

POMOC SPOŁECZNA

Komentarz

Iwona Sierpowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE

6

POMOC SPOŁECZNA

Komentarz

Iwona Sierpowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

6

Stan prawny na 28 kwietnia 2023 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-642-6
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WSTĘP

Pomoc społeczna jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, instytucją polityki społecznej i częścią działu administracji rządowej o nazwie „zabezpieczenie społeczne”. Problematyką tą zajmują się różne obszary nauki, w tym pedagogika, polityka społeczna i socjologia. W doktrynie prawa przedmiotowa dziedzina łączona jest z prawem administracyjnym i prawem zabezpieczenia społecznego (prawem socjalnym). W regulacjach odnoszących się do socjalnej ochrony jednostki pomoc społeczna jawi się jako ostateczna forma wsparcia. Umieszczenie pomocy społecznej niejako na końcu świadczeń socjalnych jest odwołaniem do zasady pomocniczości i wskazuje na uruchomienie systemu pomocowego dopiero wtedy, gdy nie można przyznać innych świadczeń. Udzielenie pomocy społecznej powinno następować wówczas, gdy osoba lub rodzina nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb z dochodów otrzymywanych z pracy lub świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Państwo nie wyręcza 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. Rolą organów władzy jest stworzenie podstawowych warunków umożliwiających godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe ulegają skrajnemu pogorszeniu, władze publiczne powinny udzielić jednostce lub rodzinie wsparcia. Celami pomocy społecznej są doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Pomoc ta ma charakter przejściowy i zakłada aktywizację podmiotów z niej korzystających.

Współcześnie pomoc społeczna jest utożsamiana z rozbudowanym systemem świadczeń i instytucji. Realizacją jej zadań zajmują się organy administracji publicznej i w coraz większym stopniu podmioty niepubliczne. Aparat wykonawczy pomocy społecznej tworzą zróżnicowane jednostki organizacyjne, takie jak: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki wsparcia, domy pomocy społecznej. Działalność tych jednostek wspierana jest przez fundacje, kościoły, organizacje społeczne i osoby fizyczne. Pomoc społeczna to również wykwalifikowane służby socjalne. Proces ich tworzenia został zapoczątkowany w Polsce w latach 90. XX w., w szczególności przez

sformułowanie ustawowych wymagań dotyczących wykształcenia oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników tych służb.

Funkcjonowanie szeroko rozumianej pomocy społecznej znajduje umocowanie w źródłach prawa różnej rangi, wśród nich najważniejsze miejsce zajmuje ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.). Analizie jej przepisów poświęcony jest niniejszy komentarz. Opracowanie jest wykładnią postanowień normatywnych dokonaną w świetle poglądów doktryny i judykatury. Omawia poszczególne przepisy odrębnie, ale jednocześnie kompleksowo, przez odwołanie się do pokrewnej problematyki zawartej w komentowanej ustawie, a także innych źródłach prawa. Publikacja jest szóstym, uzupełnionym i zaktualizowanym wydaniem komentarza, uwzględnia nowelizacje ustawy o pomocy społecznej oraz przepisy wykonawcze wypełniające jej delegacje. Komentarz ustosunkowuje się do zmian, jakie zaszły w obszarze pomocy społecznej na przestrzeni kilkunastu lat, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich nowelizacji, w tym związanych z: wprowadzeniem dodatków rekompensujących zwiększenie kosztów dostaw energii lub ciepła, uzupełnieniem katalogu przesłanek uzasadniających zwolnienie z ponoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej, uchwaleniem ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich oraz ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym, a także rozszerzeniem zakresu działalności organizacji społecznych i podmiotów ekonomii społecznej w analizowanym obszarze.

Niewątpliwy udział w nadaniu obecnego kształtu części przepisów miały postulaty doktryny i judykatury. Opracowanie odzwierciedla również aktualne linie orzecznicze, pozostające pod wpływem zmian zachodzących w prawie i rozwijającego się w omawianej sferze piśmiennictwa naukowego. Ukazuje ponadto sieć normatywnych powiązań pomiędzy komentowanym aktem a innymi ustawami. Wydanie zawiera notę bibliograficzną z literaturą prawniczą oraz publikacjami z zakresu pedagogiki, socjologii i polityki społecznej, co umożliwi poszerzenie wiedzy w omawianej dziedzinie.

Komentarz powinien przyczynić się do lepszego zrozumienia przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ułatwić jej stosowanie i rozwiązywanie kwestii spornych. Skierowany jest do osób zajmujących się zawodowo pomocą społeczną, prawników, pracowników socjalnych, pracowników urzędów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Będzie również użyteczny dla studentów oraz słuchaczy studiów podyplomowych i szkoleń specjalizacyjnych.

USTAWA

z dnia 12 marca 2004 r.

o pomocy społecznej

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 901)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

ROZDZIAŁ 1

Zasady ogólne i zakres podmiotowy ustawy

Art. 1. [Zakres normowania]

Ustawa określa:

- 1) zadania w zakresie pomocy społecznej;
- 2) rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania;
- 3) organizację pomocy społecznej;
- 4) zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej.

Ustawa z 12.03.2004 r. jest trzecią w Polsce ustawą normującą pomoc społeczną. Dorobek ustawodawstwa w tej dziedzinie nie jest bogaty. Składają się na niego jedynie dwie ustawy bezpośrednio odnoszące się do powyższej problematyki: ustawa z 16.08.1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm.) i ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.). Warto zwrócić uwagę, że akt z 1923 r. oficjalnie stracił moc obowiązującą dopiero po wejściu w życie ustawy z 1990 r., w rzeczywistości jednak nie był stosowany w okresie trwania państwa socjalistycznego. Ustawę o opiece społecznej traktowano jako uchyloną w drodze *desuetudo*.

Obecnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej została uchwalona w okresie uzyskiwania przez Polskę pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej, co wpłynęło na nowy kształt systemu pomocy społecznej. Struktura ustawy została podzielona na cztery

zasadnicze części – działy¹. Pierwszy zawiera przepisy ogólne, drugi poświęcony jest świadczeniom z pomocy społecznej, trzeci – organizacji pomocy społecznej. W czwartym natomiast znajdują się przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe. Systematyzacja ta nawiązuje do treści art. 1. Przepis ten w sposób ogólny określa najważniejsze elementy systemu pomocy społecznej i zagadnienia poddane legislacji. Jednak, pomimo że został on podzielony na cztery części, jego konstrukcja nie odpowiada dokładnie zawartości poszczególnych działów ustawy. Prawodawca kieruje się tu kryterium przedmiotowym, wybierając zagadnienia kompleksowo unormowane w całej ustawie – zadania, świadczenia i organizację pomocy społecznej, które niezależnie od poświęcenia im odrębnych rozdziałów wymagają dekodowania z wielu przepisów ustawy umieszczonych w różnych jej częściach.

Określone w pkt 1 zadania z zakresu pomocy społecznej są szczegółowo sklasyfikowane w rozdziale 2 działu I. Problematyka zadań różnych podmiotów działających w sferze pomocy społecznej przewija się jednak w całej ustawie, dowodzi tego m.in. rozwinięcie i konkretyzacja zadań organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w części dotyczącej świadczeń i zasad funkcjonowania placówek pomocy społecznej. O zadaniach jest mowa w przepisach odnoszących się do działalności podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej. Ustawodawca rozwija tu zarówno uprawnienia i obowiązki tych podmiotów, jak i związane z nimi kompetencje organów administracji publicznej, dotyczące np. zlecenia zadań z zakresu pomocy społecznej, udzielania i cofania zezwoleń, sprawowania kontroli. Dlatego też pkt 1 komentowanego artykułu nie powinien być odnoszony wyłącznie do rozdziału 2 „Zadania pomocy społecznej”, ale należy go analizować w szerszym kontekście. Jednocześnie ustawodawca wskazuje tu ważną materię regulacji. Posługując się określeniem „zadania”, sygnalizuje występowanie pewnych obowiązków i celów, które państwo realizuje za pośrednictwem określonych podmiotów. W doktrynie prawa zadania określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty, zaś cel oznacza dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Zadanie urzeczywistnia wyznaczony cel za pomocą konkretnych środków i form działania². Zadania i cele są zawsze łączone z jakimś określonym podmiotem.

Drugi zakres regulacji odnosi się do świadczeń z pomocy społecznej. Są to zróżnicowane formy wsparcia, których celem jest zaspokojenie określonych potrzeb beneficjentów

¹ Systematyzacja ustawy została uzupełniona o działy IIIA i IIIB, które poruszają tematykę finansowania zadań społecznych z funduszy europejskich. Regulowana w nich problematyka nie jest spójna z koncepcją całej ustawy, jest to raczej jej sztuczne uzupełnienie, wynikające z wprowadzenia do systemu prawa określonych aktów i instytucji.

² M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, AUL 1992, Folia Iuridica nr 52, s. 69 i n.; J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW 1985, Prawo CXLIII, s. 109–114. Zob. także M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 100–101; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, Sam. Teryt. 2009/7–8, s. 57 i n.

i zapewnienie im bezpieczeństwa socjalnego. Ustawodawca poświęca świadczeniom wiele uwagi, wymieniając szczegółowo ich rodzaje, warunki przyznawania oraz normując tryb udzielania pomocy. Określa również zasady odpłatności za świadczenia i ich zwrotu. Należy zauważyć, że omawianej problematyce poświęcony jest w szczególności dział II u.p.s., którego tematyka jest jednak bardziej zróżnicowana. Obok regulacji dotyczących *stricte* świadczeń znajdują się w nim rozdziały poświęcone: domom pomocy społecznej, usamodzielnianiu, prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie pomocy społecznej oraz integracji uchodźców. Zagadnienia te pozostają w ścisłym związku z problematyką świadczeń i można uznać za zasadne umieszczenie ich w tej części ustawy.

Trzeci zakres ustawowej regulacji odnosi się do organizacji pomocy społecznej. Do problematyki tej należy zaliczyć unormowania dotyczące pracowników socjalnych oraz organów pomocy społecznej wraz z aparatem wykonawczym i pomocniczym, w którym mieszczą się urzędy i jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Zagadnienia z zakresu organizacji pomocy społecznej rozproszone są po całej ustawie. Pomimo że poświęcony jest im dział III, zdecydowana większość jednostek organizacyjnych pomocy społecznej omówiona jest w dziale II, dotyczącym świadczeń.

Zagadnienia zadań, świadczeń i organizacji stanowią trzon systemu pomocy społecznej, dlatego też słusznie zostały one określone w art. 1 u.p.s. jako najważniejsze elementy regulacji prawnej. Niemniej ustawodawca wymienia obok nich również zasady i tryb postępowania kontrolnego w sferze pomocy społecznej. Nadzór i kontrola zostały uregulowane w rozdziale 4 działu III i nie było potrzeby wyodrębniania kontroli jako osobnego zakresu regulacji, zwłaszcza że jest to część organizacji pomocy społecznej, którą ustawodawca wymienia w pkt 3 komentowanego artykułu. Być może wyróżnienie tej problematyki w art. 1 związane jest z jej pierwszym, szerszym omówieniem w ustawie. Poprzednia ustawa o pomocy społecznej jedynie wzmiankowała o kontroli. Można również sądzić, że ustawodawca sygnalizuje w ten sposób znaczące miejsce działań kontrolno-nadzorczych w pomocy społecznej.

Ustawa jest najważniejszym, ale nie jedynym źródłem prawa pomocy społecznej. Jej uzupełnienie i uszczegółowienie stanowią liczne akty wykonawcze. Ponadto regulacje z zakresu pomocy społecznej oraz instytucje i rozwiązania charakterystyczne dla niej można odnaleźć w wielu innych źródłach, np. w: ustawie z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 165), ustawie z 7.01.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 2022 r. poz. 1575 ze zm.), ustawie z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2123 ze zm.), ustawie z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100), ustawie z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2021 ze zm.), ustawie z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym

(Dz.U. z 2022 r. poz. 2241 ze zm.), ustawie z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390), ustawie z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.), ustawie z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.), ustawie z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1205 ze zm.), ustawie z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447), ustawie z 5.12.2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2021 r. poz. 1744 ze zm.), ustawie z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945 ze zm.), ustawie z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2022 r. poz. 1577 ze zm.), ustawie z 4.11.2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2020 r. poz. 1329), ustawie z 23.10.2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1787 ze zm.), ustawie z 31.01.2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1051 ze zm.), ustawie z 31.07.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. z 2023 r. poz. 156), ustawie z 19.07.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818); ustawie z 17.11.2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz.U. poz. 2270 ze zm.).

Warto zauważyć, że ustawa o pomocy społecznej nie stanowi bezpośredniego rozwinięcia przepisów konstytucyjnych. Polska ustawa zasadnicza nie zawiera regulacji odnoszących się wprost do pomocy społecznej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) odwołuje się do niej jedynie w sposób pośredni, przez zasadę pomocniczości i instytucję zabezpieczenia społecznego. W art. 67 przyznaje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego – ochrona w ramach zabezpieczenia społecznego przysługuje w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo do zabezpieczenia społecznego mają również osoby pozostające bez pracy nie z własnej woli i nieposiadające innych środków utrzymania. Wskazany przepis dotyczy jedynie kilku sytuacji, w których udzielana jest pomoc społeczna: choroby, inwalidztwa, podeszłego wieku, ocenianych na dodatek w kategoriach niezdolności do pracy. Katalog powyższych okoliczności uzupełnia bezrobocie. Natomiast poza konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego pozostaje wiele innych sytuacji wymienianych w ustawie o pomocy społecznej. Ponadto art. 67 Konstytucji RP nie wskazuje nawet ogólnie form zabezpieczenia społecznego, nie określa, czy ma być ono realizowane przez ubezpieczenia, czy pomoc społeczną. Podobnie należy potraktować inne postanowienia Konstytucji RP, jak np. art. 71 i 72, zapewniające ochronę rodzinie i dziecku, art. 75 – traktujący o przeciwdziałaniu bezdomności czy art. 69 – przewidujący pomoc dla osób niepełnosprawnych. Wskazane przepisy jedynie pośrednio i na dużym poziomie ogólności odwołują się do ochrony jednostki w sferze pomocy społecznej i z całą pewnością nie dają podstaw do twierdzenia, że prawo do pomocy społecznej jest prawem wyrażonym w Konstytucji RP. Pogląd taki wyrażony jest również w orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wyprowadzanie prawa do pomocy społecznej z prawa do zabezpieczenia społecznego

jest wątpliwe, samo zaś prawo do pomocy społecznej wymagałoby odrębnego wyartykułowania w ustawie zasadniczej³. O ile zatem nie ma wątpliwości co do tego, że pomoc społeczna jest elementem zabezpieczenia społecznego, o tyle istnieją uzasadnione wątpliwości co do zawarcia prawa do pomocy społecznej w prawie do zabezpieczenia społecznego w zakresie, w jakim wymienione jest ono w Konstytucji RP.

Prawa do pomocy społecznej nie można dochodzić na podstawie konkretnych przepisów konstytucyjnych. Nie oznacza to jednak braku jego ochrony. Prawo to jest bez wątpienia prawem socjalnym, wynika z regulacji międzynarodowych obowiązujących nasz kraj, a zakres jego ochrony wyznacza ustawa.

Prawo do pomocy społecznej przypisuje się w literaturze charakter prawa podmiotowego. Ustalenie jego zakresu i rzeczywistej ochrony, jak słusznie zauważa S. Nitecki, możliwe jest dzięki analizie praw do konkretnych świadczeń. Prawo do pomocy społecznej oznacza zdaniem autora „możliwość ubiegania się o jakiekolwiek świadczenie z tego zakresu, natomiast prawo do świadczenia ujmowane jest w sposób zawężony i wiązane jest ze spełnieniem wymogów do otrzymania konkretnego zindywidualizowanego świadczenia. Oznacza to, że osoba lub rodzina spełniająca wymogi do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej będzie miała prawo do pomocy społecznej, natomiast prawo do pomocy społecznej nie jest równoznaczne ze spełnieniem wymogów do otrzymania wszystkich świadczeń występujących w pomocy społecznej”⁴. Status publicznego prawa podmiotowego autor przypisuje takim świadczeniom, jak: zasiłek stały, zasiłek okresowy, pomoc na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie kosztów związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, praca socjalna, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, pobyt w domu pomocy społecznej. Statusu takiego nie mają: zasiłek celowy, zasiłek, pożyczka i pomoc rzeczowa na ekonomiczne usamodzielnienie, pobyt w rodzinnym domu pomocy, usługi ośrodka wsparcia. Istotą świadczeń mających status publicznego prawa podmiotowego jest to, że osobom spełniającym warunki do otrzymania świadczenia przysługuje roszczenie o jego przyznanie. Niemniej nie wyłącza to wykorzystywania przez organ zasady uznaniowości. Zasada ta ma zastosowanie przy przyznawaniu wszystkich świadczeń z pomocy społecznej⁵ i odróżnia je od innych świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego. Niemniej zakres wykorzystania tej zasady jest zróżnicowany, w konsekwencji dyferencjacji podlega również sytuacja osób ubiegających się o pomoc. Najsilniejszą pozycję mają osoby domagające się świadczeń, którym przysługuje status publicznego prawa podmiotowego. Ochrona prawna w pozostałych przypadkach jest znacznie słabsza.

³ K. Zamorska, *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław 2010, s. 206.

⁴ S. Nitecki, *Prawo do pomocy w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 13–14.

⁵ S. Nitecki, *Prawo...*, s. 226.

Prawo do pomocy społecznej jest przedmiotem regulacji międzynarodowych i europejskich, niemniej nie znajduje się ono w bezpośredniej orbicie zainteresowań Unii Europejskiej. Główną rolę w kształtowaniu i realizacji polityki społecznej oraz spójności gospodarczej i społecznej przypisuje się rządowi krajowemu. W tym zakresie Unia dzieli kompetencje z organami krajów członkowskich, uwzględniając wymagania związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zwalczaniem wykluczenia społecznego, wysokim poziomem kształcenia, szkolenia zawodowego i ochrony zdrowia. Prawo do pomocy socjalnej wymienione zostało w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389). W dokumencie tym podkreśla się, że Unia uznaje i szanuje uprawnienie do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz utrata zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych. Osobom mającym miejsce zamieszkania i przemieszczającym się legalnie w obrębie Unii Europejskiej Karta zapewnia prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych. Odnośnie do problemu ekskluzji społecznej, konieczności zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa Karta przewiduje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. Zaletą Karty jest wyeksponowanie wagi praw socjalnych, zwłaszcza dotyczy to państw, w których konstytucyjna regulacja tej sfery jest niewystarczająca. Karta podnosi rangę praw socjalnych, otwierając drogę do zgłaszania żądań obywateli o dostarczanie przez państwo określonych świadczeń⁶.

Warto dodać, że pomoc społeczna została wyłączona z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Obowiązujące od 2010 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166, s. 1, ze zm.) nie ma zastosowania do pomocy społecznej (art. 3 ust. 5 lit. a). W związku z powyższym kraje członkowskie Unii Europejskiej samodzielnie regulują kwestie dotyczące świadczeń pomocowych, w tym prawa obywateli innych państw do objęcia systemem pomocy społecznej w kraju pobytu.

⁶ Polska i Wielka Brytania przyjęły protokół do traktatu lizbońskiego o ograniczeniu stosowania Karty. Protokół ogranicza możliwość powoływania się na prawa zapisane w Karcie do takiego zakresu, w jakim te prawa zostały zdefiniowane w prawie brytyjskim czy polskim, nie gwarantuje jednak Wielkiej Brytanii ani Polsce wykluczenia spod kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE. W drugiej części protokołu precyzuje się, że dotyczy on szczególnie czwartego rozdziału Karty, gwarantującego prawa pracownicze, prawa do zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia. Prawa te będą mogły być stosowane do Polski, jeśli polski system je przewiduje.

Art. 2. [Pojęcie i organy pomocy społecznej]

- 1. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.**
- 2. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.**

Artykuł 2 określa istotę i cele pomocy społecznej oraz podmioty działające w omawianej dziedzinie. Z przepisu tego wynikają najistotniejsze cechy pomocy społecznej, do których ustawodawca wielokrotnie nawiązuje w dalszych postanowieniach. Komentowane przepisy wyrażają również zasady, na których opiera się organizacja i działalność pomocy społecznej. Ustawodawca, przedstawiając zakres regulacji pomocy społecznej, zastrzega, że jest ona instytucją polityki społecznej państwa. Przez pojęcie polityki społecznej rozumie się najczęściej celowe działania państwa zmierzające do bezpośredniego zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych⁷. Przedmiotem polityki społecznej są stosunki społeczne, organizacja i jakość życia społecznego. Jej celem jest postęp społeczny, równowaga, porządek społeczny, harmonizacja celów osobistych ze społecznymi. W węższy sposób zagadnienia te ujmuje polityka socjalna, która koncentruje się na materialnych warunkach bytu, poziomie życia, dochodach, konsumpcji. W orbicie jej zainteresowań mieści się poprawa warunków bytowych, ze szczególnym uwzględnieniem najsłabszych ekonomicznie grup, łagodzenie kwestii socjalnych, utrzymanie pokoju socjalnego, a także doraźna pomoc, interwencja i udzielanie świadczeń⁸. Prawo jest instrumentem tej polityki i jej normatywnym odbiciem, stanowi formalny wyraz realizacji ustaleń i postulatów tej polityki, rozumianej zarówno jako dziedzina nauki, jak i działalność praktyczna⁹. Pomoc społeczna ujmowana jest jako metoda osiągnięcia celów polityki społecznej. Jest to określona działalność (technika, system) służąca 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.

W art. 2 ust. 1 zawarta jest jedna z konstytucyjnych zasad, na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, i zarazem fundamentalna zasada pomocy społecznej. Mowa tu o pomocniczości (subsydiarności). Treść zasady pomocniczości, kształtowana przez prawne uregulowania, odwołuje się do samodzielności obywateli i wspólnot w realizowaniu zadań publicznych. Państwo powinno wspierać jednostki, rodziny, grupy i nie

⁷ Zob. W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 52.

⁸ Zob. R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej* [w:] *Wokół teorii polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2003, s. 36–37.

⁹ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 12.

Książka stanowi przystępny komentarz do przepisów ustawy o pomocy społecznej. Poszczególne artykuły przybliżono z uwzględnieniem poglądów prezentowanych w literaturze i orzecznictwie sądowym oraz rozporządzeń wydanych do tej regulacji.

W obecnym wydaniu omówiono zmiany związane z:

- rozbudową katalogu świadczeń wyłączonych z dochodu ustalanego na potrzeby pomocy społecznej,
- wprowadzeniem dodatków rekompensujących zwiększenie kosztów dostaw energii lub ciepła,
- uzupełnieniem katalogu przesłanek uzasadniających zwolnienie z ponoszenia opłaty za pobyt osoby bliskiej w domu pomocy społecznej,
- uchwaleniem ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich oraz ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym,
- rozszerzeniem zakresu działalności organizacji społecznych i podmiotów ekonomii społecznej,
- finansowaniem zadań socjalnych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

Czytelnik może się zapoznać z konkretnymi problemami, które pojawiały się w działalności organów pomocy społecznej, propozycją ich rozwiązań oraz stanowiskiem składów orzekających w podobnych sprawach.

Publikacja jest przeznaczona dla pracowników socjalnych, urzędników administracji publicznej, prawników oraz innych osób zajmujących się zawodowo pomocą społeczną.

Iwona Sierpowska – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu SWPS, zastępca dyrektora Instytutu Prawa; kierownik Katedry Prawa na Wydziale Prawa i Komunikacji Społecznej w filii uczelni we Wrocławiu; administratywista; radca prawny; wykładowca na szkoleniach dla pracowników sądów, urzędów administracji oraz pracowników socjalnych; laureatka nagrody Złote Skrzydła „Gazety Prawnej”, przyznanej za książkę *Prawo pomocy społecznej*; członek honorowy Stowarzyszenia Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej FORUM; autorka monografii, podręczników oraz licznych artykułów naukowych z zakresu prawa administracyjnego i problematyki socjalnoprawnej; specjalizuje się w prawie pomocy społecznej.



9788383286426 W06P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8328-642-6



9 788383 286426

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

