

PAWEŁ KAWKA

ŚWIADCZENIA NIEPIENIĘŻNE JAKO PODSTAWOWA FORMA  
REALIZACJI ZADAŃ POMOCY SPOŁECZNEJ.  
WYBRANE ZAGADNIENIA

WSTĘP

We współczesnych czasach pomoc społeczna w ujęciu środowiskowym identyfikowana jest z rozwiniętym systemem, w skład którego wchodzi liczne świadczenia oraz instytucje<sup>1</sup>. Ustawodawca na gruncie ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.<sup>2</sup> zdefiniował pomoc społeczną jako „instytucję polityki społecznej państwa, dążącą do umożliwienia osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaznaczył, iż pamiętać należy, że pomoc taka nie ma służyć pełnemu zaspokajaniu potrzeb podopiecznych, ale jej rodzaj, forma i rozmiar powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy<sup>3</sup>.

Za spełnianie zadań tak rozumianego wsparcia osobom i rodzinom odpowiedzialne są powołane w tym celu organy administracji publicznej, a także podmio-

---

Mgr PAWEŁ KAWKA – doktorant w Katedrze Nauk o Polityce, Instytut Europeistyki, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin; e-mail: P.Kawka6@interia.eu

<sup>1</sup> I. SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa: Wolters Kluwer SA 2014, LEX.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm. [dalej cyt.: u.p.s.].

<sup>3</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 3307/14, LEX nr 1729554.

ty niepubliczne, których zakres działania jest wciąż poszerzany (w tym Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz osoby fizyczne i prawne)<sup>4</sup>. W obrębie samorządu terytorialnego urzeczywistnienie zadań z obszaru pomocy społecznej zostało powierzone przede wszystkim gminie i powiatowi, jako jednostkom najbliższym wobec osoby ubiegającej się o pomoc ze środków publicznych<sup>5</sup>. Odpowiednio do postanowień art. 6 ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup>, w ramach swych działań, gmina podejmuje sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na mocy ustaw odmiennym podmiotom, co oznacza, że w przypadkach nieuregulowanym ustawowo w sposób odrębny decydowanie o sposobie zakończenia sprawy zależy od samorządu gminnego.

Na płaszczyźnie prawa pomocy społecznej można dokonać rozróżnienia zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego na obowiązkowe (określa je ustawa i niedopuszczalne jest ich niewykonanie) oraz nieobowiązkowe. Powyższy podział ma decydujące znaczenie dla pierwszeństwa realizacji poszczególnych zadań, gdyż jako pierwsze wykonane zostaną zadania o charakterze obowiązkowym<sup>7</sup>. Przykładowo, spośród świadczeń o charakterze niepieniężnym opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, finansowanie ubezpieczenia zdrowotnego określonego w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>8</sup> oraz świadczenie pracy socjalnej zostało włączone w zakres obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 17 ust. 1 pkt 9, 10 i 20 u.p.s.), a organy administracji rządowej i samorządowej nie mają prawa zlecać właściwym organizacjom pozarządowym wykonywania tego typu zadań (art. 25 ust. 2 pkt 2). Natomiast spośród usług o charakterze niepieniężnym wykonywanych przez gminę w ramach zadań własnych nieobowiązkowych można wymienić chociażby świadczenie podmiotowi zainteresowanemu pomocą rzeczowej, uwzględniając także pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie.

Oprócz zadań własnych gmina może wypełniać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, które mogą być przekazywane poprzez ustawę bądź w rezultacie zawarcia odpowiedniego porozumienia z właściwym organem administracji rządowej czy też w inny sposób przewidziany w ustawie. Ponadto realizacja zadań zleconych wiąże się każdorazowo z wydaniem upoważnienia, którego ramy mogą być bądź to ogólne bądź bardzo szczegółowe, w zależności od zaist-

<sup>4</sup> SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX.

<sup>5</sup> TAZ, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa: Wolters Kluwer SA 2012, LEX.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.

<sup>7</sup> SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna jako administracja*, LEX.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 z późn. zm.

niałej sytuacji<sup>9</sup>. Na dodatkową uwagę zasługuje fakt, że organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem usług wykonywanych wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, również jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, niemniej jednak specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, powinny być świadczone w ramach realizowanych przez gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 17 ust. 1 pkt 11 i art. 18 ust. 1 pkt 3 u.p.s.).

Jednocześnie, należy wskazać, że podział zadań na kategorie zadań własnych i zleconych występuje wyłącznie w ustawie o samorządzie gminnym, z kolei ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> oraz ustawa o samorządzie województwa<sup>11</sup> z tego samego dnia, nie dokonują analogicznego rozróżnienia w tak konkretny sposób, jednakże powyższy podział występuje również nich. Słuszna wydaje się więc teza, iż w celu odróżnienia zadań własnych wykonywanych przez jednostki samorządów powiatu i województwa od zadań zleconych tym podmiotom, należy za każdym razem dokonać szczegółowej analizy danego przypadku przez pryzmat przepisów materialnego prawa administracyjnego<sup>12</sup>. Wspomnieć należy, iż odpowiednio do treści artykułu 19 pkt 2 u.p.s. prowadzenie specjalistycznego poradnictwa należy do zadań własnych powiatu. Tego typu zadania obejmują też prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej (art. 19 pkt 12). Poważnym problemem w obrębie analizowanej tematyki jest również nieodpowiednie dostosowanie się odpowiednich szczebli samorządu terytorialnego do postępującego procesu decentralizacji pomocy społecznej<sup>13</sup>.

Podmiotom ze swej natury niepublicznym odpowiednie zadania mogą być przekazywane w drodze wyłącznie umowy zlecenia (chodzi o udzielanie świadczeń niepieniężnych). Wynika to z faktu, iż podmioty takie nie posiadają uprawnień związanych z władztwem administracyjnym, w tym z wydawaniem decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych z zakresu pomocy społecznej<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2010, s. 180.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.

<sup>12</sup> ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, s. 181.

<sup>13</sup> M. GREWIŃSKI, A. ZASADA-CHORAB, *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu 2012, s. 47, [http://mirek.grewinski.pl/wp-content/uploads/2013/03/System\\_pomocy\\_spoolecznej\\_w\\_polsce\\_wyzwania\\_i\\_kierunki.pdf](http://mirek.grewinski.pl/wp-content/uploads/2013/03/System_pomocy_spoolecznej_w_polsce_wyzwania_i_kierunki.pdf) [dostęp: 15.08.2016].

<sup>14</sup> Współpraca polega w tym przypadku na opłacaniu konkretnych działań wykonywanych przez podmioty niepubliczne przez organy administracji publicznej. *Patologie w administracji publicznej*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2009, LEX.

W ustawie o pomocy społecznej dokonano jednocześnie rozróżnienia form realizacji wsparcia społecznego. Odpowiednio do treści art. 36 tejże ustawy, pomoc może być przydzielona w drodze albo świadczeń pieniężnych albo niepieniężnych. Przedmiotowa ustawa pomocowa wyróżnia wiele kategorii podmiotów ewentualnego wsparcia, spośród których wymienić można, chociażby: osoby starsze, chorych niepełnosprawnych, cudzoziemców, osoby bezdomne, a nawet dzieci.

Działania świadczeniodawców realizowane wobec interesantów, a mające specyfikę usług społecznych, mogą przybierać formę: pracy socjalnej; biletu kredytowanego; składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz społeczne; pomocy rzeczowej na ekonomiczne usamodzielnienie; sprawienia pogrzebu; poradnictwa specjalistycznego; interwencji kryzysowej; schronienia; posiłku; niezbędnego ubrania; usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy; specjalistycznych usług opiekuńczych wykonywanych w miejscu zamieszkania i w ośrodkach wsparcia; mieszkania chronionego; pobytu, jak również usług realizowanych w domu pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 u.p.s.). Z powyższego zestawienia wynika, że tego typu świadczenia są bardzo zróżnicowane i polegają na zaspokajaniu różnych potrzeb o charakterze niepieniężnym.

Przedstawiony powyżej katalog świadczeń niepieniężnych jest bardzo rozległy, co niewątpliwie podyktowane jest szerokim spektrum potrzeb zainteresowanych podmiotów. Dla komplementarnego omówienia wszystkich kwestii związanych z analizowanymi formami wsparcia socjalnego konieczne jest odrębne, szczegółowe opracowanie, dlatego też niniejsze opracowanie za swój przedmiot bierze wyłącznie wybrane zagadnienia, związane ściśle z pomocą inną niż pieniężna i skupiać się będzie na wsparciu przyznawanym w ramach takiej pomocy. Analizowany rodzaj usług zmierza do zaspokojenia podstawowych wymagań petentów, a w konsekwencji umożliwienia im rozpoczęcia życia „na własny rachunek”.

## 1. PRACA SOCJALNA I PORADNICTWO SPECJALISTYCZNE JAKO ŚWIADCZENIA NASTAWIONE NA INTEGRACJĘ SPOŁECZNĄ

### 1.1. PRACA SOCJALNA

Podstawowym świadczeniem pomocowym o charakterze niepieniężnym jest praca socjalna. Zgodnie z treścią art. 6 pkt 12 u.p.s., pod pojęciem „pracy socjal-

nej” należy rozumieć działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Artykuł 15 u.p.s. stanowi ponadto, że pomoc społeczna polega w szczególności na pracy socjalnej (pkt 2). Praca ta jest więc niejako istotą pomocy społecznej, a jej świadczenie jest podstawowym zadaniem wspomnianej pomocy. Działania tego typu służą jednocześnie uzupełnieniu występujących potrzeb życiowych jednostek ludzkich, zwłaszcza tych, których zdolność do samodzielnego przezwyciężania zaistniałych trudności jest z pewnych przyczyn obniżona. Celem tego instrumentu jest również zwiększanie szans rozwojowych. Elementem specyficznym dla tego typu pracy jest przysposobienie świadczeniobiorcy do należytego i zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania otrzymanej pomocy<sup>15</sup>. Specyfika tej pracy polega na podejmowaniu działań, wykonywanych dla dobra poszczególnych ludzi, jak też całych rodzin, grup i społeczności lokalnych<sup>16</sup>.

Artykuł 45 ust. 1 u.p.s., wskazując cele tego typu pracy, zwraca uwagę na fakt, iż instrument ten wykorzystywany jest na rzecz poprawy funkcjonowania interesantów w ich środowisku społecznym. Stosownie do tego uregulowania, konkretne czynności podejmowane są wraz z beneficjentami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej, jak również ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności. Przez społeczność lokalną należy rozumieć tutaj sieć osobistych powiązań, kontaktów grupowych, tradycji i wzorców zachowania, które powstają na konkretnym obszarze i w określonej sytuacji społeczno-gospodarczej<sup>17</sup>. Praca socjalna może występować pod postacią autonomicznego wsparcia, bądź też współistnieć z odrębnymi typami pomocy, jak również może być udzielana jako część pomocy środowiskowej bądź instytucjonalnej. Spowodowane jest to tym, że świadczenie to służy realizacji indywidualnych programów usamodzielniania i integracji uchodźców<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> MIEJSKI OŚRODEK POMOCY RODZINIE W GRUDZIĄDZU, *Świadczenia niepieniężne – na podstawie ustawy o pomocy społecznej*, <http://www.mopr.grudziadz.pl/index.php/swiadczenia/swiadczenia-niepieniężne> [dostęp: 2.09.2015].

<sup>16</sup> A. DUNAJSKA, B. ROMASZKIEWICZ, A. STAWICKI, *Wprowadzenie, [w:] Praca socjalna w środowisku lokalnym: praktyczne informacje na temat edukowania i aktywizowania społeczności lokalnej*, Warszawa: Verlag Dashofer 2005, s. 7.

<sup>17</sup> B. SKRZYPCZAK, *Społeczności lokalne – zmierzch czy renesans*, Warszawa: BORIS 2001, s. 12; cyt. za: DUNAJSKA, ROMASZKIEWICZ, SAWICKI, *Wprowadzenie*, s. 9.

<sup>18</sup> I. SIERPOWSKA, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2009, LEX.

Analizowana forma wsparcia przysługuje wszystkim osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód (art. 45 ust. 3). Przekazanie świadczeń w tej postaci nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 2). W myśl art. 92 ust. 1 pkt 3, usługa tego rodzaju wykonywana jest również wobec cudzoziemców, a świadczeniodawca powinien ponadto udzielać cudzoziemcowi informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi (art. 92 ust. 1 pkt 5). Pomoc dla cudzoziemca jest realizowana w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem, określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny (art. 93 ust. 1).

Praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny (art. 45 ust. 2 u.p.s.). Zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 6 pkt 6 u.p.s., kontraktem socjalnym jest sporządzona na piśmie umowa zawarta pomiędzy organem świadczącym odpowiednią pomoc a osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. W przypadku wystąpienia różnicy zdań pomiędzy stronami kontraktu, co wcale nie musi być rzadkością, gdyż kontrakt taki jest dwustronną, umową wynikłe spory rozstrzyga kierownik podmiotu, który zawarł wspomniany kontrakt. Do zadań pracownika socjalnego należy natomiast kontrola nad wypełnieniem poszczególnych założeń zawartych w kontrakcie<sup>19</sup>. W przypadku osób bezrobotnych, podpisanie kontraktu socjalnego, w ramach, którego są podejmowane czynności na rzecz wzmocnienia aktywności osoby bezrobotnej, może być dokonywane na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy (art. 108 ust. 2).

Artykuł 116 ust. 1 u.p.s. stanowi, iż pracownikiem socjalnym może być osoba, która spełnia co najmniej jeden z wymogów: posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych; ukończyła studia wyższe na kierunku praca socjalna; do dnia 31 grudnia 2013 r. ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na jednym z kierunków: pedagogika, pedagogika specjalna, politologia, polityka społeczna, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> S. NITECKI, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2008, LEX.

<sup>20</sup> Dodatkowe wymagania, jakie stawia się kandydatom na pracowników socjalnych wskazuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie specjalo-

Brak współdziałania podmiotów procesu pomocy z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu zastanej sytuacji, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymywanie jego postanowień, mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o jego przyznaniu. Jednocześnie, w przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru usług pomocy społecznej, należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń (art. 11 ust. 2 i 3 u.p.s.). Decyzję odmowną wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 106 ust. 4).

Praca socjalna powinna być świadczona przy poszanowaniu tradycji kultury i społeczności, jak również uwzględniając prawa i życzenia usługobiorców<sup>21</sup>. Zanim właściwy organ dostosuje zakres odpowiednich świadczeń do sytuacji beneficjenta, powinien wyznaczyć cele, które świadczeniobiorca musi zrealizować, by wyjść z ciężkiej sytuacji życiowej, w jakiej się znajduje. Określeniu powyższych celów służyć ma swoisty wywiad środowiskowy, który powinien przeprowadzić pracownik socjalny. Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej petentów (art. 107 ust. 1 u.p.s.).

W ujęciu praktycznym, praca socjalna – wykonywana przez wyznaczonego pracownika – realizowana jest według jednej z trzech metod pracy, co jest wynikiem odmienności zachodzących między podmiotami korzystającymi ze wsparcia (osoba bądź grupa ludzi). Pierwszą z omawianych metod jest metoda prowadzenia indywidualnego przypadku. Specyfika tej metody polega na przekazaniu przez pracownika socjalnego wsparcia profitentowi, co odbywa się albo w sposób bezpośredni (wskutek konkretnych czynności podejmowanych w stosunku do beneficjenta oraz jego otoczenia), albo pośredni (kształtowanie sytuacji odbiorcy usługi poprzez wpływanie na społeczność lokalną w strukturach, której klient funkcjonuje)<sup>22</sup>. Z kolei metoda grupowa, poprzez celowe doświadczenia grupowe, pomaga jednostkom uzyskać poprawę ich społecznego funkcjonowania i lepiej radzić sobie z ich indywidualnymi, grupowymi lub społecznymi problemami<sup>23</sup>. Ostatnią metodą prowadzenia pracy socjalnej jest metoda organizowania społeczności lokalnej. W ujęciu wąskim, metoda ta znajduje wyraz w „uruchomieniu sta-

---

ści przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego realizowanej w szkołach wyższych, Dz. U. Nr 27, poz. 158.

<sup>21</sup> E. CHYŁEK, *ABC Unii Europejskiej dla pracowników socjalnych*, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich 2013, s. 128.

<sup>22</sup> DUNAJSKA, ROMASZKIEWICZ, SAWICKI, *Wprowadzenie*, s. 8.

<sup>23</sup> M. KRASUCKA, *Uwarunkowania pracy socjalnej w Polsce. Metody pracy socjalnej*, <http://www.edukacja.edux.pl/p-3178-uwarunkowania-pracy-socjalnej-w-polsce-metody.php> [dostęp: 3.09.2015].

łej lub cyklicznej akcji, której podmiotem działania jest określona grupa odbiorców, np.: osoby starsze, lub zjawisko, np.: czas wolny dzieci i młodzieży”. W ujęciu szerszym, metoda powyższa sprowadza się do „całościowego rozumienia środowiska lokalnego, pełnej rejestracji jego problemów, kompleksowego i komplementarnego systemu działań, podejmowania pracy z intencją stałego działania i trwałego usuwania zagrożeń i niepożądanych zjawisk”<sup>24</sup>.

Umieszczenie definicji pracy socjalnej w art. 6 pkt 12 u.p.s. oraz wśród głównych kierunków realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej ma na celu zaakcentowanie znaczenia procesu aktywizacji społecznej świadczeniobiorców, dynamizacji inicjatyw podejmowanych przez podmioty dla zaspakajania ich potrzeb, a w konsekwencji zapobiegania społecznie niekorzystnym zjawiskom bierności, roszczeniowości i rozdawnictwu świadczeń<sup>25</sup>. Przykładowo, na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego składającego się ze 116 gmin w 2013 r. zawarto 4268 kontraktów socjalnych (średnio 38 na jedną gminę), obejmujących 5351 osób, co stanowiło 2,53% wszystkich osób znajdujących się w rodzinach, które korzystają ze wsparcia społecznego. Tak więc zawarcie jednego kontraktu socjalnego dotyczyło co 49 osoby będącej beneficjentem pomocy społecznej, a na jednego pracownika socjalnego przypadało średnio 6,09 kontraktów socjalnych<sup>26</sup>.

## 1.2. PORADNICTWO SPECJALISTYCZNE

Katalog świadczeń pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. g u.p.s.) wśród form usług społecznych wymienia poradnictwo specjalistyczne, które w szczególności w postaci prawnej, psychologicznej oraz rodzinnej, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód (art. 46 ust. 1 u.p.s.). Beneficjentem tego typu pomocy może zostać, także cudzoziemiec (art. 92 ust. 1 pkt 4 u.p.s.) oraz osoba dotknięta problemem przemocy w rodzinie (art. 3 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>27</sup>).

Ustawodawca wymienił trzy rodzaje opisywanego świadczenia: prawny, psychologiczny i rodzinny. Jednocześnie, z treści art. 46 ust. 1 u.p.s. wyraźnie wyni-

<sup>24</sup> DUNAJSKA, ROMASZKIEWICZ, SAWICKI, *Wprowadzenie*, s. 8.

<sup>25</sup> SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna jako administracja*, LEX.

<sup>26</sup> *Kontrakt socjalny w praktyce. Badanie przeprowadzone w województwie warmińsko-mazurskim*, Olsztyn: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Obserwatorium Integracji Społecznej 2014, s. 17, [https://www.efs.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza\\_projektow\\_badawczych\\_efs/Documents/Kontrakt\\_socjalny\\_w\\_praktyce\\_woj\\_wm.pdf](https://www.efs.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/Kontrakt_socjalny_w_praktyce_woj_wm.pdf) [dostęp: 25.10.2015].

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2015 r., poz. 1390.



ka (poprzez określenie: „w szczególności”), iż zawarty w akcie normatywnym katalog kategorii tego wsparcia nie ma cech katalogu zamkniętego. W myśl ust. 2 art. 46, poradnictwo prawne urzeczywistnia się poprzez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów. Pomoc w formie psychologicznej sprowadza się do organizacji i prowadzenia procesów diagnozowania, profilaktyki i terapii (art. 46 ust. 3). Poradnictwo rodzinne natomiast obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną (art. 46 ust. 4).

Ustawodawca przewiduje ciążyący na wojewodzie obowiązek rejestrowania jednostek specjalistycznego poradnictwa (art. 22 pkt 4 i art. 46a ust. 1 u.p.s.). Rejestr taki ma charakter jawny, a wojewoda corocznie, do dnia 30 czerwca, ogłasza go w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz publikuje na przedmiotowej stronie internetowej (art. 46a ust. 2 i 3). Nadzór nad wspomnianymi jednostkami sprawuje starosta przy pomocy powiatowego centrum pomocy rodzinie (PCPR) (art. 112 ust. 8).

Warto zwrócić uwagę, iż placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, są uznawane za jednostki organizacyjne pomocy społecznej (art. 6 pkt 5 u.p.s.). Jednostki te są z kolei tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania zadań nałożonych na nie w niniejszej ustawie<sup>28</sup>. Organem zatrudniającym kierowników jednostek specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, jest zarząd powiatu, a dla powstania stosunku pracy konieczne jest wydanie opinii odnośnie do kandydata przez kierownika PCPR lub kierownika ośrodka pomocy społecznej (OPS) w mieście na prawach powiatu (art. 112 ust. 7)<sup>29</sup>. Osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są obowiązane posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej (art. 122 ust. 1). Przypomnieć trzeba, że organy administracji rządowej i samorządowej, mogą zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie takiej pomocy (art. 25 ust. 1).

Udzielenie tej usługi nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, jednakże odmowa jego udzielenia pociąga za sobą wymóg wydania owej decyzji poprzedzonej wykonaniem dokładnego rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 106 ust. 2 i 4).

<sup>28</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 556/04, LEX nr 293055.

<sup>29</sup> Por. tamże.

## 2. INNE FORMY ŚWIADCZEŃ NIEPIENIĘŻNYCH POBIERANYCH W RAMACH POMOCY SOCJALNEJ

### 2.1. SKŁADKI NA UBEZPIECZENIE ZDROWOTNE I UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

Ustawodawca przyjął, iż w pewnych, określonych przepisami prawa sytuacjach, organ pełniący rolę świadczeniodawcy wsparcia społecznego może udzielić stosownej usługi socjalnej w postaci opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenia społeczne, stanowiącej formę świadczeń niepieniężnych, wymienioną w art. 36 pkt 2 u.p.s. Ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne, także w przypadku, gdy petentem jest osoba bezdomna objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, co wynika wprost z treści art. 49 ust. 8. Wskazana pomoc przysługuje również cudzoziemcowi, na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2.

W myśl przepisu art. 42 ust. 1 u.p.s., za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki<sup>30</sup> nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny<sup>31</sup> oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem<sup>32</sup> lub rodzeństwem, OPS opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od wysokości kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza 150% kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo przedmiotowym ubezpieczeniom z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Dotyczy to również osób, które w związku z koniecznością sprawowania opieki pozostają na bezpłatnym urlopie (art. 42 ust. 1). Ustawodawca w art. 6 pkt 11 u.p.s. definiuje osobę zatrudnioną jako osobę pozostającą w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>33</sup> [wykonującą pracę na podstawie stosunku pracy, stosun-

---

<sup>30</sup> Konieczność sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad wskazanymi osobami, stwierdza lekarz ubezpieczenia zdrowotnego w zaświadczeniu wydanym nie wcześniej niż na 14 dni przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia (art. 42 ust. 3 u.p.s.).

<sup>31</sup> Przypomnieć należy, że u.p.s. w art. 6 pkt 14 za rodzinę uznaje osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące.

<sup>32</sup> Przez ojca i matkę, o których mowa w ust. 1, należy rozumieć również ojca i matkę współmałżonka (art. 42 ust. 2 u.p.s.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm. [dalej cyt.: u.p.z.].

ku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą (art. 2 pkt 43 u.p.z.)<sup>34</sup>] lub prowadzącą działalność gospodarczą<sup>35</sup>.

Składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie przysługuje osobie, która w dniu złożenia wniosku o przyznanie odpowiedniego świadczenia: ukończyła 50 lat i nie posiada okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego), wynoszącego co najmniej 10 lat, lub też posiada okres ubezpieczenia (składkowy i nieskładkowy), wynoszący 25 lat<sup>36</sup> (art. 42 ust. 5 u.p.s.). Przy ustalaniu okresu ubezpieczenia, okresy nieskładkowe ustala się w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 udowodnionych okresów składkowych (art. 42 ust. 6 u.p.s.).

Przyznanie lub odmowa przyznania omawianych świadczeń wymaga od odpowiedniego organu świadczącego wydania decyzji administracyjnej, jednakże działanie tego typu powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego.

## 2.2. POMOC RZECZOWA NA EKONOMICZNE USAMODZIELNIENIE

Organ udzielający wsparcia społecznego może świadczyć podmiotowi zainteresowanemu pomoc rzeczową, uwzględniając także pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie. Przedstawiony rodzaj pomocy kręgu ewentualnych beneficjentów upatruje, zwłaszcza wśród bezdomnych, którzy poprzez właściwe wykorzystanie świadczenia mogą samodzielnie rozpocząć działalność gospodarczą bądź poszerzyć posiadane kwalifikacje, a nawet zdobyć nowe. Pamiętać jednak należy, że w tym wypadku wydanie decyzji w przedmiocie pomocy rzeczowej wyróżnia się uznaniowością<sup>37</sup>.

Na podstawie art. 43 ust. 1 w zw. z art. 36 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. e, zapomoga dana w omawianym celu może przybrać postać, zarówno świadczenia pieniężnego (zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie), jak i świadczenia

<sup>34</sup> Pojęcie zatrudnienia odnosi się także do pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie dotyczy z kolei świadczenia pracy na mocy zawartych umów o charakterze cywilnoprawnym. SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna jako administracja*, LEX.

<sup>35</sup> Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zob. art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.

<sup>36</sup> Okres ten odnosi się do mężczyzn, gdyż w przypadku kobiet będzie on ulegał stopniowemu przedłużaniu. Obecny okres ubezpieczenia dla kobiet wynosi od dnia 1 stycznia 2014 r. – 21 lat. *Od 2014 r. do otrzymania emerytury minimalnej konieczny dłuższy staż pracy*, gofin.pl, <http://www.emeryturyirenty.pl/arttykul,1701,5554,od-2014-r-do-otrzymania-emerytury-minimalnej-konieczny.html> [dostęp: 4.09.2015].

<sup>37</sup> SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna*, LEX.

w naturze (pomoc rzeczowa), a gmina przyznać ją może osobie albo rodzinie. Prowadząc postępowanie w sprawie udzielenia tego typu pomocy gmina współdziała z powiatowym urzędem pracy (art. 43 ust. 9).

Pomoc w formie rzeczowej następuje przez udostępnienie maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym (art. 43 ust. 5 u.p.s.). Powyższe przedmioty są wydawane na mocy stosownej umowy użyczenia<sup>38</sup> (art. 43 ust. 6). Uchylenie się przez petentów od podjęcia odpowiedniej pracy<sup>39</sup>, w rozumieniu przepisów u.p.z., albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu<sup>40</sup>, może stanowić podstawę odmowy przyznania albo ograniczenia rozmiarów przydzielonego wsparcia (art. 43 ust. 7). Jednocześnie warto zwrócić uwagę, iż pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli petent otrzymał już pomoc na ten cel z innego źródła (art. 43 ust. 8).

Ustawową zasadą jest odpłatność za niepieniężne świadczenia przyznawane z pomocy społecznej, w tym za specjalistyczne usługi opiekuńcze, a odstępstwo od tej zasady jest wyjątkiem (art. 96 ust. 2 u.p.s.)<sup>41</sup>. Stosownie do treści tego przepisu, wydatki na pomoc rzeczową przyznaną pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego, przy czym zasady zwrotu wydatków za te świadczenia określa rada gminy (art. 96 ust. 2 i 4). Pomoc rzeczowa w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być świadczona wobec petenta, którego dochody przekraczają kryterium dochodowe pod warunkiem zwrotu części lub całości wydatków poniesionych na tę pomoc (art. 41 pkt 2).

---

<sup>38</sup> Przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy, art. 710 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.

<sup>39</sup> Oznacza to zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, które podlegają ubezpieczeniom społecznym i do wykonywania których bezrobotny ma wystarczające kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe lub może je wykonywać po uprzednim szkoleniu albo przygotowaniu zawodowym dorosłych, a stan zdrowia pozwala mu na ich wykonywanie oraz łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin, za wykonywanie których osiąga miesięczne wynagrodzenie brutto, w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (art. 2 pkt 16 u.p.z.).

<sup>40</sup> W myśl art. 2 pkt 37 u.p.z., pod pojęciem „szkolenia” należy rozumieć pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia.

<sup>41</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 572/10, LEX nr 753898.

Zawarta z gminą umowa użyczenia, służąca wykonaniu usługi na usamodzielnienie, jest działaniem o naturze administracyjno-prawnej, tak więc związanie się umową nie musi zostać poprzedzone wydaniem jakiegokolwiek decyzji administracyjnej, poza przypadkiem odmowy udzielenia świadczenia. Wynika to z tego, że tego rodzaju umowa ma wywołać określony skutek, czyli pomóc osobie zainteresowanej, więc wykorzystanie w tym celu czynności dwustronnej skuteczniejszej od władczej decyzji administracyjnej wpływa na postawę interesanta i mobilizuje go do wyjścia z ciężkiej sytuacji życiowej, w której się znalazł<sup>42</sup>.

### 2.3. INTERWENCJA KRYZYSOWA

Interwencja kryzysowa sklasyfikowana została na gruncie przepisów prawa jako świadczenie socjalne o charakterze niepieniężnym (art. 36 pkt 2 lit. h u.p.s.). Pomoc ta przysługuje bez względu na posiadany dochód (art. 47 ust. 1).

Wspomniana forma interwencji stanowi zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz interesantów będących w stanie kryzysu, a celem tych działań jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej (art. 47 ust. 1 u.p.s.). W ramach owego instrumentu, udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, zaś w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy (art. 47 ust. 3).

Ośrodki świadczące wsparcie w postaci interwencji kryzysowej mają status jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (art. 6 pkt 5 u.p.s.). Wspomagają one osoby znajdujące się w ciężkich sytuacjach, które bardzo często mają liczne problemy o podłożu emocjonalnym, rodzinnym, wychowawczym, psychospołecznym. W takich przypadkach oferowana pomoc skupia się na ocenie zastanego problemu oraz opracowaniu sposobów wyjścia z niego, przy czym formy wspomnianej usługi mogą wyglądać bardzo odmiennie, co jest podyktowane stopniem rozwoju trudnej sytuacji petenta<sup>43</sup>.

Prawo do wsparcia w formie interwencji kryzysowej przysługuje cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia potwierdzającego istnienie domniemania, że są oni ofiarami handlu ludźmi<sup>44</sup> lub zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi (art. 5a u.p.s.).

<sup>42</sup> SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna*, LEX.

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> Art. 170 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2016 r., poz. 1990 z późn. zm.

Osobom takim można udzielić schronienia na okres ważności wskazanych dokumentów (art. 47 ust. 3a). Wykorzystanie analizowanej instytucji wobec cudzoziemców stanowi jedno z zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat (art. 20 ust. 1).

Ponadto, beneficjentami tej formy wsparcia mogą być matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży dotknięte przemocą lub znajdujące się w innej sytuacji kryzysowej. Wówczas są one uprawnione do otrzymania schronienia i wsparcia w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Do tych domów mogą być również przyjmowani ojcowie z małoletnimi dziećmi albo inne osoby sprawujące opiekę prawną nad dziećmi (art. 47 ust. 4 u.p.s.). Wydanie odpowiedniego rozporządzenia<sup>45</sup>, regulującego standard obowiązujących, podstawowych usług świadczonych przez domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz trybu kierowania i przyjmowania do takich domów<sup>46</sup>, uwzględniając możliwości odizolowania ubiegających się o pomoc osób od sprawcy przemocy i przezwyciężenia sytuacji kryzysowej, należy do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 47 ust. 5).

Przeprowadzenie interwencji nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, mimo to odmowa jej wykonania musi przyjąć formę decyzji, co następuje po odbyciu pełnego rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 106 ust. 2 i 4 u.p.s.).

## 2.4. USŁUGI OPIEKUŃCZE

Ustawa o pomocy społecznej sklasyfikowała usługi opiekuńcze jako niepłatne świadczenia pomocy społecznej. Zgodnie z art. 36 pkt 2 lit. 1 u.p.s., instytucja ta przybiera postać usług świadczonych w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy. Ponadto, wsparcie może polegać na wykonywaniu specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia (art. 36 pkt 2 lit. m u.p.s.).

Stosownie do ustawowej definicji zawartej w art. 50 ust. 3 u.p.s., instrument ten obejmuje pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapew-

---

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, Dz. U. Nr 43, poz. 418.

<sup>46</sup> Opłatę za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży ustala podmiot prowadzący, a w przypadku domów prowadzonych przez podmioty uprawnione – podmiot zlecający zadanie, uwzględniając warunki pobytu, w szczególności zakres przyznanych usług oraz obowiązki osoby przebywającej w domu (art. 97 ust. 2 u.p.s.).

nienie kontaktów z otoczeniem<sup>47</sup>. Z kolei specjalistyczne usługi opiekuńcze, są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym (art. 50 ust. 4).

Beneficjentami tego typu usług są osoby samotne<sup>48</sup>, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione, jak również osoby niesamodzielne, którym rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni lub zstępni nie mogą udzielić odpowiedniej pomocy (art. 50 ust. 1 i 2 u.p.s.). Ustawodawca odwołuje się tu do zasady subsydiarności, która ciężar obowiązków w stosunku do świadczeniobiorcy kładzie w pierwszym rzędzie na rodzinie, jako najbliższej wspólnotie<sup>49</sup>. Nie zmienia to jednak położenia organów świadczących, gdyż – w myśl art. 16 ust. 2 – gmina, jak również powiat, zobowiązane do udzielania wsparcia, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, nawet mimo, że wspomniany obowiązek spoczywa też na osobach fizycznych lub prawnych. Pomocy nie mogą również odmówić podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację owych zadań (art. 16 ust. 3). Osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, są one świadczone w ośrodku wsparcia (art. 51 ust. 1).

Wskazany w powyższych rozważaniach ośrodek stanowi jednostkę organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu i mogą być na jego terenie prowadzone miejsca całonocnego okresowego pobytu (art. 51 ust. 2 i 3 u.p.s.). Placówka taka, przysługując usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia (art. 50 ust. 5). Zgodnie z art. 103 ust. 1 u.p.s., właściwy organ pomocy społecznej może porozumieć się z małżonkiem, zstępnymi lub wstępnymi w sprawie wysokości przekazanej przez nich pomocy na rzecz beneficjenta. Dodatkowo, za wspomniany ośrodek może zostać uznany ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami

<sup>47</sup> Osoba uprawniona do uzyskania pomocy w postaci usług opiekuńczych, na podstawie art. 50 ust. 1 i 3 u.p.s., nie może oczekiwać, że ta forma pomocy zaspokoi jej wszelkie oczekiwania i doprowadzi do sytuacji, w której nie będzie zmuszona wykonywać żadnych czynności, gdyż zastąpiona zostanie w nich przez „opiekunkę”. Przepis ten nie zwalnia osoby objętej systemem pomocy z dalszego wykorzystywania własnych umiejętności, możliwości, uprawnień w pokonywaniu trudności i ułomności, z jakimi się boryka. Celem tego przepisu, jak i regulacji u.p.s., jest wsparcie osób wymagających pomocy w przezwyciężaniu trudnych sytuacji, którym nie są w stanie samodzielnie podołać. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Op 130/13, LEX nr 1325867.

<sup>48</sup> Na gruncie przepisu art. 6 pkt 9, osobą samotną jest osoba samotnie gospodarująca, niepozostająca w związku małżeńskim i nieposiadająca wstępnych ani zstępnych.

<sup>49</sup> SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna*, LEX.

psychicznymi<sup>50</sup>, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko i dom dla bezdomnych oraz klub samopomocy (art. 51 ust. 4). Decyzja w przedmiocie usług opiekuńczych ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że usługi te muszą być przyznane, w przypadku spełnienia ustawowych przesłanek, niemniej jednak decyzje w sprawie tych usług mają charakter uznaniowy w części odnoszącej się do ich zakresu, okresu i miejsca świadczenia<sup>51</sup>.

W przypadku braku możliwości zapewnienia tego rodzaju wsparcia, zainteresowany może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy (art. 52 ust. 2). Dom taki to jedna z postaci omawianego świadczenia prowadzona całodobowo przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu zamieszkujących wspólnie osób wymagających takiego wsparcia ze względu na wiek bądź niepełnosprawność (art. 52 ust. 3).

Do zadań rady gminy należy ustalenie, poprzez wydanie uchwały, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za wspomniane powyżej usługi, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania (art. 50 ust. 6 u.p.s.). Wsparcie to ma więc charakter odpłatny. Natomiast minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określa, poprzez rozporządzenie<sup>52</sup>, rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych i kwalifikacje osób świadczących te usługi oraz warunki i tryb ustalania i pobierania opłat za specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone osobom z zaburzeniami psychicznymi, jak również warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, ze względu na szczególne potrzeby osób korzystających z usług, uwzględniając sytuację materialną tych osób (art. 50 ust. 7).

W pewnych sytuacjach, pomoc przyznawana w powyższej formie musi zostać zwrócona w części lub całości. Następuje to w chwili, gdy dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium do-

---

<sup>50</sup> Ośrodkami wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi są: środowiskowy dom samopomocy lub klub samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zwanych dalej „uczestnikami”, które w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu lub zdolności adaptacyjnych wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym i społecznym, w szczególności w celu zwiększenia samodzielności i samodzielności życiowej, a także ich integracji społecznej (art. 51a ust. 1 u.p.s.).

<sup>51</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 252/14, LEX nr 1500501.

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, Dz. U. Nr 189, poz. 1598 z późn. zm.



chodowego (art. 96 ust. 2 u.p.s.). Obowiązek zwrotu spoczywa na: osobie korzystającej z pomocy, jej spadkobiercach, małżonku, zstępnych i wstępnych (art. 96 ust. 1).

Podmioty udzielające usług o specjalistycznym charakterze powinny posiadać kwalifikacje wskazane w przywoływanym uprzednio rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. Chodzi tu zwłaszcza o kwalifikacje do wykonywania zawodu: pracownika socjalnego, psychologa, pedagoga, logopedy, terapeuty zajęciowego, pielęgniarki, asystenta osoby niepełnosprawnej, opiekunki środowiskowej, specjalisty w zakresie rehabilitacji medycznej, fizjoterapeuty lub innego zawodu dającego wiedzę i umiejętności pozwalające świadczyć określone specjalistyczne usługi (§ 3 rozporządzenia). Koniecznie trzeba zwrócić uwagę, że z natury specjalistycznych usług opiekuńczych wynika, że nie ma możliwości świadczenia ich z datą wsteczną lub też ze znacznym wyprzedzeniem czasowym, gdyż o ich przyznaniu decyduje aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalona przed wydaniem decyzji. Wynika z tego zasada, zgodnie z którą usługi opiekuńcze, tak jak inne świadczenia w naturze, mogą być przyznawane jedynie na przyszłość<sup>53</sup>.

Udostępnienie usług opiekuńczych następuje w drodze decyzji administracyjnej poprzedzonej rodzinnym wywiadem środowiskowym. Reguły te odnoszą się jednocześnie do decyzji o odmowie przyznania danego świadczenia (art. 106 ust. 1 i 4 u.p.s.).

## PODSUMOWANIE

Stały rozwój polskiego społeczeństwa, następujący pod względem gospodarczym i społecznym, pociąga za sobą konieczność ciągłego doskonalenia systemu wsparcia osób potrzebujących. Świadczenia niepieniężne z zakresu pomocy społecznej, realizowane przez samorządy gminne i powiatowe, mają niebagatelne znaczenie dla procesu przezwyciężania trudnej sytuacji życiowej przez ich beneficjentów oraz umożliwiają realną poprawę poziomu życia takich osób.

Wspomniane świadczenia mogą być wykonywane zarówno w charakterze zadań własnych, jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w zależności od rodzaju danego wsparcia. Ponadto, udzielanie tych usług może być obowiązkowe lub fakultatywne. Należy przy tym zwrócić uwagę, że jako pierwsze realizowane będą zawsze zadania własne o charakterze obowiązkowym. Jedno-

<sup>53</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 966/10, LEX nr 784374.

częście jednoznaczny podział zadań na typy zadań własnych i zleconych ma miejsce tylko w unormowaniach ustawy o samorządzie gminnym, z kolei ustawa o samorządzie powiatowym, jak też ustawa o samorządzie województwa, przeprowadzają takie rozróżnienie w sposób mniej konkretny, jednakże podział taki obecny jest w tych aktach normatywnych. Niemniej jednak korzystny efekt mogłoby przynieść również dokładniejsze sprecyzowanie zakresu zadań własnych i zleconych, jakie powiat bądź województwo ma wykonywać. Wpływ takiego rozwiązania na system prawny może być pozytywny, chociażby ze względu na zwiększenie stopnia jego przejrzystości.

Szczególnie istotnym aspektem pomocy społecznej jest współpraca podmiotów samorządowych z podmiotami niepublicznymi. Współpraca tego typu może odbywać się na drodze wyłącznie umowy zlecenia (chodzi o udzielanie świadczeń niepieniężnych), co częściowo zawęża pole ewentualnej współpracy. W celu zwiększenia efektywności takiej kooperacji należałoby rozważyć możliwość uregulowania jej organizacji i przebiegu w odrębnym akcie normatywnym o randze ustawowej.

Spośród wielu przedstawionych usług społecznych, wyjątkową pozycję ustawodawca przewidział dla pracy socjalnej, co ma na celu zaakcentowanie znaczenia procesu aktywizacji społecznej świadczeniobiorców, dynamizacji inicjatyw podejmowanych przez podmioty dla zaspakajania ich potrzeb, a w konsekwencji – zapobiegania społecznie niekorzystnym zjawiskom bierności, roszczeniowości i rozdawnictwu świadczeń<sup>54</sup>. Instrument ten wykorzystywany jest na rzecz poprawy funkcjonowania interesantów w ich środowisku społecznym. Czynności podejmowane są wraz z beneficjentami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej, jak również ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności (art. 45 ust. 1 u.p.s.). Trzeba mimo to zaznaczyć, iż problematyka związana z trybem świadczenia pracy socjalnej wymaga większej uwagi prawodawcy, a nawet odrębnej ustawy normującej te kwestie. Wynika to między innymi z olbrzymiego potencjału aktywizacyjnego tej formy wsparcia, dającego szansę rzeczywistej poprawy sytuacji beneficjentów w przyszłości.

Poważnym problemem w obrębie analizowanej tematyki jest również nieodpowiednie dostosowanie się właściwych szczebli samorządu terytorialnego do postępującego procesu decentralizacji pomocy społecznej. Wśród wspomnianych trudności, można wymienić np. nakładanie się na siebie niektórych działań w za-

---

<sup>54</sup> SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna jako administracja*, LEX.

kresie omawianego wsparcia, co jest spowodowane zbliżonymi kompetencjami określonych samorządów, przy braku nadrzędności pomiędzy nimi.

Świadczenia niepieniężne są z reguły skierowane do pojedynczych osób i rodzin bez względu na osiągnięty przez nie dochód, jednakże w pewnych sytuacjach – wskazanych w ustawie – świadczeniobiorca jest zobowiązany do pokrycia kosztów danej usługi. Rozwiązanie takie jest uzasadnione nie tylko względami ekonomicznymi, lecz także społecznymi. Trudno bowiem przyjąć, iż w sytuacji unikania przez świadczeniobiorcę spełnienia ciężących na nim obowiązków (np. nie wywiązanie się z kontraktu społecznego), to organy państwa ponoszą odpowiedzialność za marnotrawienie przekazanych środków.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, iż obowiązujące regulacje mające za przedmiot niepieniężne formy świadczeń społecznych wymagają zmian o wielopłaszczyznowym charakterze, a niektóre nawet usystematyzowania w odrębnych przepisach rangi ustawowej.

#### BIBLIOGRAFIA

##### ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2015 r., poz. 1390.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2016 r., poz. 1990 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, Dz. U. Nr 43, poz. 418.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, Dz. U. Nr 189, poz. 1598 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego realizowanej w szkołach wyższych, Dz. U. Nr 27, poz. 158.

#### ORZECZNICTWO

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 966/10, LEX nr 784374.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 556/04, LEX nr 293055.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 572/10, LEX nr 753898.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Op 130/13, LEX nr 1325867.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 252/14, LEX nr 1500501.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 3307/14, LEX nr 1729554.

#### LITERATURA

- CHYLEK Ewa: ABC Unii Europejskiej dla pracowników socjalnych, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich 2013.
- DUNAJSKA Anna, ROMASZKIEWICZ Beata, STAWICKI Andrzej: Wprowadzenie, [w:] Praca socjalna w środowisku lokalnym: praktyczne informacje na temat edukowania i aktywizowania społeczności lokalnej, Warszawa: Verlag Dashofer 2005, s. 7-14.
- GREWIŃSKI Mirosław, ZASADA-CHORAB Anna: System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki, Toruń: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu 2012, [http://mirek.grewinski.pl/wp-content/uploads/2013/03/System\\_pomocy\\_spoecznej\\_w\\_polsce\\_wyzwania\\_i\\_kierunki.pdf](http://mirek.grewinski.pl/wp-content/uploads/2013/03/System_pomocy_spoecznej_w_polsce_wyzwania_i_kierunki.pdf) [dostęp: 15.08.2016].
- Kontrakt socjalny w praktyce. Badanie przeprowadzone w województwie warmińsko-mazurskim, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Obserwatorium Integracji Społecznej, [https://www.efs.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza\\_projektow\\_badawczych\\_efs/Documents/Kontrakt\\_socjalny\\_w\\_praktyce\\_woj\\_wm.pdf](https://www.efs.20072013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/Kontrakt_socjalny_w_praktyce_woj_wm.pdf) [dostęp: 25.10.2015].
- KRASUCKA Małgorzata: Uwarunkowania pracy socjalnej w Polsce. Metody pracy socjalnej, Portal edukacyjny edux.pl, <http://www.edukacja.edux.pl/p-3178-uwarunkowania-pracy-socjalnej-w-polsce-metody.php> [dostęp: 3.09.2015].
- MIEJSKI OŚRODEK POMOCY RODZINIE W GRUDZIĄDZU: Świadczenia niepieniężne – na podstawie ustawy o pomocy społecznej, <http://www.mopr.grudziadz.pl/index.php/swiadczenia/swiadczenia-niepieniezne>, [dostęp: 2.09.2015].
- NITECKI Stanisław: Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2008, LEX.
- Od 2014 r. do otrzymania emerytury minimalnej konieczny dłuższy staż pracy, gofin.pl, <http://www.emeryturyirenty.pl/artukul,1701,5554,od-2014-r-do-otrzymania-emerytury-minimalnej-konieczny.html> [dostęp: 4.09.2015].
- Patologie w administracji publicznej, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2009, LEX.

- SIERPOWSKA Iwona: Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne, Warszawa: Wolters Kluwer SA 2012, LEX.
- SIERPOWSKA Iwona: Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. 3, Warszawa: Wolters Kluwer SA 2014, LEX.
- SIERPOWSKA Iwona: Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. 2, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2009, LEX.
- ZIMMERMANN Jan: Prawo administracyjne, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2010.

ŚWIADCZENIA NIEPIENIĘŻNE  
JAKO PODSTAWOWA FORMA REALIZACJI ZADAŃ POMOCY SPOŁECZNEJ.  
WYBRANE ZAGADNIENIA

Streszczenie

Celem niniejszego tekstu było przedstawienie wybranych typów wsparcia społecznego, struktury ich przyznawania i świadczenia, zakresu podmiotów, do których są one kierowane oraz trybu odmowy ich udzielenia. Wskazane w powyższym artykule formy usług społecznych mają doniosłe znaczenie dla aktywizacji społecznej beneficjentów pomocy, a ich realizacja daje możliwości realnej poprawy sytuacji życiowej, w której znajdują się podmioty zainteresowane.

Spośród omówionych rodzajów świadczeń, na szczególną uwagę zasługuje praca socjalna będąca jednym z najistotniejszych przejawów działań pomocy społecznej. Opracowanie to zarysowało również problematykę ścisłego związku zachodzącego pomiędzy pracą socjalną a kontraktem socjalnym. Nakreślono ponadto kwalifikacje, jakie powinien posiadać pracownik socjalny.

Równocześnie autor zaznacza, że analizowane wsparcie z zakresu prawa pomocy przysługuje bez względu na dochód beneficjenta, a obowiązek jego zwrotu wiąże się z wystąpieniem szczególnych okoliczności wskazanych w ustawie. Ponadto, wydanie przedmiotowej decyzji w sprawie przyznania bądź odmowy przyznania wybranych usług przeważnie wiąże się przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego.

**Słowa kluczowe:** wsparcie społeczne; beneficjenci; praca; kontrakt

NON-MONETARY BENEFITS  
AS PRIMARY FORM OF IMPLEMENTATION OF TASKS SOCIAL ASSISTANCE.  
SELECTED ISSUES

Summary

The aim of this work is to present the structure of their granting and provision, scope of entities to which it is addressed and the procedure of refusal to grant it. Forms of social services mentioned in this article have major importance for the activation of social assistance beneficiaries and their implementation provides opportunities for real improvement in the life situation in which there are stakeholders.

Among the described types of benefits deserves special attention social work which is one of the most important manifestations of social welfare activities. The study was outlined also introduce a strict connection between the social work and the social contract. Outlined, moreover, the qualifications they should have a social worker.

At the same time the author indicates that analyzed support of the law are entitled to assistance irrespective of the income of the beneficiary, and the obligation to refund is associated with the occurrence of the particular circumstances described in the law. In addition, the issue of the decision on granting or refusing to grant the selected services usually involves carrying out family history of environmental.

**Key words:** social support; beneficiaries; work; contract