

Ewa Kulesza

UWAGI O MODELU POMOCY SPOŁECZNEJ UKSZTAŁTOWANYM USTAWĄ Z 29 LISTOPADA 1990 ROKU*

Po długich dyskusjach nad kolejnymi projektami została uchwalona ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹. Nowy akt prawny zastąpił zdezaktualizowaną, wskutek upływu czasu i przeobrażeń społecznych, politycznych i ekonomicznych, oraz dotkniętą licznymi wadami, ustawę o opiece społecznej z 1923 r.

Ustawa o pomocy społecznej jest aktem normatywnym obszernym, regulującym zarówno zagadnienia zakresu, sposobu i form udzielania pomocy, jak i organizację i funkcjonowanie aparatu opiekuńczego. W założeniu ustawodawcy stanowić miała – wraz z przepisami wykonawczymi – akt kompleksowy, rozstrzygający wszystkie kwestie związane z organizowaniem i udzielaniem pomocy, ale przede wszystkim tworzący nowy, odmienny od dotychczasowego, model pomocy społecznej².

Uwagi na temat niektórych założeń tego modelu oraz ich ujęcia w ustawie przedstawione zostaną w niniejszym opracowaniu.

I

Już pierwsze przepisy ustawy wskazują, iż ustawodawca odszedł od modelu udzielania pomocy jako aktu dobroczynności publicznej, polegającej przede wszystkim na rozdawnictwie dóbr pomiędzy potrzebujących, kładąc nacisk na

* Artykuł złożony do druku w czerwcu 1991 r.

¹ Dz.U. nr 87, poz. 506.

² O współczesnych problemach pomocy społecznej – rozmowa z dr Joanną Staręgą-Piasek, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2, s. 1.

szerokie ujęcie rozumienia pomocy społecznej. Ustawa stanowi zatem odzwierciedlenie tendencji charakteryzujących nowoczesne ustawodawstwa w tej dziedzinie, a przede wszystkim odpowiada duchowi Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, umieszczających na poczesnym miejscu prawa mające chronić egzystencję i godność ludzką: prawo do zabezpieczenia społecznego i prawo do odpowiedniego poziomu życia.

Zgodnie z art. 2 ustawy o pomocy społecznej celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka, przy czym pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz do ich integracji ze środowiskiem (art. 2 ust. 1), a także zapobiegać powstawaniu tych sytuacji (art. 2 ust. 2).

Tym generalnym założeniom odpowiadać mają rozwiązania szczegółowe, zawarte w dalszej części ustawy, określające rodzaje pomocy udzielanej podopiecznym, w tym nie tylko pomocy finansowej w postaci zasiłków stałych, okresowych i celowych, pokrywania kosztów leczniczych, zasiłków i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie czy pomocy w naturze albo w formie opieki w placówkach opiekuńczych, ale także w postaci pracy socjalnej i poradnictwa – w szczególności prawnego i psychologicznego – oraz pomocy w załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych, jak również w utrzymaniu kontaktu z otoczeniem³. Szczególną wagę ustawodawca przywiązuje do integracji niepełnosprawnych ze społeczeństwem. Osobom takim, w szczególności niepełnosprawnym mającym ograniczone możliwości poruszania się lub komunikowania z otoczeniem, udziela się pomocy w ramach pracy socjalnej, co może polegać także na pomocy w uzyskaniu i korzystaniu ze środków łączności oraz przekazu.

Omawiana ustawa rozszerzając – w stosunku do dotychczas obowiązujących ustaleń – zakres przedmiotowy pomocy społecznej, nie przesądziła w zasadzie o poziomie i zakresie udzielanych świadczeń. Cytowany art. 2 akcentuje cel pomocy, którym jest zaspokajanie „niezbędnych” potrzeb życiowych. Termin ten nie ma jednak praktycznego znaczenia, nie wskazuje bowiem zakresu tej niezbędności. Owa „niezbędność” obejmować może bowiem tylko środki biologicznej egzystencji (minimum biologicznej egzystencji człowieka), odpowiadające zaspokojeniu biologicznych potrzeb człowieka, a może oznaczać zaspokajanie także różnorodnych potrzeb społecznych. Wydaje się, iż celowe byłoby interpretowanie tego terminu w drugim rozumieniu pojęcia niezbędności potrzeb życiowych, jako bardziej odpowiadającym duchowi ustawy i przyjętym w świecie standardom.

Nie powinno być natomiast wątpliwości co do poziomu udzielanych świadczeń. Wydaje się, iż świadczenia powinny zaspokajać niezbędne potrzeby

³ Art. 23 ustawy o pomocy społecznej.

na podstawowym poziomie, choć w ramach swobody działania organy pomocy powinny – uwzględniając indywidualną sytuację potrzebującego – mieć możliwość przyznawania pomocy na wyższym poziomie, np. poprzez przydzielenie w ramach pomocy rzeczowej przedmiotów lub narzędzi o wyższym standardzie.

II

Wraz z unowocześnieniem modelu udzielania pomocy zmieniła się także ogólna pozycja potrzebujących wobec aparatu pomocy społecznej. Ustawa akcentuje prawo do pomocy społecznej.

Dotychczas pomoc społeczna łączona była z uznaniowością w działaniu aparatu opiekuńczego, jako „nabardziej odpowiadającą istocie działań w tej dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wymagającej niekonwencjonalnych metod i form działania dostosowanych równocześnie do aktualnych możliwości organizacyjnych i środków materialnych”⁴. Jednakże rozwiązania prawne przyjmowane współcześnie w ustawodawstwach innych państw zawierają na ogół normy określające w sposób mniej lub bardziej ogólny prawo obywateli do opieki ze strony państwa, przy czym zakres tego prawa ujmowany jest różnie.

Ogólnie określone prawo do opieki znane było także w ustawodawstwie polskim. Prawo to zostało zawarte w poszczególnych przepisach ustawy o opiece społecznej z 1923 r., w których znaleźć było można m. in. następujące określenia: „Każdy obywatel ma prawo do tymczasowej opieki” (art. 10) czy: „gmina nie może odmówić opieki” (art. 14). Jednakże ustawa z 1923 r. poza powołanymi przepisami, mającymi charakter ogólnych deklaracji, nie zawierała szczegółowych rozwiązań prawnych gwarantujących możliwość dochodzenia uprawnień przez obywateli.

Zgodnie zatem z zapoczątkowaną w ustawodawstwie polskim tradycją, obecne rozwiązania prawne zawierają prawo obywateli do pomocy społecznej, zapewniające potrzebującym pomoc ze strony państwa. Ustawa o pomocy społecznej zawiera w poszczególnych przepisach o charakterze ogólnym deklaracje, iż: „Prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje” (art. 4), „gmina nie może odmówić pomocy” (art. 9 ust. 2) czy „pomoc w postaci [...] posiłku [...] przysługuje” (art. 16).

Ustawowy zakres prawa do pomocy ze strony państwa jest jednak niejasny. W rozdz. 1 ustawy, zawierającym przepisy ogólne, ustawodawca przyznał

⁴ Tak jeszcze określał działalność aparatu opiekuńczego wcześniejszy projekt ustawy o pomocy społecznej, pt. *Założenia ustawy o pomocy społecznej*, Warszawa 1986, s. 2.

„prawo do świadczeń pieniężnych [podkr. E.K.] osobom, które nie mają żadnych źródeł utrzymania lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza najniższej emerytury, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej z okoliczności wymienionych w art. 3” (tzn. sieroctwa, bezdomności, potrzeby ochrony macierzyństwa, bezrobocia, upośledzenia fizycznego lub umysłowego, długotrwałej choroby, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, alkoholizmu lub narkomanii, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, klęski żywiołowej lub ekologicznej). Redakcja art. 4 daje podstawy do wniosku, iż k a ż d y, kto spełni opisane jednoznacznie w art. 4 ustawy przesłanki, może skutecznie domagać się świadczenia pieniężnego, jedynie bez możliwości wyboru rodzaju zasiłku, co – jak można domniemywać – należy do kompetencji organu pomocy, działającego w ramach uznania administracyjnego. Roszczeniowy charakter prawa do świadczeń pieniężnych wynikającego z art. 4 podkreśla jeszcze sformułowanie art. 5 ustawy, według którego „osobom i rodzinom, które nie spełniają warunków określonych w art. 4 ust. 1 m o ż e [podkr. E.K.] być przyznana pomoc pieniężna”. Oba przepisy łącznie odczytać można zatem następująco: organy pomocy społecznej są zobowiązane udzielić świadczeń pieniężnych osobom spełniającym warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, działając w ramach uznania administracyjnego jedynie w zakresie ustalenia wysokości i rodzaju zasiłku, a ponadto mogą – w zależności od potrzeby – przyznać świadczenia pieniężne innym osobom, nie spełniającym ustawowych warunków.

Tak określone w pierwszych przepisach ustawy roszczeniowe prawo do świadczeń pieniężnych nie znajduje potwierdzenia w szczegółowych rozwiązaniach prawnych, określających warunki przyznawania zasiłków poszczególnych rodzajów, znacznie zwążających możliwość uzyskania świadczenia.

W świetle art. 27 zasiłek stały przysługuje jedynie osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa, jeżeli nie mają one żadnych środków utrzymania lub ich dochody nie przekraczają 90% najniższej emerytury (art. 27 ust. 1). Zasiłki te przysługują także osobom niepracującym lub rezygnującym z pracy w celu wychowania dziecka, które wymaga stałej opieki lub pielęgnacji (art. 27 ust. 2), oraz osobom, które nie mogą podjąć pracy z powodu inwalidztwa powstałego w okresie do 18 roku życia (art. 27 ust. 3). W tym ostatnim wypadku zasiłek stały przysługuje niezależnie od sytuacji materialnej osoby zobowiązanej do alimentacji wobec inwalidy, jak również niezależnie od przysługujących uprawnionemu alimentów i innych świadczeń oraz należności przypadających z tytułu cywilnoprawnego.

Osobom zaliczonym do pierwszej grupy uprawnionych do zasiłku stałego (inwalidom I grupy i osobom, które ukończyły 75 lat) przysługuje ponadto

dodatek w wysokości 30% najniższej emerytury, będący faktycznie odpowiednikiem dodatku pielęgnacyjnego z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Odmienne natomiast zostały określone w ustawie warunki przyznawania pozostałych rodzajów zasiłków pieniężnych. Zarówno zasiłek okresowy, jak i celowy mogą być – po spełnieniu wymogów ustalonych w ustawie – przyznane potrzebującym osobom i rodzinom, podobnie jak i pomoc w innych formach. Organy pomocy społecznej działając także w ramach uznania administracyjnego przyznają świadczenia w innych postaciach, np. pomoc finansową na pokrycie wydatków na świadczenia lecznicze, ekonomiczne usamodzielnienie osób i rodzin. Również dodatek pielęgnacyjny, o którym była wcześniej mowa (jako o dodatku do zasiłku stałego), może być przyznany innym osobom – np. ciężko, przewlekle chorym, kobietom w ciąży – pobierającym stałe świadczenia z pomocy społecznej.

Z ustawy o pomocy społecznej nie można zatem odczytać prawa do świadczeń pieniężnych w takim zakresie, jak zapowiadają to art. 4 i 5. Jednakże ograniczenie – w stosunku do ogólnej deklaracji zawartej w wymienionych początkowych przepisach ustawy – podmiotowego prawa do świadczeń pieniężnych jedynie do sytuacji, gdy zagrożony jest byt człowieka, jest wystarczające i zasługuje na akceptację. Stworzone zostają bowiem szersze możliwości działania, dopasowywania różnych form pomocy do konkretnych okoliczności, w jakich znajdować się mogą osoby potrzebujące, i możliwości oraz środków będących w dyspozycji aparatu pomocy, czyli działania w sposób charakterystyczny dla funkcjonowania pomocy społecznej. W tym kontekście jednakże zbędne wydają się oba przepisy: art. 4 i 5, nie znajdujące odzwierciedlenia w szczegółowych rozwiązaniach ustawowych i faktycznie wprowadzające w błąd swoją redakcją, co do zakresu świadczeń finansowych. Na ich miejscu – w przepisach ogólnych ustawy – powinien znajdować się natomiast – zamieszczony dalej jako art. 9 – niezwykle istotny przepis stwierdzający, iż gmina obowiązana zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej nie może odmówić pomocy osobie potrzebującej. Przepis ten formułuje bowiem ogólne prawo do pomocy społecznej poprzez nałożenie na organy pomocy bezwzględnego obowiązku działania w każdej sytuacji i natychmiast, gdy zaistnieje potrzeba, bez względu na to, czy można byłoby tę potrzebę zaspokoić w inny sposób (np. poprzez domaganie się świadczeń alimentacyjnych). Organ pomocy ma prawo jedynie decydować, w jakiej formie potrzeba powinna zostać zaspokojona.

III

Jedną z podstawowych kwestii szeroko omawianych w toku dyskusji nad kształtem rozwiązań prawnych dotyczących pomocy społecznej był model organizacyjny pomocy.

Dotychczasowy model charakteryzował się wielością podmiotów uczestniczących w procesie udzielania pomocy, zarówno po stronie jednostek decyzyjnych, jak i wykonawczych. Zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami, poza organami władzy i administracji państwowej różnych szczebli, obok wyspecjalizowanych organów, placówek i instytucji wchodzących w skład aparatu opieki społecznej, pomocą zajmowały się PCK i PKPS, jako statutowo zobowiązane do wykonywania zadań opiekuńczych, inne organizacje społeczne udzielające pomocy obok wykonywania swych podstawowych funkcji, związki zawodowe, kościoły, związki wyznaniowe, zakłady pracy. Jednakże dotychczasowe doświadczenia wskazywały, iż wielość podmiotów nie gwarantowała lepszego wykonywania opieki, a prowadziła – obok innych jeszcze ujemnych konsekwencji – do znacznego rozproszenia środków finansowych i rzeczowych, niemożności skutecznego współdziałania pomiędzy zbyt dużą liczbą podmiotów, a w rezultacie do braku pełnej informacji o zakresie podmiotowym i przedmiotowym udzielanych świadczeń⁵. Dlatego też w opracowaniach poświęconych modelowi organizacyjnemu pomocy społecznej w toku dyskusji nad projektami ustawy o pomocy społecznej, kładziony był nacisk na stworzenie systemu jednostek jednolitych, dysponujących całością informacji na temat potrzeb i udzielanej pomocy i całością nierozproszonych środków, działających fachowo i skutecznie na wszystkich etapach funkcjonowania aparatu pomocy: informacji, diagnozy, realizacji i kontroli⁶.

Obecnie obowiązek wykonania zadań pomocy społecznej spoczywa na gminie oraz na administracji rządowej. Realizowanie zadań przez inne podmioty, z którymi gmina współdziała w zakresie udzielania pomocy, a w szczególności przez instytucje, organizacje społeczne, Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe oraz zakłady pracy, nastąpić może na drodze zlecenia tym podmiotom, za ich zgodą, w trybie pisemnego porozumienia przy jednoczesnym przydzieleniu na ten cel środków pieniężnych. Jednakże podmioty te uzyskać mogą także wsparcie ze strony ministra pracy i polityki socjalnej, w tym wsparcie finansowe, jeżeli realizują istotne zadania związane z programami rządowymi z zakresu pomocy społecznej. Może nastąpić zatem faktyczne rozproszenie środków finansowych i rzeczowych przeznaczonych na udzielanie pomocy, a w efekcie powtórzenie dotychczasowej, krytykowanej praktyki, chyba że środki te przekazywane byłyby nie bezpośrednio przez organy administracji centralnej, lecz za pośrednictwem samorządu lokalnego. Organy samorządu lokalnego dysponowałyby w ten sposób całością informacji o potrzebach terenowych i funduszach na ich zaspokojenie.

⁵ Ujemne konsekwencje działalności zbyt wielu organów wskazywane były wielokrotnie w literaturze. Por. m. in. *Koncepcja zintegrowanego systemu pomocy społecznej w Gorzowie Wlkp.*, „Polityka Społeczna” 1981, nr 5, s. 38 i n.

⁶ Takie założenia legły u podstaw tzw. eksperymentu gorzowskiego, *ibidem*, s. 38 i n.

Równocześnie nie ulega wątpliwości, iż niektóre podmioty, pełniące w dotychczasowym systemie ważną rolę w wykonywaniu opieki, w dalszym ciągu powinny te zadania wykonywać. Chodzi głównie o organizacje społeczne – takie jak PCK i PKPS – statutowo powołane do wykonywania działań opiekuńczych, które w ramach zadań zleconych im przez organy państwa zajmowały się świadczeniem usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania podopiecznych, udzielaniem pomocy rzeczowej i żywnościowej dla osób potrzebujących. Organizacje te powinny być także równorzędnym partnerem państwowego czy samorządowego aparatu opiekuńczego i niejako ogniwem całego systemu opiekuńczego, a ich pozycja zaakcentowana w ustawie. Obecnie jednak ustawa o pomocy społecznej nie wyodrębnia szczególnej roli tych organizacji społecznych; wymieniane są one obok innych potencjalnych podmiotów mogących realizować zadania pomocy społecznej.

Z dużą ostrożnością należy natomiast podchodzić do tych przepisów, które wymieniają zakłady pracy jako potencjalne podmioty włączone do udzielania pomocy społecznej. Wprawdzie w dyskusji nad poprzednim projektem ustawy o pomocy społecznej można było znaleźć wypowiedzi kładące nacisk na to, aby w przepisach przyszłej ustawy umożliwić przedsiębiorstwom państwowym roztoczenie mecenatu nad najuboższymi kategoriami ludności⁷, ale wydaje się, iż mimo trudnej sytuacji ekonomicznej wielu grup społeczeństwa nie ma potrzeby ani możliwości obciążania zakładów pracy dodatkowymi funkcjami, bowiem już obecnie zakres podmiotowy i przedmiotowy zakładowej polityki społecznej jest bardzo rozległy. Ponadto sytuacja ekonomiczna wielu przedsiębiorstw skłania do ograniczania zakładowych świadczeń socjalnych, trudno sobie zatem wyobrazić, by zakłady pracy mogły przyjmować – nawet za ich zgodą – jeszcze jakieś inne socjalne funkcje.

Pewne wątpliwości budzi także wprowadzony przez ustawę system organów pomocy społecznej. Ustawa nie przyjmuje zdecentralizowanego modelu udzielania pomocy, co byłoby rozwinięciem idei samorządu lokalnego zaspokajającego zbiorowe potrzeby wspólnoty i logicznym następstwem rozwiązań prawnych oraz deklaracji zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Zadania z zakresu pomocy społecznej podzielone zostały pomiędzy organy samorządowe i wojewodę. Jednakże pozycja wojewody jest szczególna, ponieważ został upoważniony z jednej strony do pełnienia w pewnym zakresie funkcji jednostki nadrzędnej nad organami samorządowymi wykonującymi zadania ze sfery pomocy społecznej, z drugiej – został zobowiązany do bezpośredniego wykonywania pomocy, w postaci obowiązku organizowania i finansowania domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o zasięgu ponadlokalnym oraz do kierowania do nich osób wymagających opieki.

⁷ A. Świątkowski, *Pomoc społeczna*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 10, s. 5 i n.

Główny ciężar świadczenia pomocy spoczywa na organach samorządowych. Zadania i uprawnienia tych organów są jednak podzielone. W zakresie własnych kompetencji organy samorządowe podejmują działania głównie o charakterze opiekuńczym o znamionach ratownictwa. Ponadto organy samorządowe w ramach własnych zadań mają obowiązek prowadzenia domów pomocy społecznej i ośrodków opiekuńczych o zasięgu lokalnym oraz kierowania do nich osób wymagających opieki, przyznawania i wypłacania zasiłków celowych, przyznawania pomocy rzeczowej i wykonywania innych zadań z zakresu pomocy społecznej, wynikających z rozeznania potrzeb gminy. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy także udzielanie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, pokrywanie wydatków na świadczenia lecznicze, praca socjalna, sprawienie pogrzebu oraz zapewnienie środków na wynagrodzenie dla pracowników i realizacja zadań wymienionych w art. 10 ustawy.

Gmina wykonuje ponadto zadania zlecone jej przez wojewodę jako przedstawiciela administracji rządowej. Należy do nich świadczenie usług opiekuńczych osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy, pomoc w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie osób i rodzin, w tym przyznawanie i wypłacanie zasiłków i pożyczek, przyznawanie zasiłków stałych i ich wypłacanie oraz przyznawanie przysługujących do nich dodatków i świadczeń, a także przyznawanie zasiłków okresowych. Zadania zlecone gminie obejmują również podejmowanie innych działań wynikających z programów rządowych pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób i rodzin.

Podział zadań gminy w zakresie pomocy społecznej na własne i zlecone ma znaczenie nie tylko w sferze finansowej, ale także organizacyjnej. Zadania zlecone finansowane są przez administrację rządową, przy czym wojewoda sam ustala sposoby ich realizacji. Równocześnie do wykonywania zadań zleconych – co podkreśla art. 46 ustawy – tworzy się w gminach jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej. Ośrodki te mogą wprawdzie realizować zadania własne gminy – finansowane z funduszy samorządu lokalnego – zgodnie z ustaleniami przekazanymi w tej sprawie przez radę gminy. Gmina jednakże może postanowić także inaczej, nie przekazać zadań własnych do realizacji ośrodkom pomocy społecznej, co oznaczałoby – jak można domniemywać, choć ustawa o pomocy społecznej nie rozwiązuje tej kwestii – powstanie drugiego równoległe działającego ośrodka pomocy społecznej, wykonującego zadania własne gminy.

Można się obawiać, iż dopuszczenie dualizmu w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, a także – o czym była mowa wcześniej – rozproszenie środków na tę pomoc przeznaczonych, osłabi skuteczność działania aparatu pomocy. Powstaje zatem pytanie, czy nie byłoby celowe na drodze przepisów

wykonawczych doprowadzenie do stworzenia w miarę jednolitego modelu organów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej, dysponujących całością środków przeznaczonych na tę działalność i całością informacji.

IV

Ustawa o pomocy społecznej rozstrzygnęła jednoznacznie problem stosowania przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* w sprawach o przyznanie świadczenia.

Stosowanie przepisów postępowania administracyjnego w toku udzielania świadczeń z pomocy społecznej podnoszone było wielokrotnie zarówno w trakcie rozważań nad obowiązującymi wcześniej przepisami – w tym stanowiło przedmiot stosunkowo dużej liczby orzeczeń NSA – jak i w czasie dyskusji nad kolejnymi projektami ustawy o pomocy społecznej. Obecne rozwiązanie ustawowe stanowi w zasadzie spełnienie zgłaszanych wcześniej postulatów, choć budzi także pewne wątpliwości.

Zgodnie z art. 36 ustawy o pomocy społecznej do postępowania w sprawie przyznania świadczeń mają zastosowanie przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*, ze zmianami wynikającymi z ustawy o pomocy społecznej. Ustawa nie wprowadza jednak znaczących odstępstw od przepisów k.p.a., wymagając jedynie – co wynika ze specyfiki postępowania w sprawach pomocy społecznej – przeprowadzenia wywiadu rodzinnego (środowiskowego) przed wydaniem decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia (art. 43 ust. 3).

Ustawa o pomocy społecznej nie wprowadzając odstępstw od postępowania administracyjnego określonego w k.p.a. nie zobowiązała jednocześnie organów opiekuńczych do przyspieszenia postępowania – ustalając krótsze niż w k.p.a. terminy – w celu maksymalnego skrócenia okresu przyznawania świadczenia, co w praktyce może prowadzić do przedłużania się okresu przygotowywania decyzji i osłabiać skuteczność działania aparatu pomocy społecznej. Normalnym bowiem terminem załatwiania spraw administracyjnych jest termin miesięczny, a spraw szczególnie skomplikowanych – dwumiesięczny, natomiast decyzja wydawana w postępowaniu odwoławczym powinna zostać podjęta nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania przez organ II instancji (art. 35 § 3 k.p.a.). Odwołanie od decyzji wnosi się natomiast w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia (art. 129 § 2 k.p.a.). Terminy ustalone przez k.p.a. są zatem stosunkowo długie. Wprawdzie przepisy k.p.a. zobowiązują organy administracji do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, a działanie szybkie i wnikliwe ujęte zostało jako jedna z zasad

ogólnych postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.), jednakże – jak wskazuje praktyka – nawet długie terminy nie są przestrzegane, a tym bardziej nie są skracane. Ponadto przygotowywanie decyzji w sprawach pomocy społecznej wymaga gruntownego zbadania sprawy, w tym – jak wspomniano – przeprowadzenia wywiadu rodzinnego (środowiskowego). Organy pomocy społecznej w praktyce nie będą w stanie skracać ustawowych terminów wydawania decyzji.

Powoływany wcześniej art. 36 ustawy o pomocy społecznej w sposób generalny rozciąga przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* na wszystkie rodzaje świadczeń przewidziane w ustawie o pomocy społecznej. We wszystkich zatem wypadkach przeprowadzone być musi postępowanie, zakończone – z niewielkimi wyjątkami – wydaniem decyzji administracyjnej. Jedynie świadczenia w postaci pracy socjalnej i poradnictwa nie wymagają decyzji, co nie oznacza, że i w tych wypadkach nie musi być prowadzone postępowanie. Przyjęcie w tak szerokim zakresie procedury administracyjnej prowadzić musi do niesłychanego sformalizowania działalności aparatu pomocy społecznej, który w założeniu powinien reagować szybko, sprawnie i w sposób jak najmniej sformalizowany, w przypadku stwierdzenia potrzeb wymagających natychmiastowej reakcji organów pomocy w postaci np. udzielenia schronienia, gorącego posiłku czy niezbędnego ubrania. Wydaje się zatem, że te formy działania organów pomocy społecznej powinny zostać wyłączone z konieczności stosowania przepisów k.p.a. – w takich wypadkach bowiem bezwzględne stosowanie przepisów proceduralnych, wbrew intencjom ustawodawcy, nie chroni interesów obywateli.

Prowadzenie postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej ma zagwarantować ochronę uprawnień obywateli potrzebujących pomocy, między innymi poprzez stworzenie możliwości kontroli rozstrzygnięć administracyjnych w dalszym toku instancji. Dlatego też ustawa o pomocy społecznej podkreśla, że decyzje wydawane są w formie pisemnej (jedynie w szczególnych wypadkach mogą być wydane w formie ustnej, co jednak nie dotyczy rozstrzygnięć o odmowie przyznania świadczenia). Obowiązek wydania decyzji w formie pisemnej o tyle ma znaczenie w toku dalszej kontroli instancyjnej, iż każda decyzja musi posiadać uzasadnienie faktyczne i prawne, a zatem zawierać te elementy, które pozwalają zweryfikować rozstrzygnięcie przez organ odwoławczy czy w dalszym toku – przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto każda decyzja musi zawierać pouczenie o trybie i terminie złożenia odwołania, co gwarantuje, że każdy zainteresowany, nawet nie znając przepisów k.p.a., składając odwołanie zachowa wymogi proceduralne. Obecne przepisy postępowania są jednak nadmiernie skomplikowane zarówno dla stosujących prawo pracowników aparatu pomocy społecznej, jak i dla osób z pomocy korzystających. Po wprowadzeniu ustaw samorządowych i zróżnicowaniu zadań organów samo-

rzędu terytorialnego brak jest jednolitego trybu składania odwołań między innymi w sprawach pomocy społecznej. Zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy samorządowej⁸ od decyzji administracyjnych w sprawach należących do zadań własnych gminy służy odwołanie do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, natomiast w sprawach zleconych – do wojewody. Przyjęta w art. 39 ust. 4 ustawy samorządowej droga odwołania sprawia, iż od negatywnej decyzji np. w sprawach świadczeń pieniężnych – w przypadku zasiłku celowego jako należącego do zadań własnych gminy – osoba zainteresowana będzie mogła odwołać się do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, natomiast w przypadku zasiłków, także pieniężnych, ale stałych – do wojewody, choć w obu wypadkach decyzje I instancji wydawane będą przez organy gminne. Żałować zatem można, iż właśnie kwestia odwołań od decyzji wydanych w I instancji nie została w sposób całkowity i jednolity, czyli odmienny od normalnego trybu postępowania, uregulowana w ustawie o pomocy społecznej, choć w opiniach o projekcie ustawy podobny postulat został przedstawiony⁹.

Równie skomplikowana jest kontrola decyzji administracyjnych, rozstrzygających o skierowaniu do domu pomocy społecznej. Ponieważ placówki opieki stacjonarnej są organizowane bądź przez gminę, bądź przez wojewodę – w pierwszym przypadku chodzi o organizowanie i prowadzenie placówek opiekuńczych o zasięgu lokalnym, w drugim – o zasięgu ponadlokalnym – w przypadku negatywnej decyzji, nie przyznającej prawa przebywania w domu pomocy o zasięgu lokalnym, zainteresowanemu służyć będzie prawo odwołania do kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym, w drugim natomiast – decyzji dotyczącej przebywania w domach pomocy społecznej organizowanych przez wojewodę – rozstrzygnięcie zaskarżane jest do ministra sprawującego nadzór nad tym zakresem działalności wojewody. W podobnej zatem sytuacji – odmowy przyjęcia do domu pomocy społecznej – szczebel kontroli decyzji negatywnej i organ kontrolujący będzie krańcowo różny.

V

Niezwykłe istotnym zagadnieniem, które – jak zakładano w dyskusji nad modelem pomocy społecznej – powinno znaleźć odzwierciedlenie w ustawie o pomocy społecznej¹⁰, jest udzielanie pomocy w formie opieki całkowitej w domach pomocy społecznej.

⁸ Ustawa o samorządzie terytorialnym z dn. 8 marca 1990 r., Dz.U. nr 16, poz. 95.

⁹ H. Szurgacz, *Problemy nowej ustawy o pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1990, nr 4, s. 8 i n.

¹⁰ E. Kulesza, *W sprawie postępowania kwalifikacyjnego do domów pomocy społecznej*, PiZS, 1984, z. 7.

Problem funkcjonowania placówek opiekuńczych, postępowanie kwalifikacyjne do domów opieki społecznej, status przebywających w nich podopiecznych wymaga tym większej uwagi, iż jest to zagadnienie z wielu względów złożone. Umieszczenie w domu pomocy społecznej obejmuje: zapewnienie mieszkania, całodzielne utrzymanie, świadczenia lecznicze i rehabilitacyjne, opiekuńcze i rekreacyjne. Niejednokrotnie pobyt w domu pomocy społecznej oznacza dla umieszczonego tam człowieka korzystanie z warunków nieporównanie lepszych od tych, w jakich żył poprzednio¹¹, z drugiej jednak strony pobyt w placówce opiekuńczej pociąga za sobą konieczność zerwania kontaktów z bliskim otoczeniem, z ograniczeniem swobody, a nawet – w pewnym sensie – wolności osób tam przebywających, z uwagi na konieczność podporządkowania się rygorom obowiązującym we wszystkich placówkach tego typu. Z tych też względów prawna regulacja zagadnień opieki w domach pomocy wymaga szczególnej staranności w opracowywaniu, a przede wszystkim odzwierciedlenia w ustawie. Wprawdzie w akcie tej rangi – co wynika z istoty ustawy – nie ma miejsca na szczegółowe uregulowanie wszystkich kwestii, jednakże przynajmniej podstawowe zagadnienia powinny znaleźć tam odzwierciedlenie.

W dyskusjach nad modelem pomocy społecznej akcentowane były takie zagadnienia, jak: uwzględnienie woli osoby zainteresowanej wyrażonej przez nią lub przez jej przedstawiciela ustawowego w momencie kierowania jej do domu pomocy społecznej, praw pensjonariuszy domów pomocy społecznej, kontroli placówek opiekuńczych, w tym kontroli legalności kierowania i przebywania w nich podopiecznych, a także kontroli warunków pobytu pensjonariuszy w domach pomocy.

Tymczasem nowa ustawa potraktowała zagadnienia opieki w domach pomocy zdrowotowo, określając w sposób ogólny przesłanki umieszczenia osoby potrzebującej opieki w placówce opiekuńczej, w pozostałych kwestiach odsyłając do *Rozporządzenia ministra pracy i polityki socjalnej*, który w ramach ustawowej delegacji upoważniony został do określenia typów domów, zasad ich funkcjonowania, zasad ustalania opłat za pobyt w placówce opiekuńczej oraz sposobu i trybu pobierania odpłatności¹².

Z postulowanych zmian w modelu regulacji prawnej jedynie zgoda zainteresowanego lub jego przedstawiciela ustawowego, jako warunek umieszczenia w domu pomocy, znalazła odbicie w nowym akcie prawnym. Artykuł 19 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej wymaga nawet – co ma być gwarancją

¹¹ Por. interesujące opracowanie na ten temat: H. Wiśniewska, *Sytuacja ubiegających się o miejsce w domu pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1989, nr 9–10.

¹² Rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z dn. 15 kwietnia 1991 r. w sprawie typów domów pomocy społecznej, zasad ich funkcjonowania, zasad ustalania opłat za pobyt w tych domach oraz sposobu i trybu pobierania odpłatności, Dz.U. nr 33, poz. 145.

ochrony interesów osoby potrzebującej pomocy – że w przypadku, gdy osoba taka lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażają zgody na umieszczenie w domu pomocy społecznej albo po umieszczeniu wycofują swoją zgodę, ośrodek lub dom pomocy zawiadamia o tym właściwy sąd opiekuńczy lub prokuratora, jeżeli osoba taka nie ma przedstawiciela ustawowego lub opiekuna. Ustawa nie wskazuje jednak, jaka jest rola i jakie są uprawnienia w tym względzie sądu lub prokuratury, a w szczególności, jakie działania winny być podjęte przez te organy po uzyskaniu informacji o wycofaniu zgody. Brak określenia zadań sądu lub prokuratury sprawia, że funkcja kontrolna tych organów w sprawach kierowania do domów pomocy społecznej stanie się instytucją teoretyczną, bez praktycznego znaczenia. Żałować można, że inne propozycje nie znalazły odzwierciedlenia w ustawie o pomocy społecznej.

W szczególności ustawowych gwarancji w dalszym ciągu wymaga zakres praw pensjonariuszy domów pomocy społecznej wszystkich typów i rodzajów. Przepisy ustawy, nie zaś regulaminy wewnętrzne instytucji czy przepisy wykonawcze wydane przez ministra pracy i polityki socjalnej, winny określać prawa przysługujące pensjonariuszom, prawa sformułowane w taki sposób, aby chroniły poczucie bezpieczeństwa i godność osób przebywających w placówkach opiekuńczych. Domy pomocy stanowią przecież element w systemie instytucji, których celem powinno być zapewnienie realizacji prawa jednostki do życia w warunkach odpowiadających aksjologicznej randze, jaką reprezentuje sobą każdy człowiek – jego godności. W przepisie ustawy winno znaleźć się zatem sformułowane prawo np. do odpowiedniej opieki medycznej i rehabilitacyjnej, odpowiednich warunków mieszkaniowych, dysponowania posiadanymi funduszami, prawo posiadania przedmiotów osobistych, prawo do wykonywania pracy, organizowania samorządu mieszkańców współuczestniczących w określonym zakresie w kierowaniu placówką opiekuńczą itp.

Wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy. Należy zwrócić uwagę, że tego typu prawa pensjonariuszy nie zostały sformułowane ani w ustawie, ani w przepisach wykonawczych do niej; w przepisach wykonawczych znalazły się jedynie określone przepisem cele i zasady funkcjonowania placówek opiekuńczych.

W ustawie pominięte zostało również zagadnienie większej wagi – kontrola placówek opiekuńczych w celu sprawdzenia legalności skierowania i przebywania w nich pensjonariuszy przez organy niezależne od administracji.

W świetle obowiązujących dotychczas przepisów, pensjonariusze nie mieli praktycznej możliwości sygnalizowania nieprawidłowości w działaniu placówek opiekuńczych organom niezależnym od administracji. Podopieczni korzystać mogli jedynie z możliwości składania skarg lub wniosków dyrektorowi placówki (np. na niewłaściwe wykonywanie zadań przez zakład opiekuńczy lub na postępowanie personelu), a jeśli sposób załatwiania skargi budził wątpliwość lub gdy skarga dotyczyła postępowania dyrektora – mieli prawo

zwrócić się do organów administracji sprawujących nadzór nad placówką. Powtarzające się, ujawniane przez środki masowego przekazu, przypadki niewłaściwego traktowania pensjonariuszy domów pomocy społecznej wskazywały, iż stosowana dotychczas procedura skarg i wniosków nie była lub nie mogła być właściwie wykorzystana przez podopiecznych placówek opiekuńczych. Czy nie należałoby zatem postulować wprowadzenia kontroli społecznej lub sądowej tych placówek, sprawowanej przez organy lub zespoły niezależne od administracji.

W obowiązujących w Polsce wydanych niedawno lub przygotowywanych aktach prawnych, określających pobyt pacjentów w zakładach leczniczych, w których przebywanie wiąże się z pewnym ograniczeniem swobody, gwarantuje się kontrolę organów niezależnych nad kierowaniem i przebywaniem w nich pacjentów¹³. Oczywiście cel umieszczenia w zakładzie leczenia odwykowego jest inny, aniżeli cel umieszczenia w domu pomocy społecznej, niemniej warto pamiętać o tym, jakie znaczenie przywiązuje się do gwarancji praw jednostki w sytuacji, gdy decyzja prowadzi do ograniczenia swobody i wolności, choćby miała na celu własne dobro jednostki.

Czy wobec tego, iż w ustawie wskazane zostały: sąd opiekuńczy i prokuratura – jako jednostki, które powinny zostać poinformowane o odmowie zgody na umieszczenie w domu pomocy społecznej lub jej wycofaniu – organy te nie mogłyby przejąć uprawnień kontrolnych nad placówkami opiekuńczymi. Można założyć, że organ kontroli powinien być wyposażony w prawo kontrolowania domów pomocy w celu sprawdzenia legalności skierowania i przebywania w nim pensjonariuszy (co w pewnym sensie byłoby odpowiednikiem uprawnień kontrolnych sędziów, przewidzianych np. w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). W ramach realizacji tego uprawnienia sądowi lub innemu podmiotowi uprawnionemu do kontroli winno służyć prawo wstępu do domu pomocy społecznej o każdej porze, prawo swobodnego poruszania się i rozmowy zarówno z pensjonariuszami, jak i personelem placówki, a także prawo wglądu do dokumentów i w efekcie możliwość sygnalizowania uchybień odpowiednim organom, w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Udzielenie tak szerokich uprawnień mogłoby stać się rzeczywistą gwarancją kontroli działalności placówek opiekuńczych i gwarancją przestrzegania uprawnień podopiecznych domów pomocy, bowiem dotychczasowy system kontroli, sprawowanej przez same organy administracji, nie sprawdził się.

¹³ Por. art. 25 ustawy z dn. 31 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii (Dz.U. nr 4, poz. 15) oraz przepisy wykonawcze, a w szczególności Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z dn. 12 VII 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w przedmiocie leczenia, rehabilitacji i resocjalizacji w stosunku do nieletnich uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych, umieszczonych w zakładach poprawczych (Du.U. nr 39, poz. 186).

Problem kontroli placówek opiekuńczych jest tym ważniejszy w tej chwili, że obecnie aż dwa rodzaje podmiotów upoważnionych zostało do tworzenia i prowadzenia domów pomocy: gminy – w odniesieniu do placówek o zasięgu lokalnym – i wojewoda – w odniesieniu do placówek o zasięgu ponadlokalnym. Wskazane byłoby zatem, aby był jakiś organ niezależny od obu podmiotów tworzących i prowadzących domy pomocy, posiadający społeczny autorytet i odpowiednie kompetencje, do którego mogliby zwracać się bezpośrednio podopieczni i który sam miałby możliwość interwencji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Przedstawione uwagi nie wyczerpują całości zagadnień związanych z koncepcją pomocy społecznej w ustawie o pomocy społecznej z 1990 r., a dotyczą jedynie niektórych jej elementów.

Nowa ustawa, jakkolwiek nowoczesna, kompleksowo ujmująca problemy związane z organizowaniem pomocy i jej udzielaniem, może i powinna być w dalszym ciągu przedmiotem dyskusji, której celem byłoby doskonalenie tak ważnych dla znacznej części społeczeństwa przepisów.

Uniwersytet Łódzki

Ewa Kulesza

REMARQUES SUR LE MODÈLE D'ASSISTANCE SOCIALE D'APRÈS LA LOI DU 29 NOVEMBRE 1990

L'article renferme des remarques au sujet des solutions juridiques choisies, dans la loi du 29 novembre 1990 sur l'assistance sociale. La loi qui est un acte moderne, réglant d'une façon complexe les problèmes liés à l'organisation et aux prestations de l'assistance sociale, présente quelques défauts.

Ce qui suscite des doutes, c'est la formulation trop large du droit à l'assistance sous forme de prestations en argent, dans les premières dispositions de la loi (art. 4 et 5, en relation avec l'art. 3), constituant la partie générale. Ce droit qui, à la lumière des dispositions générales, a un caractère de demande visant toutes sortes d'assistance pécuniaire, en dehors des dispositions relatives aux allocations permanentes, ne trouve pas de reflet dans la partie suivante de la loi, ni dans les dispositions d'application.

La loi remplit les vœux depuis longtemps avancés, de soumettre la procédure en matière d'assistance sociale au code de procédure administrative. A présent cependant, après l'introduction des lois concernant les collectivités locales et la différenciation des organes de recours, en fonction du genre des leurs tâches, la procédure de contrôle en cours d'instance a été excessivement compliquée. Il serait opportun d'uniformiser la procédure de recours par l'établissement d'un organe de recours quelque soit le genre des tâches des organes d'assistance sociale.

Un problème important, bien qu'il ne soit pas pris en considération dans la loi sur l'assistance sociale, c'est le contrôle du fonctionnement des maisons d'assistance sociale par les organes indépendants (tribunal, ministère public). Ces organes devraient avoir le droit de contrôler les conditions et le titre légal de séjour dans les maisons d'assistance sociale, ainsi que le droit de prendre des mesures utiles en cas d'irrégularités constatées.