynność odnosi się do nieregularnych form wsparcia o charakterze filantropijnym. Opieka to prawne formy regularnego wsparcia, udzielanego w sytuacjach bezradności. Cechuje je przejmowanie odpowiedzialności i inicjatywy za podopiecznego, jego ochrona i obrona. Pomoc stawia na aktywizację świadczeniobiorców, ich zaangażowanie w poprawę własnego losu, współdziałanie z instytucjami udzielającymi wsparcia. Jest pojęciem szerszym od opieki.

zabezpieczenia społecznego, na który składały się ubezpieczenia, zaopatrzenie społeczne i opieka społeczna. Wpływ na stosunek państwa do pomocy społecznej wywarła również idea praw człowieka, zwłaszcza tzw. prawa drugiej generacji, których kształtowanie się wiązało z ruchami socjalistycznymi. Równość i wolność proklamowane przez system socjalistyczny szły w parze z gwarantowaniem przez państwo licznych praw ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych. Państwo nie tylko miało wspierać osoby znajdujące się w trudnych sytuacjach życiowych, ale również organizować miejsca pracy dla wszystkich obywateli, zapewnić bezpłatny system oświaty i ochrony zdrowia<sup>294</sup>. Obecnie prawa człowieka drugiej generacji są częścią światowej konstytucji praw człowieka, którą tworzą: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Do podstawowych praw socjalnych człowieka ten ostatni dokument zalicza: prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo rodziny do ochrony, prawo do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz prawo do ochrony zdrowia.

Uznanie obowiązków państwa w zakresie ochrony egzystencji jednostki znalazło wyraz w regulacjach prawnych, a także rozwoju publicznych instytucji zajmujących się udzielaniem wsparcia. Główny ciężar organizowania opieki społecznej spoczął na organach lokalnych (samorządowych lub państwach). Wyrażała się w tym idea odpowiedzialności ponoszonej przez zbiorowości lokalne za zaspokajanie podstawowych potrzeb członków wspólnot terytorialnych oraz za powszechne zapewnienie godnych warunków życia i określonego minimum egzystencji. Zakres zadań organów lokalnych wyznaczały ustawy, a ich wykonywanie zostało poddane nadzorowi centralnych władz państwowych<sup>295</sup>. Na drugi plan odeszła priorytetowa niegdyś działalność organizacji społecznych. Tym samym doszło do ograniczenia roli działalności dobroczynno-filantropijnej na rzecz rozwoju publicznych form opieki społecznej.

---

<sup>294</sup> M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 114–115.

<sup>295</sup> W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 297.

Procesowi stopniowego przejmowania zadań socjalnych przez państwo towarzyszyły przemiany pomocy społecznej. K. Krzeczowski, wskazywał na kilka faz rozwojowych pomocy społecznej. Po pierwsze, wyróżnił etap opieki indywidualnej, koncentrującej się na człowieku, jako sprawcy swojego losu. Po drugie, wskazywał na opiekę roztaczaną nad większymi grupami, takimi jak dzieci czy starcy, rozwój tej formy opieki związany był z dostrzeganiem zależności pomiędzy jednostką a grupą, z uzależnieniem sytuacji jednostek od warunków środowiskowych. Wreszcie trzecią fazą rozwoju miała być opieka integralna łącząca opiekę indywidualną i środowiskową<sup>296</sup>. Coraz większe zaangażowanie państwa w sferę pomocy społecznej doprowadzało do rozszerzania jej zadań. Tendencje takie zaobserwować można chociażby w zakresie świadczeń, które ulegały poszerzeniu, a pomoc rzeczowa i finansowa stopniowo uzupełniana była i jest o coraz bardziej wyspecjalizowane usługi. Ponadto podwyższeniu ulegała sama wartość świadczeń, początkowo pomoc miała jedynie zapewnić bytowanie na poziomie minimum biologicznego, z czasem zaczęto mówić o zapewnieniu świadczeniobiorcom godnych warunków egzystencji. W literaturze zwraca się uwagę, że w ewolucji pomocy społecznej można zaobserwować dwa zasadnicze nurty. Jeden polegał na tzw. oddawaniu pól, drugi na wkraczaniu w nowe obszary działalności. Niektóre formy organizacyjne oraz świadczenia stopniowo „oddalały” się od pomocy społecznej i przejmowane były w doskonalszej postaci przez inne dziedziny i regulacje prawne takie jak prawo pracy, ubezpieczenia społeczne czy ochrona zdrowia. Z drugiej strony pomoc społeczna wkraczała na nowe pola i zajmowała się zaspokajaniem nowych potrzeb wynikających z rozwoju cywilizacyjnego. Rozmiar potrzeb zwiększał się z upływem czasu i przekraczał możliwości pomocy społecznej, to z kolei powodowało interwencję ustawodawcy i wyłączenie określonej kategorii zadań ze sfery pomocy społecznej lub przekazanie ich innym instytucjom<sup>297</sup>. Wskazane procesy pozostają nadal aktualne i są charakterystyczne nie tylko dla polskiej pomocy społecznej.

Miejsce pomocy społecznej w państwie w dużej mierze zależy od ustroju i formy państwa, panującej ideologii i polityki. Rozszerzenie funkcji opiekuńczych państwa wcale nie musi oznaczać rozbudowy

<sup>296</sup> K. Krzeczowski, *O trzech etapach opieki społecznej*, [w:] *idem, Wybór pism*, Łódź 1947, s. 139 i n.

<sup>297</sup> Zob. szerzej: H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 15–20.

systemu pomocy społecznej. W Polsce okres socjalizmu jest w gruncie rzeczy okresem negacji instytucji pomocy społecznej. Zwłaszcza w latach 50. głoszone poglądy o zaniku tej sfery w związku z zamiarem likwidacji bezrobocia, żebractwa, alkoholizmu, prostytucji, bezdomności czy ubóstwa. W ideologii socjalistycznej pomoc społeczna jawiła się jako instytucja obca ustrojowo, jej eliminacja z „państwa dobrobytu” miała nastąpić poprzez rozwój ubezpieczeń społecznych oraz przez likwidowanie problemów społecznych metodami władczymi. W okresie PRL stagnacja w omawianej dziedzinie widoczna była również w piśmiennictwie i działalności normatywnej. Sprawy z zakresu pomocy społecznej regulowane były prawem powielaczowym, głównie okólnikami i instrukcjami, a świadczenia często przyznawane były z pominięciem procedury administracyjnej<sup>298</sup>. Zrezygnowano z uchwalenia ustawy całościowo obejmującej problematykę pomocy społecznej, utrzymując formalnie w mocy nieaktualną i niedostosowaną do nowych rozwiązań ustrojowych Ustawę z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. nr 92, poz. 726 z późn. zm.)<sup>299</sup>. Niewątpliwie wadą pomocy społecznej w Polsce Ludowej była centralizacja oraz nadmierne resortowe rozproszenie działalności socjalnej. Aparat administracyjny był rozległy i zbiurokratyzowany, a ponadto nie dysponował wykwalifikowaną kadrami.

Nowy etap w polityce socjalnej państwa zapoczątkowała transformacja ustrojowo-gospodarcza oraz uchwalenie w 1990 r. ustawy o pomocy społecznej<sup>300</sup>. Zasadniczy zwrot w stosunku państwa do pomocy społecznej nastąpił z chwilą wprowadzenia zasady państwa prawnego i zmiany konstytucji<sup>301</sup>. Dodatkową potrzebę zmian w zakresie polityki i

---

<sup>298</sup> Zob. szerzej o proceduralnych aspektach przyznawania świadczeń: M. Niezgódka-Medkova, *Rozstrzyganie spraw z zakresu pomocy społecznej a podstawa prawna decyzji administracyjnych*, Państwo i Prawo, 1983, nr 3, s. 101–106; M. Mincer, *Pomoc społeczna jako instytucja prawna*, Nowe Prawo, 1983, nr 1, s. 95.

<sup>299</sup> Zob. J. Szumlicz, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987, s. 45; T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, tom IV, Ossolineum 1980, s. 130.

<sup>300</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 1998 r. nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

<sup>301</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej

pomocy społecznej zrodziły przemiany gospodarcze, ustrojowe i społeczno-polityczne. Wprowadzenie zasad gospodarki wolnorynkowej było źródłem wielu problemów społecznych, zwłaszcza bezrobocia i bezdomności, spowodowało również znaczną polaryzację społeczeństwa w sferze majątkowej i pogłębienie ubóstwa niektórych grup społecznych. Istotne znaczenie miały również zmiany w systemie administracji publicznej, w tym szczególnie utworzenie samorządu terytorialnego, który w przyszłości miał się stać głównym wykonawcą zadań z zakresu pomocy społecznej. Na początku 1990 r. rady narodowe działające na podstawie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>302</sup> powoływały do życia gminne (miejskie) jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej, które przejęły wszystkie zadania z zakresu pomocy społecznej. Pod rządami ustawy z 1990 r. pomoc społeczna przechodziła kolejne przeobrażenia, polegały one m.in. na: weryfikacji kryteriów przyznawania wsparcia, rozszerzaniu katalogu świadczeń i przyznaniu im charakteru publicznych praw podmiotowych<sup>303</sup>, reorganizacji zadań władz publicznych, w tym powierzeniu zadań w sferze pomocy społecznej nowo utworzonym jednostkom samorządu terytorialnego – powiatowi i województwu samorządowemu<sup>304</sup>. Zapoczątkowano również proces tworzenia profesjonalnej służby socjalnej.

Podsumowując ewolucję pomocy społecznej w Polsce, warto za H. Szurgaczem wskazać, że przechodziła ona znamienne koleje losu: od nawiązania do postępowych tradycji okresu międzywojennego, poprzez okres jej negacji, jako urzędzenia ustrojowo obcego, fazę stopniowego

---

Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 75, poz. 444).

<sup>302</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1988 r. nr 26, poz. 183 ze zm.)

<sup>303</sup> Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 436.

<sup>304</sup> Zob.: Ustawa z dnia 1 sierpnia 1992 r. w sprawie zmiany ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 3210); Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. nr 100, poz. 459); Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. nr 12, poz. 136 z póź. zm.); Ustawa z dnia 18 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 19, poz. 238).

uznawania jej roli również w warunkach państwa socjalistycznego, aż do przyznania jej pozycji ważnego i niezbędnego ogniwa w systemie urządzeń służących zaspokajaniu ważnych potrzeb człowieka<sup>305</sup>.

Aktualnie omawiana problematyka regulowana jest Ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.) oraz licznymi przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie tego aktu. Warto zaznaczyć, że konstrukcje typowe dla pomocy społecznej, zwłaszcza dotyczące form i zasad udzielania wsparcia, można również odnaleźć w innych ustawach<sup>306</sup>. Należy dodać, że prawo do pomocy społecznej nie jest zagwarantowane konstytucyjnie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej odwołuje się do pomocy społecznej jedynie w sposób pośredni, w szczególności przez zasady: pomocniczości, solidaryzmu i państwa socjalnego, oraz instytucję zabezpieczenia społecznego. Niektóre sfery działania pomocy społecznej uzasadniane są również konstytucyjną ochroną dziecka i rodziny.

Artykuł 2 ust. 1 powołanej wyżej ustawy definiuje pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa, której celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna w Polsce to rozbudowany system świadczeń i instytucji, to sieć wielofunkcyjnych placówek, to również organy i urzędy administracji publicznej oraz służby socjalne. Zadania pomocy społecznej są bardzo rozległe i zróżnicowane, obejmują swym zasięgiem kilkadziesiąt rodzajów świadczeń, w tym pomoc pieniężną i rzeczową, pracę socjalną, usługi

---

<sup>305</sup> H. Szurgacz, *op. cit.*, s. 12.

<sup>306</sup> Na przykład w Ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. nr 17, poz. 78 z późn. zm.), Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. nr 179, poz. 1485, z późn. zm.), Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. nr 122, poz. 1143 z późn. zm.), Ustawie z dnia 23 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. nr 135, poz. 1268 z późn. z.), Ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. nr 228, poz. 2255, z późn. zm.), Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001, z późn. zm.), Ustawie z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. nr 86, poz. 732 z późn. zm.).

opiekuńcze, interwencję kryzysową. Obecnie pomoc społeczna zajmuje się procedurami adopcyjnymi, terapią, poradnictwem, udzielaniem wsparcia bezdomnym, uchodźcom, osobom uzależnionym, a także opuszczającym zakłady karne. Pomoc społeczna to placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, domy pomocy społecznej, to również rodziny zastępcze.

Współcześnie miejsce pomocy społecznej w państwie można analizować w kilku płaszczyznach, przede wszystkim w aspekcie zasady pomocniczości i kategorii zadań publicznych. Ponadto pomoc społeczna jest instrumentem polityki społecznej państwa, o czym *expressis verbis* stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Pod pojęciem polityki społecznej rozumie się najczęściej celowe działania państwa, zmierzające do bezpośredniego zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych<sup>307</sup>. Pomoc społeczna ujmowana jest jako metoda osiągania celów polityki społecznej, jest to określona działalność, technika, system służący rozwiązywaniu problemów społecznych. Ustawowe ujęcie pomocy społecznej jako elementu polityki społecznej podkreśla rolę, jaką odgrywa państwo w organizowaniu i świadczeniu tej pomocy, wyraża również odpowiedzialność państwa za losy członków społeczeństwa. Instytucje polityki społecznej w Polsce, a także innych państwach postsocjalistycznych, oceniane są ciągle w kontekście poprzedniego systemu. Gospodarka wolnorynkowa spowodowała liczne nierówności społeczne. Społeczeństwa postsocjalistyczne wykazują dużą skłonność do obwiniania państwa za problemy gospodarczo-społeczne i od państwa domagają się ochrony przed ich skutkami. Postawy takie widoczne są m.in. wśród świadczeniobiorców pomocy społecznej. Duża część osób korzystających z pomocy społecznej traktuje ją jako względnie stałe źródło dochodu. Prezentuje postawy roszczeniowe czy wyuczoną bezradność, nie współdziała z ośrodkiem pomocy społecznej, nie robi nic w kierunku poprawy swej sytuacji życiowej. Im więcej państwowych działań ochronnych, tym mniej społecznej przezorności i aktywności. Równocześnie rozwijająca się biurokracja sprawia, że osłona państwowa staje się coraz droższa<sup>308</sup>. Szeroka opieka państwa wzmaga tylko

<sup>307</sup> Zob. W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 52.

<sup>308</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (oprac.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 53–54

nieporadność życiową beneficjentów, może nawet stwarzać zastępy „dziedzicznych podopiecznych”. Wyłącznie celowo pomyślane reformy społeczne, połączone ze sprawnym funkcjonowaniem aparatu administracyjnego opartego na wykwalifikowanej kadrze, zdolne są ograniczyć źródła problemów społecznych, wykreować aktywny stosunek do życia, ambicje, zapobiegliwość, odpowiedzialność.

Miejsce pomocy społecznej w polskim systemie prawno-ustrojowym dobrze oddaje zasada pomocniczości (subsydiarności). Zasada ta jest szeroko opracowana w literaturze, która dokonuje jej analizy w różnych kontekstach znaczeniowych i z punktu widzenia różnych dziedzin i dyscyplin nauki, przede wszystkim prawa, filozofii i socjologii<sup>309</sup>. W myśl tej zasady państwo (społeczności wyższe) nie powinno ingerować w życie mniejszych wspólnot, nie powinno pozbawiać ich kompetencji, samodzielności, inicjatywy działania i odpowiedzialności. Ingerencja i pomoc wyższych wspólnot oraz państwa może mieć miejsce tylko wtedy, gdy niższe wspólnoty nie mogą samodzielnie wypełnić nałożonych na nie zadań. Wspólnoty wyższego rzędu powinny szanować prawa wspólnot niższych, powinny również koordynować ich działania w zaspokajaniu potrzeb publicznych, a w razie konieczności udzielać wsparcia. Stosunek państwa do pomocy społecznej w kontekście zasady subsydiarności można analizować w kilku aspektach. Pierwszy dotyczy miejsca pomocy w systemie prawa. W regulacjach z zakresu zabezpieczenia społecznego pomoc społeczna umieszczana jest niejako na ostatnim miejscu (po ubezpieczeniach i zaopatrzeniu społecznym). Uruchomienie pomocy społecznej powinno następować wówczas, kiedy osoba nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb poprzez dochody otrzymywane z pracy lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Z reguły pomoc społeczna kierowana jest do osób mających niskie dochody, bezrobotnych, którym nie przysługują świadczenia z

---

<sup>309</sup> Zob. E. Kustra, *Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości*, [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa*, t. II, Toruń 2002, s. 207 i n.; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, Toruń 2000, s. 49 i n.; C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 206 i n.; Papież Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno*, Znak, 1982, nr 7–9, s. 707 i n.



ubezpieczenia społecznego. Poprzez finansowanie systemu ubezpieczeń państwo udziela wsparcia, jednakże system ten wymaga przezorności i zaangażowania przyszłych beneficjentów, gdy tymczasem pomoc społeczna zwraca się ku tym, którzy nie wykazali w przeszłości (lub nie wykazują) należytej troski o swój byt. W systemie zabezpieczenia społecznego występuje gradacja form ingerencji państwa w ochronę bytu jednostki. Najmniejsze zaangażowanie państwa widoczne jest w sytuacji, gdy jednostka zapewnia sobie utrzymanie dzięki dochodom uzyskiwanym z pracy, wzmożenie ochrony następuje poprzez uruchomienie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, największego zaś wsparcia udziela państwo za pośrednictwem systemu pomocy społecznej. Ten zróżnicowany zakres ingerencji wyraźnie nawiązuje do zasady pomocniczości. Państwo nie wyłącza jednostki, gdy jest ona samowystarczalna, wspomaga ją w chorobie, starości, niepełnosprawności, macierzyństwie i ratuje w sytuacjach kryzysowych, których nie jest ona w stanie samodzielnie przezwyciężyć.

W świetle zasady pomocniczości można także rozważać działalność podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej. Zgodnie z tą zasadą potrzeby jednostki powinny być zaspokajane przez wspólnoty znajdujące się najbliżej obywateli. Wspólnotami tymi mogą być jednostki samorządu terytorialnego, ale i organizacje społeczne. Znajdują się wśród nich wspólnoty organizujące życie społeczne i wypełniające zadania publicznie użyteczne. Podmioty te z jednej strony aktywizują obywateli, zachęcają do działalności społecznej, z drugiej wspomagają organy władzy w zaspokajaniu potrzeb publicznych. W myśl zasady subsydiarności organy państwa i samorządu terytorialnego powinny popierać ich tworzenie oraz chronić ich niezależność. Ponadto zgodnie z art. 25 ustawy o pomocy społecznej organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej takim podmiotom. W szczególności chodzi tu o organizacje pozarządowe prowadzące działalność w dziedzinie pomocy społecznej. Zasady zlecania zadań określa ustawa. Powierzenie zadania odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. Konkurs powinien być zorganizowany z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji i efektywności oraz z uwzględnieniem zasady pomocniczości i jawności (art. 26 ustawy o pomocy społecznej). Państwo (samorząd terytorialny), przekazując środki na wykonanie zadania, pośrednio wspiera obywateli, których potrzeby zaspokajają podmioty prywatne.

Poprawia się również jakość usług i zwiększa do nich dostęp.

Kolejne nawiązanie do zasady pomocniczości widoczne jest w podziale zadań z zakresu pomocy społecznej. Zdecydowaną większość zadań z zakresu pomocy społecznej wykonuje samorząd terytorialny. Nie oznacza to jednak oderwania pomocy społecznej od państwa. Należy tu przywołać teorię państwowego charakteru samorządu, w której myśl samorząd terytorialny istnieje jedynie z woli państwa i spełnia powierzone przez państwo zadania. Samorząd jest wyrazem ustanowionego przez państwo podziału zadań lub dobrowolnej rezygnacji państwa z niektórych uprawnień w zakresie administracji publicznej, a wszelka swoboda gminy (jednostki samorządu terytorialnego), nawet najdalej posunięta, pochodzi od władzy państwowej<sup>310</sup>. W literaturze zwraca się uwagę, że nie ma zasadniczych sprzeczności między państwem a samorządem, bo są w stosunku do siebie komplementarne, ale nie ze względu na prawnie wyznaczone koncesje państwa na rzecz samorządu, lecz ze względu na wspólnotowy charakter i rodowód samorządu i państwa. Silny samorząd wzmacnia państwo, a silne państwo wspiera samorząd<sup>311</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie ustalonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i chronionej samodzielności<sup>312</sup>.

Organizowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń zostało rozdzielone pomiędzy organy rządowe i samorządowe, centralne i terenowe. Podział ten oparty jest na zasadzie pomocniczości. Stanowi ona podstawę do określenia zadań publicznych i ich rozdzielenia pomiędzy różne szczeble władz oraz ustalenia zasad wykonywania tych zadań<sup>313</sup>. U

---

<sup>310</sup> Zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 91; T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152.

<sup>311</sup> Zob. B. Jaworska-Dębska, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 309.

<sup>312</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., W1/94, OTK, nr 2, poz. 46.

<sup>313</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 20; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*,

podstaw przekazania samorządowi terytorialnemu zadań z zakresu pomocy społecznej legły dwie zasadnicze idee. W myśl zasady pomocniczości to najmniejsze wspólnoty mają reagować na rozwiązywanie lokalnych problemów, one też znajdują się najbliżej potrzebujących i potrafią najszybciej zareagować na nieszczęścia i patologie. Jednocześnie przekazanie tych zadań samorządowi stanowiło odciążenie administracji rządowej, przy dalszym wypełnianiu określonych obowiązków socjalnych przez państwo, tym razem jednak za pośrednictwem administracji samorządowej. W myśl zasady subsydiarności najwięcej zadań z zakresu pomocy społecznej wypełnia gmina jako najmniejsza i najbliższa jednostce wspólnota. Zadania gmin są bardzo rozległe i zróżnicowane, obejmują m.in. zapewnienie podstaw egzystencji (dostarczenie ubrania, posiłku i zorganizowanie pogrzebu), przyznawanie zasiłków, prowadzenie pracy socjalnej, utrzymywanie infrastruktury socjalno-technicznej, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, ochronę dziecka i rodziny, planowanie i sprawozdawczości. Zadania, które przekraczają możliwości gmin, wypełniają powiaty. Zajmują się one udzielaniem bardziej wyspecjalizowanego wsparcia niż gminy. Organizują opiekę nad dzieckiem, pomoc rodzinom i osobom niepełnosprawnym, prowadzą działania integracyjne skierowane głównie do osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, w tym do młodzieży opuszczającej różne placówki socjalne oraz uchodźców. Zadaniem powiatu jest również dbałość o odpowiednie przygotowanie kadr pomocy społecznej, poprzez organizowanie szkoleń, prowadzenie doskonalenia zawodowego oraz doradztwa metodycznego. Najmniej zadań z zakresu pomocy społecznej wypełnia województwo samorządowe. W zadaniach regionalnych nie ma takich, które dotyczyłyby zaspokajania potrzeb indywidualnych poprzez świadczenia rzeczowe, finansowe, usługi czy inną pomoc niematerialną. Zadania samorządu wojewódzkiego sprowadzają się przede wszystkim do działalności promocyjnej, programowej i inspiratorskiej, utrzymywania regionalnych jednostek pomocy społecznej, szkolenia kadr, prowadzenia publicznych szkół służb społecznych.

O bardziej bezpośrednim związku państwa z pomocą społeczną można mówić w odniesieniu do zadań administracji rządowej. Pomoc

---

Warszawa 1999, s. 252.

społeczna jest częścią działu administracji rządowej o nazwie „zabezpieczenie społeczne”<sup>314</sup>. Organami administracji rządowej realizującymi zadania w sferze pomocy społecznej są wojewoda i minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Ponadto zadania z zakresu administracji rządowej wykonują organy samorządu terytorialnego. Służy temu konstrukcja zlecenia zadań w drodze ustawowej lub na podstawie porozumienia. Ustawowe zlecenie zadań w sferze pomocy społecznej dotyczy gminy i powiatu. Wśród tych zadań można wymienić: wypłacanie zasiłków stałych; opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne; organizowanie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; przyznawanie niektórych zasiłków celowych; prowadzenie placówek dla osób z zaburzeniami psychicznymi; organizowanie pomocy dla cudzoziemców, w tym uchodźców; podejmowanie działań związanych z przysposobieniem międzynarodowym dzieci; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej (art. 18 i 20 ustawy o pomocy społecznej). Delegowanie społecznościom lokalnym kompetencji do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej łączy się z obowiązkiem przekazania z budżetu państwa środków na ich realizację. W przypadku nieprzekazania tych środków jednostki samorządu terytorialnego nie mają obowiązku wykonania zadań zleconych. Na związek omawianych zadań z państwem wskazuje również możliwość ustalanie przez wojewodę sposobu ich wykonywania, a także ponoszenie przez administrację rządową współodpowiedzialności za realizację zadań zleconych.

Kontrola nad organizacją i funkcjonowaniem pomocy społecznej ze strony państwa wykonywana jest za pośrednictwem wojewody. Jako reprezentant Rady Ministrów w terenie i organ nadzoru nad samorządem terytorialnym, wojewoda realizuje głównie obowiązki kontrolne, koordynacyjne i reglamentacyjne. Do jego zadań należy m.in.: wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie określonych placówek pomocy społecznej oraz kontrola jakości świadczonych przez nie usług; realizacja lub zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego oraz podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych; ocena programów naprawczych w zakresie osiągnięcia standardów w

---

<sup>314</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2005 r. nr 65, poz. 437, z późn. zm.).

jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej; koordynowanie działań w zakresie integracji osób posiadających status uchodźcy; prowadzenie rejestru określonych placówek pomocy społecznej (art. 22 ustawy o pomocy społecznej).

Najwyższym szczeblem administracji realizującym zadania z zakresu pomocy społecznej są naczelne organy administracji rządowej. Ich zadania są bezpośrednim nawiązaniem do roli, jaką odgrywa pomoc społeczna w kształtowaniu i wypełnianiu polityki społecznej państwa. Chodzi tu przede wszystkim o działania prawotwórcze, badawczo-analityczne, inspiratorskie i programowe. Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy m.in.: tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej; zlecanie i finansowanie badań i ekspertyz w sferze pomocy społecznej; analiza skuteczności pomocy społecznej; inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania; opracowywanie i finansowanie programów osłonowych; współdziałanie z organizacjami pozarządowymi. Ważną kompetencją ministra jest tworzenie prawa w dziedzinie pomocy społecznej. Chodzi tu przede wszystkim o wydawanie powszechnie obowiązujących rozporządzeń.

Warto zaznaczyć, że za kształt polityki społecznej państwa odpowiada Rada Ministrów. Oddziaływanie rządu na sferę pomocy społecznej wynika z ogólnych kompetencji tego organu, niemniej art. 24 ustawy o pomocy społecznej określa także szczegółowe uprawnienie Rady Ministrów do uchwalania i wdrażania programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Warunki wykonania programu powinny zostać określone w drodze rozporządzenia<sup>315</sup>. Niewątpliwie wybór takiego źródła prawa poprawia efektywność programu, a warunki jego realizacji nabierają mocy powszechnie

---

<sup>315</sup> Z uprawnienia zawartego w art. 24 rząd skorzystał w celu łagodzenia skutków suszy w 2006 r., czego wyrazem było Rozporządzenie z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (Dz.U. nr 155, poz. 1109). Innym przykładem wykorzystania delegacji ustawowej zawartej w art. 24 jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie realizacji „Rządowego Programu pomocy obywatelom polskim i ich rodzinom ewakuowanym przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej z Republiki Iraku” (Dz.U. nr 141, poz. 998).

obowiązującej. Należy podkreślić, że przyjęcie programu nie ma charakteru obowiązkowego i być może, dlatego programy ochrony poziomu życia obywateli nie są popularne.

Współcześnie w pomocy społecznej, jak i w całej administracji, coraz wyraźniejsze są tendencje do włączania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych. Przejawia się to w aktywności organizacji społecznych, o czym była już mowa, ale również we włączaniu osób fizycznych w wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej. Formą takiego zbliżania administracji do obywatela jest prywatyzacja zadań publicznych, pod której pojęciem mieszczą się wszelkie przejawy odstępowania od wykonania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego<sup>316</sup>. J. Zimmermann wskazuje, że prywatyzacja jest jedną z głównych tendencji we współczesnej administracji publicznej. W wielu państwach „widoczny jest trend przesuwania aktywności administracji od organów administracji publicznej do podmiotów prywatnych, od władczych form działania do prawa prywatnego i od bezpośredniego do pośredniego sposobu wykonywania zadań przez państwo”<sup>317</sup>. W sferze pomocy społecznej aktywność podmiotów prywatnych przejawia się w różnych formach, przede wszystkim należy tu wymienić prowadzenie niepublicznych domów pomocy społecznej, rodzinnych domów pomocy i rodzinnych domów dziecka oraz pełnienie funkcji rodziny zastępczej. Stosunkowo nowym rozwiązaniem jest możliwość rozwinięcia działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. Korzyści z prywatyzacji zadań z zakresu pomocy społecznej jest wiele, przede wszystkim poprawia się efektywność i jakość świadczeń, poszerza się oferta usług i dostępności do nich, tworzy się nowe miejsca pracy. Niemniej ciągle aktualne jest pytanie o „głębokość” prywatyzacji, a więc granice jej przeprowadzania. Pomoc społeczna jest jedną z tych dziedzin, w której hamulcem nadmiernej prywatyzacji musi być konieczność ochrony praw jednostki, w tym najuboższych członków społeczeństwa oraz zabezpieczenia zasad konstytucyjnych, przede wszystkim równości i sprawiedliwości społecznej.

---

<sup>316</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25.

<sup>317</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer 2006, s. 123.

Próby szerszego włączenia podmiotów prywatnych w sferę pomocy społecznej nie mają bynajmniej na celu zastąpienia pomocy dobroczynnością. Obecnie nikt nie kwestionuje obowiązków państwa w omawianej dziedzinie. Kształtowały się one przez wiele stuleci, począwszy od dominacji filantropii, poprzez stopniowe tworzenie prawnego systemu opieki społecznej, następnie marginalizowanie roli pomocy społecznej w okresie socjalistycznym, aż po aktualną koncepcję systemu pomocy. Współcześnie jednym z wykonawców zadań pomocy społecznej są podmioty prywatne, odciążające struktury publiczne, ich formy aktywności wyznaczone są przez prawo i podlegają kontroli ze strony państwa.

### **The relation of state to the social assistance. Summary**

The involving of the state in the social assistance changed in the history. The growing participation of the public institutions in the social assistance was connected with the conversion of philanthropy into welfare and subsequently into assistance. The evolution of the role of state in this sphere was determined by many factors, of which the most important were the transformation of the political system or of the form of government, the growth of administration, the increasing significance of the written law, the modification of the status of the individual in the state and the development of human rights. We can see the following stages in the development of the social assistance in Poland after the second world war: the period of reference to the progressive tradition of the years 1918–1939, the phase of negating the role of the social assistance in the Polish People's Republic (PRL), the period of the gradual appreciation of the function of the social assistance in the socialist state and the phase when the social assistance became the important and necessary element in the system of social security. At present, the social assistance is formed by the extended system of services and institutions, the network of organs and offices of the public administration and specialized agencies. The social assistance is the instrument of social policy and its place in the state is marked by the tasks of the territorial self-government and of the government administration. One of the tendencies in the contemporary social assistance is the inclusion of private institution in the realization of the public tasks. This trend does not reduce the duties of the state in the field of social policy but it shows the alternative forms of satisfying the social needs are to be searched.

## **L'État et l'assistance sociale. Résumé**

L'attitude de l'État à l'égard de l'assistance sociale a évolué au cours des siècles. L'engagement de plus en plus grand des institutions publiques à la vie sociale était lié à la transformation de la charité en protection et ensuite en assistance sociale. Plusieurs facteurs ont déterminé cette transformation. Parmi eux, les plus importants c'étaient le changement de l'organisation de l'État, le développement de l'appareil administratif, l'importance du droit établi par l'État, le changement du statut de l'individu ainsi que la formation des droits de l'homme. En Pologne, on peut distinguer plusieurs étapes dans le développement de l'assistance sociale. Tout d'abord on se référait aux traditions progressives de l'entre-deux-guerres, ensuite on niait la nécessité de l'assistance sociale en République Populaire de Pologne (PRL), mais petit à petit on reconnaissait son rôle dans l'État socialiste pour lui attribuer finalement le rôle important et indispensable dans le système social. Actuellement, l'assistance sociale forme tout un système de prestations et d'institutions, tout un réseau d'organes et d'offices de l'administration publique ainsi que le réseau d'établissements spécialisés. L'assistance sociale est un instrument de la politique sociale de l'État et son rôle est indiqué par l'administration locale et les organes de l'administration gouvernementale. L'une des tendances de l'assistance sociale d'aujourd'hui est l'adhésion des institutions privées à la réalisation des projets publics. L'État n'est pas cependant dispensé de ses devoirs à l'égard de la société et la nouvelle tendance montre plutôt la recherche des méthodes alternatives d'assouvir les besoins sociaux.