

IWONA SIERPOWSKA

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Filia we Wrocławiu

ZASADA POMOCNICZOŚCI W POMOCY SPOŁECZNEJ

1. ISTOTA ZASADY POMOCNICZOŚCI

Zasada pomocniczości była wielokrotnie analizowana w literaturze. Szczególne zainteresowanie nią w Polsce przywołała reaktywacja samorządu terytorialnego oraz europejski proces integracyjny. Generalnie pomocniczość utożsamiana jest z subsydiarnością. Oba określeń używa się zamiennie, co jest związane z pochodzeniem słowa „subsydiarność” od łacińskiego *subsidium* – pomoc. Mimo podzielanej jedności terminologicznej w literaturze można spotkać poglądy wskazujące na pewne różnice między pomocniczością a subsydiarnością. Pomocniczość jest analizowana raczej w płaszczyźnie filozoficznej, społecznej i moralnej, natomiast subsydiarność jest odnoszona do analiz prawnopolitycznych¹. W dalszych rozważaniach, zgodnie z przeważającym w doktrynie poglądem o równoważnym stosowaniu obydwu pojęć, wskazane określenia będą stosowane zamiennie.

Zasada pomocniczości znana była myśli filozoficznej już w starożytności, jednak w czasach współczesnych żywe nią zainteresowanie nastąpiło w pierwszej połowie XX w. Koncepcje bliskie pomocniczości odnaleźć można w nauce Arystotelesa i św. Tomasza z Akwinu. Wkład w rozwój omawianej zasady wniósł również Kościół kalwiński w XVI i XVII w., odnosząc subsydiarność do jego wewnętrznej organizacji synodalnej. Określenia „pomocniczość” używa się mniej więcej od drugiej połowy XX w., a wprowadzenie tego terminu przypisuje się W.E. Kettelerowi, który analizował pomocniczość w odniesieniu do zasad ustrojowych germańskich państw europejskich – Niemiec i Szwajcarii². Znaczący wpływ na rozwój zasady subsydiarności wywarła nauka Kościoła katolickiego, zwłaszcza zaś pontyfikat papieża Piusa XI i jego encyklika *Quadragesimo Anno* z 1931 r. Encyklika określa pomocniczość jako najwyższe prawo filozofii społecznej, której treść wyraża się następująco: „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi

¹ Zob. D. Milczarek, *Wprowadzenie*, [w:] *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 25.

² E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, Toruń 2000, s. 52.

silami może działać, tego jej nie można wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełniać, i przekazywanie ich wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”³. Nauka Kościoła katolickiego, rozwijając zasadę pomocniczości, koncentruje się na jednostce. Każda społeczność jest bytem jednostek, istnieje przez człowieka i dla człowieka, jej rolą jest służenie osobie ludzkiej⁴. Państwo (społeczności wyższe) nie powinno ingerować w życie mniejszych wspólnot, nie powinno pozbawiać ich kompetencji, samodzielności, inicjatywy działania i odpowiedzialności. Ingerencja i pomoc wyższych wspólnot oraz państwa może mieć miejsce tylko wtedy, gdy niższe wspólnoty nie mogą samodzielnie wypełnić nałożonych na nie zadań. Wspólnoty wyższego rzędu powinny szanować prawa wspólnot niższych, powinny również koordynować ich działania w zaspokajaniu potrzeb publicznych, a w razie konieczności udzielać wsparcia.

Obecnie subsydiarność jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych w państwach demokratycznych, porządkuje funkcjonowanie społeczności europejskich, wyznacza granice niezależności organów Unii Europejskiej. Analizuje relacje pomiędzy jednostką, grupą i państwem oraz powiązania między wspólnotami niższego i wyższego rzędu. Zasadniczo występują tu układy odniesienia typu: społeczeństwo – jednostka, społeczeństwo – gmina, federacja – kraj związkowy, Unia Europejska – kraj członkowski. Między dwoma podmiotami (wspólnotą większą i mniejszą) istnieją określone stosunki, jednak każdy z nich ma zabezpieczoną sferę samodzielności. Wspólnota większa wspiera wspólnotę mniejszą tylko w ściśle określonych przypadkach i na zasadach wyznaczonych przepisami prawa. Omawiana zasada jest traktowana jako reguła ustalająca wewnętrzny porządek w państwie i społeczeństwie, według niej państwo i mniejsze wspólnoty określają wzajemne relacje. Zasada ta pozwala unikać centralizmu i omnipotencji państwa⁵. A. Wiktorowska, powołując się na doktrynę niemiecką, wskazuje na doniosłą rolę subsydiarności jako zasady ustrojowej. Jej zaletą jest „uwzględnianie wolności jednostki i dobra ogółu. Oparty na niej porządek polityczny skuteczniej chroni państwo od przeciążenia zbędnymi zadaniami. Zasada subsydiarności zobowiązuje do występowania przeciwko koncentracji władzy tak politycznej, jak i gospodarczej. [...] Zasada subsydiarności deklaruje celowość podziału zadań i kompetencji pomiędzy mniejszą wspólnotą (gminę) a większą wspólnotą (państwem, regionem)”⁶. Zasada pomocniczości sprzeciwia się koncentracji władzy przez

³ Encyklika *Quadragesimo Anno*, „Znak” 1982, nr 7–9, s. 707–708.

⁴ C. Skrzyszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 207 i n.

⁵ A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 761.

⁶ *Ibidem*, s. 762.

państwo czy wyższe wspólnoty, odwołuje się do dekoncentracji i decentralizacji. Podkreśla konieczność budowania społeczeństwa wielostopniowego, tworzącego różne organizacje i wspólnoty, których koordynowaniem i kierowaniem zajmuje się państwo. Poprzez decentralizację władzy państwo rezygnuje z części swych uprawnień na rzecz niższych organizacji, grup i wspólnot. Tym samym możliwy jest szerszy udział społeczeństwa w rządzeniu krajem i większa aktywność obywateli w podejmowaniu działalności publicznej⁷.

Zasada subsydiarności w odniesieniu do organów administracji publicznej zakłada realizację maksymalnie szerokiego zakresu zadań przez szczebel władzy najbliższy obywatelowi. Organy wyższego szczebla powinny wspomagać i uzupełniać działalność organów niższych, o ile nie są one samowystarczalne. Sprawy dotyczące obywateli powinny być załatwiane przez organy znajdujące się najbliżej nich, decyzje zaś mogą być podejmowane na wyższych szczeblach, gdy jest to bardziej efektywne oraz gdy wykracza poza możliwości struktur niższego stopnia. Zasada pomocniczości, odwołując się do samodzielności jednostek i wspólnot, podkreśla również ich odpowiedzialność. Państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich, pozbawiać możliwości wyboru ani przejmować za nich odpowiedzialności. Należy umacniać pierwszeństwo i autonomię jednostki oraz pozycję wspólnot niższych wobec wyższych. Z zasady tej wynika nie tylko zachęta do działania, ale wręcz dezaprobata dla pasywności i nadopiekuńczości państwa⁸. Zasadę pomocniczości można zrekapitulować następującymi тезami: po pierwsze, państwo (społeczeństwo) nie powinno pozbawiać jednostki (mniejszej grupy) tego, co sama może zrobić – zakaz odbierania; po drugie, państwo (społeczeństwo) powinno wesprzeć jednostkę (mniejszą grupę) w działaniach przekraczających jej możliwości, powinna to być tzw. pomoc do samopomocy – subsydiarne towarzyszenie; po trzecie, pomoc powinna mieć charakter przejściowy, skłaniający jednostkę do aktywizacji i samodzielnego działania – subsydiarna redukcja⁹.

W polskim systemie prawa zasada pomocniczości została wyrażona bezpośrednio w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Niewątpliwie wskazanie *expressis verbis* pomocniczości w ustawie zasadniczej czyni z niej jedną z głównych zasad i wartości, według których ma być tworzone i stosowane prawo. Niemniej subsydiarność, oprócz wstępu, nie została wymieniona ani w rozdz. I, w którym jest mowa o konstytucyjnych zasadach Rzeczypospolitej, ani w dalszych postanowieniach ustawy zasadniczej. Takie umiejscowienie subsydiarności, bez określenia jej treści, rodzi problemy związa-

⁷ Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] J. Sweeney, J. Van Grewen (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 191–192.

⁸ Zob. J. Auleytnier [w:] J. Auleytnier (red.), *Nauka o polityce społecznej*, Warszawa 1990, s. 58; J. Majka, *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982, s. 186.

⁹ Zob. A. Dylus, *Zasada pomocniczości a procesy transformacji*, „Pomoc Społeczna” 1993, nr 9, s. 4.

ne z jej interpretacją i stosowaniem. Krytycznie konstytucyjny zapis ocenia E. Popławska, która słusznie wskazuje, że poprzestanie jedynie na „nazwaniu” zasady pomocniczości nie przyczyni się do lepszego zrozumienia treści tej zasady przez społeczeństwo. Pomocniczość nadal błędnie kojarzona jest z obowiązkiem państwa do świadczenia bezwarunkowej pomocy jednostkom i wspólnotom, co sprzyja przypisywaniu subsydiarności – w duchu państwa opiekuńczego – ograniczonej treści. „Brak sformułowania treści zasady pomocniczości w Konstytucji wydaje się dalece niesłuszny ze względu na nadanie zasadzie obowiązującego charakteru przy powszechnie niskim poziomie wiedzy na jej temat: by zasada stała się wymagalnym pryncypium organizacji społeczeństwa i państwa, musi przede wszystkim być zrozumiała dla wszystkich podmiotów”¹⁰. Ponadto umieszczenie zasady pomocniczości jedynie we wstępie do Konstytucji stawia pytanie co do mocy obowiązującej tej zasady¹¹.

Subsydiarność jest jedną z zasad, na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej. Znajduje ona odzwierciedlenie w różnych gałęziach prawa i działach administracji. Pomocniczość jest również jedną z zasad systemu pomocy społecznej. Zwykle źródeł regulacji ustawowych poszukuje się w przepisach Konstytucji. Jednak polska ustawa zasadnicza nie zawiera regulacji poświęconych bezpośrednio pomocy społecznej. Konstytucja odwołuje się do pomocy społecznej jedynie w sposób pośredni poprzez zasadę pomocniczości i instytucję zabezpieczenia społecznego. Artykuł 67 Konstytucji RP ustanawia nad obywatelem ochronę w ramach zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo do zabezpieczenia społecznego mają również osoby pozostające bez pracy nie z własnej woli, które nie mają innych środków utrzymania. Regulacje te zostały umieszczone w podrzdziale zatytułowanym: „wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” i spośród przepisów tej części ustawy zasadniczej najwyraźniej nawiązują do pomocy społecznej. Jednakże są to relacje dość powierzchowne. Artykuł 67 dotyczy jedynie kilku sytuacji, w których udzielana jest pomoc społeczna – choroby, inwalidztwa, podeszłego wieku, ocenianych na dodatek w kategoriach niezdolności do pracy. Katalog tych okoliczności uzupełnia bezrobocie. Natomiast poza konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego pozostaje wiele innych sytuacji wymienianych w ustawie o pomocy społecznej. Ponadto art. 67 nie wskazuje nawet ogólnie form zabezpieczenia społecznego, nie określa, czy ma być ono

¹⁰ E. Popławska, *op. cit.*, s. 75–58.

¹¹ Zob. na temat normatywnego charakteru preambuły: W. Kręcis, W. Orłowski, *Przygotowanie, uchwalenie i ogólna charakterystyka Konstytucji z 1997 r.*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999, s. 114–115; A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 176 i n.; K. Complak, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 9 i n.; zob. też wyrok TK z dnia 3 czerwca 1998 r. 34/97 OTKZU, nr 4, poz. 49; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r. 8/98 OTK ZU nr 3, poz. 87.

realizowane przez ubezpieczenia, czy pomoc społeczną. Warto również dodać, że krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej jest szerszy w porównaniu z zapisami konstytucyjnymi. Zasadniczo prawo do zabezpieczenia przysługuje obywatelom polskim, jednak ustawa o pomocy społecznej przyznaje określone formy wsparcia także osobom niemającym polskiego obywatelstwa.

Oprócz instytucji zabezpieczenia społecznego postanowienia Konstytucji i ustawy o pomocy społecznej¹² łączy zasada pomocniczości. Mimo że jest ona jedną z podstawowych reguł określających istotę, cele i organizację pomocy społecznej, to nie jest wyraźnie przywoływana w ustawie, trzeba ją raczej wywodzić z intencji ustawodawcy.

2. ZASADA POMOCNICZOŚCI W ŚWIETLE IDEI I CELÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

Pomoc społeczna jest częścią systemu zabezpieczenia społecznego, na który składają się ponadto ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne. Uwzględniając ogół regulacji odnoszących się do socjalnej ochrony jednostki, należy stwierdzić, że pomoc społeczna jest ostateczną formą wsparcia jednostki. Umieszczenie pomocy społecznej niejako na końcu świadczeń socjalnych jest odwołaniem do zasady subsydiarności i wskazuje na uruchomienie systemu pomocowego dopiero wtedy, gdy nie można przyznać innych świadczeń. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 99 u.p.s. Przepis ten przewiduje, że osobie, której przyznano emeryturę lub rentę za okres, w którym wypłacano zasiłek stały lub okresowy, wypłaca się świadczenie emerytalne lub rentowe pomniejszone o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconych za ten okres zasiłków.

Udzielenie pomocy społecznej powinno następować wówczas, kiedy osoba nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb poprzez dochody otrzymywane z pracy lub świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Innymi słowy, człowiek przez pracę powinien sobie i swej rodzinie zapewnić środki egzystencji. Powinien też, przewidując ryzyko wystąpienia zdarzeń losowych uniemożliwiających wykonywanie pracy, zawrzeć umowę ubezpieczenia społecznego. Dopiero jednostka, która nie ma zapewnionych środków utrzymania z wymienionych źródeł lub są one niewystarczające, może domagać się, by państwo zapewniło jej wsparcie z zasobów ogólnonarodowych¹³. Obrazowo miejsce pomocy w systemie zabezpieczenia społecznego tak przedstawia J. Jończyk: „pomoc społeczna jest nisko umieszczoną siatką zabezpieczenia społecznego, chroniącą przed twardym upadkiem na dno, w razie osunięcia się ze szczebli społecznej drabiny i niezatrzymania

¹² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 5, poz. 593 z późn. zm.) – dalej: u.p.s.

¹³ A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka*, Warszawa 1998, s. 48.

się na wyższych poziomach ochrony, tych mianowicie, które zapewniają ubezpieczenia społeczne i uregulowania odrębne oraz instytucje bezrobocia”¹⁴.

Z reguły pomoc społeczna kierowana jest do osób mających niskie dochody, bezrobotnych, którym nie przysługują świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Przez finansowanie systemu ubezpieczeń państwo udziela wsparcia, jednak system ten wymaga przezroczności i zaangażowania przyszłych beneficjentów, gdy tymczasem system pomocy społecznej zwraca się ku tym, którzy nie wykazali w przeszłości (lub nie wykazują) należytej troski o swój byt. Należy wskazać na pewną gradację form ingerencji państwa w ochronę bytu jednostki. Najmniejsze zaangażowanie państwa jest widoczne, gdy jednostka zapewnia sobie utrzymanie dochodami uzyskiwanymi z pracy, wzmożenie ochrony następuje przez uruchomienie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, największego zaś wsparcia udziela państwo za pośrednictwem systemu pomocy społecznej. Ten zróżnicowany zakres ingerencji wyraźnie nawiązuje do zasady pomocniczości. Państwo nie wyręcza jednostki, gdy jest ona samowystarczalna, wspomaga ją w chorobie, starości, niepełnosprawności, macierzyństwie i ratuje w sytuacjach kryzysowych, których nie jest ona w stanie samodzielnie przezwyciężyć.

Artykuł 2 ust. 1 u.p.s. definiuje pomoc społeczną jako instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna polega w szczególności na: przyznawaniu i wypłacaniu określonych ustawą świadczeń, pracy socjalnej, prowadzeniu i rozwoju infrastruktury socjalnej, analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia, realizacji zadań wynikających z określonych potrzeb społecznych, rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb (art. 15). Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Rolą państwa jest stworzenie podstawowych warunków umożliwiających godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe (materialne i niematerialne) ulegają skrajnemu pogorszeniu, państwo powinno udzielić jednostce lub rodzinie wsparcia. Czyni to zwłaszcza poprzez system pomocy społecznej. Pomoc ta powinna działać w sytuacjach zagrożenia egzystencji oraz obniżenia jakości życia poniżej społecznie akceptowanego minimum¹⁵. Ponadto celem pomocy społecznej jest doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Pomoc ta ma charakter przejściowy i zakłada aktywizację osób i rodzin z niej korzystających.

¹⁴ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2001, s. 390.

¹⁵ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 75.

Zasadę subsydiarności można wyinterpretować z art. 2 ustawy o pomocy społecznej, choć nie została ona bezpośrednio wyrażona w tym przepisie. Zasadniczo sprowadza się ona do niewyłączenia jednostki z zadań, które może ona zrealizować samodzielnie, pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Należy zauważyć, iż analizowany przepis przewiduje zastosowanie pomocy społecznej przy łącznym spełnieniu dwóch przesłanek: wystąpieniu trudnej sytuacji życiowej i niemożności jej samodzielnego przezwyciężenia. Ustawodawca nie definiuje z oczywistych względów pojęcia „trudnych sytuacji życiowych”, podaje jedynie najczęstsze powody ich powstawania, takie jak: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, trudności w przystosowaniu do życia uchodźców i osób opuszczających zakłady karne oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze, potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi, alkoholizm, narkomania, zdarzenie losowe, sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna (art. 7 u.p.s.). Należy dodać, że wyliczenie to nie stanowi zamkniętego katalogu, a wystąpienie trudnej sytuacji wywołanej inną przyczyną nie wyklucza otrzymania wsparcia z pomocy społecznej.

Druga przesłanka udzielenia pomocy, bezpośrednio wynikająca z zasady subsydiarności, polega na niemożności samodzielnego przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. Samodzielność potencjalnych świadczeniobiorców ustawodawca sprowadza do wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Pomoc społeczna jest udzielana, kiedy jednostka (rodzina, bo również on może być świadczeniobiorcą) nie wykorzystuje własnych uprawnień, zasobów i możliwości, bo ich nie ma lub gdy nie potrafi z nich zrobić użytku. W pierwszym wypadku wsparcie następuje przez udzielenie świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego, w drugim zaś rola pomocy społecznej polega na wskazaniu podmiotowi sposobów i możliwości wykorzystania własnych środków i uprawnień. Ustawodawca nie definiuje pojęć „uprawnienia”, „zasoby”, „możliwości”. Będą one oceniane indywidualnie. Z pewnością chodzi o: wartościowe przedmioty, nieruchomości, wierzytelności, możliwości dochodzenia innych świadczeń, a także obowiązki rodzinne, w tym uprawnienia alimentacyjne. Sposób oceniania samodzielności świadczeniobiorców był poruszany w orzecznictwie. W wyroku z dnia 6 sierpnia 1998 r. (ISA 303/98, niepubl.) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro osoba zainteresowana nie wykorzystuje swoich uprawnień wynikających z ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jej bierność w pozyskiwaniu pieniędzy na cel wskazany we wniosku nie może być rekompensowana ze środków w ramach form przewidzianych przez ustawę o pomocy społecznej. W innym orzeczeniu NSA podkreślił, iż samo stwierdzenie, że podmiot ubiegający się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej nie wykorzystał własnych

możliwości i uprawnień, stanowi przesłankę do oddalenia skargi na odmowę przyznania pomocy¹⁶.

Warto przypomnieć, że wśród tych zasady subsydiarności mieści się tzw. pomoc do samopomocy (subsidiarne towarzyszenie) oraz przejściowy charakter pomocy połączony z aktywizacją beneficjenta (subsidiarna redukcja). Jednym z celów pomocy społecznej jest aktywizacja świadczeniobiorców. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że prawo do świadczeń z pomocy społecznej uwarunkowane jest wykazaniem się własną aktywnością w zakresie zaspokajania swych potrzeb życiowych¹⁷. Podobne stanowisko zajmuje ustawodawca w art. 4 u.p.s. W myśl tego przepisu osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Pomoc ma charakter przejściowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności. Taka rola pomocy społecznej stawia przede wszystkim na edukację jej beneficjentów. Powinna ona wzmocnić ich odpowiedzialność oraz uświadomić im prawo do samostanowienia o sobie. Istotne jest również przeciwdziałanie uzależnieniu od pomocy społecznej. Obowiązek współdziałania świadczeniobiorców z jednostkami organizacyjnymi i pracownikami pomocy społecznej został wielokrotnie zaakcentowany w ustawie, niemniej przepisy dokładnie nie wskazują sposobu jego realizacji, poza regulacjami poświęconymi kontraktowi socjalnemu. NSA uznał, że przez współdziałanie osoby ubiegającej się o pomoc (lub korzystającej z niej) należy rozumieć gotowość do podjęcia współpracy z pracownikiem socjalnym oraz skorzystanie z uzasadnionych i rozsądnych propozycji pracownika socjalnego, pomagających osobie lub rodzinie przezwyciężyć trudne sytuacje życiowe¹⁸. Obowiązek współdziałania zależy od formy pomocy, niektóre świadczenia charakteryzuje opiekuńczość, inne bez zaangażowania ich adresata nie mają racji bytu. Niektórym ze świadczeń towarzyszą programy indywidualne, określające obowiązki świadczeniobiorcy w zamian za przyznaną pomoc. Programami tymi mogą być objęci bezdomni, uchodźcy, osoby usamodzielniane. Przykładowo współdziałanie świadczeniobiorcy z organami pomocy społecznej w przypadku świadczenia na ekonomiczne usamodzielnienie może polegać na założeniu działalności gospodarczej czy podjęciu pracy po przeszkoleniu lub przekwalifikowaniu. Współdziałanie uchodźcy objętego programem indywidualnym sprowadza się do zameldowania się w miejscu zamieszkania, zarejestrowania się w urzędzie pracy i aktywnego poszukiwania zatrudnienia oraz uczestniczenia w kursach języka polskiego. Aktywność osoby objętej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności nakierowana będzie na poszukiwanie pracy i mieszkania (lub jego utrzymanie). W przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej rodzinie biologicznej udziela się pomocy

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 1994 r., SA/Gd 84/94, niepubl.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 3 października 1996 r. IISA/Ld 461/96, „Prawo Pracy” 1997, nr 11, s. 41.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 1994 r. SA/Gd 37/94, niepubl.

w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji i przygotowania na ponowne przyjęcie dziecka. Od rodziny tej zwykle oczekuje się współdziałania w postaci poprawy warunków bytowych, udziału w terapii, wyzbycia się nałogów.

Brak współdziałania świadczeniobiorcy z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, marnotrawienie własnych zasobów finansowych albo przyznanych świadczeń, ich niszczenie lub wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymanie jego postanowień, a także nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy przez bezrobotnego oraz bezzasadna odmowa podjęcia leczenia odwykowego w przeznaczonej do tego placówce przez osobę uzależnioną, może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia (art. 11 u.p.s.). Podstawą odmowy udzielenia pomocy pieniężnej w ramach usamodzielniania są różne naganne zachowania osoby usamodzielnianej, np. porzucenie nauki lub pracy, uchylanie się od podjęcia zatrudnienia (art. 89 ust. 7). Mimo potraktowania tych zachowań jako podstaw odmowy udzielenia wsparcia, wskazane przypadki są również przykładami braku współdziałania beneficjenta w ramach otrzymanej pomocy.

Egzekwowanie od świadczeniobiorcy obowiązku współdziałania jest niezwykle ważne, w przeciwnym bowiem wypadku pomoc będzie się ograniczać do prostego rozdawnictwa świadczeń i braku eliminacji źródeł problemów społecznych. Powinność współdziałania wyznacza określone obowiązki dla świadczeniobiorcy i pracownika socjalnego. W praktyce beneficjenci często wykazują bierną, a nawet roszczeniową postawę. Odmawiają podjęcia lub kontynuowania współpracy w rozwiązywaniu swoich problemów, „nie widzą np. potrzeby podjęcia leczenia odwykowego, ponieważ uważają, że nie są alkoholikami, nie wykazują aktywności w poszukiwaniu pracy, gdyż »jak wszystkim wiadomo, pracy nie ma«”¹⁹. Za wystarczającą podstawę do odmowy przyznania świadczenia NSA uznał: odmowę podjęcia pracy we własnym gospodarstwie rolnym; nieskorzystanie z oferty pracy, mimo posiadanego zawodu i możliwości zatrudnienia; permanentne korzystanie ze świadczeń, przy jednoczesnym braku jakiejkolwiek pomocy osoby zainteresowanej w likwidowaniu własnych problemów materialnych²⁰. Należy dodać, że bierna postawa świadczeniobiorcy może spowodować nie tylko wydanie decyzji o odmowie przyznania świadczenia, lecz także może być powodem wstrzymania świadczeń pieniężnych i uchylenia decyzji o przyznaniu pomocy. W każdym wypadku odmowy przyznania świadczenia czy ich ograniczenia organ musi wziąć pod uwagę sytuację osób pozostających na utrzymaniu podmiotu starającego się o świadczenie lub korzystającego ze wsparcia. Należy pamiętać, że obowiązek współdziałania musi być interpretowany z uwzględnieniem zasad

¹⁹ S. Nitecki, *Fakultatywne formy weryfikacji decyzji administracyjnej w sferze pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11, s. 41.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 22 września 1999 r., ISA 714/99, LEX nr 48598; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1999 r., ISA 1932/98 LEX nr 47405; wyrok NSA z dnia 18 maja 1999 r., IISA/Gd 25/98 LEX nr 44078.

i celów pomocy społecznej, z dostosowaniem do konkretnej sytuacji i osoby. Stąd też z dużą ostrożnością należy oceniać brak efektywnej współpracy z niektórymi świadczeniobiorcami, zwłaszcza osobami uzależnionymi czy niepełnosprawnymi intelektualnie.

Zgodnie z zasadą pomocniczości organy władzy powinny ingerować w życie jednostki w sytuacjach trudnych, kryzysowych. Zakres tej ingerencji powinien być określony przepisami prawa. Ustawa o pomocy społecznej wymaga, by rodzaj, forma i rozmiar świadczenia były odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej (art. 3 ust. 3 i 4). Ważne jest, by odpowiednio dopasować rodzaj pomocy do rzeczywistych potrzeb, w szczególności przyznana pomoc nie może uzależniać beneficjentów, jej świadczenia nie mogą być traktowane jako względnie stałe źródło dochodu. Takie postawy świadczeniobiorców są sprzeczne z zasadą subsydiarności, która kładzie nacisk na samodzielność jednostki, jej aktywność, kreatywność i odpowiedzialność za własny los. Dlatego też warunki udzielania wsparcia w ramach pomocy społecznej wymagają szczegółowej regulacji prawnej. Wyraża się to zwłaszcza w ustaleniu kryteriów przyznania świadczeń. Oprócz wspomnianych kryteriów zaistnienia trudnej sytuacji życiowej połączonej z niemożliwością jej samodzielnego przezwyciężenia, udzielenie pomocy finansowej zależy od dochodu. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.s. prawo do większości świadczeń pieniężnych przysługuje: osobie samotnie gospodarującej, jeżeli jej dochód nie przekracza kwoty 477 zł; osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 351 zł; rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Ponadto ustawa szczegółowo określa sposób ustalania dochodu oraz sytuacji majątkowej i osobistej podmiotów ubiegających się o świadczenie, określa również zasady zwrotu świadczeń i ponoszenia kosztów niektórych rodzajów wsparcia przez ich beneficjentów. Dzięki takim unormowaniom pomoc społeczna trafia do najuboższych i najbardziej potrzebujących. Szczegółowe regulacje mają również przeciwdziałać przekształcaniu się pomocy społecznej w system prostego rozdawnictwa świadczeń. Ich celem jest skuteczne wpływanie na świadczeniobiorców, by samodzielnie starali się pokonywać życiowe trudności, a pomoc społeczną traktowali jedynie jako przejściowe wsparcie.

3. POMOCNICZOŚĆ NA TLE OBOWIĄZKÓW RODZINNYCH

Rozważając zasadę subsydiarności w pomocy społecznej w świetle powinności rodzinnych, należy zwrócić uwagę na następujące aspekty: po pierwsze, na istotę omawianej zasady w odniesieniu do wspólnoty rodzinnej, po drugie, na stosunek ustawodawcy do obowiązków osób najbliższych wobec potrzebują-

cych pomocy, po trzecie, na formy pomocy społecznej nakierowane na utrzymanie więzi rodzinnych.

Zasada pomocniczości zakłada zaspokajanie potrzeb jednostki przez najmniejszą wspólnotę, jej najbliższą. Zadania te wypełniają najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje społeczne. Jednak nie można zapominać, że najbliższa jednostce jest wspólnota rodzinna, w której egzystowanie opiera się na szczególnych więzach, niewystępujących w innych grupach. Konieczność wsparcia osoby będącej w trudnej sytuacji wypływa tu z potrzeby serca, ale i regulacji prawnej. Często jednak osoby najbliższe nie chcą lub nie mogą udzielić pomocy. Przypadki takie są coraz częstsze w obliczu ubożenia społeczeństwa i osłabienia więzi rodzinnych. Dawniej wspólne zamieszkiwanie i wspólna praca członków rodziny wielopokoleniowej umacniały współodpowiedzialność za losy najbliższych. Postęp cywilizacyjny, procesy industrializacji i urbanizacji wpłynęły znacząco na zmianę funkcji i struktury rodziny²¹, kształtując postawy obojętności i pasywności. Takie zachowania powodują często nieuzasadnione przerzucanie obowiązku wsparcia osoby potrzebującej na państwo i społeczeństwo. Konstytucja RP oraz przepisy prawa rodzinnego i pomocy społecznej podkreślają, w myśl zasady subsydiarności, prymat obowiązków rodzinnych (alimentacyjnych) wobec powinności państwa (samorządu terytorialnego). Wskazują na obowiązek samodzielnego zaspokajania potrzeb osobistych i członków rodziny. W szczególności powinność wspierania członków rodziny wyraża się w zobowiązaniach alimentacyjnych. Obowiązki te są oparte na więzach rodzinnych i mają umacniać poczucie odpowiedzialności za losy najbliższych. Jeżeli z obowiązku łożenia na utrzymanie dziecka nie wywiązuje się jego ojciec lub matka, to powinność ta przechodzi na osoby zobowiązane w dalszej kolejności. Artykuł 132 k.r.o.²² przewiduje powstanie obowiązku alimentacyjnego zobowiązanego w dalszej kolejności wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. Obowiązki rodzinne nie mogą być pomijane w przypadku pomocy udzielanej przez państwo. Pomoc społeczna powinna znajdować zastosowanie, gdy mimo własnej aktywności i wsparcia rodziny nie można przezwyciężyć trudności. Prawo rodzinne wyraźnie określa obowiązki alimentacyjne, które nie są wyłącznie determinowane więzami krwi (np. występują również między powinowatymi czy osobami pozostającymi w stosunku przysposobienia). Jeżeli istnieją osoby, które zgodnie z obowiązkiem alimentacji mogą dostarczyć osobie potrzebującej niezbędnych środków utrzymania, to ich obowiązki powinny wyprzedzać świadczenia z pomocy społecznej.

²¹ Zob. F. Adamski, *Socjologia małżeństwa i rodziny*, Warszawa 1984, s. 206–208.

²² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.).

Uprawnienia do korzystania z tej pomocy należy zatem traktować jako wtórne i uzupełniające wobec alimentów.

Ustawa o pomocy społecznej kilkakrotnie odwołuje się do obowiązków rodzinnych, jednak nie ustanawia ich prymatu wobec zadań państwa (samorządu). Powinności wynikające z więzi rodzinnych brane są pod uwagę przy przyznawaniu świadczenia w postaci usług opiekuńczych. W myśl art. 50 ust. 1 osobie samotnej, która ze względu na wiek, chorobę lub z innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje wsparcie w formie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych. Osobą samotną jest osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe, niepozostająca w związku małżeńskim i nieposiadająca wstępnych ani zstępnych. Usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie mającej bliskich krewnych, gdy wymaga ona pomocy innych osób, a rodzina lub wspólnie niezamieszkujący z nią małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Obowiązki rodzinne są wymieniane również przy określaniu zasad odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej oraz zasad ich zwrotu. I tak do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, w wypadku niemożliwości ich pokrycia przez mieszkańca domu, zobowiązany jest małżonek oraz zstępni przed wstępnymi. Dopiero w ostatniej kolejności zobowiązana zostaje gmina, która skierowała osobę do domu pomocy społecznej. Jeżeli krewni nie wywiązują się ze swego obowiązku, to opłatę zastępczo wnosi gmina, może ona jednak domagać się zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. Za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej i placówce opiekuńczo-wychowawczej opłatę ponoszą rodzice dziecka. Dotyczy to również rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej oraz tych, których władza rodzicielska została zawieszona lub ograniczona (art. 79 ust. 1, 4 i art. 81 ust. 1, 2). Małżonek, zstępni przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej zobowiązani są do zwrotu wydatków poniesionych na te świadczenia. Obowiązek członków rodziny powstaje wówczas, gdy zwrotu środków nie dokonał beneficjent lub jego spadkobierca.

Mimo zwracania uwagi na obowiązki rodziny, ostatecznie ustawodawca przyjmuje założenie prymatu obowiązków państwa. Stanowisko to jest jasno wyrażone w art. 16 ust. 2 u.p.s., który stanowi, że gmina i powiat, obowiązane zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub prawnych do zaspokojenia jej niezbędnych potrzeb życiowych. Pomocy nie mogą również odmówić podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację zadań z zakresu pomocy społecznej. Do takiego założenia nawiązuje również wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2001 r. (SA/Gd 2150/99, LEX nr 76115), w którym sąd stwierdził, że ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. (dotyczy to również obecnie obowiązującej ustawy) nigdzie nie stanowi, że obowiązek państwa (w tym i gminy) w świadczeniach pomocowych istnieje dopiero wówczas, gdy potrzeby osoby uprawnionej nie zostaną zaspokojone w dro-

dze świadczeń alimentacyjnych. Co prawda obowiązek taki nie wynika wprost z ustawy, niemniej należy go wyprowadzać z zasad i celów pomocy społecznej, prawa rodzinnego i nade wszystko z konstytucyjnej zasady pomocniczości. Niemniej powstaje problem wzajemnej relacji powinności rodzinnych i obowiązku jednostek samorządu terytorialnego wobec osób potrzebujących pomocy, wynikającego z art. 16 ust. 2 u.p.s. Organy administracji publicznej powinny udzielić pomocy każdej osobie potrzebującej, jeśli nie jest ona w stanie pokonać swoich problemów. Zwłoka związana z ustalaniem czy istnieją osoby bliskie i czy są one w stanie udźwignąć ciężar wsparcia, mogłaby jeszcze bardziej pogorszyć trudną sytuację, a nawet zagrozić życiu czy zdrowiu osoby potrzebującej. Zatem organ powinien udzielić pomocy i jednocześnie podjąć kroki w celu ustalenia sytuacji rodzinnej świadczeniobiorcy, a następnie zwrócić się do osób bliskich o zwrot wydatków poniesionych na pomoc społeczną. W praktyce organy rzadko korzystają z tych uprawnień, wyręczając tym samym rodziny ze swych obowiązków wobec najbliższych. Skutki nieuzasadnionego prymatu prawa socjalnego wobec prawa rodzinnego ponoszą wszyscy obywatele. W sytuacjach wypłacania świadczeń z pomocy społecznej osobom uprawnionym do alimentacji oraz nieściągnięcia od krewnych świadczeniobiorcy wydatków poniesionych na pomoc na podatników przenoszone są ekonomiczne ciężary udzielonego wsparcia²³.

Warto również zaznaczyć, że organy właściwe do przyznawania świadczeń dysponują szczególnym uprawnieniem do zaktywizowania rodziny w celu udzielenia wsparcia osobie potrzebującej. Chodzi o możliwość wytaczania na rzecz obywateli powództw o roszczenia alimentacyjne. Uprawnienie to przysługuje kierownikom ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie. Ponadto pracownicy jednostek pomocy społecznej mogą przez udzielanie porad i perswazję wpływać na osoby starające się o wsparcie, by wystąpiły o alimenty. Zdarza się jednak, że mimo złożenia powództwa o alimenty, osoba zainteresowana wycofuje pozew, obawiając się konfliktów w rodzinie. Należy w pełni podzielić stanowisko M. Andrzejewskiego, według którego „nie jest rolą instytucji pomocy społecznej dociekanie motywów wycofania pozwu o alimenty, a jedynie wyciągnięcie konsekwencji wobec takiego zachowania. W istocie swej jest ono wszak rezygnacją przez świadczeniobiorcę z możliwości pokonania swej trudnej sytuacji materialnej przy wykorzystaniu przysługujących mu jego własnych uprawnień”²⁴. Taka postawa stwarza możliwość odmowy udzielenia pomocy lub jej zaprzestania. Niemniej wydanie decyzji negatywnej w takim wypadku wymaga dokładnego zbadania sprawy.

Omawiając zasadę subsydiarności w pomocy społecznej, należy również zwrócić uwagę na wsparcie, którego rodzinom udzielają instytucje publiczne. Wypada zaznaczyć, że rodzina w prawie pomocy społecznej może występować

²³ M. Andrzejewski, *Świadczenia z pomocy społecznej a obowiązki alimentacyjne członków rodziny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1999, nr 3–4, s. 68.

²⁴ *Ibidem*, s. 62.

w roli świadczeniobiorcy. Wspomagając najmniejszą wspólnotę w sytuacjach kryzysowych, państwo przeciwdziała rozpadowi więzi emocjonalnych i wspiera rodzinę w wypełnianiu jej funkcji. Docelowo stanowi to również odciążenie dla wielu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, które musiałyby przejąć zadania niewydolnej rodziny. Rodzinom oferowana jest w szczególności pomoc finansowa. Należy dodać, że formy wsparcia z pomocy społecznej poprzedzają świadczenia rodzinne²⁵ oraz z funduszu alimentacyjnego²⁶. Oprócz świadczeń pieniężnych rodziny mogą otrzymać pomoc rzeczową i usługową. Udzielenie wsparcia ma nie tylko umożliwić przezwycięzenie trudności materialnych, lecz także problemów opiekuńczych i wychowawczych. Pomoc w szczególności sposób koncentruje się na dzieciach przebywających w rodzinach będących w trudnych sytuacjach, zagrożonych patologiami. Do niepieniężnych form wsparcia skierowanych do rodzin należy: poradnictwo, praca socjalna, terapia rodzinna oraz zapewnienia dzieciom opieki i wychowania poza rodziną biologiczną (w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej).

Publicznoprawna ochrona rodziny, nawiązując do zasady pomocniczości, wskazuje na pewną gradację form wsparcia, a zarazem możliwości ingerencji państwa w stosunki rodzinne. Przede wszystkim instytucje publiczne bez uzasadnionej potrzeby nie powinny ingerować w życie rodzinne. Jeżeli interwencja jest konieczna, to powinna sprowadzać się do form nieizolujących dziecka od rodziny, a więc np. do świadczeń pieniężnych, pracy socjalnej, poradnictwa, terapii rodzinnej czy usług placówek opiekuńczo-wychowawczych dziennego wsparcia. Dopiero gdy te świadczenia okażą się niewystarczające, nad dzieckiem powinna być ustanowiona piecza zastępcza. Najpierw należy wziąć pod uwagę możliwość umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej, a w dalszej kolejności w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Dzisiejszy model udzielania pomocy rodzinie jest daleki od całkowitego izolowania jej od dziecka. Obecnie dużą wagę przywiązuje się do działań terapeutycznych i do zapobiegania rozpadowi więzi rodzinnych, a ustanowienie nad dzieckiem pieczy zastępczej zwykle jest traktowane jako rozwiązanie przejściowe. W wypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej czy w placówce opiekuńczo-wychowawczej rodzinie biologicznej udziela się pomocy w celu przezwyciężenia trudnej sytuacji i przygotowania na ponowne przyjęcie dziecka. Dopiero jeśli pomoc okaże się nieskuteczna, dziecku zapewnia się trwałą opiekę poza tą rodziną.

Problem wyważenia obowiązków państwa i powinności rodziny wobec osób potrzebujących pomocy jest stale aktualny. Państwo powinno zapewnić swoim obywatelom minimum egzystencji, jednak nie można zapominać, iż w pierwszej kolejności osoba potrzebująca powinna szukać wsparcia w najmniejszej i naj-

²⁵ Zob. ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992).

²⁶ Zob. ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. Nr 192, poz. 1378).

bliższej wspólnotcie, jaką jest rodzina. Nie można akceptować nieuzasadnionego przerzucania obowiązków rodzinnych na instytucje publiczne, a tym samym na całe społeczeństwo wypracowujące środki na pomoc społeczną.

4. ZASADA POMOCNICZOŚCI A PODZIAŁ ZADAŃ Z ZAKRESU POMOCY SPOŁECZNEJ

Zgodnie z zasadą subsydiarności osobie będącej w trudnej sytuacji wspólnota powinna udzielić pomocy, gdy osoba taka nie może samodzielnie przezwyciężyć problemów. Człowiek będący częścią społeczeństwa, przynależący do państwa, powinien w sytuacjach kryzysowych otrzymać wsparcie od wspólnoty i organów władzy. O ile pomoc członków wspólnoty określana jest jedynie zasadami współżycia społecznego, regułami obyczajowości i systemem wartości, o tyle udzielanie wsparcia przez organy władzy jest obowiązkiem ustawowym. Organizowanie pomocy społecznej i udzielanie świadczeń jest zadaniem administracji publicznej. W ustawie o pomocy społecznej zadania zostały rozdzielone między organy rządowe i samorządowe, centralne i terenowe. Podział ten oparty jest na zasadzie pomocniczości. Stanowi ona podstawę do określenia zadań publicznych i ich rozdzielenia między różne szczeble władz oraz ustalenia zasad wykonywania tych zadań²⁷. Ewolucja pomocy społecznej wskazuje na stale rosnącą rolę państwa i administracji samorządowej w zakresie zadań socjalnych (wyjątkiem były państwa socjalistyczne, w których marginalizowano znaczenie pomocy społecznej oraz ograniczano zadania samorządu, doprowadzając do ich powolnego unicestwienia). Mimo że w ustawie z 12 marca 2004 r. zachowany jest podział obowiązków między państwo i samorząd terytorialny, to pomocą społeczną zajmują się niemal wyłącznie organy samorządowe.

W świetle przedstawionych rozważań nie trzeba szerzej uzasadniać roli gminy w organizowaniu i udzielaniu pomocy społecznej. Gmina jako najmniejsza wspólnota samorządowa powinna zaspokajać potrzeby swoich mieszkańców oraz udzielać im wsparcia w sytuacjach kryzysowych. Od czasu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce jest ona głównym realizatorem zadań socjalnych. Zadania, które przekraczają możliwości finansowe i organizacyjne gminy, zostały powierzone większym wspólnotom – powiatowi i województwu samorządowemu.

Zgodnie z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym²⁸ do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Nadrzędnym celem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

²⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 20; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1999, s. 252.

²⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należące do zadań własnych gminy obejmuje m.in. sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych. W praktyce indywidualne i zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców pojawiają się i są zaspokajane przede wszystkim w środowisku lokalnym. Wspólnota samorządowa za pośrednictwem wyspecjalizowanej administracji w naturalny sposób powinna podejmować działania zmierzające do niwelowania różnic w procesie zaspokajania podstawowych potrzeb, gdy są one wywołane czynnikami niezależnymi od jednostki czy rodziny²⁹. Na szczeblu gminy pomoc społeczna jest kierowana wprost do osób najbardziej potrzebujących. Skupia się ona na doraźnym rozwiązywaniu konkretnych problemów. Gmina jako niewielka społeczność ma możliwość na takim poziomie zidentyfikować osoby potrzebujące wsparcia. W taki sposób pomoc staje się bardziej efektywna oraz trafia do tych, którzy jej najbardziej potrzebują.

Zadania gminy z zakresu pomocy społecznej można podzielić na własne i zlecone, własne zaś na obowiązkowe i dobrowolne. Najbardziej rozbudowany jest katalog obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 17 ust. 1 u.p.s.). Można je sklasyfikować w kilku grupach. Będą to zadania dotyczące: zapewnienia podstaw egzystencji, przyznawania zasiłków, prowadzenia pracy socjalnej, utrzymywania infrastruktury socjalno-technicznej, organizowania i świadczenia usług opiekuńczych, ochrony dziecka i rodziny, planowania i sprawozdawczości, opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. W ramach zadań własnych nieobowiązkowych gmina zajmuje się przyznawaniem i wypłacaniem zasiłków specjalnych celowych oraz pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie, prowadzeniem i zapewnieniem miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowaniem do nich osób wymagających opieki, współpracą z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach. Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej należy m.in.: wypłata zasiłków stałych i celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną. Wszystkie zadania z zakresu pomocy społecznej gminy realizują za pośrednictwem aparatu wykonawczego, a więc urzędu gminy i różnorodnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Najważniejsze miejsce w tym aparacie zajmują gminne (miejskie) ośrodki pomocy społecznej. To do nich w pierwszej kolejności zwracają się osoby potrzebujące pomocy, to ośrodki znajdują się z reguły najbliżej miejsca zamieszkania świadczeniobiorców i niejednokrotnie są pierwszą, ale i ostatnią instytucją udzielającą pomocy.

Gmina nie może zrezygnować z realizacji obligatoryjnych zadań własnych, musi również wygospodarować środki na ich wykonywanie. Inaczej wygląda realizacja zadań nieobowiązkowych, których wypełnianie w dużej mierze zależy

²⁹ M. Barański, *Ewolucja kompetencji i zadań gminy w zakresie pomocy społecznej w latach 1990–1995*, [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.), *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, Katowice 1996, s. 249.

od finansowych możliwości gminy i lokalnych potrzeb. Trudności gmin w dokonywaniu hierarchii potrzeb społecznych i ustalaniu pierwszeństwa ich zaspokajania wielokrotnie podkreślał Naczelny Sąd Administracyjny. Jego zdaniem organy pomocy społecznej ze środków finansowych, których wysokość jest ściśle określona, muszą w wyznaczonych granicach realizować swe ustawowe cele. Wymaga to realistycznej oceny możliwości zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych osób uprawnionych do świadczeń. Racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami finansowymi wymaga określenia, które z potrzeb muszą być zaspokajane niezbędnie i w jaki sposób³⁰.

Do zasady subsydiarności nawiązuje również realizowany przez gminy rezydualny model pomocy społecznej, oparty na ratownictwie. Zakłada on krótkotrwałe wsparcie jednostki lub rodziny w krytycznych momentach życia. Rola gminy powinna sprowadzać się tu do subsydiarnego towarzyszenia. Generalnie gminy zajmują się udzielaniem pomocy w podstawowym zakresie, natomiast gdy potrzebna jest pomoc specjalistyczna (w tym instytucjonalna), która przekracza możliwości najmniejszej jednostki samorządowej, sprawa przekazywana jest odpowiedniej instytucji (administracji powiatowej, wyspecjalizowanym placówkom oświaty, służby zdrowia i innym podmiotom).

Warto również zwrócić uwagę na dużą samodzielność gmin w realizacji zadań. Samodzielność wspólnoty (jednostki) jest jedną z cech zasady pomocniczości. Jak już podkreślono, wyraża się ona w braku ingerencji w działania wspólnot niższych w zakazie pozbawiania ich inicjatywy i przejmowania za nie odpowiedzialności. Samodzielność gmin jest gwarantowana ustawowo i podlega ochronie sądowej. W zakresie pomocy społecznej samodzielność przejawia się zwłaszcza w rozstrzyganiu spraw indywidualnych z zakresu pomocy społecznej i podejmowaniu uchwał.

Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania, którym nie są w stanie podołać najmniejsze wspólnoty, przejmują większe jednostki – powiaty. Główną rolą powiatu jest wypełnianie zadań o charakterze ponadgminnym. Powiat stał się niejako jednostką uzupełniającą, komplementarną wobec gminy. Posiada większy potencjał gospodarczy, finansowy i społeczny niż gmina jest w stanie samodzielnie podołać wykonaniu zadań o wyższym stopniu skomplikowania czy specjalizacji. Zadania z zakresu pomocy społecznej powiat realizuje na podstawie ustawy o samorządzie powiatu³¹ (art. 4 ust. 1 pkt 3) oraz ustawy o pomocy społecznej, która dokonuje szczegółowej klasyfikacji zadań, dzieląc je przy tym na własne i zlecone z zakresu administracji rządowej.

Generalnie powiat organizuje specjalistyczne formy wsparcia związane z opieką nad rodziną i dzieckiem. Do jego zadań należy: zapewnienie dzieciom opieki w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych,

³⁰ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2002 r. S.A./Gd 4332/01, LEX nr 76118.

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

udzielanie pomocy dzieciom i młodzieży opuszczającej różne placówki socjalne, prowadzenie postępowań adopcyjnych, którymi zajmują się ośrodki adopcyjno-opiekuńcze. Wśród obowiązków powiatu znajduje się również prowadzenie specjalistycznego poradnictwa rodzinnego, psychologicznego, prawnego oraz udzielanie informacji o prawach osób zwracających się o pomoc. Powiatowe centra pomocy rodzinie realizują model instytucjonalny pomocy społecznej. Głównym kryterium jej udzielenia staje się potrzeba, a nie wysokość osiąganych dochodów³². Model ten zakłada aktywne formy pomocy, którymi są głównie usługi wspomagające rodziny we wszystkich ich funkcjach oraz w procesie odzyskiwania czy podtrzymywania ich samodzielności i zaradności. Powiaty zajmują się również organizowaniem pomocy o charakterze integracyjnym, utrzymywaniem infrastruktury socjalno-technicznej, prowadzeniem mieszkań chronionych i domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz doskonaleniem zawodowym pracowników pomocy społecznej.

Nawet dość ogólna prezentacja zadań powiatu w sferze pomocy społecznej wskazuje na kierowanie się ustawodawcy zasadą pomocniczości w rozdzielaniu zadań między gminę i powiat. Zadania powiatu wymagają większej specjalizacji i fachowej wiedzy, a okoliczności udzielania pomocy nie są tak powszechne, jak przy świadczeniach gminnych. Trudno byłoby uznać za racjonalne prowadzenie przez gminy ośrodków adopcyjno-opiekuńczych czy wielu wyspecjalizowanych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Zapotrzebowanie na usługi świadczone przez te jednostki nie jest na tyle duże, by tworzyć je w każdej gminie, poza tym ich utrzymanie jest kosztowne i dla wielu małych wspólnot mogłoby stanowić trudny do udźwignięcia wydatek. Należy również zwrócić uwagę, że realizacja zadań powiatu nie ogranicza samodzielności gmin, a raczej stanowi dla nich odciążenie. Ustawodawca starał się tak podzielić zadania dwóch wspólnot lokalnych, by ich działalność się nie dublowała, lecz prowadziła do współpracy.

Subsydiarny podział zadań w dziedzinie pomocy społecznej jest również widoczny w ukształtowaniu obowiązków samorządu województwa. Województwo jest największą jednostką samorządu terytorialnego, którego działalność nakierowana jest na rozwój i promocję regionu. Dla przeciętnego obywatela, w tym również beneficjenta pomocy społecznej, wojewódzka administracja samorządowa jawi się jako odległa instytucja nieznająca lokalnych potrzeb, a często i obojętna na problemy małych wspólnot. Dlatego w zadaniach regionalnych nie ma takich, które dotyczyłyby zaspokajania potrzeb indywidualnych przez świadczenia rzeczowe, finansowe, usługi czy inną pomoc niematerialną w postaci pracy socjalnej, poradnictwa, terapii itd. W zasadzie kontakt organów samorządowych ze świadczeniobiorcą nie istnieje. Nie oznacza to jednak, że województwo samorządowe nie wypełnia żadnych zadań w dziedzinie pomocy społecznej. Zadania regional-

³² J. Hryniewicz, [w:] J. Hryniewicz (red.), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001, s. 179.

nej administracji samorządowej sprowadzają się przede wszystkim do działalności promocyjnej, programowej i inspiratorskiej, utrzymywania regionalnych jednostek pomocy społecznej, szkolenia kadr i prowadzenia publicznych szkół służb społecznych.

Uczynienie samorządów terytorialnych głównymi wykonawcami polityki socjalnej oprócz korzyści przyniosło również negatywne skutki. Liczne zadania samorządów i ograniczone środki finansowe oraz brak współdziałania jednostek samorządowych pogłębiło wiele problemów społecznych. Przejawiały się one w utracie bezpieczeństwa socjalnego dla coraz szerszych grup społecznych oraz utracie zaufania do instytucji państwa. Koncepcje ustawodawcy nie są konsekwentnie realizowane w praktyce. Wyrażone w ustawie o pomocy społecznej idee subsydiarności często nie są wcielane w życie. Działalność gminnych ośrodków pomocy społecznej sprowadza się nierzadko do prostego rozdawnictwa świadczeń, w ich działalności brakuje subsydiarnego towarzyszenia i subsydiarnej redukcji. Poważnym problemem w realizacji zadań pomocy społecznej jest słabo rozwinięta współpraca między jednostkami samorządowymi, w tym zawieranie porozumień administracyjnoprawnych. Jak już zaznaczono, zasada pomocniczości nie zawiera wskazówek, według których dokonuje się podziału zadań. Podział ten przebiega według obiektywnych kryteriów i skutkuje jednakowo wobec wszystkich jednostek samorządowych. Oczywiście jest jednak, że niektóre z nich są słabsze ekonomicznie, gorzej zarządzane, co przekłada się na poziom realizacji zadań. Jednak jednostki te nie mogą przekazać wyższej wspólnotcie obowiązków, którym nie mogą podołać. W przypadku przekazywania zadań publicznych obowiązuje zakaz przenoszenia ich realizacji z niższego szczebla samorządu terytorialnego na wyższy. Możliwa jest natomiast sytuacja odwrotna. Gdy realizacja zadań publicznych przekracza możliwości jednostki samorządu terytorialnego, może ona skorzystać z różnych form współdziałania dopuszczalnych przez prawo, tzn. porozumień, związków, stowarzyszeń. Tymczasem praktyka jest inna. Brak współdziałania w podstawowych sprawach z zakresu pomocy społecznej wynika w dużej mierze ze słabego zaangażowania samorządów w opracowywanie programów i strategii pomocy społecznej, a przygotowane już dokumenty często nie znajdują zastosowania w praktyce. W obliczu swobodnego kształtowania zasad współpracy jednostek samorządu terytorialnego szanse na stworzenie skutecznych programów zwalczania lokalnych i regionalnych problemów społecznych są niewielkie. Wiele jednostek samorządu terytorialnego nie jest przekonanych o celowości opracowywania efektywnych strategii rozwoju lokalnego. Uzasadnia się to nadmiarem zadań bieżących i niedoborem środków finansowych na ich realizację oraz niespójną i niekonsekwentną polityką socjalną i gospodarczą państwa. Dlatego też pożądane byłoby włączenie się organów państwa w rozwijanie różnych form współpracy między samorządami. Zgodnie bowiem z zasadą subsydiarności państwo powinno wspomagać i koordynować działalność wspólnot. Tego rodzaju funkcje mógłby również spełniać samorząd województwa, jednak

należy pamiętać, że w przeciwieństwie do organów administracji rządowej (województwo, Prezesa Rady Ministrów), nie ma on żadnych uprawnień władczych wobec niższych jednostek samorządu terytorialnego.

Warto również zwrócić uwagę na zagrożenie przeciążenia jednostek samorządowych, zwłaszcza gminy, zadaniami socjalnymi. Problem ten pojawił się już w latach 90. ubiegłego wieku i ponownie powraca. Zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego nakładają na gminy kolejne obowiązki. Można tu przykładowo wspomnieć o nowych zadaniach określonych w ustawach o zatrudnieniu socjalnym³³, świadczeniach rodzinnych czy przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³⁴. Zasadne jest, by wspólnota najbliższa obywatelom wypełniała zadania związane z ich bezpieczeństwem socjalnym, jednak przydzielanie zadań zgodnie z zasadą pomocniczości musi być racjonalne i musi uwzględniać wiele czynników, takich jak możliwości organizacyjne i finansowe podmiotów samorządowych, formy wsparcia ze strony państwa czy współdziałanie z innymi podmiotami, w tym niepublicznymi.

5. SUBSYDIARNA DZIAŁALNOŚĆ PODMIOTÓW NIEPUBLICZNYCH W DZIEDZINIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Zasada pomocniczości może być również rozpatrywana w kontekście działalności podmiotów niepublicznych. Zgodnie z subsydiarnością potrzeby jednostki powinny być zaspokajane przez wspólnoty znajdujące się najbliżej obywateli. Wspólnotami tymi mogą być jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe. Znajdują się wśród nich wspólnoty organizujące życie społeczne i wypełniające zadania publicznie użyteczne. Podmioty te z jednej strony aktywizują obywateli, zachęcają do działalności społecznej, z drugiej zaś wspomagają organy administracji rządowej i samorządowej w zaspokajaniu potrzeb publicznych. W myśl zasady subsydiarności organy państwa i samorządu terytorialnego powinny popierać ich tworzenie oraz chronić ich niezależność. W Polsce najbardziej rozpowszechniona jest działalność takich podmiotów niepublicznych, jak fundacje, stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców. W sferze spraw socjalnych szczególne znaczenie odgrywają fundacje i stowarzyszenia³⁵. Wiele z tych instytucji w celach statutowych ma wpisaną pomoc osobom potrzebującym i realizuje zadania mieszczące się w zakresie pomocy społecznej. Dużą aktywność w omawianej dziedzinie wykazują również Kościoły,

³³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2000 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm).

³⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz. 1493).

³⁵ A. Niewiadomska, *Pomoc społeczna w Polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] Z. Pisz (red.), *Zabezpieczenie społeczne*, Wrocław 1998, s. 172.

osoby fizyczne i prywatne osoby prawne. Kościół katolicki od najdawniejszych czasów uczestniczył w zaspokajaniu potrzeb publicznych, działalności dobroczynnej i opiekuńczej. Dalej odgrywa istotną rolę w dziedzinie kształcenia, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, np. prowadzi noclegownie, hospicja, organizuje posiłki i pomoc rzeczową dla potrzebujących. W sferze organizacji usług publicznych coraz ważniejsze miejsce zajmują osoby fizyczne. Wyrazem tego są również regulacje w ustawie o pomocy społecznej, przewidujące działalność gospodarczą osób fizycznych w zakresie prowadzenia prywatnych placówek (rodzinnych domów dziecka, rodzinnych domów pomocy, placówek zapewniających całodobową opiekę dla osób niepełnosprawnych, przewlekłe chorych i w podeszłym wieku).

Udział podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej został *expressis verbis* wyrażony w art. 2 ust. ustawy z 12 marca 2004 r. Choć przepis ten bezpośrednio nie odwołuje się do pomocniczości, to często jest on wymieniany wśród regulacji konstruowanych wokół tej zasady. Zgodnie z powołanym artykułem organy administracji publicznej, organizując pomoc społeczną, współpracują na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami i związkami zawodowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Podmioty te nie powinny być postrzegane jako rywale organów administracji odbierający im środki publiczne, ale jako jednostki współdziałające, wspierające. Stanowisko to potwierdza również orzecznictwo sądowe. W jednym z wyroków NSA stwierdził, iż zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności organów gminy względem wspólnoty, pojedynczych obywateli i ich organizacji pozarządowych, ustawowym obowiązkiem gminy jest poszukiwanie optymalnych metod współpracy z podmiotami zajmującymi się świadczeniem pomocy społecznej³⁶. Włączenie podmiotów niepublicznych do systemu pomocy społecznej przyczynia się do podwyższenia konkurencyjności usług oraz do skutecznego nagłaśniania i rozwiązywania problemów społecznych.

W myśl art. 25 u.p.s. organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej innym podmiotom, w szczególności organizacjom pozarządowym, osobom fizycznym i prawnym oraz innym jednostkom organizacyjnym, jeżeli prowadzą one działalność w dziedzinie pomocy społecznej lub jeśli ich cele statutowe obejmują wykonywanie takiej działalności. Zasady zlecania zadań z zakresu pomocy społecznej zostały szczegółowo uregulowane przez ustawodawcę. Przede wszystkim przedmiotem zlecenia nie mogą być uprawnienia do: ustalania świadczeń, opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz wypłacania świadczeń pieniężnych. Zgodnie z art. 25 ust. 3 u.p.s. podmiotami przyjmującymi zlecenie nie mogą być: partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz fundacje utworzone przez partie polityczne.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2001 r. II SA/Kr 911/01, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 49.

Powierzenie zadania odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. Powinien on być zorganizowany z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji i efektywności oraz z uwzględnieniem zasady pomocniczości i jawności (art. 26 u.p.s.). Warto zwrócić uwagę na wyraźne powołanie się ustawodawcy na zasadę pomocniczości. Już samo zlecanie zadań z zakresu pomocy społecznej jest wyrazem realizacji tej zasady. Państwo (samorząd terytorialny), przekazując środki na wykonanie zadania, pośrednio wspiera obywateli, których potrzeby zaspokajają podmioty prywatne. Powierzenie zadań umacnia uprawnienia obywateli i stwarza duże szanse osiągnięcia lepszej efektywności wykonywanych obowiązków. Dzięki zaangażowaniu podmiotów niepublicznych w pomoc społeczną zwiększa się dostęp do określonych form wsparcia i podnosi się standard świadczonych usług³⁷. Ponadto zlecanie zadań przynosi organom administracji korzyści w postaci oszczędności finansowych.

W konkluzji należy podkreślić, że zasada pomocniczości związana z aktywnością podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej przejawia się w różnych aspektach. Subsydiarny udział tych instytucji w wykonywaniu zadań socjalnych jest pożądany z wielu powodów. Organizacje społeczne jawią się jako instytucje wspomagające obywateli i organy władzy. Jeżeli jednostka nie może samodzielnie przezwyciężyć życiowych trudności, to powinna zwrócić się o pomoc do wspólnot znajdujących się najbliżej obywateli. Wspólnotami tymi, oprócz samorządów terytorialnych, mogą być również organizacje pozarządowe. Instytucje te uzupełniają, a często wyręczają administrację samorządową w organizowaniu pomocy, podejmują działania na rzecz aktywizacji osób korzystających ze świadczeń, rozwijają inicjatywy społeczne, integrują ludzi mających podobne problemy. Organizacje społeczne, fundacje, Kościoły czy osoby prywatne niejednokrotnie są lepiej przygotowane do wypełniania konkretnych zadań socjalnych niż organy administracji. Dysponują odpowiednimi pomieszczeniami, sprzętem, fachową kadrą, mogą pozyskiwać środki finansowe drogami niedostępnymi dla jednostek publicznych. Poza tym ich atutem jest lepsze rozeznanie potrzeb społecznych, mniejsza biurokracja i większa efektywność. Nierzadko w działalność takich podmiotów zaangażowane są osoby wykonujące pracę z powodu wewnętrznych przekonań, zainteresowań, chęci niesienia innym bezinteresownej pomocy. Podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi przez władze publiczne jest korzystne dla podmiotów administrujących i administrowanych. Podnosi się w ten sposób efektywność realizacji zadań publicznych, zwiększa dostęp do konkretnych świadczeń z pomocy społecznej i podwyższa ich jakość, co przynosi wymierne korzyści obywatelom i ich wspólnotom.

³⁷ Zob. K. Bednarzewski, Głosa do Wyroku NSA z dnia 14 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 52.

6. UWAGI KOŃCOWE

System pomocy społecznej, oprócz udzielania wsparcia jednostce i rodzinie, powinien służyć określonym wartościom oraz umacniać zasady ustrojowe. Jedną z podstawowych zasad jest pomocniczość. Prawo pomocy społecznej wielokrotnie odwołuje się do tej zasady nie tyle przez użycie określenia „pomocniczość”, co posługując się jej ideami i elementami konstrukcji. Cele i instytucje pomocy społecznej są budowane na subsydiarności. Pomoc społeczna wspiera jednostkę w sytuacjach kryzysowych, w których przestaje być ona samowystarczalna. Celem wsparcia jest pełne usamodzielnienie beneficjenta. Pomocy udziela głównie najbliższa świadczeniobiorcy wspólnota – gmina. Niestety, założenia ustawodawcy o subsydiarności pomocy społecznej nie zawsze są realizowane w praktyce. Powoduje to między innymi duża liczba osób ubiegających się o świadczenia, brak wykwalifikowanych pracowników, rozszerzanie zakresu zadań socjalnych gminy, niedobór środków finansowych, słaba koordynacja działań jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i brak współpracy w tej dziedzinie. Wadliwa dystrybucja świadczeń i mało efektywny proces usamodzielniania świadczeniobiorców potęguje negatywne postawy społeczeństwa wobec pomocy społecznej. Tymczasem już samo określenie „pomoc społeczna” oznacza w pewnym sensie zaangażowanie ogółu w sprawy jednostki. Dlatego też system pomocy powinien funkcjonować tak, by umacniać poczucie solidarności i sprawiedliwości społecznej. Zwłaszcza w małych, lokalnych grupach powinien kształtować postawy braterstwa i współodpowiedzialności wspólnoty – społeczeństwa za los jednostki.