

(eS)

Wykluczenie społeczne

redakcja naukowa
Irena Lipowicz
i Magdalena Małecka-Łyszczek

ekonomia społeczna

nr 1/2020



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



Redakcja

Marek Ćwiklicki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (Redaktor naczelny)
Agnieszka Pacut, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (Z-ca Redaktora Naczelnego,
Redaktorka Prowadząca)
Rossella Canestrino, Università Parthenope, Włochy
Małgorzata Ćwiek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
Norbert Laurisz, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
Magdalena Małecka-Lyszczek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
Marcin Kukielka, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Polska (Redaktor on-line)
Pierpaolo Magliocca, Università di Foggia, Włochy
Anna Mirzyńska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska (Sekretarz redakcji)
Marzena Starnawska, Uniwersytet Warszawski, Polska
Pham Vu Thang, Vietnam National University Hanoi, Wietnam
Agnieszka Żur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska

Rada Programowa

Mike Aiken (The Open University, Wielka Brytania)
Joanna Brzozowska-Wabik (Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Polska)
Michael Bull (The Manchester Metropolitan University, Wielka Brytania)
Bernard Enjorlas (Institute for Social Research, Norway)
Jerzy Hausner (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska)
Joanna Karmowska (The University of Oxford, Wielka Brytania)
Oskar Kowalewski (Europa-Universität Viadrina, Niemcy)
Piotr Krośniak (United Nations Development Programme)
Izabela Przybysz (Instytut Spraw Publicznych, Polska)
Artur Steiner (Scotland's Rural College, Wielka Brytania)
Ermanno Tortia (University of Trento, Włochy)

Wydawca

**Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie**
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 74 80, tel./fax: +48 12 293 75 59
e-mail: redakcjaes@uek.krakow.pl
www.gap.uek.krakow.pl

Projekt Graficzny

Andrzej Kamiński
Oficina Drukarska Jacek Chmielewski
ul. Sokołowska 12a, 01-142 Warszawa
tel./faks: +48 22 632 83 52

Skład, druk i oprawa

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

Nakład: 50 egz.

ISSN: 2081-321X

eISSN: 1898-7435

Formuła wydawnicza: Open Access, licencja: CC-BY-ND 4.0

Cytowanie artykułów zamieszczonych w piśmie „Ekonomia Społeczna” dozwolone jest z podaniem źródła.

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe.

Pismo jest dystrybuowane bezpłatnie.

Czasopismo dostępne na stronie: www.ekonomiaspoleczna.msap.pl

EKONOMIA SPOŁECZNA

Wykluczenie społeczne

redakcja naukowa
Irena Lipowicz i Magdalena Małecka-Łyszczek

Kraków 2020

Redakcja naukowa

Irena Lipowicz, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Magdalena Małecka-Łyszczek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Recenzenci

Anna Haładyj, Katolicki Uniwersytet Lubelski,
Sławomir Pawłowski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Daniel Wacinkiewicz, Uniwersytet Szczeciński

Wydawca

**Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie**
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 74 80, tel./fax: +48 12 293 75 59
e-mail: redakcjaes@uek.krakow.pl
www.gap.uek.krakow.pl

Projekt graficzny

Andrzej Kamiński
Oficyna Drukarska Jacek Chmielewski
ul. Sokołowska 12a, 01-142 Warszawa
tel./faks: +48 22 632 83 52

Skład, druk i oprawa

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

Nakład: 50 egz.

ISBN: 978-83-89410-04-7

Formuła wydawnicza: Open Access, licencja: CC-BY-ND 4.0

Cytowanie rozdziałów zamieszczonych w monografii „Ekonomia społeczna. Wykluczenie społeczne” dozwolone jest z podaniem źródła.

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek, Ekonomia społeczna a wykluczenie społeczne – uwagi wstępne	7
Piotr Szreniawski, Wykluczenie społeczne z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii	13
Agata Barczewska-Dziobek, Prawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu	22
Katarzyna Małysa-Sulińska, Anna Kawecka, Zasitek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej jako forma pomocy społecznej przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu	35
Alina Miruć, Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej	48
Dorota Sylwestrzak, Aktywizacja osób starszych na poziomie gminy	58

TABLE OF CONTENT

ARTICLES

Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek, Social economy and social exclusion remarks	7
Piotr Szreniawski, Social exclusion from the perspective of hierarchy competition theory	13
Agata Barczewska-Dziobek, Legal forms of cooperation between local public administration and non-governmental organizations in counteracting social exclusion	22
Katarzyna Małysa-Sulińska, Anna Kawecka, Designated benefit for the satisfaction of basic needs as a form of preventing social isolation	35
Alina Miruć, Role of environmental inquiry in evidence-based social welfare cases	48
Dorota Sylwestrzak, Activation of the elderly at the commune level	58

Sugerowane cytowanie:

Lipowicz, I., Małecka-Łyszczek, M. (2020). *Ekonomia społeczna a wykluczenie społeczne – uwagi wstępne*. W: I. Lipowicz, M. Małecka-Łyszczek (red.). *Ekonomia społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 7–12). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.01>

Ekonomia społeczna a wykluczenie społeczne – uwagi wstępne

Konieczność przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu nie jest obecnie praktycznie podważana ani przez znaczących autorów, ani przez organy państwowe, ani też przez znaczące partie i ugrupowania polityczne. Gdyby poszukiwać współcześnie tematów społecznych powszechnie akceptowanych mimo wysokiego stopnia polaryzacji społecznej i politycznej, to przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i ekonomia społeczna jako ważny instrument tego przeciwdziałania byłaby rzadkim wyjątkiem takich tematów, może z wyjątkiem ugrupowań zupełnie skrajnych. Równocześnie mimo zaangażowanych działań naukowych i społecznych, których świadectwem jest niniejszy numer czasopisma, ekonomia społeczna w Polsce wciąż nie może przebić swoistego „szklanego sufitu”, nie może wyjść ze sfery pozytywnie ocenianych a nawet podziwianych innowacji społecznych i eksperymentu administracyjnego.

W świetle tekstów opublikowanych w niniejszym zbiorze palącym wyzwaniem współczesności wydaje się więc nie tyle dalsze przekonywanie do zasad i form ekonomii społecznej, ile swoista redefinicja problemu: przeniesienie ciężaru na kwestie upowszechnienia ekonomii społecznej, umieszczenia jej w głównym nurcie działań, zwłaszcza organów samorządu terytorialnego. Jak wskazuje się w literaturze, powszechna znajomość pojęcia problemu i podstawowych form pomocy społecznej kontrastuje ze słabą rozpoznawalnością pojęcia i form ekonomii społecznej. Niezbędna wydaje się więc stopniowa zmiana paradygmatu, zwłaszcza, że ekonomia społeczna jest najbardziej trwałą i efektywną formą współczesnej pomocy społecznej sensu largo. Ponadto obecna sytuacja następująca po pandemii w nieoczekiwany sposób przyczynia się do zmiany warunków brzegowych naszej debaty. Paneuropejska dyskusja nad dochodem podstawowym lub emeryturą podstawową – które są też formą nowego spojrzenia na ekonomię – w sytuacji pracy, która staje się coraz częściej dobrem trudno dostępnym w warunkach nadchodzącej robotyzacji, ułatwia zmianę podejścia. Masowa utrata miejsc pracy, której obawia się i którą zapowiada w swoich raportach na temat celów milenijnych (SDG) ONZ sprawia, że stopniowo cała ekonomia „ludzka”, która ostanie się po falach postępującej robotyzacji będzie musiała w pewnym sensie stać się ekonomią społeczną.

Oddajemy zatem w ręce Czytelnika numer specjalny „Ekonomii Społecznej”, poświęcony szeroko rozumianemu wykluczeniu społecznemu. Wykluczenie społeczne ma wiele odcieni i jest złożone, tym samym wymaga dopasowanych przedsięwzięć i działań, które mogłyby je niwelować. Wykluczeniu bowiem można przeciwdziałać, wystarczy tylko mieć pomysł i chęć działania (szerzej: Lipowicz, 2013, s. 309). Pośród innowacyjnych rozwiązań, które można tutaj wskazać, zaliczyć należy niewątpliwie i te, które kształtują się na gruncie ekonomii społecznej;

z natury swej stosującej kreatywne rozwiązania. Zróżnicowanie podmiotów ekonomii społecznej, pozwala na dopasowanie do swoistych potrzeb osób wykluczonych i dynamiki zmian zachodzących w ich otoczeniu.

Ekonomia społeczna jest przeciw sferą życia społeczno-gospodarczego, która powstaje na pograniczu sektora przedsiębiorczości oraz sektora organizacji pozarządowych, niedziałających w celu maksymalizacji zysku. To sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu (Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”). To właśnie podmioty ekonomii społecznej postrzegać powinno się jako stwarzające szanse powrotu na rynek pracy osobom z grup słabszych i marginalizowanych dzięki czemu mogą być one jednym z głównych dostarczczyeli wielu usług społecznych (por.: Uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”). A zatem wzrastający obszar wykluczenia społecznego to naturalna przestrzeń funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej. Wzmacnia ona bowiem zdolność do aktywizacji i reintegracji traktowanych podmiotowo jednostek, zagrożonych wykluczeniem. Dlatego jest to ekonomia potencjału i innowacyjnych koncepcji, poprzez szukanie nowych dróg dla rozwiązywania starych problemów. Poprzez włączanie w swoją strukturę i oparcie się na swoistych zasadach funkcjonowania, angażując w swe działania osoby zagrożone wykluczeniem – podmioty ekonomii społecznej inicjują proces włączenia społecznego, kreując pomosty przejścia z ekskluzji w inkluzję.

Spoglądając na dokonującą się aktualnie ewolucję w obszarze ekonomii społecznej, widoczne jest jej zredefiniowanie m.in. poprzez wyodrębnienie pojęcia ekonomii solidarnej, której celem jest w szczególności tworzenie miejsc pracy oraz reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak i rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych. Wykluczenie społeczne jest zatem istotnym obszarem generowania form właściwych ekonomii społecznej, jak i kryterium pozwalającym na wyodrębnienie ekonomii solidarnej.

Ekonomia społeczna i solidarna to ekonomia wartości. Tych najistotniejszych i fundamentalnych. Godność osoby ludzkiej, solidarność, równość – najbardziej podstawowych, współkreujących aksjologicznie nasyconą przestrzeń ludzkich relacji w społeczeństwie. Społeczeństwo, które współtworzymy jest przeciw społeczeństwem wartości. Dla nich się rozwijamy, walczymy, podejmujemy codzienny wysiłek rozwiązywania pojawiających się wyzwań. Jednym z nich jest niewątpliwie problematyka wykluczenia społecznego. Stosowne działania w tym względzie podejmują zarówno struktury administracji publicznej (rządowej, a zwłaszcza samorządowej), ale również – co szczególnie istotne w społeczeństwie obywatelskim – podmioty niepubliczne. Działania i jednych i drugich napędzane są dążeniem do przełamywania związanych z marginalizacją społeczną problemów. Podmioty ekonomii społecznej jednocześnie działalność swoją opierają na wartościach, a zarazem w ramach swej działalności wartości te rozwijają i urzeczywistniają.

Działania inkluzyjne to działania pozwalające na trwałe przywracanie poczucia godności, na odbudowywanie własnej podmiotowości poprzez włączanie w aktywne uczestniczenie w życiu społeczeństwa i współkreowanie jego struktur. „Utrata” przez społeczeństwo jednostek, które mogłyby pomnażać jego szeroko rozumiane zasoby, współtworzyć dobro wspólne,

jest zjawiskiem niekorzystnym z perspektywy społeczeństwa jako całości, ale i oczywiście szczególnie z perspektywy jednostki, która doświadcza wykluczenia. Jakkolwiek nie próbowalibyśmy zdefiniować wykluczenia, uchwycić jego rozmaitych aspektów, czy też równie złożonych pojęć bliskoznacznych: izolacji, ubóstwa – są one niekorzystne dla jednostki, której dotyczą. Przekładają się na jej trudną sytuację życiową z jaką musi się zmagać. Działania inkluzyjne podejmowane powinny być zatem na wszelkich szczeblach społecznego współgzystowania. I tu oczywiście pojawia się niezwykle istotna rola struktur administracji publicznej dla realizacji praw jednostki, struktur które powinny aktywnie wspierać takie osoby w tworzeniu systemowych rozwiązań pozwalających im na wychodzenie z ubóstwa czy też izolacji. *Administrare* to służenie, a w kontekście wykluczenia społecznego – to służenie godności człowieka. Administracja też może mieć swoją istotną rolę w inkubowaniu i rozwoju rozwiązań właściwych ekonomii społecznej, a te (spoglądając na codzienną, zaangażowaną działalność spółdzielni socjalnych, stowarzyszeń, fundacji, czy też i innych właściwych form) pozwalają godność urzeczywistniać, zamiast tylko deklarować.

Przeciwstawieniem wykluczenia społecznego jest ostatecznie solidarność społeczna. Wszystkie przedstawione opracowania ukazują różnorodne elementy, które mogą sprzyjać zasadniczemu zwiększeniu tej solidarności. Równocześnie dotyczą one siłą rzeczy jedynie części bardzo szerokiego obrazu. W ostatnich latach dzięki postępowi badań dużo lepiej i głębiej rozumiemy istotę wykluczenia społecznego. Badania naukowe nie tylko w obszarze nauk prawnych wzbogaciły jego obraz obejmujący obecnie także np. ubóstwo energetyczne czy wykluczenie informacyjne, elementy poprzednio nie łączone bezpośrednio z kwestią wykluczenia. Do nowych elementów pokazujących, że kwestia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu pozostaje dynamiczna a postęp technologiczny otwiera stale nowe horyzonty, należy przykładowo kwestia komunikacji alternatywnej, która przeciwdziała wykluczeniu dużych kategorii społecznych osób, które nie mogą kontaktować się werbalnie, a dla ich potrzeb informacyjnych nie wystarcza język migowy ani alfabet Braille'a. Fakt, że pojawia się zupełnie nowa kategoria komunikacji i nowe instrumenty, łącznie z innowacyjnym, zintegrowanym systemem znaków, pozwalające znacząco poprawić sytuację tak zróżnicowanych kategorii osób jak osoby z autyzmem, pacjenci po udarze, czy chorzy na choroby neurodegeneracyjne, pokazuje nowe rodzaje i horyzonty niestandardowej pomocy społecznej, które powinny – tak jak w innych przypadkach – być obejmowane przez obowiązujące regulacje prawne. To ważny przykład tego, jak zmienia się rozumienie pomocy społecznej, jako nowej formy pomocy społeczeństwa dla osób obciążonych różnorodnymi ograniczeniami.

Państwo solidarności społecznej było wielkim marzeniem społecznego ruchu „Solidarność”. Propagując jego zasady odwołujemy się zwykle do podstawowych wartości, do praw człowieka. Warto pamiętać również, że wyświadczone społecznie dobro wraca w postaci większej efektywności i mniejszych przyszłych wydatków budżetowych. Skoro zatem ekonomia społeczna wyrasta – w teorii i praktyce – w odpowiedzi na wielowarstwowy problem wykluczenia, w prezentowanych w ramach niniejszej monografii opracowaniach, wykluczenie zbadane zostało z rozmaitych – chcących je przybliżyć – perspektyw.

Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS w swym tekście „Wykluczenie społeczne z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii” metaforycznie zauważa, że wykluczenie w kontekście społecznym to pójście inną drogą niż ogół społeczeństwa. W swoich rozważaniach wykluczenie społeczne postrzega jako przykład pozbawiania jednostki członkostwa w zrzeszeniu bądź jako znaczne ograniczanie praw danej hierarchii. W tym kontekście życie społeczne postrzegane w danym kraju jest nie tylko jako rywalizacja mniejszych hierarchii, ale także jako przykład dzia-

łania hierarchii, obejmującej całą sferę publiczną. Celem czynionych przez Autora rozważań jest wskazanie na możliwość stosowania teorii rywalizacji hierarchii do analizy zagadnienia wykluczenia społecznego, ukazanego w różnych kontekstach.

Natomiast dr Agata Barczewska-Dziobek – w tekście poświęconym prawnym formom współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – wskazuje, że wykluczenie społeczne uznawane jest za kategorię poznawczą, która pozwala analizować, opisywać oraz wyjaśniać sytuację grup defaworyzowanych. Istnienie nierówności i podziałów związane jest immanentnie z istnieniem społeczeństw, z tego też powodu wykluczenie społeczne stanowi przedmiot zainteresowania polityk publicznych skoncentrowanych na diagnozie i rozwiązywaniu problemów poszczególnych kategorii podmiotów wykluczonych. Wykluczenie społeczne, a konkretnie działania na rzecz przeciwdziałaniu bądź też minimalizacji skali tego zjawiska stanowi przedmiot działalności podmiotów pozarządowych. Samoorganizacja społeczeństwa jako przejaw solidaryzmu silniejszych z grupami wymagającymi wsparcia ma na celu wsparcie najbardziej potrzebujących w ramach działalności filantropijnej, charytatywno-opiekuńczej. Działalność państwa oraz organizacji pozarządowych w obszarze wykluczenia społecznego przebiegać może paralelnie, jednakże z punktu widzenia doniosłości tego problemu uzasadnione jest stworzenie podstaw współpracy w ramach przewidzianych prawem instrumentów.

Z kolei dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ i mgr Anna Kawecka w kontekście problematyki wykluczenia, postanowiły zająć się wszechstronnie zasiłkiem celowym przyznanym w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby życiowej. Autorki słusznie zauważają, iż to właśnie w świetle regulacji naszej Konstytucji uzasadnione jest przyjmowanie w ustawodawstwie zwykłym ochrony nakierowanej na ochronę godności człowieka przed jego wykluczeniem społecznym. Polityka państwa realizowana w formie pomocy społecznej ma przeciwdziałać między innymi ubóstwu tak jednostki, jak i rodziny, a w związku z tym – związanemu z ubóstwem – wykluczeniu społecznemu. Wykluczenie zaś obejmuje wszystkie te przypadki, gdy dana osoba nie może – z uwagi nie na wewnętrzne przekonanie, ale czynniki znajdujące się poza jej kontrolą – uczestniczyć w określonym obszarze życia społecznego (np. gospodarczego, kulturowego, politycznego, zawodowego). Osadzając czynione rozważania na niniejszych założeniach autorki analizują zatem, czy zasiłek celowy jest świadczeniem stanowiącym skuteczne narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Dr hab. Alina Miruć, prof. AEH zaprezentowała w swych analizach szczególną rolę wywiadu środowiskowego i pracownika socjalnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej przy oparciu się na analizie obowiązującego prawa, wybranego orzecznictwa i poglądów doktryny. Nie ulega wątpliwości, iż rola wywiadu środowiskowego w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest niezwykle istotna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego. Jako procesowy instrument winien zapobiegać trwałemu wykluczeniu społecznemu. Swoje rozważania Autorka poświęca również nowym regulacjom, które pojawiły się w związku z zagrożeniem COVID-19.

Dr Dorota Sylwestrzak gruntownie przeanalizowała problematykę aktywizacji osób starszych oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu. Zasadniczym celem opracowania było przedstawienie rodzimych rozwiązań prawnych w tym obszarze. Zważywszy na rozległość niniejszych zagadnień rozważania ograniczono do realizacji zadań na poziomie gminy w zakresie wieloletniego programu „Senior+” na lata 2015–2020. Inicjatywę w zakresie aktywizacji osób starszych Autorka postrzega pozytywnie, gdyż w ten sposób realizowana jest funkcja opiekuńcza pań-

stwa. Usytuowanie tych zadań na poziomie gminy uznaje za trafne z wielu powodów. Dzięki programowi „Senior+” gminy mogą uzyskać dodatkowe środki finansowe na realizację polityki senioralnej, w szczególności na stworzenie warunków do zwiększenia aktywnego i zdrowego trybu życia seniorów, udzielanie pomocy w czynnościach dnia codziennego, zapewnienie minimum jednego posiłku; w szczególności gorącego, czy też innych usług wspomagających, dostosowanych do potrzeb seniorów, jak również do integracji społeczności lokalnej, podnoszenie kompetencji i umiejętności seniorów. Ponadto z całą pewnością program ten sprzyja przeciwdziałaniu wykluczeniu osób starszych.

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu okazuje się najlepszą inwestycją na przyszłość. Zamiast osób żyjących latami z zasiłku zachowujemy czynnych członków społeczeństwa działających w „srebrnej gospodarce”, pracujących lub działających społecznie mimo ograniczeń, np. ciężkich przewlekłych chorób. W warunkach rosnącej przeciętnej wieku w Europie okazuje się to wręcz przyszłościową kwestią przetrwania Unii Europejskiej jako znaczącego podmiotu w zaostrażającym się globalnym współzawodnictwie gospodarczym. W miarę jak maleje znaczenie siły fizycznej przy wykonywaniu większości prac dzięki postępowi technologicznemu, poszerzają się kategorie osób uprzednio uznawanych za trwale niezdolnych do pracy, dla których praca ta staje się obecnie dostępna. Warto modyfikować więc polityki publiczne, programowanie gospodarcze oraz legislację w tym kierunku. Przedstawione opracowania stanowią wyraz takiego właśnie szerokiego podejścia, można wyrazić jedynie nadzieje, że ten kierunek badań będzie kontynuowany.

Wszystkim Autorom należą się słowa podziękowania za podjęcie tematów trudnych, ale jakże istotnych. Wszyscy wykazali bowiem głębokie zaangażowanie w niniejszy projekt.

Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek
Redaktorzy

Literatura

- Lipowicz, I. (2013). *O mądro i wrażliwe państwo*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M. P. z 2014 r. poz. 811 z późn. zm.
- Uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”, M. P. z 2014 r. poz. 787.

Informacje o autorach

Irena Lipowicz

ORCID: 0000-0001-6794-6683
Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu
Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie
ul. Wóycickiego 1/3, bud. 17
01-938 Warszawa
i.lipowicz@uksw.edu.pl

Magdalena Małecka-Łyszczek

ORCID: 0000-0002-8361-5064
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego
i Zamówień Publicznych
Instytut Prawa
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
maleckam@uek.krakow.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.

Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics

Sugerowane cytowanie:

Szreniawski, P. (2020). Wykluczenie społeczne z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii. W: I. Lipowicz, M. Małecka-Lyszczek (red.), *Ekonomia Społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 13–21). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.02>

Wykluczenie społeczne z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii

Piotr Szreniawski

Streszczenie: Wykluczenie społeczne może być postrzegane jako przykład pozbawiania jednostki członkostwa w zrzeszeniu bądź jako znaczne ograniczanie praw danej hierarchii. W tym kontekście życie społeczne postrzegane w danym kraju jest nie tylko jako rywalizacja mniejszych hierarchii, ale także jako przykład działania hierarchii, obejmującej całą sferę publiczną. Celem artykułu jest wskazanie możliwości stosowania teorii rywalizacji hierarchii do analizy zagadnienia wykluczenia społecznego, ukazanego w różnych kontekstach. Wykluczenie społeczne można ukazywać także na przykładach zaczerpniętych z różnych dziedzin aktywności ludzkiej.

Słowa kluczowe: wykluczenie społeczne, rywalizacja, hierarchia, teoria, społeczeństwo

Kody JEL: I30; Y80

1. Wprowadzenie

Metafora rywalizacji sportowej pozwala na dostrzeganie nie tylko zjawisk dotyczących zwycięstwa i przegranej, ale także szeregu innych zagadnień, łączących się z kwestiami z zakresu organizacji, sposobu sędziowania, udziału publiczności, znaczenia treningu, sponsorów czy zainteresowania mediów. Jednym z zagadnień dotyczących rywalizacji sportowej jest problematyka wykluczenia.

W starożytnych igrzyskach olimpijskich do udziału w zawodach dopuszczano mężczyzn, Greków – z nielicznymi wyjątkami. Organizacja meczów, turniejów czy igrzysk olimpijskich to zagadnienie dotyczące nie tylko rywalizacji o sponsorów czy uwagę publiczności, ale także całego szeregu kwestii związanych z szeroko i bardziej dosłownie rozumianą rywalizacją między zawodnikami i drużynami. W szerokim znaczeniu mówić możemy o zjawiskach dotyczących przyciągania jak najlepszych zawodników do udziału w danym turnieju, dostrzegać tu należy problemy prestiżu, kwestie finansowe czy inne zagadnienia, wpływające na udział danych zawodników w określonych wydarzeniach (choćby kwestie geograficzne i polityczne). W wąskim znaczeniu, rywalizacja między zawodnikami dotyczy uprawiania szeregu dyscyplin sportowych, w których wyłania się zwycięzcę. Wykluczenie w kontekście rywalizacji sportowej w znaczeniu wąskim może być elementem procesu wyłaniania zwycięzcy, ale w znaczeniu szerokim jest przede wszystkim elementem dyskryminacji czy też wskaźnikiem potocznie rozumianej ekskluzywności rozgrywek.

2. Sposób wykluczania

Kwalifikacje i rywalizacja o awanse i o pozostanie w danej lidze, mogą być postrzegane jako sposób wykluczania. Jednostki i zespoły, którym nie udało się zakwalifikować do udziału w kolejnych etapach rywalizacji w pewien sposób mogą być postrzegane jako wykluczone. Zauważyć jednak należy, że wyłącznie brak udziału w kolejnych etapach może być mimo wszystko zjawiskiem znacząco odbiegającym od wykluczenia postrzeganego jako coś łączącego się z ograniczaniem praw danych jednostek lub grup. Jednakże dyskryminacja również wydaje się nie zawsze być immanentnym elementem wykluczenia, przede wszystkim w przypadku wykluczenia się z własnej woli.

Mamy zatem do czynienia ze spektrum, w ramach którego – kontynuując metaforę sportową – niektóre wykluczone jednostki nie są zainteresowane udziałem w rozgrywkach, inne zaś nie są do nich dopuszczane. Jednakże nawet w pierwszym przypadku nie mamy do czynienia z całkowitym wykluczeniem występowania dyskryminacji. Zinternalizowane dyskryminujące normy, niedopuszczające do rozgrywek określonych grup społecznych, niekiedy są postrzegane jako naturalne i przez to niedyskryminujące, ewentualnie wskazywane są inne powody, racjonalizujące wyłączenie danych grup z rozgrywek czy w ogóle z uprawiania sportu.

Innym zagadnieniem jest rozbitcie systemu rozgrywek na określone kategorie, w ramach których grupy jednostek i grupy drużyn rywalizują pomiędzy sobą. W przypadku niektórych kryteriów, takich jak kryterium geograficzne, rozbitcie cyklu rozgrywek na mniejsze elementy uznawane jest za uzasadnione czy nawet za konieczne. Wręcz samo zróżnicowanie form uprawiania sportu, zasad rozgrywania spotkań czy postrzeganie kultury fizycznej w ogóle, mimo wielu podobieństw, różni się m.in. z powodu kształtowania się danych zjawisk w oddaleniu od innych kultur czy ośrodków. Niekiedy rozbitcie rozgrywek na mniejsze kategorie służy mnożeniu zwycięzców, co może być różnie oceniane. Jednakże czasami wyłanianie lig czy kategorii dla wskazanych grup jest bardziej kontrowersyjne. Ligi organizowane dla osób charakteryzujących się określonymi cechami fizycznymi osób biorących udział w rozgrywkach niekiedy stanowią formę przeciwdziałania całkowitemu wykluczeniu takich osób z rozgrywek – np. w przypadku uprawiania danego sportu przez przedstawicieli mniejszości¹, jednak niekiedy wiąże się z dyskryminacją finansową czy z mniejszym zainteresowaniem takimi rozgrywkami.

Wykluczenie w kontekście sportu rozumiane może być dosłownie lub jako przenośnia. Podobnie w wielu innych dziedzinach możemy dostrzegać metaforyczny wymiar zjawisk związanych czy to z umiejscowieniem jednostki w hierarchii, czy to z wykluczeniem. Analiza zagadnienia wykluczenia społecznego w odniesieniu do zróżnicowanych sfer działalności człowieka w dużym wymiarze prowadzi do wniosków, że – mimo istnienia specyfiki wielu dziedzin – istnieje wiele podobieństw czy też prawidłowości, określających sposoby, przyczyny i skutki wykluczania jednostek z udziału w życiu ogółu.

Mimo że pojęcie wykluczenia społecznego jest dosyć szeroko wykorzystywane, to nie zawsze pojęcie to używane jest w odniesieniu do jednolitych zagadnień, ponadto wskazać należy, że zastąpiło ono – czy to w oficjalnych dokumentach, czy w dyskursie naukowym – szereg różnorodnych pojęć, takich jak bieda czy marginalizacja. Oczywiście różne pojęcia nadal

¹ Choć ocena konkretnych przypadków związanych z tym zjawiskiem może wyglądać różnie. Niekiedy takie wyodrębnienie może być etapem pośrednim, przygotowującym do włączenia przedstawicieli mniejszości do udziału w wydarzeniach sportowych głównego nurtu, ale czasem właśnie taka odrębność służy ochronie tożsamości grupy, czy też jest szansą na wyrównaną rywalizację.

określają wiele zagadnień pokrewnych do zagadnienia wykluczenia społecznego, niejednokrotnie wskazując na wybrany kontekst, np. ekonomiczny czy też kulturowy (Peace, 2001, s. 17).

Poza zastępowaniem pojęć ze względu na ich mniej neutralne brzmienie, pojęcie wykluczenia społecznego wykorzystywane jest jako pojęcie bardziej ogólne wobec wielu pojęć, będących niekiedy również określeniami odnoszącymi się do symptomów wykluczenia społecznego. Przykładowo, pojęcia bezdomności czy slumsów na różne sposoby określają zagadnienia związane z wykluczeniem społecznym, odnoszące się do pewnego wycinka znaczeniowego pojęcia wykluczenia społecznego, widzianego w kontekście problemów z miejscem do mieszkania (Rodgers, 1995, s. 43).

3. Korzyści i koszty

Dostrzeganie korzyści jednostki z przynależności do hierarchii, np. w zakresie dostępu do dóbr, powinno również obejmować skutki przynależności do tejże hierarchii dla grupy. Koordynacja działań wielu jednostek, nie tylko ze względu na przepływ informacji, ale także na podporządkowanie i możliwość nakazywania czy też skłaniania jednostki do określonych zachowań, może być postrzegana jako korzyść dla całości hierarchii (Dubois i Ordabayeva, 2015, s. 335).

Z drugiej strony zauważać należy koszty, jakie zarówno grupa, jak i jednostka, ponoszą ze względu na przyjęcie danej osoby do wybranego szeroko rozumianego zrzeszenia. Jeśli ekskluzywność grupy postrzegana jest jako elitarność a nie jako zjawisko aspołeczne czy choćby niemodne, to wykluczenie wydaje się zjawiskiem koniecznym dla podtrzymania atrakcyjności grupy elitarniej. Przyjmowanie jednostek uznawanych za niepożądane łączy się z ryzykiem utraty prestiżowego charakteru danego zrzeszenia.

Podobnie jak w chórze, gdzie śpiewy jednostek łączą się w sposób bardziej zgodny, kiedy te jednostki nastawione są na współtworzenie całości, a nie na zwracanie uwagi na siebie, tak w hierarchii chęć służenia dobru całości pomaga na sprawniejsze osiągnięcie celów (Bruckert i in., 2010, s. 118). Jednakże czy to dyrygent, czy zapis nutowy dyktują osobom śpiewającym, co mają one śpiewać – jeśli wykorzystamy ten przykład jako metaforyczny materiał do uogólnienia, to zauważymy, że o zachowaniach osób należących do hierarchii decydują zarówno jednostki stojące na szczycie tychże hierarchii, jak i systemy norm, którymi dana hierarchia się kieruje. Oczywiście kiedy mówimy o systemie norm, ucieleśnionym choćby w postaci zapisu nutowego, to pamiętamy, że nie tylko kompozytor, ale także jego epoka czy też szkoła, do której przynależy, wpływają na formę – i w pewnym stopniu także na treść – danego utworu. Jeśli tę przenieśliśmy wykorzystamy do spojrzenia na zagadnienie źródeł prawa, a także do kwestii związanych z wykonywaniem i przestrzeganiem prawa, to dostrzeżemy nie tylko cały szereg powiązań pomiędzy czynnikami wpływającymi na konkretny przypadek, ale również znaczenie dobrej woli, rozumianej w sposób podobny do braku samolubności, dla zgodnego współistnienia jednostek w ramach społeczeństwa.

Jednakże samolubność nie jest jedynym kryterium, jakie może być tu brane pod uwagę. Dostrzegać tu należy także zjawiska takie jak przydatność, czy nawet przeciętność, dla akceptowania jednostki przez grupę, czy też dla pozycji jednostki w hierarchii. O ile nieprzeciętność tolerowana jest zwykle na wyższych pozycjach w hierarchii, o tyle przeciętność lepiej widziana jest bliżej podstaw hierarchii. Oczywiście nie należy takiego uogólnienia doprowadzać do absurdu, ani pomijać patologicznego wymiaru zjawisk z nim zgodnych – bogactwo i różnicowanie jednostek współtworzących podstawy hierarchii wydają się nawet być koniecznym elementem wysokiego rozwoju kultury.

Wielkie znaczenie kultury, np. twórczości artystycznej, dla umiejscowienia jednostek w hierarchii, przejawia się na wiele różnych sposobów (Sorokin, 2010, s. 2). Udział w życiu kulturalnym w wielu społeczeństwach, z jednej strony charakteryzuje elity mające określone zasoby wolnego czasu, ale z drugiej strony postrzegany jest jako coś łączonego ze swoistym marginesem społecznym, tutaj rozumianym jako niepraktyczne czy nawet niezrozumiałe poświęcanie się sztuce. Zagadnienie to tylko pozornie jest paradoksalne i charakteryzuje wiele kultur i zjawisk zachodzących w różnych epokach. Oczywiście także i w omawianym kontekście pewna doza przeciętności czy też niewyróżniania się jest zwykle zjawiskiem przeważającym, dzięki czemu zajmowanie się sztuką może być tolerowane – czy to jako coś użytecznego ze względu na powstające dzieła, czy też ze względu na pełnienie przez ekspresję artystyczną roli wentyla bezpieczeństwa. Aby wyczuwać znaczenie wykorzystywanych pojęć, stwierdzić należy, że w omawianym kontekście wykluczenie społeczne wiąże się nie tylko z brakiem akceptacji dla skrajnych postaw artystycznych, ale także z brakiem dostępu do dzieł sztuki czy też z brakiem możliwości współtworzenia kultury.

Dosłownie rozumiane wykluczenie w zakresie kultury, czyli brak udziału w życiu kulturalnym społeczeństwa, wiąże się z uniemożliwieniem rozwijania talentów przez jednostki, ale także z brakiem promocji jednostek przynależących do grup wykluczonych. Dyskryminacja w tym kontekście nie musi oznaczać całkowitego braku dostępu do kultury, nie mamy zatem do czynienia z wykluczeniem. Jeśli jednak dostęp do kultury ma tylko nieliczna część społeczeństwa, możemy mówić nawet o wykluczeniu większości.

Wyczuwamy, że pojęcie wykluczenia większości bardziej odnosi się do warunków, gdzie elity celowo uniemożliwiają szerokim rzeszom społeczeństwa choćby niewielki rozwój, mimo istnienia obiektywnych możliwości zmiany stanu rzeczy – zjawisko takie zachodzi zwykle pod koniec epok, lecz koniecznym warunkiem zaistnienia zmiany epoki jest najczęściej nie tylko pojawienie się zmian technologicznych, ale także potrzeba zauważenia niesprawiedliwości istniejącego układu relacji społecznych, czy też przynajmniej dostrzeżenie potencjału jednostek i grup wykluczonych². Walka z analfabetyzmem i uwłaszczenie chłopów mogą być postrzegane jako przykłady zwalczania wykluczenia szerokich grup społecznych, jednakże zauważyć należy, że często pojęcie wykluczenia społecznego używane jest w odniesieniu do aktualnych relacji społecznych, najczęściej w kontekście braku dostępu do szans związanych z korzystaniem z udogodnień zapewnianych przez państwa dobrobytu.

4. Dekonstrukcja pojęcia wykluczenia

Dekonstrukcja pojęcia wykluczenia społecznego może odwoływać się do rozumienia pojęcia kluczenia jako częstego zmieniania kierunku drogi, stąd wykluczenie w kontekście społecznym to pójście inną drogą, niż ogół społeczeństwa. Samotność czy też samodzielne wykluczenie się z życia społecznego może zająć ze względu na przeżyte niepowodzenia (Gutowska, 2006, s. 218). Współczesne społeczeństwo indywidualistów w wielu wypadkach jest również społeczeństwem, gdzie depresja jest zjawiskiem szeroko spotykanym (Minois, 2018, s. 494). Ewolucyjne uwarunkowania dotyczące przetrwania jednostek współpracujących z grupą wpływają na łączenie się samotności z przykrymi odczuciami. Z drugiej strony samotność może być doceniana jako okazja do rozmyślań czy do skupionej pracy (Thoreau, 2010, s. 153).

² Zaznaczyć należy, że pojęcie wykluczenia społecznego nie tyle obejmuje zagadnienia związane z brakiem praw, ile brak uczestniczenia w życiu gospodarczym czy społecznym – zatem raczej nie odnosi się do niewolnictwa.

Dzikość, jak i przeciwstawione jej dążenie do życia zgodnego z wymogami społeczeństwa, istnieją w człowieku obok siebie. Dzikość, mimo jej tłumienia i ukrycia, niejednokrotnie wydaje się być czymś kuszącym i ciekawszym niż spokojne życie społeczne (Barański, 2000, s. 52). Zagadnienie zalet, a nawet tylko przyczyn istnienia zjawiska wykluczenia jest kontrowersyjne i powinno być analizowane z dużą ostrożnością. Błąd naturalistyczny, oparty na rozumowaniu, że skoro określony stan istnieje, to jest to uzasadnione czy nawet dobre, wykorzystywany jest także w omawianym kontekście (Jedynak, 1967, s. 290). W wielu przypadkach można dostrzeżać znaczenie subiektywnej oceny uciążliwości lub wartości samotności, jednakże być może uzasadnione jest także zauważanie obiektywnych cech z nią związanych (Domeracki, 2018, s. 126). Podstawową jej wadą jest brak pomocy ze strony otoczenia.

Nie tylko brak pomocy, ale wręcz zwalczanie i niszczenie grup posiadających inne stanowisko niż hierarchia dominująca choćby w kwestiach kultury, zbliża kwestie związane z oddalaniem się od głównego nurtu z zagadnieniem wykluczenia. Wystawa sztuki zdegenerowanej w nazistowskich Niemczech była jednym z przykładów wykluczenia dużej części społeczności artystycznej. Klaustrofobiczne warunki prezentowania obrazów na wystawie, połączone z komentarzami mającymi ośmieszyć prezentowaną twórczość, skutecznie wpływały na negatywny odbiór tejże wystawy ze strony szerszej publiczności. Wykluczenie dzieł niezgodnych z panującą ideologią odbywało się także przy pomocy używanego języka, naśladującego mówienie o zarazkach (Hümme, 2005, s. 7). Język wykluczenia w wielu wypadkach przenika do głównego nurtu i w sposób nieuświadomiony używany jest przez osoby mające jak najlepszą wolę i wolne od zbrodniczych zamiarów (Brüning, 2017, s. 232). Dominujący związek wyznaniowy, mający ambicje objęcia swoim oddziaływaniem całości życia społecznego, często posługuje się metodą wykluczania, choćby uniemożliwiając prezentowanie dzieł niezgodnych z określoną ideologią religijną. Wykluczenie z przestrzeni publicznej – również w zakresie kształtowania tej przestrzeni – z pewnością jest formą wykluczenia (Abłażewicz-Górnicka, 2013, s. 232).

W perspektywie teorii rywalizacji hierarchii należy uwagę zwrócić na wykluczenie jednostki z hierarchii, do której ta jednostka należała, ale także na wykluczenie mniejszej hierarchii poprzez ograniczenie praw jej członków. Zauważać należy także m.in. kwestie dotyczące zmian na szczycie hierarchii i wpływu tych zmian na przyznawanie lub odbieranie praw danym jednostkom i ich grupom. Skrajnym przypadkiem wykluczenia jest zabicie danej jednostki, jednakże zbudowane jako analogia pojęcie śmierci cywilnej, czy też wygnanie także należą do form eliminujących jednostkę z życia społeczności. Poszczególne zreszzenia mogą pozbawiać jednostkę możliwości brania udziału w ich działalności poprzez pozbawienie członkostwa lub poprzez ograniczenie praw.

Zwrócić należy uwagę na powiązania istniejące między hierarchiami dwóch rodzajów³ – zreszzenia tworzą swoje normy, a systemy norm odnoszą się do członków szeroko rozumianych zreszeń – choćby takich jak tradycyjnie rozumiane państwo. Możliwość posiadania praw tylko przez osoby zajmujące określone miejsce w hierarchii wskazuje nie tylko na znaczenie hierarchii w kontekście zjawiska wykluczenia, ale także rolę norm prawnych, zarówno w budowaniu i utrwalaniu hierarchii, w zakresie wykluczania jednostek, jak i w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu.

Teoria rywalizacji hierarchii wyróżnia dwa sposoby zmiany na szczycie hierarchii – pierwszym jest rewolucja, czyli zmiany zachodzące wewnątrz hierarchii oraz inwazja, dotycząca

³ Według teorii rywalizacji hierarchii, hierarchie dzielą się na zreszzenia i systemy norm.

zajęcia szczytu hierarchii przez inną hierarchię. Zjawiska inwazji przykładowo obejmują procesy związane z zajmowaniem kolonii albo z przyłączeniem organizacji słabszej do silniejszej. Pojęcie rewolucji odnosi się do procesów zachodzących w wielu organizacjach, co niekiedy może przypominać metaforyczny sposób używania tego pojęcia. W kontekście wykluczenia społecznego, zarówno inwazja, jak i rewolucja, często prowadzą do obniżania praw niektórych grup społecznych i przyznawania większych praw innym grupom. Przy znacznym ograniczeniu praw grup dawniej uprzywilejowanych mogą pojawiać się typowe symptomy wykluczenia społecznego rozumianego w szeroko przyjęty sposób – czyli bieda i brak udziału w życiu społecznym – jednakże dostrzegać należy także inne warianty dotyczące działań wobec przedstawicieli dawnych grup uprzywilejowanych – od ich zabijania do przekazywania im określonych przywilejów materialnych w zamian za ograniczenie praw politycznych.

5. Wykluczenie zdolnych i sfera edukacji

Z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii szczególnie interesujące jest zjawisko wykluczania jednostek zdolnych. Wynikające z obawy o dokonanie rewolucji – rozumianej jako zmiana na szczycie hierarchii – zwalczanie konkurencji może przybierać różne formy, od rozpuszczania plotek, czy też pomijania przy rozdzielaniu nagród, aż do ludobójstwa. Zwykle uważa się, że nie tyle obojętność, co poniżenie jednostek i grup jest sposobem pozbawiania ich praw (Herrmann, 2011, s. 133).

Często takie „wykluczanie zdolnych” obejmuje jednak pomijanie tych osób w relacjach medialnych⁴ (Zbyrad, 2013, s. 96), czy w opracowaniach naukowych. Zauważyć przy tym należy, że konkurowanie pomiędzy ambitnymi czy też zdolnymi jednostkami w danej dziedzinie, nie musi obejmować zjawiska zwalczania jednostek położonych niżej przez jednostki zajmujące najwyższe miejsca w tej samej hierarchii, ale jest w wielu wypadkach spotykane w konkurencji pomiędzy jednostkami zajmującymi nawet równorzędne pozycje w danej hierarchii.

Wykluczenie zdolnych wynika przede wszystkim z kompleksów jednostek zajmujących najwyższe stanowiska w danej hierarchii. Przeciwdziałanie takiemu wykluczeniu lub jego skutkom może polegać zarówno na dążeniu do wybierania na najwyższe stanowiska osób posiadających jak najlepsze cechy charakteru, na jak najlepszym przygotowaniu grup przeznaczonych do zajmowania wysokich stanowisk, ale także na budowaniu określonych wentyli bezpieczeństwa – takich jak podział władzy, czy nawet w formie instytucji błazna. Dodatkowo sposobem na uniknięcie podejmowania wobec zdolnych jednostek działań skrajnych jest zapewnienie należytej autonomii uniwersytetów czy innych hierarchii w pewien sposób odizolowanych od hierarchii władzy w kraju. Zauważyć należy, że omawiane wykluczenie zdolnych prowadzi do obniżania jakości kadr, poprzez wyeliminowanie jednostek kompetentnych z działań zbiorowości działającej w danej dziedzinie, bądź poprzez nieodpowiednie wykorzystanie wiedzy i umiejętności tych jednostek.

Należy zastanowić się, na ile zjawisko wykluczenia społecznego jest stopniowalne – to znaczy czy tylko wykluczenie związane z przejawami uznawanymi za typowe, takimi jak bezdomność czy bezrobocie – jest wykluczeniem społecznym (Nesterowicz, 2013, s. 29). Mimo że taki właśnie sposób wykorzystania pojęcia wykluczenia społecznego dominuje w literaturze, to moim zdaniem każde wykluczenie ze zrzeszenia jest jakąś formą wykluczenia społecznego.

⁴ Dodać należy, że pojęcie wykluczenia medialnego obejmuje cały szereg zjawisk, odnoszących się nie tyle do bycia pomijanym przez media, co brak dostępu do informacji przekazywanych przez media i brak informacji o danej grupie w środkach masowego przekazu.

Mimo dalszej przynależności do aktywnej czy nawet uprzywilejowanej części społeczeństwa, brak możliwości udziału w aktywnościach danej hierarchii pozbawia jednostkę wielu relacji społecznych (Pedwell, 2016, s. 14). Szerokie znaczenie wykluczenia społecznego z jednej strony tworzy ryzyko utrudnień w komunikacji w badaniach nad zjawiskami przeciwdziałaniu biedzie, bezdomności czy innych problemów dotyczących grup najbardziej pomijanych i pokrzywdzonych, a z drugiej strony wskazuje na podobieństwo zjawisk zachodzących przy wykluczaniu jednostek z różnych hierarchii⁵.

Wykluczenie całej hierarchii odnosi się do przypadków dyskryminacji grup posiadających określone struktury organizacyjne i własne normy, dotyczy zatem dyskryminacji np. ze względu na przynależność do danej grupy etnicznej czy wyznaniowej. Ludobójstwa obejmujące sympatyków określonych ideologii politycznych często nie opierają się na badaniach poglądów przedstawicieli tych grup, tylko na dostrzeganiu ich przynależności do określonej hierarchii (Becker-Pestka i in., 2017, s. 48). Ponadto proces wykluczania całej hierarchii może opierać się na próbach przekonywania całości społeczeństwa o szkodliwości tejże hierarchii, np. poprzez krytyczne jej przedstawianie w ramach procesu edukacji, jak też np. w promowanych opracowaniach historycznych.

Zauważyć przy okazji należy, że zjawisko wykluczenia społecznego dotyczy także pamięci, czy też procesu pisania historii. Wobec pomijanych w kronikach rywali politycznych króla zwykle więcej jest niechęci, niż nawet wobec osób opisanych w sposób krytyczny. Upodabnianie przeciwnika politycznego do tysięcy osób na tyle nieistotnych, aby pisać o nich w kronikach, jest nie tylko formą upokorzenia, ale także wykluczenia. Ponadto eliminacja pamięci o konkurentach lub o ich osiągnięciach służy unikaniu rozważań o potencjalnych innych rozwiązaniach w zakresie ustroju.

Niezwykle ważnym obszarem wykluczenia jest sfera edukacji. Obowiązek szkolny wiąże szerokie rzesze społeczeństwa z procesem edukacji szkolnej, sytuując jednostki pozbawione edukacji szkolnej na marginesie życia społecznego. Z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii edukacja często służy nie tylko nauczaniu jednostki jak wypełniać swoją rolę w ramach hierarchii, ale także wspinaniu się jednostki w ramach hierarchii. Powiązanie pozycji społecznej z edukacją ma charakter wielowymiarowy. Edukacja może być traktowana jako sposób przeciwdziałania niesprawiedliwościom społecznym i wyrównywania szans, ale także może być przejawem umacniania i potwierdzania uprzywilejowania lub jego braku. Poczucie zbędności, wynikające choćby z niedostosowania edukacji jednostki do zapotrzebowania na pracę, z braku celów czy z obojętności otoczenia na losy danej osoby, najczęściej nie staje się podstawą buntu, ale raczej przynosi rezultat w postaci wyłączenia się jednostki z życia społecznego (Bauman, 2004, s. 11).

Literatura

- Abłażewicz-Górnicka, U. (2013). Marginalizacja i wykluczenie społeczne w przestrzeni miejskiej. *Pogranicze. Studia Społeczne*, 22, 231–242.
- Barański, J. (2000). *Samotność i nostalgia – Szkice z filozofii kultury*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Bauman, Z. (2004). *Wasted Lives: Modernity and its Outcasts*. Cambridge: Polity Press.

⁵ Zauważać należy wykluczenie „w bok”, poza hierarchię i wykluczenie „w dół” – na sam spód hierarchii – to drugie obejmuje zagadnienia związane z wykluczeniem społecznym rozumianym w sposób aktualnie używany w dokumentach Unii Europejskiej i w pracach socjologów.

- Becker-Pestka, D., Kubiński, G., Łojko, M. (2017). *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce – wybrane zagadnienia*. Wrocław: Wydawnictwo Exante.
- Bruckert, L., Bestelmeyer, P., Latinus, M., Rouger, J., Charest, I., Rousselet, G.A., Kawahara, H., Belin, P. (2010). Vocal Attractiveness Increases by Averaging. *Current Biology*, 20(2), 116–120. <https://doi.org/10.1016/j.cub.2009.11.034>
- Brüning, C.I. (2017). Insights into the German Interviews of the Kestenberg Archive: Children of Perpetrators and How They Dealt with Their Parents' Actions. W: S.K. Cohen, E. Fogelman, D. Ofer (red.). *Children in the Holocaust and its Aftermath: Historical and Psychological Studies of the Kestenberg Archive* (s. 224–246). New York–Oxford: Berghahn.
- Domeracki, P. (2018). *Horyzonty i perspektywy monoseologii*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Dubois, D., Ordabayeva, N. (2015). Social Hierarchy, Social Status and Status Consumption. W: M.I. Norton, D.D. Rucker, C. Lambertson (red.). *The Cambridge Handbook of Consumer Psychology* (s. 332–367). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutowska, A. (2006). Hikikomori – samotność w XXI wieku. W: P. Domeracki, W. Tyburski (red.). *Zrozumieć samotność – Studium interdyscyplinarne* (s. 217–228). Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Herrmann, S.K. (2011). Social Exclusion – Practices of Misrecognition. W: P. Kaufmann, H. Kuch, C. Neuhäuser, E. Webster (red.). *Humiliation, Degradation, Dehumanization – Human Dignity Violated* (s.133-150). Dordrecht-Heidelberg-Londyn-New York: Springer.
- Hümme, H. (2005). *Künstlerischer Opportunismus in der Malerei und Plastik des Dritten Reiches*. Brunszwik (maszynopis).
- Jedynak, S. (1967). Błąd naturalistyczny, *Etyka*, 2, 289–297.
- Minois, G. (2018). Historia samotności i samotników. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.
- Nesterowicz, R. (2013). Wykluczenie społeczne w dobie kryzysu. W: M. Pokrzywa, S. Wilk, *Wykluczenie społeczne. Diagnoza, wymiary i kierunki działań*, (s. 25–43). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Peace, R. (2001). Social Exclusion: A Concept in Need of Definition?. *Social Policy Journal of New Zealand*, 16, 17–36.
- Pedwell, C. (2016). Transforming habit: revolution, routine and social change. *Cultural Studies*, 31(1), 93–120. DOI: 10.1080/09502386.2016.1206134.
- Rodgers, G. (1995). What is special about a „social exclusion” approach? W: G. Rodgers, C. Gore, J.B. Figueiredo (red.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses* (s.43–56). Genewa: International Institute for Genewa.
- Sorokin, P. (2010). *Social and Cultural Dynamics – A Study of Change in Major Systems of Art, Truth, Ethics, Law, and Social Relationships*. New Brunswick–London: Transaction Publishers.
- Thoreau, H.D. (2010). *Walden, czyli życie w lesie*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Zbyrad, T. (2013). Wykluczenie społeczne a wykluczenie medialne. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Sociologica*, 1, 96–107.

Social exclusion from the perspective of hierarchy competition theory

Summary: Social exclusion can be viewed as an example of depriving an individual of membership in an association or as a significant restriction of rights within a given hierarchy. In this context, social life in a given country can be analysed as not only competition between smaller hierarchies, but also as a hierarchy covering the entire public sphere. The purpose of the article is to indicate the possibility of using the hierarchy competition theory to analyse the issue of social exclusion, shown in different contexts. Social exclusion can also be illustrated by examples taken from various fields of human activity.

Keywords: social exclusion, rivalry, hierarchy, theory, society

JEL codes: I30, Y80

Informacje o autorze

Piotr Szreniawski

ORCID: 0000-0002-3448-0298

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Plac Skłodowskiej 5, 20-31 Lublin
e-mail: szreniawski@poczta.umcs.lublin.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.

Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics

Sugerowane cytowanie:

Barczewska-Dziobek, A. (2020). Prawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W: I. Lipowicz, M. Małecka-Tyszczek (red.). *Ekonomia społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 22–34). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.03>

Prawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Agata Barczewska-Dziobek

Streszczenie: Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, chociaż nie jest prawnie, to jest przedmiotem zadań administracji publicznej. Administracja działająca na rzecz jednostek w ramach swojej funkcji świadczącej, realizuje zadania, których podstawy znajdują się w wielu aktach prawnych, a ich istota wypełnia przedmiotowy zakres pojęcia wykluczenia społecznego. Polskie organizacje pozarządowe w ramach swoich zadań statutowych także prowadzą działalność w zakresach mieszczących się w sferze działania administracji socjalnej. Obie te aktywności są istotne z punktu widzenia interesu jednostek zagrożonych lub podlegających wykluczeniu społecznemu. W obu tych obszarach działań – organów administracji i organizacji pozarządowych – podlegających różnym regulacjom, powinny znajdować się takie, które stanowią podstawę i umożliwiają łączenie potencjałów obu tych sektorów. Wskazać należy, iż w systemie norm prawa administracyjnego istnieje wiele przykładów regulacji, które dają podstawę do podjęcia współpracy w różnych formach prawnych. Artykuł ma charakter opracowania teoretycznego.

Słowa kluczowe: wykluczenie społeczne, administracja świadcząca, organizacje pozarządowe, podstawy współpracy, prawne formy współpracy

Kody JEL: JEL: K23; L30

1. Wprowadzenie

Wykluczenie społeczne – zarówno jako pojęcie, jak i samo zjawisko społeczne stanowi w ostatnim czasie przedmiot zainteresowania i refleksji naukowej ze względu na fakt, iż towarzyszy ono współczesnym społeczeństwom, bez względu na system geopolityczny polityczny. Wykluczenie społeczne uznawane jest za kategorię poznawczą, która pozwala analizować, opisywać oraz wyjaśniać sytuację grup defaworyzowanych. Istnienie nierówności i podziałów związane jest immanentnie z istnieniem społeczeństw, z tego też powodu wykluczenie społeczne stanowi przedmiot zainteresowania polityk publicznych skoncentrowanych na diagnozie i rozwiązywaniu problemów poszczególnych kategorii podmiotów wykluczonych. Działania na rzecz przeciwdziałania bądź też minimalizacji wykluczenia społecznego stanowią przedmiot działalności podmiotów pozarządowych (zob. Polskie Towarzystwo Przeciwdziałania..., 2014). Samoorganizacja społeczeństwa – jako przejaw solidaryzmu silniejszych z gru-

pami wymagającymi wsparcia – ma na celu wsparcie najbardziej potrzebujących w ramach działalności filantropijnej czy charytatywno-opiekuńczej. I ten rodzaj działalności ma najdłuższą tradycję (Leś, 2001). Obecnie w Polsce aktywnie działa 100 tys. organizacji pozarządowych, a około 13% z nich koncentruje swoje działania na edukacji i wychowaniu, 7% działa w sferze usług socjalnych i pomocy społecznej. Adresatami działań podejmowanych przez organizacje są głównie mieszkańcy okolicy i lokalna społeczność (62%), dzieci i młodzież (73%), chorzy i osoby niepełnosprawne (25%) oraz osoby starsze (39%) (Gumkowska i Charycka, 2018).

Działalność państwa oraz organizacji pozarządowych w obszarze wykluczenia społecznego przebiegać może paralelnie, jednakże z punktu widzenia doniosłości tego problemu uzasadnione jest stworzenie podstaw współpracy w ramach przewidzianych prawem instrumentów. Celem badania jest wskazanie najważniejszych z nich oraz omówienie przewidzianych w nich form.

2. Przegląd literatury

Ogólna koncepcja współdziałania organizacji pozarządowych z organami administracji jest od wielu lat przedmiotem opracowań z zakresu nauk społecznych. W kategoriach zjawiska jest ona analizowana z punktu widzenia socjologii. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego analizie poddawane jest istnienie w systemie norm prawnych oraz charakter współpracy pomiędzy organami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi (Blicharz, 2005), a także szczegółowe formy prawne (Blicharz i Boć, 2009). Wśród opracowań odnaleźć można także takie, które tą problematykę ujmują wycinkowo, np. takie, które odnoszą się do form współpracy konkretnej jednostki organizacyjnej administracji (Seredocha, 2013), do wybranych form współpracy (Dolnicki, 2017) lub do wyodrębnionego zagadnienia polityki społecznej państwa (Lipowicz, 2017). Zauważyć należy jednak, iż pomimo licznych opracowań dotyczących tej problematyki, brak jest tych, które odzwierciedlają wyodrębniony przedmiot współpracy – sferę zadań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu.

3. Metoda badawcza

Przyjęta w niniejszym opracowaniu metoda badawcza należy do metodologii nauk prawnych. Nauki prawne charakteryzuje specyficzny dobór metod badawczych w porównaniu do innych nauk społecznych. Jest to związane z koniecznością analizy i wykładni tekstu prawnego i języka. Ponadto badania w zakresie nauk prawnych cechuje niejednorodność ze względu na różnorodność koncepcji ujmowania samego prawa, w tym prawa administracyjnego (Zimmermann, 2012, s. 34). Przyjmując koncepcję prawa administracyjnego jako prawa, które tworzy strukturę organizacyjną i określa zadania administracji oraz innych osób i instytucji działających na rzecz dobra wspólnego, które określa relacje zachodzące pomiędzy tymi podmiotami oraz prawa i powinności podmiotów administrowanych (Stahl, 2000, s. 40), w niniejszym badaniu dokonane zostało wyodrębnienie tych aktów, które określają zadania administracji przedmiotowo zbieżne ze sferami wykluczenia społecznego. Następnie spośród norm ustrojowych zawartych w nich, wskazane zostały właściwe dla zadań organów jednostek administracji samorządowej. Zadania te przytoczone zostały zgodnie z ich ujęciem w języku aktu normatywnego, w tym przypadku zastosowano metodę opisową.

Dodatkowo – w celu pełnej realizacji założenia badawczego – należało przyjąć pojęcie wykluczenia społecznego i dokonać jego uszczegółowienia. Ponieważ nie występuje ono

w języku aktów normatywnych zastosowano ogólną teorię tworzenia pojęć poprzez ich zaczerpnięcie z właściwej dyscypliny – tutaj z nauki socjologii.

4. Prezentacja wyników badań i ich omówienie

Punktem wyjścia do badań szczegółowych w zakresie prawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest ustalenie przedmiotowego zakresu pojęcia wykluczenia w odniesieniu do zadań administracji samorządowej. Pojęcie wykluczenia społecznego w polskiej literaturze skorelowane jest z terminologią zaczerpniętą z języka dokumentów Unii Europejskiej. W ślad za ustaleniami dotyczącymi wyodrębnienia wymiarów tego zjawiska (Becker-Pestka i in., 2017, s. 16–17) przyjąć należy, iż wykluczenie społeczne występuje:

- na płaszczyźnie rynku pracy i zatrudnienia – poprzez istnienie zjawiska bezrobocia i długotrwałych szans na zatrudnienie,
- na płaszczyźnie ekonomicznej – poprzez istnienie ubóstwa,
- na płaszczyźnie kulturowej – poprzez istnienie różnic we wzorcach wraz z dyskryminacją odrębności,
- na płaszczyźnie społecznej – poprzez występowanie zjawiska izolacji,
- na płaszczyźnie instytucjonalnej – wraz z istnieniem ograniczeń w dostępie do usług publicznych oraz
- na płaszczyźnie przestrzennej – poprzez zjawisko podziału i wyodrębniania obszarów zasięgu terytorialnego.

Większość badań dotyczących wykluczenia społecznego oraz programów walki z tym zjawiskiem odnosi się do analizy i przeciwdziałania bezrobociu, analizy ubóstwa i zróżnicowania dochodów, osób niepełnosprawnych, bezdomności, dziedziczenia wykluczenia wśród dzieci, praw społecznych a zwłaszcza praw mniejszości, opieki postpenitencjarnej, przestępczych grup młodzieżowych i subkultur oraz polityki regionalnej (Czapiński, 2014, s. 142).

Wykluczenie społeczne jako termin nie występuje w doktrynie prawa ani też nie ma definicji legalnej. Jest ono raczej kategorią zbiorową opisującą niektóre zadania z zakresu administracji świadczącej, która na podstawie aktów prawnych w ramach swojej funkcji realizuje swoje obowiązki związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem bądź marginalizacją określonych problemów społecznych (Połuszny, 2005, s. 55).

Przegląd aktów prawnych materialnego prawa administracyjnego pozwala wyodrębnić następujące ustawy, które określają zadania administracji publicznej w zakresach przedmiotowych tożsamych z wyżej wskazanymi obszarami wykluczenia społecznego:

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa o promocji..., 2004),
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Ustawa o zatrudnieniu..., 2003),
- ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (u.p.s., 2004),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Ustawa o przeciwdziałaniu..., 2005),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Ustawa o rehabilitacji..., 1997),
- ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości (Ustawa o wychowaniu..., 1982),

- ustawa z dnia 2 stycznia 2006 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Ustawa o mniejszościach..., 2006).

Akty te, określając zadania publiczne organów administracji w tym samorządowej, wskazują jednocześnie określone formy ich wykonywania na właściwych rzeczowo szczeblach administracji samorządowej.

Zadania te mogą być przedmiotem współpracy organów administracji samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, ze względu na istnienie prawnie dopuszczalnych form takiej współpracy, która z jednej strony wynika z zapisów tych właśnie ustaw, z drugiej przedmiotowo jest zbieżna z zakresem kompleksowej regulacji, którą stanowi ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa o działalności..., 2003).

Ustawa ta reguluje zasady współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze tzw. pożytku publicznego. Pod pojęciem pożytku publicznego, a zarazem działalności w tym zakresie, rozumieć należy: społecznie użyteczną działalność statutową organizacji pozarządowych, która zbieżna jest z zakresem zadań administracji publicznej wskazanym w ustawie. Do katalogu publicznych zadań pożytku publicznego ustawodawca zaliczył 34 ich kategorie i nie jest to katalog zamknięty. Można spośród nich wyodrębnić zadania administracji świadczącej odpowiadające zakresem rzeczowym pojęciu wykluczenia społecznego. W tym zawężonym katalogu znajdują się między innymi:

- zadania w zakresie pomocy społecznej, pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej i wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- działalność charytatywna,
- działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- działalność na rzecz integracji cudzoziemców,
- działalność na rzecz osób niepełnosprawnych,
- działalność związaną z promocją zatrudnienia i aktywizacją zawodową osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- działalność na rzecz osób starszych,
- przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym.

Najważniejsze formy prawne współpracy jakie przewidziane zostały w ustawie o działalności pożytku publicznego mają charakter współpracy finansowej i pozafinansowej. Do tych pierwszych zaliczyć należy zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na pokrycie ich kosztów oraz wspieranie realizacji zadań wraz z udzieleniem dotacji na pokrycie części kosztów tych zadań. Formy pozafinansowej współpracy obejmują tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym oraz konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych odnoszących się do dziedzin działalności statutowej tych organizacji. Obowiązek konsultacyjny dotyczy także wszystkich innych projektów aktów normatywnych przygotowywanych na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego, które przedmiotowo odnoszą się do sfer zadań publicznych w zakresie pożytku publicznego.

Zwrócić należy też uwagę na istnienie obowiązku tworzenia programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Ich tworzenie podlega okre-

ślonej w ustawie procedurze, w której znaczenie mają konsultacje ich treści z organizacjami pozarządowymi. Szczególne znaczenie dla współpracy ma obowiązek określenia w programie współpracy: zasad i zakresu przedmiotowego współpracy, priorytetowych zadań publicznych, form współpracy, sposobu jego realizacji, środków publicznych przeznaczonych na zlecenie zadań, a także ustalenie sposobu powołania i zasad działania komisji konkursowych.

Inną formą pozafinansowej współpracy jest tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczo-inicjatywnym, lub powoływanie rad pożytku publicznego. Rady te jako organy konsultacyjno-doradcze mogą być tworzone na szczeblu regionalnym i lokalnym przy organach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa przewiduje zachowanie określonego parytetu członkostwa w radach pożytku publicznego – udział przedstawicieli organizacji pozarządowych musi wynosić co najmniej połowę członków rad. Szczegółowy zakres działania ciał doradczych określają przepisy prawa miejscowego. Należy zauważyć, że powyższe formy współpracy znajdują odzwierciedlenie w przepisach materialnego prawa administracyjnego odnoszących się do zadań w zakresie wykluczenia społecznego, z drugiej strony brak tego odzwierciedlenia nie przesądza o nieistnieniu podstaw prawnych współpracy w tych dziedzinach zadań publicznych. Dla unaocznienia tego poniżej omówiono wybrane regulacje.

Przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (u.p.s., 2004), określają, iż 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. Podmiotami zobowiązanymi do organizacji działań w zakresie pomocy społecznej są organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Podmiotami pomocy społecznej są jednostki i rodziny, celem zaś – ich wsparcie w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb oraz umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadania pomocy społecznej mają na celu udzielanie wsparcia i dążenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (Sierpowska, 2012). Omówienie szczegółowego ich zakresu oraz kompetencji organów przekracza ramy niniejszego opracowania, dlatego zostanie to pominięte. Dla analizowanego problemu badawczego znaczenie ma natomiast fakt, iż zadania w zakresie pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą być wykonywane w formach wsparcia finansowego oraz w formach niefinansowych. Przykładowo obowiązkowe zadania gminy obejmują: wypłacanie zasiłków okresowych i celowych, ale także:

- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka,
- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,
- praca socjalna,
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych,
- dożywianie dzieci,

- sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym,
- pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

Do obowiązkowych zadań własnych samorządu powiatowego realizowanych w formach pozafinansowych należy:

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami,
- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa,
- pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się,
- pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy,
- prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach.

Do zadań samorządu województwa należy m.in.:

- opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami,
- rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska,
- diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie,
- inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej,
- koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie.

Ze względu na charakter tych zadań i brak zastrzeżeń co do wyłączności kompetencji organów administracji samorządowej, zadania te, zgodnie z regulacjami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, mogą być przedmiotem współpracy, w formach w niej przewidzianych.

Przepisy dotyczące promocji zatrudniania i instytucji rynku pracy (Ustawa o promocji..., 2004) odnoszą się podmiotowo do osób bezrobotnych. Normy ustawowe nakładają na organy administracji liczne obowiązki, w tym tworzenia i utrzymywania publicznych służb zatrudnienia oraz określają zakres ich zadań, a także szczegółowe ich formy.

W odniesieniu do realizowanego celu badania wyodrębnić spośród nich należy takie, które stanowić mogą płaszczyznę współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Są to normy kształtujące obowiązek corocznego opracowania przez samo-

rząd wojewódzki regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, który w powiązaniu z Krajowym Planem Działań, strategią rozwoju województwa oraz strategią regionalnej polityki społecznej określać winien priorytetowe grupy bezrobotnych i osób wymagających wsparcia – po zasięgnięciu opinii samorządów powiatowych wchodzących w skład województwa, wojewódzkiej rady dialogu społecznego oraz innych instytucji dialogu społecznego. Instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy – zgodnie z omawianymi przepisami – są: związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe, które wśród swoich zadań statutowych realizują również te dotyczące promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Do zadań samorządu wojewódzkiego w zakresie promocji zatrudnienia należy zatem określanie i realizacja regionalnej polityki, która dokonywać się ma we współdziałaniu z powiatowymi urzędami pracy. Natomiast do zadań samorządu powiatowego należy opracowywanie i realizacja programów promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, będącego częścią powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Przepisy nie nakładają na gminy obowiązków realizacji zadań w zakresie promocji zatrudnienia, niemniej jednak stanowią one część systemu polityki jako podmioty powiązane więziami współdziałania, np. poprzez włączenie w realizację tzw. projektów pilotażowych, lub poprzez powierzenie im zadania w zakresie prowadzenia punktów informacyjnych.

Kolejne analizowane normy, tj. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Ustawa o zatrudnieniu..., 2003) odnoszą się w swoim zakresie podmiotowym do katalogu osób znajdujących się w grupach „podlegających lub zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Przepisy ustawy stosuje się w szczególności do bezdomnych, uzależnionych od alkoholu, uzależnionych od narkotyków, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców oraz osób niepełnosprawnych.

Działania na ich rzecz są prowadzone poprzez tworzenie i działalność centrów integracji społecznej – instytucji realizującej reintegrację zawodową i społeczną. Zgodnie z ustawową definicją przez reintegrację społeczną rozumie się działania (także o charakterze samopomocowym), których celem jest odbudowanie i podtrzymanie u osoby umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Przez reintegrację zawodową rozumie się działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. Centrum może być zakładane przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty, które na podstawie odrębnych przepisów mogą prowadzić działalność pożytku publicznego. Centrum Integracji Społecznej świadczy usługi kształcenia umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych, nabywania umiejętności zawodowych oraz przyuczenia do zawodu, przekwalifikowania lub podwyższania kwalifikacji zawodowych. Prowadzi ono także naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, czy też umiejętność racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi. Inną formą organizacyjną, której tworzenie przewidują omawiane przepisy jest Klub Integracji Społecznej, który może być tworzony przez gminy, organizacje pozarządowe oraz podmioty działające na rzecz pożytku publicznego.

Kolejne przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Ustawa o przeciwdziałaniu..., 2005), określają zadania jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z przepisami o pomocy społecznej. Do zadań własnych gminy należy w szczególności tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie m.in. poprzez opra-

cowanie i realizację gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, a także prowadzenie poradnictwa i interwencji poprzez działania edukacyjne. W podobny sposób określa się zadania samorządu powiatowego, z tym że powiat zobowiązany jest także do opracowania i realizacji programów służących działaniom profilaktycznym, mających na celu udzielenie specjalistycznej pomocy (w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie). Natomiast do zadań własnych samorządu województwa należy, prócz opracowania i realizacji odpowiednio wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, także inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań oraz organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

Przepisy te przewidują możliwość tworzenia w gminach tzw. zespołów interdyscyplinarnych, w skład których mogą wchodzić przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz organizacji pozarządowych. Zadaniem tych zespołów jest organizowanie działalności w obszarze profilaktyki, zapobiegania i przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz pomocy osobom, które tej przemocy doświadczają (Spurek, 2019).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób (Ustawa o rehabilitacji..., 1997) podmiotowo odnosi się do osób niepełnosprawnych. Zgodnie z przyjętymi w ustawie określeniami rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Natomiast celem rehabilitacji zawodowej jest ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy. Rehabilitacja społeczna z kolei, ma na celu umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym poprzez wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej, wyrabianie w niej umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych, likwidację barier (architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji), czy też kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi.

Z tego ujęcia wynika, że na pojęcie rehabilitacji składa się szereg przedsięwzięć o charakterze organizatorskim oraz szereg usług społecznych. Ze względu na określenie w przepisach podstawowej formy wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, jaką jest uczestnictwo w warsztatach terapii zajęciowej, turnusach rehabilitacyjnych oraz zajęciach klubowych, których organizatorami mogą być fundacje, stowarzyszenia lub przez inne podmioty, wyłania się jasno określony zakres współpracy w realizacji tych zadań. Dodatkowo przepisy przewidują możliwość tworzenia zakładów aktywności zawodowej, w tym przez organizacje pozarządowe.

Do zadań jednostek samorządu terytorialnego (województw i powiatów) realizowanych w ramach ustawy należy:

- opracowanie i realizacja wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych – w odniesieniu do województwa,

– opracowywanie i realizacja, zgodnych z powiatową strategią dotyczącą rozwiązywania problemów społecznych, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie ich rehabilitacji społecznej, zawodowej i zatrudniania oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych – w odniesieniu do samorządu powiatowego.

Organy te mają także obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej tych osób.

Kolejne wyodrębnione przepisy, tj. ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości (Ustawa o wychowaniu..., 1982), formułują ogólny obowiązek współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami społecznymi przy wykonywaniu zadań związanych z ograniczaniem spożywania alkoholu. Ustawa wskazuje także konieczność wspierania przez te organy tworzenia i rozwoju organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Organy publiczne zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji.

Określone w ustawie zadania samorządu województwa realizowane są w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych stanowiącego część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu, określone w Narodowym Programie Zdrowia (Ustawa o zdrowiu..., 2015). Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Ich realizacja prowadzona jest w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia (Ustawa o zdrowiu..., 2015). Przepisy ustawy przewidują, iż zadania te mogą być realizowane przez inną jednostkę wskazaną w tym programie, co oznacza, iż możliwy jest w nich udział organizacji pozarządowych. Zwłaszcza iż jedną z form jest prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej, prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych.

Omawiane aspekty współpracy w zakresie wykluczenia społecznego wymagają także krótkiej prezentacji ustawy z dnia 2 stycznia 2006 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Ustawa o mniejszościach..., 2006). Odnosząc się do przedmiotu analizy zauważyć należy, iż przepisy te określając z jednej strony zakaz dyskryminacji osób należących do mniejszości, z drugiej zaś podkreślają znaczenie integracji społecznej. W tym zakresie kształtowane są obowiązki organów administracji na rzecz poprawy ważnych aspektów życia społecznego osób należących do mniejszości, w szczególności warunków bytowych oraz dostępu do systemu oświaty, rynku pracy, systemu zabezpieczenia społecznego, a także opieki zdrowotnej. Organy władzy publicznej obowiązane są podejmować środki mające na celu pełną i rzeczywistą równość w sferze życia ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego pomiędzy osobami należącymi do mniejszości a osobami należącymi do większości, działania na rzecz ochrony osób będących obiektem dyskryminacji, wrogości lub przemocy ze względu na ich przynależność do mniejszości, a także działania na rzecz umacniania dialogu międzykulturowego. Wynikające stąd zadania, np. w zakresie oświaty, kultury, integra-

cji obywatelskiej i społecznej mogą być realizowane przez system dotacji na rzecz podmiotów spoza administracji publicznej.

Wśród aktów odnoszących się do kwestii współpracy organów administracji publicznej wskazać należy także przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa o zasadach..., 2006), która kompleksowo odnosi się do procedur formułowania aktów polityki zawierających normy planistyczne z udziałem organizacji pozarządowych. Może ona być przedmiotem odrębnego opracowania.

5. Konkluzje

Szczegółowa analiza aktów materialnego prawa administracyjnego kształtującego zadania jednostek samorządu terytorialnego w sferach związanych z zakresem przedmiotowym wykluczenia społecznego oraz formy współpracy tych jednostek z organizacjami pozarządowymi skłania do następujących wniosków.

Podstawową regulacją kształtującą formy prawne współpracy organów administracji z organizacjami pozarządowymi jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ma ona charakter regulacji kompleksowej, bo określając sfery pożytku publicznego grupuje w jednym akcie szeroki katalog przedmiotowy współpracy. Zauważyć jednak należy, iż ustawowo określony katalog sfer pożytku publicznego cechuje brak spójności w zakresie określenia zadań publicznych. Zadania te są uszczegółowione w różnych aktach materialnego prawa administracyjnego, zaś w omawianej regulacji wyliczone zostały w sposób odmienny: np. zadania z zakresu pomocy społecznej wyodrębnione zostały w kilku sferach pożytku publicznego. Najszerszy przedmiotowo zakres sfer pożytku publicznego mieści się w obrębie regulacji ustawy o pomocy społecznej, bowiem w jej ramach znajdują się działania związane z pomocą rodzinie i osobom w trudnej sytuacji życiowej, działalność charytatywna, działania na rzecz niepełnosprawnych, na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, czy na rzecz przeciwdziałania przemocy itp. Zadania o takim charakterze wskazane są w kilku jednostkach redakcyjnych ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak wynika z treści komentarza do tej ustawy: „wyliczenie jest odległe od wymogów wynikających w logiki formalnej (...). Poszczególne punkty są sformułowane na różnym stopniu szczegółowości, wskutek czego mają różną pojemność. (...) Zakres niektórych punktów zachodzi na siebie, co uniemożliwia proste stosowanie wykładni literalnej lub systematycznej” (Izdebski, 2003, s. 34). W konsekwencji rzutuje to na trudność we wskazaniu wyczerpującego katalogu podstaw prawnych współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Podstawy prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu mają charakter rozproszony, znajdują się w wielu aktach określających zadania administracji świadczącej. Przyjęcie na potrzeby prowadzonych analiz kryterium przedmiotowego zakresu pojęcia wykluczenia społecznego w oparciu o ujęcie socjologiczne pozwoliło na wskazanie podstaw prawnych, w których określane są szczegółowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi.

Zauważyć należy wzajemne powiązanie omawianych norm, np. przepisów o pomocy społecznej z przepisami dotyczącymi przeciwdziałania alkoholizmowi, czy rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Z drugiej strony regulacje te w różny sposób ujmują formy współpracy.

Obowiązki nałożone w drodze tych ustaw w większości przypadków wymagają przygotowania określonych programów, ale też normy nie odnoszą się do sposobu ich opracowywania i uchwalania. Posiłkowo należy zatem stosować przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie formy współpracy, jaką stanowią konsultacje. Spośród zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego wyodrębnić można takie zadania, których wykonanie podlegać może procedurze zlecenia organizacjom pozarządowym, z uprzednim zastosowaniem wymogów proceduralnych (np. organizacja turnusów rehabilitacyjnych).

Wszystkie przewidziane w zreferowanych przepisach formy współpracy mają różną postać: współdziałania w formie konsultacji przy uchwalaniu obowiązkowych dokumentów programowych, przekazania wykonania zadania częściowego w formie jego zlecenia lub powierzenia wraz z dotacją, uczestnictwa w pracach organów o charakterze opiniodawczo-doradczym lub inicjatywnym. Można przypuszczać, iż wskazywanie tych form wynika z rangi przedmiotu regulacji (pomoc społeczna), która na wstępie deklaruje konieczność współpracy (współdziałania) pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi, bądź wspierania tych ostatnich. Można także uznać, iż w zależności od doniosłości danego problemu ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie określonej formy współpracy – możliwej do zrealizowania w określonym reżimie prawnym. Gdyby bowiem przyrzeć się procesowi wprowadzania tych form w poszczególne regulacje materialnego prawa administracyjnego z punktu widzenia ich pierwszeństwa, to zauważyć można, iż pojawiały się one zanim przyjęto przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego (Barczewska-Dziobek, 2004, s. 40–42). Tendencja do odrębnego regulowania kwestii poszczególnych form współpracy jest nadal aktualna, co wzmacnia argument o eklektycznym charakterze rozwiązań prawnych.

Zrealizowane badanie stanowi punkt wyjścia dla dalszych badań o charakterze empirycznym, które pozwolić mogą na pogłębienie analiz oraz sformułowanie wniosków co do skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych.

Literatura

- Barczewska-Dziobek, A. (2004). Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. *Roczniki Nauk Prawnych KUL*, XIV/3, 39–66.
- Becker-Pestka, D., Kubiński, G., Łojko, M. (2017). *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce. Wybrane zagadnienia*. Wrocław: Exante Wydawnictwo Naukowe.
- Blicharz, J. (2005). *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Blicharz, J., Boć, J. (red.) (2009). *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Czapiński, J. (2014). Pojęcie wykluczenia społecznego. W: I.E. Kotowska (red.). *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013, Raport tematyczny* (s.141–143). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Czapiński, J., Panek, T. (red.) (2016). *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. Pobrane z: http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf (dostęp 30.04.2020).
- Dolnicki, B. (red.) (2017). *Sposoby realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gumkowska M., Charycka, B. (2018). *Kondycja organizacji pozarządowych. Raport, Klon/Jawor*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor. Pobrane z: <https://api.ngo.pl/media/get/108904> (dostęp: 30.04.2020).
- Izdebski, H. (2003). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*. Warszawa. Pobrane z: http://www.nowytarget.pl/dok/ngo/komentarz_ustawa.pdf (dostęp: 20.05.2020).
- Leś, E. (2001). *Zarys historii dobroczynności i filantropii*. Warszawa: Wydawnictwo Prószyński i Sówka.

- Lipowicz, I. (2017). Przeciwdziałania bezdomności w kontekście dobra wspólnego. *Ekonomia Społeczna*, 2, 7–15. <https://doi.org/10.15678/ES.2017.2.01>.
- Polskie Towarzystwo Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu. (2014). Pobrane z: <https://ngo.krakow.pl/2974,org,521,artykul,organizacja.html> (dostęp: 20.05.2020).
- Posłuszny, J. (2005). Istota i cechy administracji świadczącej. *Administracja – teoria, dydaktyka, praktyka*, 1, 55–67.
- Seredocha, I. (2013). Formy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na przykładzie miasta Elbląg. *Zarządzanie publiczne*, 4(24), 459–474. DOI: 10.4467/20843968ZP.13.037.1742
- Sierpowska, I. (2012). *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Spurek, S. (2019). *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, wyd. IV. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stahl, M. (red.) (2000). *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Diffin.
- Ustawa dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2019, poz. 688.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, Dz. U. z 2017 r. poz. 2237.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2019, poz. 1507.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2020, poz. 176.
- Ustawa z dnia 2 stycznia 2006 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. 2017, poz. 823.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2019, poz. 1482.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości, Dz.U. 2019, poz. 2277.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2020, poz. 426.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2020, poz. 218.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658.
- Zimmermann, J. (2012). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Lex a Wolters Kluwer bussines.

Legal forms of cooperation between local public administration and non-governmental organizations in counteracting social exclusion.

Summary: Counteracting social exclusion, although it is not legally binding, is the subject of public administration agenda. The administration, acting for the benefit of individuals, as part of its rendering function, performs tasks which foundations lie in many legal acts, and which essence addresses social exclusion. As part of their statutory tasks, Polish NGOs operate in areas that fall within the sphere of social administration. Both of these activities are important from the point of view of the interest of individuals at risk or subject to social exclusion. In their areas of activity – administrative bodies and non-governmental organizations – are subject to different regulations. The focus of this paper is on those regulations which form the basis for effective cooperation and allow combining the potentials of both these sectors. It should be noted that in the system of administrative law there are many examples of regulations that provide the basis for cooperation between various legal forms.

Keywords: social exclusion, providing administration, non-governmental organizations, foundations of cooperation, legal forms of cooperation

JEL codes: K23, L30

Informacje o autorze

Agata Barczewska-Dziobek

ORCID: 0000-0002-7514-9219

Zakład Nauki o Administracji

Instytut Nauk Prawnych Kolegium Nauk Społecznych

Uniwersytet Rzeszowski

Al. Rejtana 16C, 35-959 Rzeszów

Email: adziobek@ur.edu.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.

Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics

Sugerowane cytowanie:

Małysa-Sulińska, K., Kawecka, A. (2020). Zasiłek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej jako forma pomocy społecznej przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu. W: I. Lipowicz, M. Małecka Łyszczek (red.). *Ekonomia Społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 35–47). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.04>

Zasiłek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej jako forma pomocy społecznej przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu

Katarzyna Małysa-Sulińska, Anna Kawecka

Streszczenie: Celem systemu pomocy społecznej jest wsparcie jednostki, a przez to przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Regulacje normatywne w tym zakresie ujęte są w szczególności w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która określa między innymi rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania, a jednym z tych świadczeń jest – przyznawany na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej – zasiłek celowy. W artykule podjęto rozważania czy zasiłek celowy jest świadczeniem stanowiącym skuteczne narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W związku z tym przedstawiono i poddano analizie regulacje normatywne determinujące przyznanie i kształt tego świadczenia. Analiza ta prowadzi do wniosku, że funkcjonująca w polskim systemie prawnym instytucja zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej może być postrzegana jako skuteczny mechanizm przeciwdziałający wykluczeniu społecznemu.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, wsparcie finansowe obywateli przez państwo, przeciwdziałanie ubóstwu, zasiłek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, świadczenie o charakterze pieniężnym

Kody JEL: J65; H55

1. Wprowadzenie

Polski ustawodawca deklaruje potrzebę istnienia systemu pomocy społecznej mającego na celu: zapewnienie osobom i rodzinom wsparcia w przewyciężeniu trudnej sytuacji, jakiej nie są w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, umożliwienie osobom i rodzinom życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, zapewnienie dochodu na poziomie interwencji socjalnej dla osób nie posiadających dochodu lub o niskich dochodach, w wieku poprodukcyjnym i osób niepełnosprawnych, zapewnienie profesjonalnej pomocy rodzinom dotkniętym skutkami patologii społecznej, doprowadzenie osoby i rodziny otrzymujące pomoc społeczną do życiowego usamodzielniania, integrowanie ze środowiskiem osób wykluczonych społecznie, a także stworzenie sieci usług socjalnych adekwatnych do potrzeb w tym zakresie (zob. Uzasadnienie, 2003; Sierpowska, 2008, s. 7 i nast.). Regulacje normatywne w tym zakresie ujęte są w szczególności w ustawie z dnia 12 marca 2004 r.

o pomocy społecznej (w dalszej części przywoływana jako u.p.s.), która określa między innymi rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania (u.p.s., art. 1).

Jedną z form pomocy społecznej jest przyznawanie i wypłacanie świadczeń przewidzianych w u.p.s. (art. 15 ust. 1 pkt 1), a do świadczeń pieniężnych, o których mowa w tej ustawie zalicza się między innymi zasiłek celowy (tamże, art. 36 pkt 1 lit.). Zauważenia przy tym wymaga, że ustawodawca przewiduje wyjątek od zasady pieniężnego charakteru tego świadczenia, wskazując, że przedmiotowy zasiłek może być przyznany w formie – będącego świadczeniem niepieniężnym (tamże, art. 36 pkt 2 lit b) – biletu kredytowanego (tamże, art. 39 ust. 4). Zasiłek celowy może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej (tamże, art. 39 ust. 1), a w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu (tamże, art. 39 ust. 2). Nadto – osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – zasiłek celowy może być przyznany na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne (tamże, art. 39 ust. 3).

W świetle Konstytucji uzasadnione jest przyjmowanie w ustawodawstwie zwykłym ochrony nakierowanej na ochronę godności człowieka przed jego wykluczeniem społecznym (Wyrok TK z 22.05.2013, s. 42). Polityka państwa realizowana w formie pomocy społecznej ma przeciwdziałać między innymi ubóstwu tak jednostki, jak i rodziny, a w związku z tym – związanemu z ubóstwem – wykluczeniu społecznemu. Podkreślenia wymaga przy tym, że wykluczenie społeczne nie jest tożsame z ubóstwem, choć ubóstwo jest tym czynnikiem, który najczęściej powoduje wyłączenie jednostki z uczestniczenia w życiu społecznym (Golinowska i Broda-Wysocki, 2005, s. 42). Wykluczenie obejmuje bowiem wszystkie te przypadki, gdy dana osoba nie może – z uwagi nie na wewnętrzne przekonanie, ale czynniki znajdujące się poza jej kontrolą – uczestniczyć w określonym obszarze życia społecznego (np. gospodarczego, kulturowego, politycznego, zawodowego) (Małecka-Łyszczek, 2017, s. 411). Jako przykład – determinowanego ubóstwem – wykluczenia społecznego można wskazać brak możliwości pobierania edukacji na wysokim poziomie z uwagi na niedostępność pewnych dóbr np. komputera, książki czy innych materiałów niezbędnych do jej prawidłowego prowadzenia.

Rozważenia wymaga zatem, czy zasiłek celowy jest świadczeniem stanowiącym skuteczne narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Celem niniejszego tekstu jest więc przedstawienie i analiza regulacji normatywnych determinujących przyznanie i kształt tego świadczenia, które – w założeniu ustawodawcy – stanowić ma jedną z form wsparcia osób w trudnej sytuacji, jakiej nie są w stanie pokonać wykorzystując własne zasoby i możliwości, stanowiąc jednocześnie gwarancje życia tych osób w warunkach odpowiadających godności człowieka. Godność człowieka jako wartość i zasada konstytucyjna, ale i odrębne prawo podmiotowe, zakłada okazywanie przez władzę szacunku, respektu dla człowieczeństwa, jak i aktywne działanie na rzecz godności człowieka samej władzy publicznej, a to ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jednocześnie godność człowieka jest nadal obdarzana zbyt małą uwagą, traktowana bardziej jako uroczysta deklaracja niemająca praktycznego przełożenia na codzienne prawa i obowiązki milionów ludzi (Lipowicz, 2013, s. 42). Dlatego w treści artykułu przedstawiono postępowanie w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, zwracając w szczególności uwagę na formy jego wszczęcia, czynności podejmowane w toku tego postępowania, a także rozstrzygnięcie jakie może zostać podjęte w sprawie. Analiza tych przepisów, poparta stosownym orzecznictwem, umożliwia

bowiem odpowiedź na pytanie czy funkcjonująca w polskim systemie prawnym instytucja zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej w praktyce jest skutecznym narzędziem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

2. Podjęcie postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej

Zgodnie z regulacją ujętą w przepisach u.p.s. świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (u.p.s., art. 102 ust. 1), przy czym pomoc społeczna może być udzielana również z urzędu (tamże, art. 102 ust. 2). Oznacza to, że postępowanie w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej może być podjęte albo na wniosek, albo z urzędu.

Wszczęcie postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej może zatem nastąpić na wniosek osoby zainteresowanej czyli osoby fizycznej, która wymaga wsparcia w ramach systemu pomocy społecznej. Zgodnie z ogólnymi regulacjami kodeksowymi osoba taka może samodzielnie występować w przedmiotowym postępowaniu wyłącznie wówczas, gdy ma zdolność do czynności prawnych (Wróbel, 2020, s. 247; Romańska, 2015, s. 225 i n; Matan, 2010, s. 311 i nast.). W innym przypadku w jej imieniu występuje przedstawiciel ustawy (Wróbel, 2020, s. 248; Romańska, 2015, s. 225 i nast.; Matan, 2010, s. 329 i nast.). Dopuszczalne jest także, aby wniosek w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej złożył pełnomocnik strony (Wróbel, 2020, s. 272 i nast.; Romańska, 2015, s. 225 i nast.; Matan, 2010, s. 385 i nast.). Wniosek taki może być wniesiony w każdej z form wskazanych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a., art. 63, par. 1). Oznacza to, że dopuszczalne jest wniesienie takiego wniosku pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W przepisach u.p.s. nie ujęto wymagań szczególnych względem wniosku o przyznanie zasiłku celowego. Oznacza to, że wniosek taki podlega regulacji ogólnej ujętej w k.p.a., a w związku z tym powinien zawierać wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie (k.p.a., art. 63, par. 2). Poprzez wskazanie osoby, od której wniosek pochodzi należy rozumieć podanie jej imienia i nazwiska, a pod pojęciem adresu osoby wnoszącej rozumieć należy adres zamieszkania, pobytu bądź do korespondencji (Wyrok WSA w Warszawie z 26.09.2017). W orzecznictwie wskazuje się bowiem, iż adresem wnioskodawcy jest miejsce, w którym będzie możliwe, zgodnie z jego wolą, doręczenie pism urzędowych (Wyrok WSA w Gdańsku z 22.09.2010). Treść wniosku o przyznanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej stanowi podstawę ustalenia, jakiego świadczenia dotyczy żądanie. Na właściwym organie ciąży zatem obowiązek stwierdzenia jak i czyją niezbędną potrzebę bytową ma zaspakajając wnioskowany zasiłek celowy (Wyrok WSA w Poznaniu z 29.05.2018). Wniosek wyznacza bowiem granice sprawy podlegającej rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w drodze decyzji. Konsekwencją wszczęcia postępowania na wniosek jest więc związanie organu administracyjnego zakresem zgłoszonego żądania, co oznacza, że nie może on samodzielnie ustalić jego treści, ani też prowadzić postępowania administracyjnego i wydać rozstrzygnięcia w innym przedmiocie czy zakresie, niż wynika to z treści złożonego wniosku (Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.05.2019). Podkreślić wymaga też,

że organ właściwy w sprawie nie jest również uprawniony do narzucania wnioskodawcy treści żądania niezgodnego z jego wolą (Wyrok WSA w Opolu z 13.05.2014). Nadto wniosek wniesiony pisemnie powinien zostać podpisany przez wnoszącego (k.p.a., art. 63, par. 3 zd. 1). Przez podpis rozumie się przy tym napisany lub uwierzytelniony znak ręczny i tylko taki może być kwalifikowany jako spełniający wymagania formalne co do treści podania. Nie może więc być on zastąpiony podpisem mechanicznym (Wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2017; Wyrok WSA w Warszawie z 11.08.2011; Wyrok WSA w Łodzi z 23.10.2008). Gdy wniosek składa osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu (k.p.a., art. 63, par. 3 zd. 2). Natomiast wniosek o przyznanie zasiłku celowego wniesiony w formie dokumentu elektronicznego – poza wskazanymi powyżej wymaganiami określonymi w art. 63 par. 2 k.p.a. – powinien być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniany w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej (k.p.a., art. 63, par. 3a, pkt 1), a nadto zawierać adres elektroniczny wnoszącego (k.p.a., art. 63, par. 3a pkt 3). Wymóg złożenia podpisu przez wnioskodawcę obejmuje również przypadki, gdy wniosek o przyznanie zasiłku celowego został złożony ustnie do protokołu, przy czym w takim przypadku protokół powinien nadto zostać podpisany przez pracownika, który go sporządził (k.p.a., art. 63, par. 3a zd. 1). Jeśli zaś wniosek o przyznanie zasiłku celowego jest składany telegraficznie lub za pomocą telefaksu brak jest uzasadnienia dla kierowania pod adresem wnioskodawcy obowiązku jego podpisania (Wróbel, 2020, s. 381 i nast.; Romańska, 2015, s. 448; Łaszczyca, 2010, s. 529).

Postępowanie w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej może zostać zainicjowane również na wniosek innej osoby czyli dowolnej osoby fizycznej, a to np.: pracownika socjalnego, nauczyciela, lekarza, sąsiada. Może to nastąpić jednak wyłącznie za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, przy czym zgoda taka powinna być wyrażona w sposób jasny i jednoznaczny, a nie dorozumiany i powinna być utrwalona w aktach postępowania (Nitecki, 2012, s. 152). Wskazuje się przy tym, że postępowanie takie jest wszczętym na wniosek, a nie z urzędu (Sierpowska, 2014, s. 408 i nast.). Podkreślenia wymaga jednak, że osoba trzecia, która zainicjowała postępowanie w sprawie przyznania zasiłku celowego nie zyskuje statusu strony w tym postępowaniu, gdyż z żądaniem wszczęcia postępowania nie można utożsamiać interesu prawnego, a stroną – jak wynika z regulacji art. 28 k.p.a. – jest ten, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym podnosi się jednak, że odformalizowane działanie tzw. innej osoby w imieniu zainteresowanego odnosi się do całości postępowania prowadzonego z jej wniosku, co oznacza, że obejmuje również postępowanie odwoławcze w sprawie przyznania zasiłku celowego (Wyrok WSA w Gliwicach z 22.07.2014). Prezentowane jest również stanowisko przeciwne, a to takie, że osoba trzecia ma tytuł do występowania we własnym imieniu na rzecz strony, lecz wyłącznie w początkowym stadium tego postępowania czyli podczas jego wszczynania (Maciejko, 2013, s. 362).

Nadto postępowanie w sprawie zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej może zostać podjęte z urzędu, co oznacza, że jego wszczęcie następuje w wyniku własnej inicjatywy właściwego organu (k.p.a., art. 61 par. 2). Podjęcie postępowania w sprawie stanowi wówczas konsekwencję powzięcia przez organ informacji o takim stanie faktycznym, który uzasadnia wydanie rozstrzygnięcia w sprawie przyznania przedmiotowego świadczenia. Wszczęcie postępowania z urzędu dotyczy w szczególności przypadków, gdy osoba wyma-

gająca wsparcia z uwagi na swoją nieporadność społeczną, czy też niezajomość procedur i przepisów prawa sama nie jest zdolna zainicjować postępowania (Matan, 2003, s. 477 i nast.; Knysiak-Molczyk, 2015, s. 245; Kędziara, 2008, s. 173). W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że udzielenie pomocy z urzędu powinno obejmować w szczególności te przypadki, gdy osoba ubiegająca się o jedno świadczenie nie spełnia wymogów formalnych do jego otrzymania, a spełnia warunki do uzyskania innego świadczenia (Wyrok WSA w Lublinie z 6.03.2018). Podjęcie postępowania z urzędu może być również konsekwencją zgłoszenia właściwemu organowi potrzeby bytowej w formie innej niż – uregulowane w przepisach prawa – złożenie wniosku. W literaturze przedmiotu podnosi się bowiem, że nie jest dopuszczalne telefoniczne wniesienie podania, nawet w sytuacji niecierpiącej zwłoki ze względu na ważny interes wnoszącego (Wróbel, 2020, s. 381). Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż w praktyce działania organów realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej zdarza się, że konieczność przyznania zasiłku celowego zgłaszana jest telefonicznie. Podmioty zainteresowane przyznaniem zasiłku celowego są bowiem często osobami chorymi bądź mającymi problemy z poruszaniem się. W takim przypadku – co dotyczy również zgłoszeń odebranych w formie e-maila – właściwy organ winien rozważyć zasadność wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej.

Zgodnie z ogólną regulacją kodeksową organ administracji publicznej, który z urzędu podjął postępowanie w sprawie, obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie jej nieuzyskania – postępowanie umorzyć (k.p.a., art. 61, par. 2). W przypadku podjętych z urzędu postępowań w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej zgoda taka udzielana jest zazwyczaj przy okazji – przeprowadzanego w toku tego postępowania – wywiadu środowiskowego. Dopuszczenie wszczęcia z urzędu przedmiotowego postępowania nie może oznaczać bowiem, że będzie ono prowadzone wbrew woli strony, nawet wówczas, gdy obiektywnie objęcie osoby pomocą ewidentnie jest potrzebne.

3. Czynności podejmowane w toku postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej

Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w tym również zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, przysługuje – co do zasady – w przypadku spełnienia kryterium dochodowego określonego w przepisach z zakresu pomocy społecznej (Stopka, 2017, s. 116; Sierpowska, 2014, s. 91 i nast.; Maciejko, 2013, s. 80; Lisowski, 2019, s. 37 i nast.), przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2–15 u.p.s. lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej (u.p.s., art. 8, ust. 1). Podkreślenia wymaga przy tym, że zasadą jest, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania świadczenia z pomocy społecznej wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wyjątek w tym zakresie obejmuje decyzje o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz – opisane w art. 5a – decyzje w sprawach cudzoziemców (u.p.s., art. 106, ust. 4).

Zasadą jest zatem, że w toku przedmiotowego postępowania obligatoryjnie przeprowadza się rodzinny wywiad środowiskowy (Wyrok WSA w Łodzi z 11.06.2019; Wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2018), którego celem jest ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby, której potrzeba bytowa ma zostać zaspokojona poprzez przyznanie zasiłku celowego (u.p.s., art. 107, ust. 1). Ustalenia w tym zakresie mają bowiem zasadnicze znaczenie dla możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia w zakresie przyznania zasiłku celowego (Wyrok WSA

w Gorzowie Wielkopolskim z 20.11.2019). Rodzinny wywiad środowiskowy – co do zasady – jest podstawowym dowodem w sprawie o przyznanie zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, a osoba zainteresowana powinna współdziałać z organem przy jego sporządzaniu (Wyrok WSA w Szczecinie z 24.10.2019). W oparciu o ustalenia poczynione w jego trakcie dokonywana jest bowiem analiza i ocena sytuacji osoby, której potrzeba bytowa ma zostać zaspokojona poprzez przyznanie zasiłku celowego, a nadto formułowane są wnioski odnośnie koniecznej pomocy, które są podstawą rozstrzygnięcia sprawy (Wyrok WSA w Kielcach z 22.01.2020).

Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w terminie 14 dni roboczych od powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia (Rozporządzenie Ministra Rodziny..., 2016, par. 2, ust.1; dalej jako r.w.ś.), przy czym w sprawach niecierpiących zwłoki wywiad przeprowadza się niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 dni roboczych od powzięcia wiadomości o potrzebie przyznania świadczenia z pomocy społecznej (r.w.ś, par. 2, ust. 2). Podkreślenia wymaga przy tym, że pracownicy socjalni nie muszą zapowiadać przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, gdyż tylko nieobecność osoby, której ma zostać przyznany zasiłek celowy w miejscu zamieszkania uzasadnia zawiadomienie o terminie jego przeprowadzenia (Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.05.2019). Zgodnie z przepisami wywiad ten przeprowadza się bowiem w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby, której potrzeba bytowa ma zostać zaspokojona poprzez przyznanie zasiłku celowego (r.w.ś., par. 2, ust. 3). Oznacza to, że rodzinny wywiad środowiskowy nie może zostać sporządzony w dowolnym miejscu, a to np. w galerii handlowej. Przez miejsce zamieszkania należy bowiem w tym przypadku rozumieć nie tylko daną miejscowość, ale również konkretny budynek i lokal mieszkalny (Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.06.2019a, 14.06.2019b; Wyrok WSA we Wrocławiu, 22.02.2019a, 22.02.2019b). Zaznaczenia wymaga również, iż w przypadku konieczności przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego z osobą ubezwłasnowolnioną, wywiad taki przeprowadza się z jej opiekunem prawnym albo kuratorem, w obecności osoby ubezwłasnowolnionej i w miejscu jej przebywania (r.w.ś, par. 5).

Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny po okazaniu legitymacji, przy czym może to czynić również na potrzeby jednostki organizacyjnej pomocy społecznej z terenu innej gminy (u.p.s., art. 107, ust. 3). Zauważenia wymaga, że przy przeprowadzaniu rodzinnego wywiadu środowiskowego może uczestniczyć drugi pracownik socjalny, a nadto wywiad ten może odbywać się w asyście funkcjonariusza Policji (u.p.s., art. 107, ust 3a). W przypadku gdy osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia przebywa w zakładzie leczniczym, w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, wywiad może przeprowadzić natomiast albo pracownik socjalny zatrudniony w tym zakładzie, albo pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej (r.w.ś., par. 6). Jeśli zaś osoba, u której ma być przeprowadzona aktualizacja wywiadu¹, przebywa w domu pomocy społecznej, wywiad może przeprowadzić pracownik socjalny tego domu (r.w.ś., par. 8).

Osoba, której ma zostać przyznany zasiłek celowy jest zobligowana umożliwić przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Niewyrażenie zgody na jego przeprowadzenie przez osobę ubiegającą się o świadczenie z pomocy społecznej stanowi bowiem podstawę do odmowy przyznania tego świadczenia (u.p.s., art. 107, ust. 4a). Jak wskazuje się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wywiad ten jest nieodzownym elementem postępowania prowa-

1 Aktualizację rodzinnego wywiadu środowiskowego sporządza się – jak wskazano w art. 107 ust. 4 zd. 1 u.p.s. – w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie.

dzącego do wydania decyzji przyznającej lub odmawiającej przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Brak możliwości jego przeprowadzenia uniemożliwia bowiem właściwemu organowi dokonania oceny rzeczywistej sytuacji majątkowej, rodzinnej i bytowej osoby ubiegającej się o świadczenie. Ta obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego wymaga zatem od strony szczególnej aktywności, gdyż – z uwagi na charakter ustaleń odnoszących się do sfery ściśle osobistej – nie można jej zastąpić innymi środkami dowodowymi (Wyrok NSA z 7.03.2017; Wyrok NSA z 19.12.2016; Wyrok WSA w Poznaniu z 2.10.2019; Wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018; Wyrok WSA w Gdańsku z 12.04.2018).

Formularz rodzinnego wywiadu środowiskowego stanowi szczególną formę protokołu, o którym mowa w art. 67 par. 1 k.p.a. i tylko wtedy może być zaliczony do materiału dowodowego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, gdy odpowiada wymogom przepisów prawa (Wyrok NSA z 23.03.2017). Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że kwestionariusz rodzinnego wywiadu środowiskowego – jak wskazano w art. 107 ust. 5e u.p.s. – wypełnia się w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą systemu teleinformatycznego udostępnianego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Podkreślić trzeba, że pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy może domagać się od osoby ubiegającej się o pomoc złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym, przy czym odmowa złożenia oświadczenia jest podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia (u.p.s., art. 107 ust. 5). Ustawodawca określił równocześnie katalog dokumentów, w oparciu o które ustala się sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby, której niezbędną potrzebę bytową ma zaspokoić zasiłek celowy, a zostały one wskazane w art. 107 ust. 5b u.p.s. Zauważenia wymaga przy tym, że jeżeli okoliczności sprawy, mające wpływ na prawo do świadczeń, wymagają potwierdzenia innym – nieujętych w art. 107 ust. 5b u.p.s. – oświadczeniem lub dokumentem, można domagać się takiego oświadczenia lub dokumentu. Podkreślić trzeba, że w aktach sprawy zamiast oryginałów można pozostawić – poświadczone za zgodność z oryginałem przez pracownika socjalnego przeprowadzającego wywiad – kopie dokumentów, o których mowa w art. 107 ust. 5b u.p.s., z wyjątkiem dowodu tożsamości, którego kopii nie wykonuje się (r.w.ś., par. 12, ust. 1). Wskazane powyżej dokumenty mogą być składane również w wersji elektronicznej (tamże, par. 12, ust. 2). W przypadku, gdy o przyznanie świadczenia ubiega się osoba, do której mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, a z uwagi na stan jej zdrowia nie można uzyskać podczas rodzinnego wywiadu środowiskowego wymaganych informacji lub dokumentów, pracownik socjalny odnotowuje ten fakt w kwestionariuszu wywiadu (r.w.ś., par. 4).

Zgodnie z obowiązującym uregulowaniem normatywnym pracownik socjalny, przeprowadzając rodzinny wywiad środowiskowy, bierze pod uwagę indywidualne cechy, sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby samotnie gospodarującej lub osób w rodzinie, mogące mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznawanej im pomocy (r.w.ś., par. 2, ust. 4). Nadto w ramach przeprowadzonego wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny i formułuje wnioski z nich wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy (tamże, par. 2, ust. 5). Oznacza to, że ustalenia poczynione przez pracownika socjalnego w trakcie przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego mają umożliwić podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie zarówno w zakresie możliwości przyznania wnioskowanego świadczenia, jak i jego wysokości. Wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby, której potrzeba bytowa ma zostać zaspokojona poprzez przyznanie zasiłku celowego, ma stwarzać pracownikowi socjalnemu możliwość realnej – opartej o własne spostrzeżenia, a nie wyłącznie na podstawie deklaracji tej osoby oraz przedstawionych przez nią dokumen-

tów na temat zgromadzonego majątku czy uzyskiwanych dochodów – oceny sytuacji bytowej tej osoby, w tym także jej poziomu życia (Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.06.2019c; Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.02.2019b).

Podkreślenia wymaga, że postępowanie w sprawie ustalenia prawa do zasiłku celowego oparte jest na zasadzie oficjalności, a prowadzący je organ jest zobowiązany do wyczerpującego zebrania, a następnie rozpatrzenia materiału dowodowego i rozstrzygnięcia sprawy. Prowadząc postępowanie dowodowe organ dysponuje instrumentami pozwalającymi na weryfikację twierdzeń zawartych w oświadczeniach strony, a nadto ma możliwość przeprowadzania własnych dowodów na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy. Jako dowód w sprawie należy bowiem dopuścić wszystko co może przyczynić się do jej wyjaśnienia i nie jest sprzeczne z prawem, a w szczególności dokumenty, zeznania świadków czy opinie biegłych (k.p.a., art. 75, par. 1). Należy zwrócić uwagę, że – co do zasady – dowody w sprawie ustalenia prawa do zasiłku celowego zbierane są w trakcie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w trakcie którego osoby z którymi jest on przeprowadzany okazują dokumenty na okoliczność ustalonej sytuacji materialnej, zdrowotnej czy też rodzinnej. Gromadząc materiały dowodowe w sprawie organ administracji publicznej winien mieć na względzie, że w postępowaniu administracyjnym stoi na straży praworządności, co zobowiązuje go do powiadomienia organów ścigania o ewentualności popełnienia czynu karalnego zawsze wtedy, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że przedłożone przez stronę dokumenty są fałszywe.

4. Rozstrzygnięcie w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej

Podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej poprzedza dokonana przez właściwy organ ocena zebranego materiału dowodowego w sprawie. Dokonując tej oceny organ może jednym dowodom przyznać przymiot wiarygodności i uznać je za istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, a inne może uznać za niewiarygodne. Możliwe jest zatem stwierdzenie przez organ właściwy w przedmiocie przyznania zasiłku celowego dysproporcji zachodzącej pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu osoby, której potrzeba bytowa ma zostać zaspokojona, a sytuacją majątkową tej osoby. Dysproporcja może wskazywać, że osoba ubiegająca się o świadczenie z zakresu pomocy społecznej ma możliwość samodzielnie przezwyciężyć życiowe trudności. Sytuacja taka dotyczy np. sytuacji, gdy osoba, pomimo niskich dochodów, posiada znaczne oszczędności lub inne zasoby finansowe, wartościowe przedmioty majątkowe czy nieruchomości (Sierpowska, 2014, s. 117 i nast.).

W orzecznictwie wskazuje się, że świadczenia z pomocy społecznej nie są bezwzględnym uprawnieniem przysługującym każdemu, kto wystąpi o taką pomoc. Spośród wielu potrzebujących, wybór najbardziej legitymowanych do pomocy ze środków budżetowych, należy bowiem do organu. Zgodnie z art. 4 u.p.s. osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej, co oznacza, że świadczenia pieniężne z pomocy społecznej powinno zostać przyznawane dopiero w przypadku wykorzystania przez wnioskodawcę własnych zasobów, uprawnień i możliwości (Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018). Celem pomocy społecznej jest bowiem wspieranie, a nie wyręczanie osób i rodzin w ich wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pomoc państwa ma zatem charakter subsydiarny, tj. dopuszcza się interwencję

tylko w takich przypadkach, gdy osoba lub rodzina rzeczywiście nie ma możliwości samodzielnego przezwyciężania trudności życiowych. W sytuacji więc, gdy stan majątkowy osoby, której potrzeba bytowa ma być zaspokojona wskazuje, iż jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby, uzasadniona jest odmowa przyznania wnioskowanego świadczenia (Wyrok WSA w Poznaniu z 31.07.2019; Wyrok WSA w Łodzi z 29.01.2019; Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2014).

Podnieść należy również, że cecha regularności dyskwalifikuje daną potrzebę bytową jako wymagającą zaspokojenia za pomocą środków publicznych. Tylko bowiem element zaskoczenia osoby zainteresowanej biegiem wydarzeń może tworzyć przesłankę niezbędności, o której mowa w art. 39 ust. 1 u.p.s. Powtarzalność powstającej potrzeby bytowej uchyla zatem cechę niezbędności. Skorzystanie więc – poprzez zasiłek celowy na zaspokojenie niezbednej potrzeby bytowej – ze środków publicznych zobowiązuje uprawnionego do samodzielnego zapobiegania powstawaniu analogicznych potrzeb w przyszłości pod rygorem uznania, iż w przyszłości tożsama potrzeba bytowanie będzie miała cechy niezbedności (Maciejko, 2013, s. 177–178).

W odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do zasiłku celowego na zaspokojenie niezbednej potrzeby bytowej zwraca się uwagę na fakultatywny charakter tego świadczenia. Fakultatywny charakter zasiłku celowego oznacza, że organ może, ale nie musi go przyznać w przypadku ustalenia, że występują przesłanki wymienione w art. 39 ust. 1 u.p.s. (Wyrok NSA z 28.04.2020; Wyrok WSA w Krakowie z 7.01.2020). Rozstrzygnięcie w przedmiocie tego zasiłku ma zatem charakter uznaniowy, a w związku z tym organ – po dokonaniu oceny całokształtu sytuacji życiowej, bytowej i majątkowej osoby, której potrzeba ma zostać zaspokojona – może, ale nie musi przyznać, wnioskowanej pomocy (Wyrok WSA w Opolu z 22.10.2019; Wyrok WSA w Poznaniu z 17.10.2019; Wyrok WSA w Szczecinie z 10.10.2019; Wyrok WSA w Gliwicach z 8.08.2019). Nadto w orzecznictwie wskazuje się, że jeżeli organ przyznaje świadczenie pieniężne z pomocy społecznej to jego wysokość determinowana jest wielkością środków finansowych będących w dyspozycji tego organu, które mają stanowić pokrycie na wsparcie wszystkich potrzebujących spełniających ustawowe kryteria do uzyskania pomocy (Wyrok NSA z 6.12.2019; Wyrok WSA w Rzeszowie z 30.10.2019). Żaden przepis u.p.s. nie określa bowiem wysokości zasiłku celowego na zaspokojenie niezbednej potrzeby bytowej, ani też kryteriów ustalenia jego wysokości, pozostawiając w tym zakresie organowi działanie w granicach uznania administracyjnego. W orzecznictwie przyjmuje się, że wyznacznikami ustalania wysokości zasiłku celowego są z jednej strony sytuacja materialna wnioskodawcy i cel, na który zasiłek jest przyznawany, a z drugiej strony – możliwości finansowe organów pomocy społecznej (Wyrok WSA w Łodzi z 12.02.2019; Wyrok WSA w Łodzi z 21.05.2019). Oznacza to, że zasiłek celowy na zaspokojenie niezbednej potrzeby bytowej może zostać przyznany w niższej wysokości niż oczekiwana przez stronę.

Rozstrzygnięcie w sprawie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbednej potrzeby bytowej następuje w formie decyzji administracyjnej (u.p.s., art. 106, ust.1). Decyzją tą – co do zasady – jest albo decyzja o przyznaniu zasiłku celowego, albo decyzja o odmowie przyznania tego zasiłku. Decyzja w przedmiocie przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbednej potrzeby bytowej powinna zawierać elementy określone w art. 107 k.p.a., w tym również uzasadnienie. Uzasadnienie faktyczne decyzji – jak wskazano w art. 107 par. 3 k.p.a. – powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy

prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Wskazać należy zatem, że – jak podnosi się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym – organy administracji publicznej orzekające w sprawach świadczeń z pomocy społecznej powinny w uzasadnieniu decyzji podać konkretnie wysokość kwoty jaką dysponowały na udzielenie danego rodzaju pomocy, jaka kwota została już rozdysponowana i w jakiej wysokości były przyznawane przeciętne świadczenia. Nadto w decyzji winno znaleźć się należyte uzasadnienie – w odniesieniu do konkretnej sytuacji życiowej i majątkowej wnioskodawcy – wysokości przyznanego zasiłku celowego, zwłaszcza jeżeli wysokość przyznanego świadczenia jest bliska minimum. W przypadku wydawania decyzji w ramach uznania administracyjnego, a taką jest decyzja w przedmiocie zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, organy administracji publicznej mają bowiem obowiązek szczególnej dbałości o prawidłowe i wyczerpujące uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia (Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2013).

5. Podsumowanie

Analiza regulacji normujących możliwość przyznania zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej uzasadnia wnioski, że jest to świadczenie, którego istota sprowadza się do usunięcia stwierdzonego deficytu w zakresie konkretnej potrzeby bytowej. Zasiłek celowy nie jest zatem – co podnoszone jest również w orzecznictwie sądownoadministracyjnym – świadczeniem nakierowanym na aktywizację wnioskodawcy w takim znaczeniu, że jego wysokość nie może być determinowana zakresem działań podjętych przez niego w celu zdobycia środków na zaspokojenie danej potrzeby (Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.03.2020). Jednocześnie cecha regularności dyskwalifikuje daną potrzebę bytową jako wymagającą zaspokojenia za pomocą środków publicznych, gdyż wyłącznie element zaskoczenia osoby zainteresowanej biegiem wydarzeń może tworzyć ustawową przesłankę niezbędności danej potrzeby. To zaś oznacza, iż zasiłek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej z założenia jest świadczeniem jednorazowym przyznawanym w szczególnych okolicznościach, których wnioskodawca nie mógł przewidzieć. Zauważenia wymaga przy tym, że dopuszczalne jest, a w praktyce stanowi to raczej regułę, zaspokajanie w formie zasiłku celowego więcej niż jednej potrzeby osoby zainteresowanej. To zaś oznacza, że świadczenie to może znacząco zmienić sytuację osoby potrzebującej. W konsekwencji np. przyznania zasiłku celowego na zakup komputera następuje istotna zmiana sytuacji osoby zainteresowanej w zakresie dostępu do oferty edukacyjnej, gdyż narzędzie to często jest niezbędne do jej prowadzenia. Zapewnienie zatem dostępu do dobra jakim jest komputer oznacza w tym przypadku, iż zasiłek celowy stanowi skuteczne narzędzie w walce z wykluczeniem społecznym w obszarze dostępu do lepszej edukacji.

Analiza przepisów regulujących przyznanie zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej uzasadnia zaś twierdzenie, iż tryb w jakim przyznawane jest to świadczenie – choć przyjmuje postać sformalizowanego postępowania jurysdykcyjnego – uwzględnia ewentualne ułomności osoby znajdującej się w niezbędnej potrzebie bytowej. Mając bowiem na uwadze, że osoby potrzebujące wsparcia w tej formie często są przewlekle chore, niepełnosprawne, czy niezaradne, ustawodawca dopuścił możliwość uruchomienia postępowania w przedmiotowej sprawie nie tylko na wniosek osoby zainteresowanej, ale także z inicjatywy osoby trzeciej, jak również z urzędu. Nadto aktywność osoby zainteresowanej w postępowaniu w przedmiocie przyznania zasiłku celowego sprowadza się w zasadzie do współdziałania z pracownikiem socjalnym przeprowadzającym rodzinny wywiad środowiskowy, a współ-

praca w tym zakresie ogranicza się do rzetelnego przedstawienia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz okazania wymaganych dokumentów. Korzystnie ocenić należy również przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie dotyczące wysokości przyznanego zasiłku celowego. Wysokość wnioskowanego świadczenia jest determinowana bowiem zarówno ustaleniami poczynionymi przez pracownika socjalnego w trakcie rodzinnego wywiadu środowiskowego, jak również wielkością środków finansowych będących w dyspozycji danego organu. Podejmowanie przez organ rozstrzygnięcia w granicach uznania administracyjnego ma stanowić zatem gwarancję, że organ – w granicach budżetu jakim dysponuje – udzieli wsparcia każdej z osób potrzebujących, choć wsparcie to może być niższe niż oczekiwane. W rezultacie poczynionych rozważań skonstatować należy, iż procedura uzyskania zasiłku celowego ukształtowana została w sposób, który może być postrzegany jako skuteczny mechanizm przeciwdziałający wykluczeniu społecznemu.

Literatura

- Frąckowiak, R., Górna, R., Kopania, R., Krajewski, T., Lisowski, A., Sarna, M., Szochner-Siemieńska, M. (2019). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck.
- Golinowska, S., Broda-Wysocki, P. (2005). Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć. W: S. Golinowska, E. Tarkowska i I. Topińska (red.). *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki* (s. 17–54). Warszawa: IPPIS.
- Jaśkowska, M., Wilbrandt-Gotowicz, M., Wróbel, A. (2020). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kędziora, R. (2008). *Ogólne postępowanie administracyjne*. Warszawa: C. H. Beck.
- Knyśiak-Molczyk, H. (red.). (2015). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lipowicz, I., (2013). *O mądre prawo i wrażliwe państwo*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Łaszczyca, G., Martysz, C., Matan, A. (2010). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom I. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Małecka-Łyszczek, M. (2017). Inkluzja społeczna jako wartość w stanowieniu prawa administracyjnego na szczeblu centralnym. W: J. Zimmermann (red.). *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I (s. 405–418). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nitecki, S. (2012). *Pomoc społeczna: procedury i tryb przyznawania świadczeń*. Wrocław: Gaskor.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz.U. z 2017 r. poz. 1788.
- Sierpowska, I. (2014). *Pomoc społeczna. Komentarz*. Warszawa: WKP.
- Stopka, K. (2017). Wokół pojęcia dochodu w ustawie o pomocy społecznej. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 116–128.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2020 r. poz. 256
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2020 r., poz. 295.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2020 r. poz. 685.
- Uzasadnienie do zgłoszonego przez Radę Ministrów w dniu 4 września 2003 r. projektu ustawy o pomocy społecznej. Pobrane z : www.sejm.gov.pl (dostęp: 20.05.2020).
- Woś T. (red.) (2015). *Postępowanie administracyjne*. Warszawa: Wolter Kluwers.
- Wyrok NSA z 19.12.2016, I OSK 2186/16, LEX nr 2205303.
- Wyrok NSA z 23.03.2017, I OSK 3517/15, LEX nr 2281979.
- Wyrok NSA z 28.04.2020, I OSK 2360/19, LEX nr 2974107.
- Wyrok NSA z 6.12.2019, I OSK 130/19, LEX nr 2865600.
- Wyrok NSA z 7.03.2017, I OSK 2454/16, LEX nr 2271216.
- Wyrok TK z 22 maja 2013, P 46/11, OTK-A 2013 Nr 4.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 12.04.2018, III SA/Gd 35/18, LEX nr 2483819.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 22.09.2010, II SA/Gd 364/10, LEX nr 752471.

Wyrok WSA w Gliwicach z 22.07.2014, IV SA/GI 1022/13, LEX nr 1520784.
Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2014, IV SA/GI 839/13, LEX nr 1476783.
Wyrok WSA w Gliwicach z 8.08.2019, II SA/GI 566/19, LEX nr 2719213.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20.11.2019, II SA/Go 485/19, LEX nr 2745253.
Wyrok WSA w Kielcach z 19.09.2018, II SA/Ke 280/18, LEX nr 2565981.
Wyrok WSA w Kielcach z 22.01.2020, II SA/Ke 891/19, LEX nr 2781929.
Wyrok WSA w Krakowie z 7.01.2020, III SA/Kr 1107/19, LEX nr 2766593.
Wyrok WSA w Lublinie z 6.03.2018, II SA/Lu 1075/17, LEX nr 2560297.
Wyrok WSA w Łodzi z 23.10.2008, III SA/Łd 164/08, LEX nr 510332.
Wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018, II SA/Łd 353/18, LEX nr 2518684.
Wyrok WSA w Łodzi z 11.06.2019, II SA/Łd 314/19, LEX nr 2693095.
Wyrok WSA w Łodzi z 12.02.2019, II SA/Łd 1097/18, LEX nr 2627674.
Wyrok WSA w Łodzi z 21.05.2019, II SA/Łd 1131/18, LEX nr 2676839.
Wyrok WSA w Łodzi z 29.01.2019, II SA/Łd 886/18, LEX nr 2625895.
Wyrok WSA w Opolu z 13.05.2014, II SA/Op 136/14, LEX nr 1474143.
Wyrok WSA w Opolu z 22.10.2019, II SA/Op 288/19, LEX nr 2739300.
Wyrok WSA w Poznaniu z 17.10.2019, IV SA/Po 484/19, LEX nr 2732033.
Wyrok WSA w Poznaniu z 2.10.2019, II SA/Po 334/19, LEX nr 2729684.
Wyrok WSA w Poznaniu z 29.05.2018, II SA/Po 1167/17, LEX nr 2510068.
Wyrok WSA w Poznaniu z 31.07.2019, II SA/Po 122/19, Lex nr 2719183.
Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.03.2020, II SA/Rz 6/20, LEX nr 2864714.
Wyrok WSA w Rzeszowie z 30.10.2019, II SA/Rz 934/19, LEX nr 2748346.
Wyrok WSA w Szczecinie z 10.10.2019, II SA/Sz 1306/17, LEX nr 2742826.
Wyrok WSA w Szczecinie z 24.10.2019, II SA/Sz 520/19, LEX nr 2761963.
Wyrok WSA w Warszawie z 11.08.2011, II SA/Wa 1319/11, Lex nr 1086817.
Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2013, ISA/Wa 1579/13, LEX nr 1406407.
Wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2017, I SA/Wa 346/17, LEX nr 2276508.
Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2018, I SA/Wa 1874/17, LEX nr 2550926.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.05.2019, IV SA/Wr 19/16, LEX nr 2678797.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.06.2019a, IV SA/Wr 151/19, LEX nr 2700087.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.06.2019b, IV SA/Wr 152/19, Lex nr 2700409.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.06.2019c, IV SA/Wr 153/19, LEX nr 2700426.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.05.2019, IV SA/Wr 52/19, LEX nr 2685188.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.02.2019a, IV SA/Wr 301/18, LEX nr 2632983.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.02.2019b, IV SA/Wr 302/18 LEX nr 2632875.

Designated benefit for the satisfaction of basic needs as a form of preventing social isolation

Summary: The purpose of social service is to support the individual, and thus counteracting social isolation. Normative regulations in this regard are covered by the law of social service from the 12th of March 2004, which determines the types of benefits and the rules of impartment. One of those benefits is the designated benefit for basic needs. In the article, the ponderation has been done about if the designated benefit is a successful tool against social isolation. Thereupon, the normative regulations which determine the appropriation and form of this benefit have been analyzed and presented. This analysis concludes that the institution of the designated benefit for basic needs, which functions in the Polish legal system, could be perceived as an effective mechanism that counteracts social isolation.

Keywords: social service, financial support of the citizens by the country, poverty prevention, designated benefit for the necessary satisfaction of needs, –cash benefit

JEL codes: J65, H55

Informacje o autorach**Katarzyna Małysa-Sulińska**

ORCID: 0000-0002-6406-8851

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

ul. Bracka 12, 31-005 Kraków

e-mail: k.malysa-sulinska@uj.edu.pl

Anna Kawecka

SKO w Krakowie

ul. J. Lea 10, 30-048 Kraków

sko@kolegium.krakow.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License

Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.**Małopolska Szkoła Administracji Publicznej****Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.****Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics**

Sugerowane cytowanie:

Miruć, A., (2020). Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej. W: I. Lipowicz, M. Małecka-Łyszczek (red.). *Ekonomia Społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 48–57). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.05>

Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej

Alina Miruć

Streszczenie: Celem opracowania jest uwypuklenie szczególnego charakteru prawnego dowodu, jakim jest wywiad środowiskowy i ukazanie roli pracownika socjalnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej analizując obowiązujące prawo, wybrane orzecznictwo i poglądy doktryny. Szczególną cechą postępowania dowodowego w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest wywiad środowiskowy, zwany także rodzinnym. Stanowiąc istotny element postępowania dowodowego uzależnia dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego. Jawi się też integralną częścią pracy socjalnej jako działalności zawodowej pracowników socjalnych. Rola wywiadu środowiskowego w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego, dowodem, w którym ma miejsce zarówno przenikanie, jak i konfrontowanie ze sobą innych dowodów, m.in. oświadczeń stron, treści dokumentów urzędowych i niekiedy prywatnych, zeznań świadków, czy też wyników oględzin w miejscu pobytu osoby (rodziny) ubiegającej się o pomoc bądź korzystającej z pomocy społecznej.

Słowa kluczowe: wywiad środowiskowy, postępowanie dowodowe, pracownik socjalny, pomoc społeczna, praca socjalna

Kody JEL: J65; J83

1. Wprowadzenie

Aby skutecznie chronić interes indywidualny, wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym poprzedzone jest ustaleniem stanu faktycznego. Rozpoczynając w postępowaniu administracyjnym sprawę o udzielenie pomocy społecznej, organ bada czy zaistniała trudna do przewyżczenia sytuacja życiowa oraz czy zainteresowany może pokonać ją samodzielnie, czy ubiegający się o świadczenie spełnia kryterium dochodowe oraz czy podmiot zainteresowany należy do grupy podmiotów uprawnionych do świadczeń wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (zob. u.p.s., 2004).

Ustalenie stanu faktycznego następuje w postępowaniu dowodowym. Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (zwany dalej k.p.a) nie podaje definicji dowodu, stanowi jedynie, że dowodem jest wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy i nie jest sprzeczne z prawem (k.p.a, 1960).

Szczególnym rodzajem dowodu (rezultatu postępowania dowodowego), i zarazem środkiem dowodowym (czyli czynnością, na podstawie której zostało przeprowadzone postępowanie dowodowe), przewidzianym i uregulowanym w u.p.s. oraz w przepisach wykonawczych jest wywiad środowiskowy (Matan i Nitecki, 2008, s. 11 i nast.). Przeprowadza się go w celu

ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin, świadczeniobiorców pomocy społecznej (u.p.s., 2004, art. 107 ust. 1).

Wywiad jest więc pewnym procesem zachodzącym pomiędzy pracownikiem socjalnym przeprowadzającym go a osobą (rodziną) ubiegającą się o świadczenia. Jako procesowy instrument winien zapobiegać trwałemu wykluczeniu społecznemu. Ukazuje ponadto rolę pracownika socjalnego w procedurze przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.

Celem niniejszego opracowania jest uwypuklenie szczególnego charakteru prawnego dowodu jakim jawi się wywiad środowiskowy oraz ukazanie roli pracownika socjalnego w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej analizując obowiązujące prawo, wybrane orzecznictwa i stanowiska doktryny.

2. Postępowanie dowodowe – wybrane zagadnienia

W sprawach z zakresu pomocy społecznej organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie dowodowe według ogólnych reguł przewidzianych przepisami k.p.a. z uwzględnieniem zmian wynikających z postanowień przepisów szczególnych, zwłaszcza u.p.s. (Miruć, 2010, s. 533–543). W szczególności organy prowadzące postępowanie obowiązane są – stosownie do treści art. 7 k.p.a. – przed wydaniem decyzji w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Postępowanie dowodowe w sprawach dotyczących świadczeń z pomocy społecznej w większości opiera się na dokumentach urzędowych i oświadczeniach stron. Jeżeli prawo nie wymaga urzędowego zaświadczenia określonych faktów lub stanu prawnego, organ prowadzący postępowanie odbiera od strony oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania (k.p.a., 1960, art. 75 par. 2). Jednakże uznanie faktów lub stanu prawnego za udowodnione tylko na podstawie oświadczenia strony budzi wątpliwości, gdyż art. 107 u.p.s. łagodzi wymagania w tym zakresie, gdyż nie odwołuje się do odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, zaś złożenie oświadczeń niezgodnych z prawdą, na podstawie których przyznano pomoc, skutkuje tylko zwrotem świadczenia nienależnie pobranego. Oświadczenia pełnią istotną funkcję na gruncie pomocy społecznej, zwłaszcza gdy chodzi o ustalenie sytuacji osobistej i dochodowej osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia. Przykładem jest rozwiązanie art. 8 ust. 5 pkt. 1 lit. b, u.p.s., zgodnie z którym dochód ustala się na podstawie oświadczenia osoby.

Zgodnie z zasadą oficjalności, na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz zapewnienie możliwości aktywnego udziału strony w postępowaniu. Warto zaznaczyć, że niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu może skutkować wznowieniem postępowania administracyjnego (k.p.a., 1960, art. 145, par. 1, pkt 4).

Organ winien dokonać analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, co nie jest tożsame z oparciem rozstrzygnięcia na wszystkich środkach dowodowych. Organ może uznać niektóre dowody bądź za niewiarygodne lub też nieistotne dla sprawy. W praktyce zebrane dowody mogą bowiem niekiedy wskazywać na dysproporcję pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny starającej się o przyznanie pomocy. Należy wówczas uznać, że nie została spełniona przesłanka do przyznania pomocy, polegająca na zaistnieniu trudnej sytuacji życiowej, której dana osoba (rodzina) nie może pokonać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Istnieje zatem uzasadniona podstawa do odmowy przyznania świadczenia.

Przed wydaniem rozstrzygnięcia organ jest zobowiązany umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań (k.p.a, art. 10, par. 1; art. 81). Co do zasady rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnym następuje w formie decyzji. Zatem przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia z pomocy społecznej powinna być wyrażona w decyzji administracyjnej (Sierpowska, 2007, s. 400-411)

Wśród dowodów wykorzystywanych w ramach postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej dominującą rolę odgrywają dowody z dokumentów. Przy ich pomocy osoby ubiegające się o świadczenie dokumentują sytuację majątkową, a w szczególności wysokość dochodów i wiele innych okoliczności mających znaczenie przy podejmowaniu rozstrzygnięć. Jeśli chodzi o dokumenty prywatne to mogą być one stosowane posiłkowo.

W ramach postępowań prowadzonych w sprawach z zakresu pomocy społecznej szczególne miejsce zajmuje wywiad środowiskowy, który jest nie tylko instrumentem postępowania dowodowego, ale także elementem prowadzonej pracy socjalnej z osobą czy rodziną ubiegającą się o przyznanie świadczenia na podstawie decyzji administracyjnej.

3. Istota i charakter prawny wywiadu środowiskowego

W myśl art. 106 ust. 4 u.p.s. decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, wydaje się obligatoryjnie po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Na podstawie art. 107 ust. 1 u.p.s. wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin zarówno ubiegających się o świadczenia, jak i korzystających z pomocy społecznej, aby ustalić ich sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową.

Jeśli chodzi o szczegółowe podstawy prawne przeprowadzania wywiadu środowiskowego, to należy wskazać rozbudowany art. 107 u.p.s. oraz rozwiązanie wydane na jego podstawie, czyli rozporządzenie wykonawcze. Zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Wywiad środowiskowy składa się na postępowanie wyjaśniające, poprzedzające rozstrzygnięcie każdej sprawy dotyczącej świadczeń z pomocy społecznej przyznawanych w drodze decyzji administracyjnej. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej.

Rozporządzenie w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego daje rozwiązania prawne co do sposobu i terminów przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu, oświadczenia o stanie majątkowym, oświadczenia przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego w postaci elektronicznej oraz wzoru legitymacji pracownika socjalnego.

Wywiad powinien być przeprowadzony zgodnie z par. 2 rozporządzenia w ciągu 14 dni od dnia otrzymania informacji o okolicznościach uzasadniających jego przeprowadzenie (np. od uzyskania wiadomości o konieczności przyznania świadczenia, zdobycia informacji o przemoc w rodzinie). W sprawach niecierpiących zwłoki termin przeprowadzenia wywiadu skraca się do 2 dni. Sytuację osoby i rodziny ustala się w myśl art. 107 ust. 5b u.p.s. w wywiadzie na podstawie licznych dokumentów, m.in.: dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, skróconego odpisu aktu urodzenia dziecka, decyzji właściwego organu w sprawie renty i emerytury, orzeczenia o niepełnosprawności, dowodu otrzymania renty czy

emerytury, zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia, decyzji o przyznaniu uprawnień kombatanckich, decyzji starosty o uznaniu lub odmowie uznania za osobę bezrobotną, oświadczenia o stanie majątkowym.

W myśl rozwiązań par. 5 rozporządzenia, w przypadku konieczności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego z osobą ubezwłasnowolnioną, wywiad przeprowadza się z jej opiekunem prawnym albo kuratorem w obecności osoby ubezwłasnowolnionej i w miejscu jej przebywania. Jeśli osoba ubiegająca się o świadczenie przebywa w placówce leczniczej, to wywiad może przeprowadzić – na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej – pracownik zatrudniony w placówce leczniczej albo pracownik ośrodka pomocy społecznej (zob. Rozporządzenie, 2016, par. 6). Ustawodawca odrębnie określa ustalanie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób lub rodzin poszkodowanych w wyniku sytuacji kryzysowej np. klęski żywiołowej (Rozporządzenie, 2016, par 10 i 11).

Zebrane w czasie wywiadu informacje, oceny i wnioski pracownika socjalnego oraz proponowany plan pomocy osobie lub rodzinie zostają umieszczone w kwestionariuszu. Mamy do czynienia z dwiema instytucjami proceduralnymi, czyli przeprowadzeniem wywiadu i czynnościami wypełnienia kwestionariusza, które należałoby rozdzielić. Zatem wywiad jest sposobem pozyskiwania informacji i zbierania materiału dowodowego w sprawie, natomiast kwestionariusz jest sposobem utrwalenia zebranych informacji, szczególną formą protokołu w rozumieniu art. 67 i 68 k.p.a., mającą na celu uwzględnienie specyficznego charakteru postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Zazwyczaj wywiad przeprowadza się w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby (rodziny). W sytuacji kryzysowej, w okresie epidemii instytucje pomocy społecznej z jednej strony nie mogą zaprzestać swojej działalności pomocowej, z drugiej – bezpośredni kontakt z osobami (rodzinami), które potrzebują pomocy, powinien być ograniczony do sytuacji niezbędnych. Problemem staje się konieczność przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, który zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym do u.p.s. powinien być przeprowadzony w miejscu zamieszkania lub pobytu wnioskującego o pomoc.

Wyjątek zawierają rozwiązania ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Ustawa o zmianie..., 2020). Art. 15o wskazuje, że z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, w szczególności osobie lub rodzinie, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej nie wymaga przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, a ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej może nastąpić na podstawie: rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym oraz dokumentów lub oświadczeń, a także ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc lub też informacji udostępnionych przez podmioty wyliczone w art. 105 u.p.s., np. Policji, ZUS.

Na uwagę zasługuje fakt, że poddanie kwarantannie osoby wnioskującej o pomoc jest jedną z przesłanek rezygnacji z przeprowadzenia wywiadu, gdyż ustawodawca użył zwrotu „w szczególności”. Daje to organom pomocy społecznej możliwość analizy lokalnej sytuacji epidemicznej i możliwość szerszego zastosowania ustawowego wyłączenia.

Wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny. Przy przeprowadzaniu rodzinnego wywiadu środowiskowego może uczestniczyć drugi pracownik socjalny. Wywiad środowiskowy może odbywać się w asyście funkcjonariusza Policji (u.p.s., 2004, art. 107 ust. 3a). Jednakże art. 107 ust. 3 u.p.s. dopuszcza możliwość przeprowadzenia wywiadu przez pracownika

socjalnego na potrzeby jednostki pomocy społecznej z terenu innej gminy. Pożądana wydaje się – w zaistniałej sytuacji – instytucja pomocy prawnej przewidziana w art. 52 k.p.a., w ramach której organ przeprowadzający postępowanie administracyjne może zwrócić się do organu miejsca zamieszkania lub pobytu danej osoby o wezwanie jej do złożenia wyjaśnień, zeznań lub dokonania innych czynności związanych z konkretnym toczącym się postępowaniem.

Pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy może domagać się od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc, złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Odmowa złożenia oświadczenia jest podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia.

Wywiad środowiskowy winien być przeprowadzony na druku przewidzianym przez obowiązujące prawo. Jeżeli wywiad środowiskowy zostanie przeprowadzony nie na urzędowym druku, ale będzie zawierał wszystkie informacje, to będzie należało taki wywiad honorować (Nitecki, 2008, s. 262). Kwestionariusz rodzinnego wywiadu środowiskowego wypełnia się w postaci papierowej lub elektronicznej, za pomocą systemu teleinformatycznego udostępnianego bezpłatnie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. System po zatwierdzeniu zapewnia niezmienność i integralność danych uzyskanych od osoby, z którą został przeprowadzony. Osoba, z którą przeprowadza się wywiad, podpisuje oświadczenie, w którym potwierdza zapoznanie się z treścią przeprowadzonego wywiadu, prawdziwość danych zawartych w wywiadzie oraz zapoznanie się z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W oświadczeniu pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy wpisuje – wygenerowaną automatycznie przez system teleinformatyczny – sygnaturę zatwierdzonego wywiadu w postaci elektronicznej. Wywiad ten po podpisaniu oświadczenia nie może być zmieniony w zakresie danych pozyskanych od osoby w trakcie przeprowadzania wywiadu.

Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w sposób prawidłowy musi uwzględniać szereg istotnych czynności wymaganych przez obowiązujące prawo. Pracownik socjalny obowiązany jest okazać legitymację służbową (Rozporządzenie, 2016, par. 14). Nieokazanie legitymacji może stanowić podstawę do odmowy wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Jeśli jednak wywiad środowiskowy zostanie przeprowadzony, pomimo nieokazania legitymacji, to będzie on prawnie skuteczny. Przeprowadzający wywiad pracownik socjalny powinien także pouczyć osobę, z którą wywiad środowiskowy jest przeprowadzany, o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, jak również o przewidzianych przez prawo obowiązkach. Wywiad środowiskowy powinien zostać podpisany przez osobę ubiegającą się o świadczenie z pomocy społecznej. Odmowa podpisania powinna być przez pracownika socjalnego odnotowana jako adnotacja na druku wywiadu i będzie równoznaczna z jego podpisaniem. Możliwe jest także zakończenie czynności przeprowadzenia wywiadu, gdy osoba ubiegająca się o świadczenie nie chce dalej udzielać informacji, nawet gdy pracownik socjalny nie uzyskał wszystkich istotnych informacji i uzyskany na tym etapie materiał dowodowy pracownik socjalny winien ocenić indywidualnie.

O prawidłowości wywiadu decyduje także sposób przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, który winien być rzeczowy i rzetelny, a pracownik socjalny nie powinien ograniczać się jedynie do przeprowadzenia rozmowy lub sporządzenia notatki, namowy podpisania czyśtego druku przez osobę ubiegającą się o świadczenie. Takie postępowanie stanowi przejaw nieprawidłowego wykonywania obowiązków służbowych (Nitecki, 2010, s. 104).

Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego wymaga współpracy osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej z pracownikiem socjalnym, a uchylanie się od tej współ-

pracy, na podstawie u.p.s. jest traktowane jako naruszenie przez tę osobę obowiązku współdziałania z organem pomocy społecznej w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej (Wyrok NSA z 19.12.2016).

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że wywiad środowiskowy (jak i jego aktualizacja) jest szczególnym dowodem w sprawie, który niewątpliwie jest sporządzany we współdziałaniu z osobą zainteresowaną i ma charakter obligatoryjny. Zaś odmowa współdziałania powoduje sankcję w postaci odmowy udzielenia pomocy lub uchylecia decyzji przyznającej pomoc w przypadku braku wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu m.in. w wyroku WSA w Gdańsku z 9 lutego 2017 r. i w wyroku NSA z 7 dnia marca 2017 r. (zob. Wyrok WSA w Gdańsku z 09.02.2017; Wyrok NSA z 05.07.2017).

Odmowa wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu przez osobę ubiegającą się o pomoc może być rozumiana jako forma rezygnacji z ubiegania się o przyznanie świadczenia, zaś jako odmowa udziału w dokonaniu prawem wymaganej czynności procesowej – uniemożliwia prowadzenie w sposób prawidłowy postępowania administracyjnego, a w szczególności wydanie decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji występuje przesłanka opóźnienia wydania decyzji z winy strony określona w art. 35 par. 5 k.p.a.

Ustawodawca w u.p.s. przesądził jednoznacznie, że niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez osoby (rodziny) ubiegające się o świadczenie z pomocy społecznej lub na jego aktualizację przez osoby (rodziny) korzystające ze świadczeń, stanowi bezwzględnie przesłankę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia wydanej decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (u.p.s., 2004, art. 107 ust. 4a). Konsekwencje uchylania się od przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz obowiązek udzielania organowi pomocy społecznej w ustaleniu sytuacji faktycznej zostały mocno zaakcentowane w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2019 r. (Wyrok WSA w Gliwicach z 19.06.2019).

Odmowa współdziałania z pracownikiem socjalnym powoduje uniemożliwienie mu przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego i w konsekwencji dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji majątkowej, rodzinnej i bytowej osób (rodzin) ubiegających się o świadczenie. Powyższe stanowisko jest już ugruntowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego m. in. w wyrokach: z dnia 2 października 2008 r., z dnia 19 marca 2009 r., z dnia 27 kwietnia 2010 r., z dnia 22 listopada 2012 r. (Wyrok NSA z 02.10.2008; Wyrok NSA z 19.03.2009; Wyrok NSA, z 27.04.2010; Wyrok NSA z 22.11.2012)

Rodzinny wywiad środowiskowy ukazuje w sposób wszechstronny sytuację osoby i rodziny starającej się o przyznanie świadczenia lub korzystającej z pomocy. Na jego podstawie pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji określonego podmiotu i formułuje wnioski dotyczące planowania pomocy, które są podstawą rozstrzygnięcia sprawy (Sierpowska, 2007, s. 411–417). Z wyroku WSA w Olsztynie z dnia 10 marca 2020 r. wynika istotny z punktu widzenia praktyki wniosek, iż konieczny jest wymóg przeprowadzenia kompleksowej analizy stabilności materialno-bytowej rodziny (Wyrok WSA w Olsztynie z 10.03.2010).

Zdaniem NSA rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocowych jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego (Wyrok NSA z 07.05.2002).

W ramach postępowania dowodowego w sprawach pomocy społecznej, kluczową rolę odgrywa czynność prawna jaką jest wywiad środowiskowy (Nitecki, 2010, s. 99–104). Jawi się on podstawowym instrumentem w pracy pracownika socjalnego jako bezpośredniego reali-

zatora zadań w sferze pomocy społecznej (Miruć, 2007, s. 84–105). Z prawnego punktu widzenia wywiad środowiskowy stanowi specyficzny, szczególny środek dowodowy, przy pomocy którego ustala się sytuację faktyczną osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia (Wyrok NSA z 28.08.2007; Wyrok WSA w Warszawie z 7.03.2013). Jako instrument postępowania dowodowego z formalnego punktu widzenia przeprowadzony na odpowiednim druku urzędowym jest dokumentem urzędowym, w formie protokołu, bowiem przeprowadzony jest przez uprawniony organ, w formie przewidzianej przez u.p.s. (Nitecki, 2013, s. 790).

Znaczenie wywiadu środowiskowego jest fundamentalne. Judykatura zasadnie wskazuje, że brak rodzinnego wywiadu środowiskowego uniemożliwia organowi pomocy społecznej dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji rodzinnej i majątkowej osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia. To obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego, wymagająca od osób ubiegających się o świadczenia czynnego udziału, gdyż postępowanie toczy się w ich interesie (Wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018). Tego etapu postępowania nie można zastąpić innymi środkami dowodowymi (Wyrok NSA z 07.03.2017).

Z powyższych rozważań wynika, że podstawową rolą wywiadu środowiskowego jest rozpoznanie oraz weryfikacja sytuacji osoby (rodziny) pod względem zgłoszonych potrzeb.

4. Pracownik socjalny jako podmiot przeprowadzający wywiad środowiskowy

Wywiad środowiskowy to istotny element pracy socjalnej pracownika socjalnego. Daje możliwość zapoznania się zarówno z sytuacją faktyczną, jak i prawną świadczeniobiorcy i w konsekwencji warunkuje podjęcie konkretnych kroków pomocowych.

Pracownicy socjalni, jako bezpośredni realizatorzy zadań w dziedzinie pomocy społecznej, mają istotny wpływ na sprawność działań administracji publicznej, także orzeczniczych w tej sferze na rzecz osób (rodzin) potrzebujących. Winni być oni profesjonalni, etyczni i skuteczni¹.

Charakter wykonywanych zadań w sferze pomocy społecznej przez pracowników oraz ich szerokie spektrum i znaczenie, wymaga wysokich kwalifikacji (zarówno wiedzy i umiejętności) wyższych niż przeciętne, wymogów etycznych oraz dużego zaufania osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, co przemawia za uznaniem go za zawód zaufania publicznego (Miruć, 2007, s. 84–105). Zawód pracownika socjalnego posiada zakres atrybutów, które cechują zawody zaufania publicznego. Pierwszym warunkiem uznania tego zawodu za zawód zaufania publicznego jest stwierdzenie, iż jego wykonywanie polega na świadczeniu pomocy innym ludziom, z reguły w sytuacjach występowania zagrożenia dla rozmaitych dóbr o istotnej wartości dla ludzi. Zatem świadczenie tego rodzaju pomocy traktowane jest jako funkcja publiczna. Po drugie wykonywanie tego zawodu jest nierozzerwalnie związane z przyjmowaniem informacji dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. Powierzone im informacje stanowią tajemnicę zawodową. Regulacje prawne winny stwarzać warunki stabilizowania się tego zaufania. Muszą również występować wysoko postawione bariery przez prawo, które chroniłoby dostęp do wykonywania zawodu zaufania publicznego. Zatem nie tylko kwalifikacje są istotne, lecz również wysoki poziom etyczny ma cechować ten zawód.

Profesjonalizacja i kwalifikacje pracowników socjalnych są istotne, gdyż katalog ich zadań w zakresie pomocy społecznej jest obszerny i zróżnicowany (Miruć, 2014, s. 317–335). Dyferencjacja pozycji prawnej pracowników socjalnych jest uzależniona przede wszystkim od miejsca

1 Niewątpliwie przeszkodą i zarazem istotnym mankamentem jest brak odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych, która uregulowałaby jednolicie ich status prawny, podniosłaby jakość ich działań oraz zagwarantowałaby temu zawodowi status zawodu zaufania publicznego.

ich pracy. Jednolite pozostają wymagania dotyczące kwalifikacji, praw i obowiązków, choć wyraźnie odczuwalny jest brak odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych.

W wielu europejskich systemach kształcenia pracowników socjalnych, także w Polsce, kryształuje się tendencja do eksponowania wykształcenia ogólnego i wzrostu roli specjalizacji na poziomie kolegiów, studiów wyższych oraz podyplomowych (Miruć, 2010, s. 104–127). O profesjonalizacji pracy socjalnej w Europie i na świecie świadczy również konstituowanie się zawodu pracownika socjalnego w przepisach prawa. Wynika to przede wszystkim z wpisania go do rejestru zawodów, określenie funkcji i zadań oraz umiejętności i kompetencji.

Bez wątpienia istotną rolę wypełniają normy etyczne, które są wyznacznikami działań pracowników socjalnych i wiążą ich bezwzględnie. Ich naruszenie pociąga odpowiedzialność prawną (służbową, porządkową i dyscyplinarną). W sytuacji, gdy normy takie nie zostały wyrażone w przepisach prawa stanowionego, obowiązują w sumieniu, zaś ich naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność moralną. Zasady odpowiedzialności etycznej pracowników socjalnych określają kodeksy etyczne, które są nie tylko zbiorem nakazów i zakazów, których należy przestrzegać, lecz również mają przekazywać istotne wartości, takie jak: działanie na rzecz dobra wspólnego, poprawę warunków bytu osób (rodzin), działania na rzecz urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej w procesie stanowienia prawa (Miruć, 2013, s. 322–340).

W art. 116 ust. 1 u.p.s. ustawodawca precyzyjnie określa wymagania dotyczące wykształcenia, uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Uprawnienia takie nie są bezwzględnie zależne od zdobycia wykształcenia wyższego. Zawód ten mogą wykonywać również osoby ze średnim wykształceniem, które posiadają dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych. Ukończenie studiów wyższych daje określone uprawnienia pod warunkiem, że spełniony jest wymóg dotyczący studiowania na odpowiednim kierunku i specjalności. Nie jest konieczne ukończenie studiów II stopnia. Rozwiązanie takie wydaje się zasadne, skoro dopuszczone do zawodu są również osoby ze średnim wykształceniem.

5. Uwagi końcowe

Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocowych jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego. Pozwala on na rozpoznanie trudnych sytuacji osób i rodzin potrzebujących pomocy. Wywiad środowiskowy, stanowiąc niezbędny element postępowania dowodowego, uzależnia dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego. Ponadto jest integralną częścią pracy socjalnej jako działalności zawodowej pracowników socjalnych.

Należałoby postrzegać wywiad środowiskowy jako swoisty dowód, w którym ma miejsce zarówno przenikanie, jak i konfrontowanie ze sobą innych dowodów, m.in. oświadczeń stron, treści dokumentów urzędowych i niekiedy prywatnych, zeznań świadków, czy też wyników oględzin w miejscu pobytu osoby (rodziny) ubiegającej się o pomoc bądź korzystającej z pomocy społecznej.

Podstawową rolę wywiadu środowiskowego jest rozpoznanie oraz weryfikacja sytuacji osoby (rodziny) następująca pod względem zgłoszonych potrzeb. Znaczenie wywiadu środowiskowego jest fundamentalne, gdyż jego brak uniemożliwia organowi pomocy społecznej dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji rodzinnej i majątkowej osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia. To obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego, wymagająca współdziałania od osób ubiegających się o świadczenia. Odmowa współdziałania powoduje

sankcję w postaci odmowy udzielenia pomocy lub uchylenia decyzji przyznającej pomoc w przypadku braku wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu.

Istotną rolę odgrywa pracownik socjalny jako podmiot przeprowadzający wywiad środowiskowy, mający istotny wpływ na sprawność działań administracji publicznej w działaniach orzeczniczych w tej sferze.

Literatura

- Matan, A., Nitecki, S. (2008). Wywiad jako środek dowodowy w prawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego. *Casus*, 1, 10–15
- Miruć A. (2010). Kształcenie w zawodzie „pracownik socjalny” w wymiarze europejskim. *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, 3(12), 104–127.
- Miruć A. (2014). Profesjonalizacja w zawodzie pracownika socjalnego a potrzeby współczesnej administracji pomocy społecznej (Przykład polski). W: W. Mikułowski, A. Jezierska (red.). *Administracja wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych* (s. 317–335). Warszawa: Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.
- Miruć, A. (2007). Pracownik – zawód zaufania publicznego. *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, 2(7), 84–105.
- Miruć, A. (2013). Odpowiedzialność etyczna pracowników socjalnych. W: M. Stahl, Z. Duniewska (red.). *Odpowiedzialność administracji i w administracji* (s. 322–340). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nitecki, S. (2008). *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nitecki, S. (2010). *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*. Wrocław: Gaskor.
- Nitecki, S. (2013). *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Wrocław: Gaskor.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 roku w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1788.
- Sierpowska, I. (2007). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1507, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568.
- Wyrok NSA z 02.10.2008, I OSK 37/08.
- Wyrok NSA z 05.07.2017, I OSK 1308/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 07.03.2017, I OSK 2454/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 07.05.2002, SA 3337/01, LEX nr 81651.
- Wyrok NSA z 19.03.2009, I OSK 561/08.
- Wyrok NSA z 19.12.2016, I OSK 2186/16, LEX nr 2205303
- Wyrok NSA z 22.11.2012, I OSK 60/11.
- Wyrok NSA z 27.04.2010, I OSK 84/10.
- Wyrok NSA z 28.08.2007, I OSK 1802/06, ONSA i WSA 2008, nr 4, poz. 73.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 09.02.2017, III SA/Gd 870/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 19.06.2019, II SA/Gl 388/19, LEX nr 2697545.
- Wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018, II SA/Łd 351/18, LEX nr 2516955.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 10.03.2020, II SA/Ol.1044/19, LEX nr 2854749.
- Wyrok WSA w Warszawie z 07.03.2013, I SA/Wa 1207/12, LEX nr 1303485.

Role of environmental inquiry in evidence-based social welfare cases

Summary: The purpose of the study is to explain the role of environmental inquiry as source of legal evidence in the procedure of granting social welfare. Environmental inquiry has several functions to fulfill. It is an integral part of social work. In social welfare cases it serves the purpose to collect all necessary information and data on the applicant asking for social care benefits. Hence environmental inquiry is a specific evidence-

based investigation, in which there is both penetration and confrontation with other pieces of evidence, such as statements of the parties, contents of official and sometimes private documents, testimonies of witnesses or also results of inspections in the place of stay of the person (family) seeking assistance or benefiting from social welfare. Because of its importance in the investigation, other steps in administrative procedures depend on this inquiry. The study refers to by legal acts, selected cases and doctrine views and presents the features of environmental inquiry, sometimes referred to as 'the family inquiry' as part of evidence-based investigation in social welfare cases.

Keywords: environmental inquiry, investigation concerning, social worker, social welfare, social work

JEL codes: J65; J83

Informacje o autorze

Alina Miruć

ORCID: 0000-0002-7373-7033

Instytut Nauk Prawnych

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

ul. Okopowa 59, 01-043 Warszawa

e-mail: a.miruc@wp.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.

Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics

Sugerowane cytowanie:

Sylwestrzak, D. (2020). Aktywizacja osób starszych na poziomie gminy. W: I. Lipowicz, M. Małecka-Lyszczek (red.). *Ekonomia Społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 58–67). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.06>

Aktywizacja osób starszych na poziomie gminy

Dorota Sylwestrzak

Streszczenie: Wieloletni program „Senior+” na lata 2015–2020 przyjęty Uchwałą nr 34 przez Radę Ministrów w dniu 17 marca 2015 r. to kolejny dokument rządowy o charakterze planistycznym, który dotyczy problematyki aktywizacji osób starszych. Przedmiotem opracowania jest przede wszystkim analiza obowiązującego stanu prawnego, stanowiska judykatury oraz doktryny na temat realizacji zadań. Rozważania prowadzone są z punktu widzenia form i sposobów realizacji przez gminę zadań w zakresie aktywizacji osób starszych w ramach programu „Senior+” oraz oceny charakteru tych zadań. W artykule zastosowano przede wszystkim metodę teoretyczno-dogmatyczną.

Słowa kluczowe: aktywizacja osób starszych, senior+, zadania gminy
Kody JEL: J14; J18

1. Wprowadzenie

W Polsce – podobnie jak i w innych krajach EU – dostrzegamy proces starzenia się społeczeństwa. Problematyka aktywizacji osób starszych stanowi przedmiot zainteresowania różnych dyscyplin naukowych. Zjawiskiem tym zajmują się nauki ekonomiczne, socjologiczne, filozoficzne, ale także prawne oraz ekonomia społeczna (u.p.s., 2004, art. 21a zwana dalej jako u.p.s.). Z punktu widzenia prawa należy zauważyć, że problematyka aktywizacji osób starszych w różnych sektorach – na rynku usług finansowych, teleinformatycznych i e-usług (Minkowski, 2013, s. 147–157), pracy, zdrowia, edukacji, kultury, infrastruktury, polityki mieszkaniowej, bezpieczeństwa; oraz przeciwdziałania ich wykluczeniu, realizowana jest na poziomie prawa międzynarodowego (Mikołajczyk, 2012; Behr, 2018, s. 119–131; Piechowiak, 2009, s. 130–137), unijnego (Małarewicz-Jakubów, 2017; Mikołajczyk, 2012) oraz krajowego (Blicharz, 2018, s. 35–77). Problematyka stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego (Piechowiak, 2009, s. 140–145). W nauce zwraca się uwagę na niedostatek regulacji na gruncie Konstytucji RP w zakresie wykluczenia społecznego (Tuleja, 2009, s. 160).

Należy zauważyć, że aktywizacja osób starszych stanowi przedmiot materii ustawowej, ale także aktów o charakterze wykonawczym (planistycznych, programów). Uchwalane są długofalowe programy w różnych dziedzinach, w szczególności w zakresie profilaktyki zdrowotnej, czy też rozbudowanej pomocy społecznej. Rozwiązania prawne obejmują przepisy ustrojowe, materialne i proceduralne. Działania podejmowane są zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym (samorządowym). Na poziomie gminy jednym z takich sposobów aktywizacji osób starszych jest chociażby inicjatywa tworzenia gminnych rad seniorów – organów o charakterze konsultacyjnym, doradczym (Chmielnicki, 2013; Moll, 2015, s. 66–76; Mędrzycki, 2017, s. 119–131;

Andruszkiewicz, 2017, s. 21–31; Augustyniak i in., 2016). Mając na uwadze prowadzone rozważania, na uwagę w szczególności zasługują te działania państwa, które ukierunkowane są na zwiększenie aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym osób starszych.

Zasadniczym celem opracowania będzie analiza rozwiązań instytucjonalnych oraz ocena ich charakteru prawnego. Przedmiotem rozważań będą zadania gminy podejmowane na rzecz aktywizacji osób starszych w zakresie wieloletniego programu „Senior+” na lata 2015–2020. Prowadzone rozważania mają prowadzić do oceny tego: w jaki sposób oraz w jakich formach gmina może realizować te zadania, jaki charakter mają te zadania? Teza artykułu brzmi, że zadania w ramach wieloletniego programu „Senior+” są zadaniami własnymi gminy z zakresu pomocy społecznej. Zadania te nie mają charakteru obligatoryjnego i są realizowane zarówno w sferze imperium, jak i dominium. Formy realizacji zadań przemawiają na rzecz tezy, że mamy do czynienia z prywatyzacją zadań z zakresu pomocy społecznej.

2. Wieloletni program „Senior+” na lata 2015–2020

Ze względu na wydłużającą się przeciętną długość życia, przy jednoczesnym spadku liczby urodzeń oraz wzrostem procesu starzenia się ludności, Rada Ministrów w dniu 17 marca 2015 r. podjęła uchwałę nr 34 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu „Senior+”. Program ten został stworzony w celu podjęcia działań bezpośrednio skierowanych do seniorów z zamiarem zwiększenia ich aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym. Cel ten ma zostać zrealizowany m.in. poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w placówkach „Senior+” przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Kolejnym celem jest zapewnienie wsparcia seniorom, tj. osobom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+. Cel ten ma zostać zrealizowany przez umożliwienie korzystania przez seniorów z oferty na rzecz społecznej aktywizacji (oferty prozdrowotnej, obejmującej także usługi w zakresie aktywności ruchowej lub kinezyterapii, a także oferty edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej i opiekuńczej, w zależności od potrzeb stwierdzonych w środowisku lokalnym). Dla realizacji powyższego celu ma zostać udostępniona seniorom infrastruktura umożliwiająca aktywne spędzanie wolnego czasu, jak również zaktywizowanie i zaangażowanie seniorów w działania samopomocowe oraz działania na rzecz środowiska lokalnego. Program „Senior+” stanowi element polityki społecznej państwa w zakresie: „1) wsparcia finansowego jednostek samorządu w zakresie realizacji zadań własnych określonych w art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 19 pkt 11 oraz art. 21 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej, 2) poprawy jakości życia seniorów w środowisku lokalnym, 3) zapewnienia seniorom wsparcia oraz pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia, w tym wsparcia specjalistycznego, 4) integracji społecznej środowiska seniorów, w tym rozwoju działań samopomocowych, 5) zwiększenia zaangażowania seniorów w życie społeczności lokalnych, 6) promowania aktywnego starzenia się” (Uchwała nr 34, 2015). Program „Senior+” na lata 2015–2020 ma zapewnić wsparcie finansowe dla realizacji zadań własnych gminy w zakresie prowadzenia i zapewnienia miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki (u.p.s., 2004, art. 17 ust. 2 pkt 3). Program ten został dedykowany dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a udział w nim ma charakter dobrowolny.

3. Zadania gminy w ramach programu „Senior+”

W uchwale nr 34 określono także zadania organów na szczeblu administracji rządowej centralnej i w terenie, a ponadto w samorządach. Na gminę, która zdecyduje o udziale w programie „Senior+” zostały nałożone obowiązki: ogłoszenie o otwarciu placówki typu „Senior+” oraz zapewnienie możliwości skorzystania z ich usług przez ostatecznych beneficjentów, zapewnienie funkcjonowania placówek oraz utrzymania liczby miejsc, dowożenie seniorów, w szczególności mających trudności w poruszaniu się, określenie zasad funkcjonowania placówek oraz trybu kwalifikowania osób do uczestnictwa w działaniach realizowanych przez placówkę, w tym określenie kryteriów odpłatności za pobyt w placówce seniora, określenie kwalifikacji pracowników i współpracowników realizujących oferty usług w ramach Dziennego Domu „Senior+” oraz Klubu „Senior+”.

W myśl Uchwały nr 34 do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy m.in. złożenie oferty do właściwego wojewody wspólnej przez wszystkie jednostki. Ponadto przewidziano możliwość złożenia oferty w partnerstwie z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Zadania organu wykonawczego obejmują również realizację następujących zadań: podpisanie umowy z wojewodą w zakresie tworzenia i prowadzenia Dziennych Domów „Senior+” oraz Klubów „Senior+”, wykonanie zadań zgodnie z zawartymi umowami oraz rozliczenie z wojewodą otrzymanej dotacji. Zadanie to podlega kontroli, w tym celu wójt, burmistrz, prezydent miasta obowiązany jest przedstawić na żądanie wojewody wyjaśnienia, informacji i dokumentów dotyczących zadania oraz przekazywać wojewodzie rocznych sprawozdań z realizacji Programu wraz z informacją o ciągłości funkcjonowania placówek „Senior+”.

Podsumowując należy przyjąć, że zadania te są zadaniami własnymi gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 3 u.p.s. z zakresu pomocy społecznej. Zadania te nie mają charakteru obligatoryjnego, co oznacza, że kwestię ich realizacji pozostawiono uznaniu gmin.

4. Zakres podmiotowy i przedmiotowy programu „Senior+”

W uchwale dotyczącej programu „Senior+” określono przesłanki podmiotowe i przedmiotowe oraz sposoby i formy realizacji tych zadań. Do podmiotów, które mogą realizować te zadania zaliczono wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a więc także i gminę. Ponadto podmiotami, które mogą ubiegać się o uzyskanie środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek są również Dienne Domy „Senior-WIGOR”, które zostały utworzone na podstawie zawartych umów dotacyjnych w latach 2015–2016 (Uchwała nr 34, 2015, pkt IV.1.9).

Z punktu widzenia osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń w ramach programu „Senior+”, należy wskazać, że dotyczy on przede wszystkim seniorów nieaktywnych zawodowo w wieku 60+. Muszą oni spełniać warunki określone w art. 97 ust. 1 i 5 u.p.s., które regulują kwestie odpłatności za świadczone usługi. Zarówno zasady funkcjonowania placówek, jak i tryb kwalifikowania osób do uczestnictwa w działaniach realizowanych przez placówkę uregulowane są w ustawie o pomocy społecznej. Pod uwagę będzie brane zatem kryterium dochodowe określone w art. 8 u.p.s. Nadto w odniesieniu do zajęć ruchowych (kinezyterapii), sportowo-rekreacyjnych i aktywizujących przewidziano wymóg stosownego zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w nich.

Zakres przedmiotowy programu „Senior+” obejmuje wsparcie dla tworzenia placówek typu „Senior+”, w tym Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”, przez te jednostki

samorządu, których strategię rozwoju pomocy społecznej uwzględniają rozwój infrastruktury dla osób starszych, lub w których brak jest innej infrastruktury pomocy społecznej tego typu. Program „Senior+” nakierowany jest na ulepszenie już istniejących oraz tworzenie nowych placówek tego typu, przy czym dotacja nie może zostać przeznaczona na budowę nowego obiektu, czy zakup nieruchomości. Tworzenie placówki obejmuje przebudowę lub remont już istniejących obiektów albo ich części, i realizacji usług w zakresie dostosowanym do potrzeb seniorów. Gmina może wykorzystać także pomieszczenia, które zostały przebudowane lub wyremontowane w ramach inwestycji finansowanych z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W punkcie IV.2. Uchwały nr 34 określono minimalne standardy placówek oraz poziom zatrudnienia pracowników. Wprowadzono także zakaz tworzenia miejsca całonocnego pobytu w placówkach uruchamianych w ramach programu.

Działalność bieżąca Dziennego Domu „Senior+” polegać ma na realizacji podstawowych usług mających na celu udzielanie pomocy w czynnościach dnia codziennego, na zapewnieniu minimum jednego posiłku, w szczególności gorącego oraz innych usług wspomagających, dostosowanych do potrzeb seniorów. Natomiast działalność Klubu „Senior+” polegać ma na motywowaniu seniorów do działań na rzecz samopomocy i działań wolontariackich na rzecz innych.

Zdecydowano, że środki finansowe w ramach „Senior+” mogą zostać przeznaczone na:

- 1) Moduł 1 – jednorazowe wsparcie finansowe na utworzenie lub wyposażenie placówki w wysokości do 80% całkowitego kosztu realizacji zadania, które nie może być wyższe niż 300 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 150 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”, z tym że wysokość środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych w ramach powyżej wskazanej kwoty na przebudowę lub remont pomieszczeń lub budynku, nie może być wyższa niż 250 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 125 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”. Natomiast jednorazowa kwota dotacji przeznaczona na wyposażenie Dziennego Domu „Senior+” nie może być wyższa niż 80 tys. zł, a w przypadku Klubu „Senior+” – 25 tys. zł.
- 2) Moduł 2 – zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek. Dofinansowaniu z budżetu państwa w każdym roku kalendarzowym, w trybie konkursowym mogą podlegać działania związane z bieżącym utrzymaniem placówki. Rocznie kwota dofinansowania na działalność bieżącą placówek uruchomionych w ramach programu na utrzymanie jednego miejsca wynosić będzie nie więcej niż 300 zł miesięcznie w Dziennym Domu „Senior+” oraz nie więcej niż 200 zł w Klubie „Senior+”, przy czym dotacja nie może stanowić więcej niż 40% całkowitego kosztu realizacji zadania (Uchwała nr 34, 2015, pkt IV.1.3.).

Zasadniczo utworzenie i wyposażenie placówki ma zostać sfinansowane z dotacji programu „Senior+” oraz środków własnych gminy. Z kolei funkcjonowanie placówki będzie finansowane w dwóch wyżej wymienionych źródłach oraz środków pochodzących z odpłatności ponoszonej przez uczestników.

5. Sposoby i formy realizacji zadań przez gminę w ramach programu „Senior+”

Przesądzenie o charakterze zadań w ramach programu „Senior+” stanowi podstawę do dalszych rozważań o sposobach oraz formach realizacji niniejszych zadań przez gminę.

Odnośnie sposobu realizacji zadań w ramach programu „Senior+” w uchwale nr 34 zdecydowano, że gmina może je realizować samodzielnie. Może także – po uzyskaniu dotacji na podstawie art. 25 ust. 1 i 5 u.p.s. – zlecać zrealizowanie ww. zadań organizacjom pozarządowym

prowadzącym działalność pożytku publicznego, jak również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielniom socjalnym, spółkom akcyjnym i spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubom sportowym będących spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Ustawa o sporcie..., 2010), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Ponadto gmina może również zrealizować te zadania w partnerstwie z wyżej wymienionymi podmiotami. Wyłonienie podmiotu realizującego zadania w ramach programu „Senior+” następuje w konkurencyjnych trybach. Przewidziano także możliwość realizacji tych zadań przez funkcjonujące już jednostki. Ośrodek wsparcia (Dzienny Dom/ Klub „Senior+”) gmina może połączyć z ośrodkiem pomocy społecznej lub domem pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku lub dla osób przewlekłe somatycznie chorych (u.p.s., 2004, art. 111a ust. 1).

Z punktu widzenia form organizacyjnoprawnych należy przyjąć, że zadania te mogą być realizowane samodzielnie przez gminy, które są uprawnione do prowadzenia domów pomocy społecznej, jak i innych placówek dziennych domów Senior+ czy klubów Senior+. Nadto istnieje możliwość na podobnych zasadach, jak określono to w ustawie o pomocy społecznej, zlecenie realizacji tych zadań organizacjom pożytku publicznego, bądź realizacji tych zadań w ramach partnerstwa z tymi organizacjami. Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do realizacji zadań gminy stanowi przejaw prywatyzacji zadań publicznych (Biernat, 1994, s. 25–27; Nitecki, 2012, s. 106; Zacharko, 2000, s. 31). Pod pojęciem prywatyzacji zadań z zakresu administracji publicznej należy rozumieć zlecenie funkcji administracji na podstawie ustawy podmiotom, które nie wchodzi w skład aparatu administracyjnego, nie są organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (Stahl i in., 2016, s. 300). Podmiotami tymi mogą być przykładowo fundacje, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego, organizacje pożytku publicznego, a nawet osoby fizyczne.

W uchwale nie określono w jakich prawnych formach działania gmina może te zadania realizować. W odniesieniu do zasad funkcjonowania placówek oraz trybu kwalifikowania osób do uczestnictwa w działaniach realizowanych przez placówkę (kryteriów odpłatności za pobyt w placówce seniora) w uchwale nr 34 przyjęto, że właściwe organy będą ustalać powyższe kwestie w oparciu o przepis art. 97 ust. 1 i 5 u.p.s. Według art. 97 ust. 1 u.p.s. opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Stosownie do brzmienia art. 97 ust. 5 u.p.s., rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala – w zakresie zadań własnych – szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Z powyższego wynika, że zadanie w zakresie określenia kryteriów odpłatności za pobyt w placówce seniora realizowane będzie w formie aktu generalnego powszechnie obowiązującego – aktu prawa miejscowego (Wyrok NSA z 29.08.2008; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego, 2020; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, 2020), który może być podejmowany wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego oraz podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W praktyce orzeczniczej pojawiły się nastę-

pujące problemy, które legły u podstaw stwierdzenia nieważności uchwał podejmowanych przez rady gminy. Gminy podejmowały uchwały, w których przewidywały jednocześnie utworzenie placówki oraz kryteria odpłatności za pobyt w placówce seniora. W istocie w uchwałach łączono treści normatywne aktów o charakterze wewnętrznym i aktów prawa miejscowego. Należy zauważyć, że utworzenie jednostki organizacyjnej następuje w drodze indywidualnego aktu organizacyjnego niepodlegającego publikacji w dzienniku promulgacyjnym (Wyrok NSA z 07.12.2005; Wyrok NSA z 19.02.2010). Jest to bowiem akt o charakterze wewnętrznym. Natomiast zasady odpłatności za pobyt w placówce seniora uchwalane są przez radę gminy w drodze uchwały, która jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji we właściwym dzienniku promulgacyjnym, tj. wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, 2020). Rady gmin podejmowały także uchwały regulujące zwolnienie generalne lub częściowe uczestników Klubu z obowiązku ponoszenia opłat, wskazujące na konkretny wymiar ponoszonej opłaty (stawki (wskaźniki) opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu), regulowanie kwestii nadzoru i kontroli w zakresie realizacji ww. zadań, co stanowiło w ocenie organu nadzoru przekroczenie zakresu upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 5 u.p.s. (zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego, 2020; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, 2019a i 2019 b; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego, 2019). Za nieprawidłowe uznano także uchwały podjęte na podstawie art. 97 ust. 5 u.p.s. regulujące długość pobytu w placówce, formy przyznania świadczenia i osoby upoważnionej do przyznania świadczenia, elementów uwzględnianych przy wydaniu decyzji w sprawie o odpłatności, postępowania po ustaniu prawa do świadczenia (zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z 28.08.2014). Uznano, że przepis art. 97 ust. 1 odnosi się do wydania decyzji w sprawach indywidualnych i nie może stanowić podstawy do podjęcia uchwał określających zasady odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” lub Klubie „Senior+”.

W odniesieniu do zadań wójta określonych w uchwale nr 34 należy wskazać, że będą to zarówno zadania o charakterze władczym, jak i niewładczym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach w zakresie kierowania osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń w ramach program „Senior+”. W orzecznictwie na tle interpretacji przepisów art. 110 ust. 7 u.p.s. regulującego obligatoryjne upoważnienie oraz art. 39 ust. 1 u.s.g. powstał spór – czy wójt (burmistrz, prezydent) jest organem właściwym w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 110 ust. 7 u.s.p. wójt, burmistrz lub prezydent miasta udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. W myśl art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym..., 1990) decyzje w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Według jednej linii orzeczniczej w świetle art. 110 ust. 7 u.p.s. – stanowiącej przykład dekoncentracji kompetencji – wójt nie jest organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej (zob. Wyrok NSA z 21.12.2007). Z kolei według drugiej linii orzeczniczej, fakt „przeniesienia kompetencji orzeczniczych na kierownika ośrodka nie powoduje zmiany właściwości organu, a wydana w sprawie decyzja jest w dalszym ciągu decyzją wójta” (por. Wyrok NSA z 12.03.2013; Wyrok NSA z 27.10.2015; Wyrok NSA z 18.06.2013; Wyrok WSA w Szczecinie 04.04.2019).

Autorka podziela pogląd, zgodnie z którym upoważnienie kierownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej nie stanowi przeniesienia kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do rozstrzygnięcia spraw z zakresu pomocy społecznej na kierownika ośrodka pomocy społecznej. Nadal piastun funkcji organu zachowuje swoje kompetencje, natomiast kierownik ośrodka pomocy społecznej wydaje decyzje z upoważnienia organu wykonawczego gminy i w zakresie jego kompetencji. Powyższe nie oznacza, że kierownik ośrodka pomocy społecznej na podstawie takiego upoważnienia staje się organem załatwiającym określony rodzaj spraw. Natomiast w odniesieniu do zawarcia umowy oraz jej wykonania, dowozu seniorów do placówek, udostępnianiu infrastruktury, mamy do czynienia z czynnościami cywilnoprawnymi oraz czynnościami materialnotechnicznymi, a zatem formami o charakterze niewładczym.

6. Podsumowanie

Prowadzone rozważania w oparciu o regulacje prawne oraz stanowisko judykatury prowadzą do następujących konkluzji. Zadania gminy w ramach programu „Senior+” mają charakter zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, przy czym są to zadania nieobowiązkowe. W ramach programu „Senior+” przewidziano kompetencje zarówno dla organu stanowiącego, jak i organu wykonawczego gminy. Organ stanowiący na szczeblu gminy może te zadania realizować zasadniczo w formie aktów prawa miejscowego, np. w zakresie ustalenia kryteriów odpłatności za pobyt seniora w placówkach. Nadto zadania te może realizować w formie indywidualnych aktów organizacyjnych, jeżeli dana gmina zamierza utworzyć taką jednostkę. Z kolei organ wykonawczy gminy realizuje ww. zadania zarówno w formach władczych w postaci kwalifikowanego aktu prawnego – decyzji administracyjnej oraz w drodze czynności cywilnoprawnych i materialnotechnicznych. Zadania te mogą realizować już funkcjonujące jednostki – Dzielne Domy „Senior-WIGOR”.

Z punktu widzenia podmiotów realizujących powyższe zadania wskazać należy, że zakres podmiotów, które mogą realizować zadania w ramach programu „Senior+” został zdecydowanie określony szeroko. Powyższe umożliwia gminom realizację tych zadań samodzielnie na zasadach ogólnych, jak i zaangażowanie podmiotów usytuowanych poza aparatem administracyjnym – głównie organizacji pożytku publicznego. Zlecenie zadań z zakresu administracji publicznej podmiotom usytuowanym poza aparatem administracyjnym stanowi przejaw prywatyzacji zadań administracyjnych. Mamy tu bowiem do czynienia z odstępstwem od klasycznej realizacji zadań publicznych wyłącznie przez organy administracji publicznej i wyłącznie w formach publicznoprawnych o charakterze władczym na rzecz podmiotów usytuowanych poza strukturami administracji publicznej, które dobrowolnie mogą przystępować do ich realizacji. Zaangażowanie podmiotów pożytku publicznego sprzyja „integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu” (Małecka-Łyszczek, 2018, s. 19). Powyższe rozwiązanie należy ocenić jako pozytywne z punktu widzenia odciążenia funkcjonowania administracji publicznej oraz funkcji integracyjnej ukierunkowanej na eliminację wykluczenia społecznego seniorów.

Należy, jednakże poczynić pewne uwagi. Pomimo zaangażowania podmiotów usytuowanych poza strukturami administracji, organy gminy nadal pozostają właściwe w sprawach im poruczonych. Powyższe nie oznacza, że można delegować kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na rzecz organizacji pożytku

publicznego. Z całą pewnością wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić kierowników ośrodków pomocy społecznej do wydawania takich decyzji, i powyższe nie oznacza wyłączenia kompetencji organu wykonawczego gminy. Z kolei rada gminy nie może cedować swoich kompetencji na rzecz organu wykonawczego gminy, czy też jednostki organizacyjnej i upoważnić do uregulowania kwestii odpłatności za pobyt seniora w tych placówkach.

Inicjatywę w zakresie aktywizacji osób starszych należy ocenić pozytywnie. W ten sposób realizowana jest funkcja opiekuńcza państwa. Usytuowanie tych zadań na poziomie gminy należy uznać za trafne z wielu powodów. Dzięki programowi „Senior+” gminy mogą uzyskać dodatkowe środki finansowe na realizację polityki senioralnej, w szczególności na stworzenie warunków do zwiększenia aktywnego i zdrowego trybu życia seniorów, udzielanie pomocy w czynnościach dnia codziennego, zapewnienie minimum jednego posiłku, w szczególności gorącego, czy też innych usług wspomagających dostosowanych do potrzeb seniorów. Działania podejmowane w ramach programu sprzyjają integracji społeczności lokalnej, podnoszenie kompetencji i umiejętności seniorów. Ponadto z całą pewnością program ten jest jednym z przedsięwzięć wspierających działania ukierunkowane na przeciwdziałanie wykluczeniu starzejącego się społeczeństwa. Program stwarza także możliwość zagospodarowania istniejącej infrastruktury pozostającej w zasobach danej gminy, np. wykorzystania istniejących budynków zlikwidowanych szkół, w szczególności w gminach wiejskich, czy też innych obiektów użyteczności publicznej.

Literatura

- Andruszkiewicz, A. (2017). Rady seniorów jako przykład ciał kolegialnych reprezentujących środowiska osób starszych w ramach realizacji zadań własnych gmin – analiza formalna ich funkcjonowania na przykładzie aktów prawa miejscowego wybranych miast Polski. W: B. Dolnicki (red.). *Sposoby realizacji zadań publicznych* (s. 21–31). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Augustyniak, M., Barczewska-Dziobek, A., Czerw, J., Maroń, G., Wójtowicz-Dawid, A. (2016). *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.
- Behr, J. (2018). Przykłady ochrony prawnej przed wykluczeniem społecznym w prawie międzynarodowym. W: J. Behr, J. Blicharz (red.). *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym* (s. 119–131). Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Biernat, S. (1994). *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Blicharz, J. (2018). W poszukiwaniu źródeł ochrony prawnej przed zjawiskiem wykluczenia społecznego w polskim prawie. W: J. Behr, J. Blicharz (red.). *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym* (s. 35–77). Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Chmielnicki, P. (2013). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis, Lex/el.
- Małarewicz-Jakubów, A. (2017). *Wsparcie prawne osób starszych*. Warszawa: WKP, Lex/el.
- Małecka-Łyszczek, M. (2018). Ekonomia potencjału i oczekiwań – wybrane uwagi na tle Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej. *Ekonomia Społeczna*, 2, 16–22. <https://doi.org/10.15678/ES.2018.2.02>.
- Mędrzycki, R. (2017). Funkcje gminnych rad seniorów. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, 3, 119–131. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.10>.
- Mikołajczyk, B. (2012). *Międzynarodowa ochrona praw osób starszych*. Warszawa: WKP, Lex/el.
- Minkowski, A. (2013). Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu aktywności osób starszych dzięki zastosowaniu technologii teleinformatycznych i e-usług. *International Business and Global Economy*, 32, 147–157. DOI: 10.4467/23539496IB.13.010.2646.
- Moll, T. (2015). Rada seniorów – sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych. *Samorząd Terytorialny*, 11, 66–76.

- Nitecki, S. (2012), Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej, *Roczniki Administracji i Prawa Teoria i Praktyka*, 12, 105–118.
- Piechowiak, M. (2009). Konstytucja wobec wykluczenia społecznego. W: Z. Kędzia, A. Rost (red.). *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego* (s. 125–145). Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 20 grudnia 2019, KN-I.4131.1.517.2019.22, Dz.Urz. Woj.Wlkp. 2019 nr 244, poz. 11130.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 kwietnia 2019a, 40/2019, Dz.Urz.Woj. Kuj.-Pom. 2019 nr 67, poz. 2455.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 2 lipca 2019b. 55/2019, Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom. 2019 nr 108, poz. 3816.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 stycznia 2020, 9/2020, Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom. 2020 nr 13, poz. 465.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 3 lutego 2020, PNK.I.4130.13.2020, Dz.Urz.Woj. Święt. 2020 nr 26, poz. 686.
- Stahl, M., Duniewska, Z., Jaworska-Dębska B., Kasiński, M. Olejniczak-Szałowska E. (2016). *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Tuleja, P. (2009). Prawa jednostki do ochrony przed wykluczeniem a konstytucyjne zadania państwa. W: Z. Kędzia, A. Rost (red.). *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego* (s. 147–163), Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Uchwała nr 34 Rady Ministrów w dniu 17 marca 2015 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020, tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 228.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1468, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.
- Wyrok NSA z 07.12.2005, II OSK 332/05, Legalis nr 75593.
- Wyrok NSA z 12.03.2013, I OSK 1158/12, LEX nr 1356929.
- Wyrok NSA z 18.06.013, I OSK 377/13, LEX nr 1557329.
- Wyrok NSA z 19.02.2010, I OSK 1628/09, Legalis nr 223640.
- Wyrok NSA z 21.12.2007, I OSK 383/07, LEX nr 372671.
- Wyrok NSA z 27.10.2015, I OSK 1420/15, LEX nr 2002573.
- Wyrok NSA z 29.08.2008, I OSK 1430/07, LEX nr 477405.
- Wyrok WSA w Szczecinie 04.04.2019, II SA/Sz 64/19, LEX nr 2646003.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 28.08.2014, IV SA/Wr 629/13, Legalis nr 759454.
- Zacharko, L. (2000), *Prywatyzacja zadań gminy. Studium administracyjnoprawne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Activation of the elderly at the commune level

Summary: The multiannual „Senior +” program for 2015-2020 adopted by resolution No. 34 by The Council of Ministers on March 17, 2015 is a planning act that addresses the issue of activation of senior citizens. The subject of the study is primarily the presentation of the current legal status and jurisprudence on the implementation of tasks specified in this act. Considerations are conducted from the point of view of forms and ways of implementing tasks by the commune in the area of activating elderly people under the „Senior +” program and assessing the nature of these tasks. The article employs the theoretical and dogmatic method.

Keywords: activation of the elderly, senior +, commune tasks

JEL codes: J14; J18

Informacje o autorze

Dorota Sylwestrzak

ORCID 0000-0003-4985-2880

Katedra Prawa Administracyjnego

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ul. Wł. Bojarskiego 3
87 – 100 Toruń
e-mail: d_syl@law.uni.torun.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.

Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics