

Swoistość zadań publicznych w sferze pomocy społecznej

1. Istota, źródła, zakres oraz dynamiczność zadań publicznych

Podjmując problematykę swoistości zadań publicznych w sferze pomocy społecznej, na wstępie należałoby odnieść się do zagadnień natury ogólnej, a więc istoty, źródeł, zakresu zadań publicznych oraz ich dynamiczności.

Trzy istotne przesłanki powodują, iż zagadnienie zadań administracji publicznej współcześnie posiada wysoką rangę¹:

1) państwo przejmuje coraz to nowe zadania i staje się państwem administracyjnym;

2) stały rozrost zadań może rodzić pytanie, czy możliwe i konieczne jest powstrzymanie tego zjawiska?;

3) problem prywatyzacji zadań publicznych.

M. Stahl podkreśla, iż ustalenie znaczenia pojęcia zadania publiczne jest problematyczne, ale potrzebne i określa je jako zadania państwa, które to ono wykonuje samodzielnie za pomocą swoich organów albo przekazuje je innym podmiotom administracji publicznej². To państwu co do zasady przypisane zostały zadania publiczne, które są źródłem kompetencji dyskrejonalnych współczesnej administracji publicznej³. Według J. Bocia normy, które wyznaczają zadania, czyli tzw. normy zadaniowe stanowią normy ustalające cele stojące przed administracją publiczną w poszcze-

* Dr, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa.

¹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 78–90.

² M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 100.

³ M. Stahl, *Cele i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 103.

gólnych sferach jej działania⁴. To właśnie prawo określa cele administracji publicznej oraz przyznaje środki, które pozwalają, aby cele osiągnąć w postaci skonkretyzowanych kompetencji.

Zadanie publiczne to pojęcie prawne, narzędzie badawcze determinujące funkcjonowanie państwa. Wskazuje także na granice ingerencji w sferze praw jednostki. Jest jednym z fundamentalnych pojęć prawa administracyjnego, bowiem cała działalność administracji publicznej polega na wykonywaniu zadań publicznych⁵. Zakres obejmowany pojęciem zadania publicznego wpływa na to, jak będzie rozumiana przedmiotowo administracja publiczna.

Zasadniczo w określaniu zadań publicznych można wyróżnić dwie grupy poglądów. Otóż pierwsza grupa, reprezentowana m.in. przez M. Stahl, S. Fundowicza, koncentruje się na zmienności i rozwoju zadań publicznych, zaś druga grupa poglądów, przedstawiana m.in. przez E. Knosalę, L. Zacharko, M. Tabernacką, akcentuje cele, które mają realizować zadania publiczne.

W doktrynie prawa administracyjnego wielokrotnie wypowiedziano się, co należy rozumieć pod pojęciem „zadanie publiczne”. Zdaniem J. Borkowskiego to przepisy prawne określają zadania i właściwości organów administracyjnych, zadania są wyznaczone przez określenie celów, do których ma prowadzić działalność⁶. A. Błaś dodaje, iż z pojęciem zadanie publiczne wiąże się nieodzownie element obowiązku. M. Tabernacka uważa, iż zadanie nie jest tylko nakazem wyabstrahowanego działania bez prawnego jego kontekstu⁷. Dodaje ponadto, zadaniem nie może być samo przyznanie uprawnienia do podejmowania prawnych form działania, z pominięciem wskazania sytuacji, w której określone działanie należałoby podjąć. Według S. Fundowicza zadanie publiczne to „przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁸. Zdaniem K. Ban-

⁴ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 110.

⁵ E. Knosala wyróżnia cztery rodzaje definicji zadania publicznego. Według ujęcia formalnego, zadaniami publicznymi są te obszary, które zostały powierzone mocą prawa dla administracji, lub też zostały podjęte przez administrację w prawnie określonym trybie, czyli ogólnie obszary zastrzeżone przez państwo do swojej działalności. Według ujęcia normatywnego – zadaniami administracyjnymi są te będące konsekwencją przyjęcia określonego systemu wartości, poszanowanie praw i wolności człowieka. Według definicji typologicznej dzięki analizie empiryczno-porównawczej celów współczesnego państwa, czyli bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, cele socjalne, sterowanie gospodarką, cele kulturalne i ochrony środowiska, rozwój techniki. Według ujęcia politycznego – zakresstawowych zadań publicznych to wynik decyzji politycznych podejmowanych przede wszystkim przez parlament. E. Knosala, *Zadania współczesnej administracji publicznej*, [w:] M. Baron-Wiaterek (red.), *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, Gliwice 2005, s. 31 i n.

⁶ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 15.

⁷ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 81.

⁸ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowa-*

darzewskiego zadanie publiczne to „zakres prawnie dopuszczanej działalności podmiotu publicznego, wykonywanej w interesie podmiotu lub podmiotów zewnętrznych, znajdujących się poza strukturą podmiotu publicznego”⁹. L. Zacharko sprowadza konstrukcję zadania publicznego do obowiązku administracyjnego stanowiącego konkretyzację celu działania organu administracji¹⁰. R. Stasikowski po analizie dorobku nauki polskiej i niemieckiej wskazuje, iż „zadaniami publicznymi są te, których wykonaniem zainteresowani są: prawodawca i podmioty administracji publicznej ze względu na pewne cele (wartości) społeczne aktualne w danym miejscu i czasie, w ramach norm konstytucyjnych określających ustrój państwa”¹¹.

Według S. Biernata zasadniczym kryterium uznania zadania za publiczne jest okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą odpowiedzialność za ich wykonanie¹². Nie jest więc konieczne, aby zadania były wykonywane tylko przez państwo i samorząd¹³. Zadania nie mogą być postrzegane jako instrumenty polityki i niemożliwa jest ich arbitralna interpretacja przez organy administracji publicznej.

Źródłem zaś zadań publicznych jest zawsze jednak akt polityczny¹⁴. Administracja publiczna wykonuje zadania, które zostały określone w konstytucjach i ustawach¹⁵. A. Błaś, który jest zwolennikiem formalnej koncepcji zadań publicznych, podkreśla, iż akty rangi rozporządzeń wykonawczych nie zastępują ustaw w brakującej materii, nie są formą powielania władzy ustawodawczej i nie uzupełniają ustaw już obowiązujących¹⁶. Dodaje też, że konstytucyjne określenie zadań administracji

na Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009, s. 158. W powyższej definicji autor wyróżnił dwa zasadnicze jej elementy: materialny, a więc chodzi o zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społeczności, czyli człowiek jest adresatem działania administracji publicznej, oraz formalny, polegający na tym, że to państwo przejmuje zaspokajanie wcześniej ustalonych potrzeb.

⁹ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 331.

¹⁰ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 16–17.

¹¹ E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością ...*, s. 334–347.

¹² S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29.

¹³ *Ibidem*, s. 29–30.

¹⁴ E. Knosala, *op. cit.*, s. 31 i n.

¹⁵ K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia zadania publiczne i próba określenia istoty ich realizacji przez organizacje pożytku publicznego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008/2 (11), s. 148.

¹⁶ A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 51.

publicznej ma przede wszystkim na celu wyłączenie władzy wykonawczej od kreowania zadań publicznych, która przede wszystkim zadania określone w konstytucji i ustawach jest zobowiązana wykonywać. Odmienne stanowisko zajmuje S. Fundowicz, który uważa, że zadanie publiczne winno być uznane przez porządek prawny i może się to stać w drodze ustawy albo na podstawie powszechnej opinii w obrocie prawnym albo też na podstawie nawet domniemania¹⁷. Trudno jednak podzielić powyższą tezę, gdyż na podstawie Konstytucji RP wszelkie kompetencje organów administracji publicznej oraz wszelkie działania administracji publicznej, a takimi bez wątpienia są zadania publiczne, muszą bezwzględnie mieć podstawę w akcie normatywnym rangi ustawowej.

Zatem o tym, co jest zadaniem publicznym, decyduje parlament i określa zakres jego realizacji. Swoboda administracji dotyczy tylko sposobów realizacji, ale ich granice ustala także parlament. Brak wpływu administracji na to, co jest, a co nie jest zadaniem administracji jest zdaniem I. Sierpowskiej jednak wyidealizowany, bowiem uwidacznia się on w prawie inicjatywy ustawodawczej, dzięki której organy administracji publicznej mogą zgłaszać konkretne propozycje zadań publicznych, zakreślając zakres kompetencji służących ich realizacji¹⁸.

466

Wszelkie podejmowane w doktrynie próby określenia zadania publicznego wskazują, iż nie ma trwałej i stałej definicji tego pojęcia. Prezentowane w doktrynie ujęcie zadania publicznego pozwala na stwierdzenie, iż to pojęcie oznacza prawnie określony obowiązek¹⁹ stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji publicznej²⁰. Zadania publiczne nie tworzą jednolitej kategorii, a ich zakres nie jest przesądzo-

¹⁷ S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawa publicznego*, Prz. Sejm. 2000/2 (31), s. 79.

¹⁸ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 187.

¹⁹ Tenże element konstrukcji zadania publicznego należy rozpatrywać zarówno w szerokim ujęciu, jak też w wąskim. W szerokim tego słowa znaczeniu problem obowiązkowości realizacji zadania publicznego należy rozpatrywać na gruncie określonych konstytucyjnie praw i obowiązków warunkujących działania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa, zaś w ujęciu wąskim w odniesieniu do regulacji prawnej, która dotyczy kompetencji określonej konkretnemu organowi administracji publicznej bądź innemu podmiotowi niepublicznemu, w wyszczególnionym ustawą zwykłą zakresie. Jeśli chodzi o szerokie ujęcie obowiązku, to jak słusznie wypowiada się na ten temat doktryna prawa administracyjnego, państwo w sposób swobodny nie może się pozbywać przypisanych przez prawo zadań publicznych – A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 306 i n.

²⁰ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 34.

ny konstytucyjnie, nie jest nawet bliżej dookreślony²¹. Ma charakter dynamiczny. Owa dynamiczność wynika z coraz pełniejszego rozumienia, kim jest człowiek i coraz szerzej odkrywane są jego potrzeby. Nie bez znaczenia jest też zmieniająca się organizacja życia publicznego. Dynamika nie jest tylko jednokierunkowa. Nie jest bowiem tak, że państwo coraz więcej i coraz pełniej przejmuje na siebie zadanie zaspokajania potrzeb ludzkich, możliwe są procesy odwrotne, zgodnie z którymi to państwo pozostawia człowiekowi większą swobodę. Dynamiczność rozumienia zadania publicznego wynika także ze zmian ustrojowych. Koncepcja udziału państwa w wykonywaniu zadań publicznych zmienia się, a uzasadnieniem tej zmiany było wprowadzenie do Konstytucji RP zasady pomocniczości²².

Zadania publiczne to także kategoria wyjściowa badań procesu prywatyzacji zadań publicznych, jej granic i procesu uspołeczniania zadań publicznych, wiążące się z partnerstwem społecznym, czyli współpracą organów administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi. Tradycyjne rozumienie zadań publicznych przynależnych państwu, „wykonywanych przez organy władzy publicznej, ulega przewartościowaniu, pojawiają się nowe, część z nich wykonują podmioty niepubliczne, granice pojęcia zadań publicznych zaczynają się zacierać. Współczesna administracja jest przeciążona zadaniami. E. Knosala podaje dwie drogi ograniczania zadań publicznych: ścieżka deregulacyjna oraz ścieżka prywatyzacyjna, przy wykorzystaniu form prawa prywatnego w organizowaniu i wykonywaniu zadań publicznych.

W dalszej części opracowania ukazują swoistość zadań publicznych w sferze pomocy społecznej, pomijając szczegółową analizę podmiotów zajmujących się pomocą społeczną i form ich wykonywania.

467

2. Charakter prawny, rodzaje, podział zadań pomiędzy podmiotami w sferze pomocy społecznej

W tekstach aktów prawnych pojęcie zadania publicznego nie jest związane z podjęciem konkretnej czynności, a raczej wielu działań jedno- lub wielorodzajowych. Należy podkreślić, iż definicja legalna zadania publicznego zastępowana jest wyliczeniem konkretnych zadań w konkretnej dziedzinie ingerencji administracji publicznej, także w pomocy społecznej.

²¹ E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *op. cit.*, s. 117–130.

²² S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 21–22.

Zadania publiczne są główną częścią składową funkcji świadczącej administracji publicznej. Państwo poprzez możliwość udzielania pomocy w różnych formach gwarantuje bezpieczeństwo socjalne osób i rodzin, choć kryteria i wysokość świadczeń mogą budzić wątpliwości²³. Szczególną formą jest pomoc społeczna, która jest istotna ze względu na swoją wymowę i wagę społeczną²⁴. Zdaniem I. Sierpowskiej, „świadczenia społeczne” stanowią wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, uzyskiwane bezekwiwalentnie, czyli niebędące bezpośrednim wynagrodzeniem za pracę, finansowane ze środków publicznych²⁵. Ich odbiorcą jest jednostka, rodzina. W doktrynie nie wypracowano jednoznacznego stanowiska, co jest świadczeniem, a co jest usługą. Szczegółową analizę pojęcia usługi podjął P. Chmielnicki, podkreślając, że nie ma definicji usług tylko ich katalogi, gdyż jest to pojęcie ekonomii²⁶. Należy zauważyć, iż świadczenie społeczne, usługa społeczna, zadania publiczne mają wiele cech wspólnych.

Zadania ogólne pomocy społecznej, a raczej zakres działań administracji pomocy społecznej zostały określone szeroko²⁷. Ich realizacja polega nie tylko na udzielaniu świadczeń, ale też na prowadzeniu działań o charakterze organizatorskim. Mogą to być działania władcze (decyzje administracyjne), umowy, jak też czynności faktyczne (praca socjalna)²⁸.

468

²³ D. Cendrowicz, *Pomoc społeczna jako dobro publiczne*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 183.

²⁴ A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2006/4 (5), s. 20–21; A. Miruć, *Sprawność działań administracji publicznej na przykładzie administracji pomocy społecznej*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów 2006, s. 385–409.

²⁵ I. Sierpowska, *Pomoc...*, s. 197.

²⁶ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005.

²⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U z 2015 r., poz. 163 ze zm., zwana dalej w opracowaniu jako u.p.s, art. 15. Zadania socjalne zostały poddane szerokiej regulacji prawnej w rozdziale 2 u.p.s.

²⁸ A. Miruć, *Legal forms of actions by public administration in the area of social welfare – the example of Poland, Ukraina*, „Administrativne Pravo i Proces” 2013/4 (6), s. 213–222; A. Miruć, *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 345–355; A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 99–112; A. Miruć, *Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji pomocy społecznej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i dominium*, Rzeszów 2012, s. 423–441.

Ustawowe (ogólne) zadania pomocy społecznej

Ogólne (podstawowe) zadania pomocy społecznej zostały wymienione w art. 15 u.p.s. Należy do nich w szczególności: przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń; praca socjalna, prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej, analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb²⁹. Pod względem przedmiotowym pomoc społeczna została podzielona na kilka kategorii zadań publicznych, ale z zastrzeżeniem, że nie tworzą one zamkniętego katalogu. Unormowanie powyższe posiada charakter generalny i wpływa na interpretację pozostałych przepisów u.p.s. Ustawodawca w sposób przykładowy, otwarty określa, na czym polega pomoc społeczna.

Przyznawanie i wypłacanie przewidzianych w ustawie świadczeń

Na pierwszym miejscu ustawodawca wymienia przyznawanie i wypłacanie świadczeń. Takie sformułowanie trudno uznać za trafne, gdyż mielibyśmy na myśli tylko świadczenia przyznawane w drodze decyzji administracyjnej, zwłaszcza pieniężne. Wsparcie z pomocy społecznej stanowią zarówno świadczenia pieniężne, jak i niepieniężne. Przyznawanie i wypłacanie świadczeń rozumiane jest jako ustalenie uprawnień do świadczeń, prowadzenie postępowania administracyjnego i wydawanie decyzji. Należy rozumieć to jako realne przekazywanie świadczenia niepieniężnego i wypłacanie świadczenia pieniężnego. Nie powinno się utożsamiać określenia „przyznawanie” z udzielaniem pomocy niepieniężnej, ponieważ określenie to powinno być interpretowane w szerszym znaczeniu jako badanie uprawnień, jak i otrzymywanie pomocy³⁰. Będą to działania polegające także na realnym przekazaniu świadczeń niepieniężnych i oczywiście wypłata świadczenia pieniężnego, najczęściej w postaci przewidzianych przez prawo zasiłków³¹. W powyższym zakresie jest to działalność jurysdykcyjna, jak i niewładcza działalność świadcząca.

²⁹ Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2004, s. 40 i n.

³⁰ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 85–86.

³¹ Art. 36 ust. 1 u.p.s.

Praca socjalna

Ważną formą działania administracji pomocy społecznej, a dokładnie pracowników socjalnych i asystentów rodziny³² jest praca socjalna jako ich działalność zawodowa. Należy zauważyć, iż praca socjalna należy także do świadczeń o charakterze niepieniężnym i może być kierowana do najszerszego kręgu adresatów, a także podstawowym instrumentem, przy pomocy którego realizowane są określone prawem zadania w obszarze pomocy społecznej³³. Definicja pracy socjalnej została określona w art. 6 pkt 12 u.p.s. jako „działalność zawodowa, mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi”. Owa działalność w pomocy społecznej ma ogromne znaczenie przede wszystkim w aktywizacji świadczeniobiorców oraz wychodzeniu z trudnej sytuacji życiowej (dysfunkcji).

Praca socjalna jako działalność zawodowa pracowników socjalnych jest „nasycona” wartościami. Za najstarszą i najbardziej podstawową wartość uznawana jest godność osoby ludzkiej³⁴ będąca atrybutem człowieczeństwa. Z niej wynikają inne wartości pomocy społecznej i pracy socjalnej, takie jak: sprawiedliwość, równość wobec prawa, prawa człowieka.

Koncentracja działań pomocowych na zadaniach osłonowych marginalizowała działania ukierunkowane na usamodzielnienie się życiowe osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Nastąpił regres w rozwoju jakościowym służb społecznych. Reforma samorządowa z 1999 r. była szansą na profesjonalizację kadr, nie została jednak wykorzystana, bowiem zabrakło wizji służb społecznych. Władze samorządowe marginalizują nadal pracę socjalną i postrzegają pracowników socjalnych oraz od 2011 r. asystentów rodziny jako dystrybutorów dóbr i urzędników. Wyeksponowanie pracy socjalnej jest próbą zwrócenia uwagi na rolę aktywizacji społecznej, pobudzania aktywności w zaspokajaniu potrzeb osób i rodzin, a zatem przeciwdziałanie zjawiskom niepożądanym, takim jak: bierność, roszczeniowość i rozdawnictwo świadczeń.

³² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 332.

³³ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 200.

³⁴ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 111–115 i cytowana tam literatura. Autor pisze także szeroko o innych wartościach, takich jak: sprawiedliwość, wolność, równość, solidarność itd.

Prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej

Ta płaszczyzna działania organów pomocy społecznej obejmuje sferę organizatorską. Zadanie to jest realizowane poprzez zakładanie i utrzymywanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Przejawia się także we wspieraniu, zwłaszcza finansowym, placówek realizujących zadania socjalne, ale prowadzone przez podmioty niepubliczne, zwłaszcza stowarzyszenia, fundacje oraz kościoły i związki wyznaniowe. Rozbudowa niezbędnej infrastruktury socjalnej jest jednym z istotnych elementów tworzenia warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej. Należy dodać, iż infrastrukturę stanowią urządzenia i instytucje niezbędne do zapewnienia należytego funkcjonowania społeczeństwa. Jako infrastrukturę socjalną należy traktować jednostki organizacyjne pomocy społecznej przewidziane u.p.s., a przede wszystkim: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej, regionalne ośrodki polityki społecznej, domy pomocy społecznej, ośrodki opiekuńcze, ośrodki interwencji kryzysowej. Prawnym instrumentem rozwoju infrastruktury jest system nadzoru nad publicznymi i niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej sprawowany przez administrację rządową.

471

Analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej

Innym ważnym zadaniem pomocy społecznej jest analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej jako płaszczyzna analityczno-planistyczna³⁵. Chodzi tu przede wszystkim o zjawiska bezrobocia, bezdomności i ubóstwa. Natężenie tych zjawisk jest uzależnione od wielu czynników, zaś zagrożenia tymi zjawiskami są w poszczególnych gminach, powiatach czy też województwach niejednakowe. Właśnie dlatego winny być poddawane analizie i ocenie w celu ich złagodzenia, jak również przeciwdziałania im. Należy założyć, że rozpoznanie potrzeb powinno być wieloaspektowe, problemowe, terenowe, jak również osobowe, a realizacja zadań wynikająca właśnie z rozpoznanych potrzeb winna stanowić następstwo zadania polegającego na prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej³⁶. Umiejętność sporządzania analiz i ocen przez osoby zatrudnione w instytucjach pomocy społecznej

³⁵ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 120–121.

³⁶ I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 87.

jest bardzo w praktyce przydatna i okazuje się korzystna w pozyskiwaniu środków budżetowych i pozabudżetowych czy też w nawiązywaniu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami niepublicznymi zainteresowanymi współpracą z administracją publiczną w sferze pomocy społecznej. Prowadzenie analizy i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej ma na celu zarówno monitorowanie już występujących zjawisk, jak również uchwycenie tzw. nowych sytuacji społecznych, negatywnie oddziałujących na jednostki i rodziny. Ma pozwolić na opracowanie działań zmierzających do zminimalizowania negatywnych konsekwencji, np. poprzez nowe rozwiązania prawne w tym zakresie.

Realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb

Realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych musi być kontynuacją poprzednich kategorii zadań. Bardzo istotne jest to, aby działania pomocy społecznej uwzględniały problemy społeczne danego regionu³⁷. Pomoc społeczna specjalizuje się w analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia. Do takiego rodzaju zjawiska należy zaliczyć: ubóstwo, bezrobocie, bezdomność. Natężenie przedstawionych sytuacji oraz zagrożenie nimi zależy od wielu innych czynników i ich natężenie nie jest identyczne dla gmin, powiatów i województw. Ważne jest rozpoznanie tych problemów w wieloaspektowym znaczeniu, takim jak: problemowe (np. problemy przemocy w rodzinie), terenowe (np. zbadanie problemu bezdomności w określonym mieście), osobowe (np. wiadomości o osobach potrzebujących pomocy)³⁸.

472

Rozwijanie nowych form pomocy i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb

Obowiązująca u.p.s. wymienia także jako zadanie administracji publicznej w sferze pomocy społecznej rozwijanie nowych form pomocy i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb³⁹. Należy zauważyć, że zadanie to nakłada na organy pomocy społecznej wymóg zarówno innowacyjności, jak też kreatywności działania w przedmiotowej sferze⁴⁰.

³⁷ *Ibidem*. Potrzeby społeczne mogą być utożsamiane z potrzebami ludzkimi.

³⁸ Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *op. cit.*, s. 41.

³⁹ *Ibidem*, s. 87–88.

⁴⁰ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 202.

Zatem formy pomocy społecznej zaproponowane i określone przez prawodawcę nie są wystarczające, a ważną kwestią jest też umiejętne zidentyfikowanie potrzeb społecznych jednostek i rodzin. Pomoc społeczna nie powinna ograniczać się tylko do zadań wyliczonych przykładowo w u.p.s. Istotne jest to, aby prawidłowo i umiejętnie zidentyfikować potrzeby społeczne. Ustawodawca wręcz zachęca pracowników socjalnych do poszukiwania i rozwijania nowych form pomocy społecznej.

Podział ustawowych zadań

Podział na zadania administracji rządowej i samorządowej jest widoczny również na gruncie pomocy społecznej i związany jest z istnieniem podmiotów, które to w sposób bezpośredni bądź pośredni wykonują zadania w imieniu państwa⁴¹. Jest zarazem przejawem dualistycznego modelu wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Współcześnie ten podział mógłby być uzupełniony przez zadania samodzielnie artykułowane przez podmioty niepubliczne, zwłaszcza w obszarze pomocy społecznej czynią to stowarzyszenia i fundacje. Powyższy podział opiera się głównie o zasadę decentralizacji i pomocniczości i stanowi zarazem przejaw woli ustawodawcy, a więc ma swoje uzasadnienie polityczne. Kryterium podziału zadań stanowi sposób ich wykonywania. Obok prawnego przypisywania zadań w zakresie pomocy społecznej istotna jest problematyka współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym w formie szerokiej prywatyzacji, raczej partnerstwa społecznego, czyli uspołeczniania⁴². W procesie uspołeczniania na dwie kwestie należałoby zwrócić szczególną uwagę: zapewnienie ciągłości wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej oraz społeczna legitymacja ich wykonywania.

U.p.s. wyraźnie podzieliła zadania w sferze pomocy społecznej pomiędzy administrację rządową a samorządową, wzmacniając jednocześnie pozycję podmiotów niepublicznych usytuowanych poza strukturą organizacyjną pomocy społecznej, nazywając je partnerami administracji publicznej. W ustawie wyraźny jest także podział zadań pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego opierający się zasadniczo

⁴¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji...*, s. 125.

⁴² J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Warszawa 2012, s. 153–191; A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 52–71.

na zasadzie subsydiarności, w myśl której jednostki samorządu terytorialnego samorządu wyższych szczebli wykonują zadania o charakterze ponadlokalnym, których nie są w stanie wykonać samorządy na szczeblu gminy i powiatu. Jednakże większość zadań, w myśl obowiązującego prawa, spoczywa na gminach i powiatach, a charakter zadań samorządu województwa jest zdecydowanie odmienny i nie jest związany bezpośrednio z udzielaniem świadczeń osobom tego potrzebującym. Ważnym zabiegiem legislacyjnym było dokonanie podziału zadań pomiędzy samorząd wojewódzki a wojewodę. Samorząd wojewódzki zajmuje się przede wszystkim tworzeniem warunków rozwoju regionalnej struktury społecznej w sferze pomocy społecznej, zaś mocno okrojone zadania wojewody wiążą się z wykonywaniem kontroli, nadzoru i koordynacji działań w sferze pomocy społecznej. Na szczeblu centralnym pozostają zadania prawotwórcze, kontrolne, nadzorcze i opiniodawczo-doradcze.

Analiza przyjętych przez ustawodawcę zakresów zadań w sferze pomocy społecznej wyraźnie wskazuje, iż ustawodawca w zasadniczym stopniu przeniósł ciężar obowiązku ich organizacji i wykonania z państwa i jego organów na jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza na szczeblu gminy i powiatu, gdzie oczekiwania świadczeniobiorców są największe i często bardzo roszczeniowe. W tym miejscu należy zaznaczyć, że omawiana tendencja do przesuwania ciężaru obowiązków w kierunku jednostek samorządu terytorialnego charakterystyczna jest nie tylko dla aktualnej regulacji prawnej w dziedzinie pomocy społecznej, bowiem wynikała ona również z poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁴³ oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych⁴⁴, przy czym należy zauważyć, że obecnie obowiązująca regulacja prawna pod tym względem jest jeszcze bardziej dynamiczna.

Wspomnieć należy, że w okresie międzywojennym gmina wykonywała większość zadań w tym zakresie⁴⁵. W wyniku reformy związanej z przywróceniem samorządu terytorialnego zadania pomocy społecznej stały się zadaniami gminy. Wraz z uchwaleniem ustawy z 29 listopada 1990 r. nastąpiła ponowna decentralizacja systemu pomocy społecznej. Zaproponowany katalog zadań uległ ewolucji na skutek uchwalenia u.p.s. Były to zmiany ilościowe i jakościowe i tenże proces można nazwać dywersyfikacją zadań gminy o dwóch nurtach: rozszerzenie zadań o charakterze obowiązkowym i przekazanie zadań z zakresu administracji rządowej⁴⁶.

⁴³ Tekst jedn. z 1998 r., Dz. U. Nr 64, poz. 414 ze zm.

⁴⁴ A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 426.

⁴⁵ I. Sierpowska, *Pravo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 17.

⁴⁶ D. Cendrowicz, *Ewolucja zadań gminy w zakresie pomocy społecznej*, Sam. Teryt. 2015/2, s. 64.

Katalog zadań z zakresu pomocy społecznej jest zróżnicowany, zmienny w czasie i przestrzeni. Zróżnicowanie powoduje ich rozszerzenie, wpływa na organizację pomocy społecznej i wyraża się m.in. w podziale i zróżnicowaniu charakteru zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego⁴⁷.

Ustawodawca szczegółowo dokonuje także klasyfikacji zadań na szczeblu gminy i powiatu, i wskazuje, które są własne, a które zlecone. Tradycyjny podział zadań samorządu na własne i zlecone traci jednak na znaczeniu⁴⁸, bo zacierana jest różnica między tymi kategoriami. U podstaw rozszerzającego się zakresu zadań samorządu terytorialnego leży wiele przyczyn, a wśród nich: dynamiczny rozwój funkcji współczesnego państwa, gama zadań państwa jest coraz szersza i leży to w interesie centralnych władz państwowych. Wychodzi też naprzeciw oczekiwaniom społeczności lokalnych. Przedmiotem krytyki jest wyodrębnianie wśród zadań własnych w zakresie pomocy społecznej kategorii tzw. obowiązkowych zadań własnych, co niebezpiecznie sugeruje, że realizacja pozostałych zadań własnych należy do swobodnego uznania gminy. Dlatego należy zgodzić się z twierdzeniem zaproponowanym przez R. Michalską-Badziak, która zauważa „trudno byłoby zgodzić się na sytuację, w której gmina rezygnowałaby z realizacji znacznej części zadań własnych jako fakultatywnych i ograniczała się do wykonywania zadań obowiązkowych”⁴⁹. Zaś J. Blicharz dodaje, iż na gruncie obowiązującej u.p.s. taki podział zadań własnych stanowi swoisty „parasol ochronny” przed realizacją wszystkich zadań własnych, trudno wskazać zasadność takiego podziału, mając na względzie m.in. stanowisko TK⁵⁰.

Widoczna jest przejrzystość przyporządkowania konkretnych zadań. Zadania przypisane gminom i powiatom mają przede wszystkim charakter świadczący⁵¹. Większość zadań wykonywanych na szczeblu wojewódzkim i centralnym nie ma charakteru świadczącego. Zadania i kompetencje wojewodów w dziedzinie pomocy społecznej wiążą się przede wszystkim z wykonywaniem nadzoru nad jakością świadczonych usług oraz kontrolą i koordynacją działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego⁵². Na szczeblu administracji centralnej (RM, minister wła-

⁴⁷ J. Korczak, D. Cendrowicz, *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 119–130.

⁴⁸ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 142.

⁴⁹ R. Michalska-Badziak, *Zadania gmin w zakresie pomocy społecznej*, Sam. Teryt. 1992/9, s. 17.

⁵⁰ J. Blicharz, *op. cit.*, s. 38.

⁵¹ Art. 17, art. 18, art. 19, art. 20 oraz art. 21 u.p.s.

⁵² Art. 22 u.p.s.

ściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, Rada Pomocy Społecznej) pozostawiono funkcje prawotwórcze, nadzorcze i opiniodawczo-nadzorcze⁵³. Zgodnie z zasadą komplementarności określone przepisami u.p.s. zadania wzajemnie się uzupełniają, co winno mieć pozytywny wpływ na skuteczność niesionej pomocy.

Zmiany w zakresie podziału zadań i kompetencji w sferze pomocy społecznej polegały w znacznym stopniu na przeniesieniu wielu zadań (i związanych z nimi kompetencjami), należących do organów administracji rządowej na jednostki samorządu terytorialnego. Konieczne było zatem tworzenie i rozbudowywanie struktury samorządu jednostek organizacyjnych – ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, regionalnych ośrodków pomocy społecznej – bezpośrednio wykonujących te zadania. Jak się okazało, z przeprowadzonych badań wynika, iż w przypadkach niektórych jednostek samorządu terytorialnego taki wzrost nie był uzasadniony⁵⁴. Gminom (także powiatom) przekazywano coraz to więcej zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również zadań własnych. Jednakże przekazując zadania gminom, ustawodawca nie wziął pod uwagę zróżnicowania gmin z punktu widzenia posiadanych środków finansowych. Występujący w praktyce niedostatek środków finansowych powoduje, iż ośrodki pomocy społecznej same są zmuszone do opracowywania zasad udzielania świadczeń, dostosowując je do posiadanych zasobów finansowych.

476

3. Zakres zadań administracji pomocy społecznej a możliwości ich realizacji

Zakres pomocy społecznej udzielanej przez organy administracji publicznej bywa różny. Otóż w państwach o orientacji liberalnorynkowej wymiar jej jest bez wątpienia ograniczony, a zadania w tym zakresie przerzucone zostają na podmioty prywatne, a zwłaszcza towarzystwa dobroczynne, związki wyznaniowe. W państwach socjalnych zaś, które realizują funkcje opiekuńcze bywa zazwyczaj większy. W Polsce oprócz zadań określonych w u.p.s. wyodrębnia się także zadania w sferze szeroko rozumianej pomocy społecznej, a związane m.in. ze zwalczaniem przemocy w rodzinie, zatrudnieniem socjalnym, świadczeniami rodzinnymi.

⁵³ Art. 23 i art 24 u.p.s.

⁵⁴ J. Hryniewicz (red.), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001.

Na początku XXI w. w konsekwencji stałego wzrostu zadań mamy bez wątpienia do czynienia z administracją obciążoną obowiązkiem wykonywania rozbudowanego katalogu tychże zadań. Nie ma w chwili obecnej granic dla usług świadczonych przez państwo i jego administrację, zaś samo państwo często określa się jako państwo administracyjne⁵⁵. J. Łętowski postawił w XX w. tezę, iż współczesna administracja nie jest już w stanie objąć swoim działaniem nowych obszarów życia swoich obywateli⁵⁶ i stwierdził, że administracja jest po prostu słaba i w dużym też stopniu niezdolna do wypełniania swojej funkcji socjalnej⁵⁷.

Należy podkreślić, iż mechanizmy polityczno-ustrojowe i społeczne spowodowały, że administracja świadcząca przejmowała zadania, które przedtem nie posiadały wymiaru społecznego, ponieważ były wykonywane przez podmioty prawa prywatnego. Pojawiały się też nowe potrzeby społeczne. W konsekwencji w działalności współczesnej administracji publicznej, także działającej w obszarze pomocy społecznej mamy do czynienia z ciągle pogłębiającym się rozdźwiękiem pomiędzy zakresem zadań nałożonych prawem na administrację publiczną a zadaniami, rzeczywiście, faktycznie wykonywanymi, pomijając istotne dla pomocy społecznej kwestie intensywności, efektywności i jakości wykonywanych działań. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z rozbudzonymi oczekiwaniami społeczeństwa, a wręcz postawy roszczeniowe wobec państwa i ogromną ilość odbiorców usług publicznych, z drugiej zaś niewystarczające środki przede wszystkim finansowe, materialne, organizacyjne i kadrowe, które mają służyć wykonywaniu i jakości usług publicznych w sferze pomocy społecznej⁵⁸.

Należy zauważyć, iż zakres zadań ze sfery pomocy społecznej ulega modyfikacjom, a nie redukcji, a powodują to nowe ryzyka losowe. Redukcja jest więc pozorna i nie przedkłada się na stan zadań socjalnych państwa i samorządu terytorialnego. Uszczuplanie zadań wymaga regulacji ustawowej, a to zmiany nieprzychylne politykom. To państwo decyduje, uwzględniając czynniki polityczne, które zadania będzie realizować poprzez swoje organy na zasadzie wyłączności, a które może przekazać innym podmiotom władzy publicznej, a które mogą wykonywać podmioty niepubliczne. Określone prawem zadania publiczne wykonywane są przede wszystkim przez organy administracji publicznej w sensie ustrojowym. Jednakże coraz częściej na podstawie regulacji ustawowej zadania

⁵⁵ B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 32.

⁵⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 14.

⁵⁷ *Ibidem*, s.10.

⁵⁸ J. Poślusznny, *Ewolucja administracji świadczącej. Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów–Przemyśl 2004, s. 53; A. Mircu, *Problemy organizacyjne pomocy społecznej w Polsce*, [w:] D. Kijowski, P. J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji*, Warszawa 2009, s. 593–602.

mogą być i są w praktyce wykonywane przez podmioty niepubliczne usytuowane poza strukturą organizacyjną administracji publicznej⁵⁹. Wzrost zadań administracji pomocy społecznej, ich zmienność i zróżnicowanie powodują potrzebę zlecenia zadań podmiotom niepublicznym. W pomocy społecznej proces uspołeczniania zadań przejawia się w zleceniu zadań, jak też dopuszczeniu podmiotów prywatnych zwłaszcza stowarzyszeń czy fundacji do świadczenia usług równoległe z podmiotami publicznymi.

Uwagi końcowe

478

Swoistość zadań publicznych w sferze pomocy społecznej wyraża się przede wszystkim w: możliwości ich przykładowej normatywizacji, mądrości prawodawcy w tym zakresie, ważności udziału w ich realizacji samej administracji oraz podmiotów niepublicznych, przesłankach modyfikacji zadań w tym zakresie, dynamiczności, formach ich wykonywania. O specyfice zadań w obszarze pomocy społecznej decyduje kategoria – świadczenia zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym jako podstawa ich wyróżnienia⁶⁰.

Formułowanie katalogu zadań z zakresu pomocy społecznej nigdy nie było zadaniem łatwym, a granice obecności administracji były skutkiem zaangażowania się państwa w życie społeczne i nigdy nie były ustalone raz na zawsze mocą jednorazowego aktu prawnego, a na ewolucję zadań państwa wpłynęły przede wszystkim: przemiany ustrojowe, rozwój aparatu administracyjnego i wzrost znaczenia prawa. Wiązała się też ze zmianą statusu jednostki w państwie i ukształtowaniem się idei praw człowieka⁶¹.

⁵⁹ A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się...*, s. 52–71; A. Miruć, *Współczesna administracja pomocy społecznej w Polsce w ujęciu doktrynalnym i funkcjonalnym*, [w:] M. Szreniawska (red.), *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015, s. 228–248.

⁶⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 184. Funkcjonowanie pomocy społecznej można ująć w ramy systemu, który charakteryzuje: zróżnicowane i współistniejące ze sobą świadczenia, aparat administrujący pomocą społeczną złożony z organów administracji publicznej oraz podmiotów niepublicznych, a także wyspecjalizowana służba z pracownikami socjalnymi na czele jako bezpośrednimi realizatorami zadań w sferze pomocy społecznej.

⁶¹ D. Cendrowicz, *Od opiekuńczości do pomocy społecznej. W kwestii ewolucji opiekuńczej funkcji państwa*, [w:] M. Szreniawska (red.), *op. cit.*, s. 51 i n.