

# **Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz**

Dowiedz się więcej na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

# **Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej**

(t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507)



# Dział I. Przepisy ogólne

## Rozdział 1. Zasady ogólne i zakres podmiotowy ustawy

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

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

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 67 ust. 2 Konstytucji RP.

1. Zgodnie z przepisem art. 67 ust. 2 Konstytucji RP obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa. Należy wskazać w tym miejscu, że przepisy Konstytucji RP nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Są one jedynie pewnym wzorcem, który określa ogólne ramy zabezpieczenia społecznego, kierunki polityki państwa. Ich adresatami są co do zasady organy prawodawcze. Stanowią źródło gwarancji, a nie praw podmiotowych obywatela do zabezpieczenia społecznego. Prawa obywatela konkretyzują dopiero ustawy, a wśród nich m.in. PomSpołU (por. wyr. WSA w Krakowie z 27.10.2015 r., III Sa/Kr 202/15, Legalis).

2. Przedmiot ustawy określono w art. 1 PomSpołU. Nie jest to jednak wyliczenie kompletne. W obecnym stanie prawnym za przedmiot PomSpołU uznaje się:

- 1) określenie zasad ogólnych pomocy społecznej i zakresu podmiotowego ustawy (art. 1–14 PomSpołU);
- 2) zadania pomocy społecznej (art. 15–35 PomSpołU, przy czym *art. 25a–35 PomSpołU* uchylono);

- 3) udzielanie świadczeń z pomocy społecznej (art. 36–109 PomSpołU), w tym:
  - a) zasiłki i usługi (art. 37–53a PomSpołU),
  - b) umieszczenie w domu pomocy społecznej i usługi w nim świadczone (art. 54–66 PomSpołU),
  - c) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (art. 67–69 PomSpołU),
  - d) pomoc dla osób usamodzielnianych (art. 70–90a PomSpołU, przy czym *art. 70–87a PomSpołU* uchylono),
  - e) integracja cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (art. 91–95 PomSpołU),
  - f) zasady odpłatności za świadczenia (art. 96–99 PomSpołU),
  - g) postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej (art. 100–109 PomSpołU);
- 4) określenie organizacji pomocy społecznej, w tym:
  - a) struktura organizacyjna pomocy społecznej (art. 110–115 PomSpołU),
  - b) pracownicy socjalni (art. 116–123a PomSpołU, przy czym *art. 123a PomSpołU* uchylono),
  - c) Rada Pomocy Społecznej (art. 124–125 PomSpołU),
  - d) nadzór i kontrola w pomocy społecznej (art. 126–134) PomSpołU;
- 5) realizacja świadczeń finansowanych z udziałem Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (art. 134a–134l PomSpołU – przepisy te wprowadzono PolitykaSpójU14),
- 6) przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe (art. 135–161 PomSpołU).

## **Art. 2. [Funkcje i organizacja pomocy społecznej]**

**1. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.**

**2. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.**

**Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 11 ust. 2, art. 15–24 PomSpołU.

### **I. Udzielanie wsparcia z pomocy społecznej zgodnie z zasadą subsydiarności**

**1. Zgodnie z wyrażoną w przepisie art. 2 ust. 1 PomSpołU zasadą subsydiarności (pomocniczości) pomoc społeczna powinna być udzielana tylko wtedy, gdy osoba (rodzina)**

ubiegająca się o nią nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z własną trudną sytuacją życiową przy wykorzystaniu swoich zasobów, a także uprawnień i możliwości. Prawo do pomocy społecznej nie jest zatem czymś bezwarunkowym. Z zasady powyższej wynika także, że pomoc społeczna nie ma służyć pełnemu zaspokajaniu zgłoszonych potrzeb, a jedynie tych, które są niezbędne. Ocena tego, jakie potrzeby z punktu widzenia danej osoby (rodziny) są niezbędne, powinna być zindywidualizowana i każdorazowo odnoszona do danego środowiska ubiegającego się o pomoc. Ocenie podlega bowiem nie tylko sytuacja materialna, ale i właściwości indywidualne, jak również aktywność w rozwiązywaniu własnych problemów, w szczególności zaś gotowość współdziałania z pracownikiem socjalnym w tym celu. Warunkiem korzystania z pomocy społecznej jest więc w pierwszej kolejności ustalenie, że jej udzielenie nastąpi w ściśle określonym celu, jakim jest przewyciężenie trudnej sytuacji życiowej, a następnie stwierdzenie, że udzielenie pomocy jest konieczne, ponieważ osoba wnioskująca nie może własnymi zasobami i możliwościami przewyciężyć trudnej sytuacji, w jakiej się znalazła.

2. Pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Ustawodawca nie definiuje z oczywistych względów pojęcia trudnej sytuacji życiowej, podaje jedynie najczęstsze powody jej powstawania (art. 7 PomSpołU). Tym samym ocena zaistnienia tej przesłanki należy do organów pomocy społecznej, które przy załatwianiu sprawy powinny, w myśl art. 100 ust. 1 PomSpołU, kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych (por. wyr. WSA w Poznaniu z 23.5.2018 r., II SA/Po 1090/17, Legalis).

## II. Klasyfikacja świadczeń z pomocy społecznej a zasada subsydiarności

3. Stosowanie przepisu art. 2 ust. 1 PomSpołU uzależnione jest także od tego, jakiego rodzaju świadczenie jest przedmiotem wniosku o udzielenie pomocy społecznej. Zdaniem autora najbardziej praktycznym podziałem jest podział na świadczenia obligatoryjne i fakultatywne oraz świadczenia pieniężne i niepieniężne. Odróżnienie świadczeń obligatoryjnych od fakultatywnych w przepisach PomSpołU wynika z konstrukcji danego przepisu dotyczącego konkretnego świadczenia.

4. Co do zasady **świadczeniem obligatoryjnym** będzie świadczenie, gdy przepis prawa formułujący podstawę żądania jego przyznania jest tak skonstruowany, że wynika z niego, iż po spełnieniu przesłanek warunkujących przyznanie świadczenia musi być ono przyznane. W przypadku świadczeń obligatoryjnych PomSpołU posługuje się takimi zwrotami jak „przysługuje” (np. art. 37 i art. 38 PomSpołU), „opłaca” (art. 42 ust. 1 PomSpołU) oraz „odbywa się” (art. 44 PomSpołU) i „wypłaca się” (art. 53a PomSpołU). Obligatoryjność pewnych świadczeń nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Z uwagi na wynikającą z przepisu art. 2 ust. 1 PomSpołU zasadę subsydiarności nawet wykładnia art. 37 PomSpołU (zasiłek stały) nie może w żadnym razie prowadzić do wniosku o dopuszczalności uczynienia z pomocy społecznej stałego źródła utrzymania (por. wyr. WSA

w Krakowie z 25.2.2014 r., III SA/Kr 1062/13, Legalis). Możliwe jest zatem odmówienie przyznania świadczenia, jeżeli w danej sprawie zastosowanie znajdą okoliczności wskazane w art. 2 ust. 1 PomSpołU, zwłaszcza zaś w kontekście zaistnienia przesłanek określonych w art. 11 ust. 2 PomSpołU – brak współpracy z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny (zob. uwagi do art. 11).

5. W konstrukcjach przepisów określających przesłanki przyznania **świadczeń o charakterze fakultatywnym** pojawiają się takie zwroty jak „może być przyznane” (np. art. 39 PomSpołU). W przypadku świadczeń fakultatywnych, oprócz okoliczności wynikających z przepisu art. 2 ust. 1 PomSpołU, ich udzielenie może być także warunkowane tzw. możliwościami pomocy społecznej, o których mowa w przepisie art. 3 ust. 4 PomSpołU. Pomoc społeczna, ze względu na organiczne środki na realizację swoich zadań, zmuszona jest do dokonywania ich rozdziału tak, aby z dostępnej pomocy skorzystało jak najwięcej osób jej potrzebujących. Jest swoistego rodzaju wypaczeniem idei pomocy społecznej skoncentrowanie się na finansowaniu potrzeb tylko jednej osoby, nawet jeżeli jej sytuacja byłaby najtrudniejsza (por. wyr. WSA w Olsztynie z 27.10.2015 r., II SA/Ol 948/15, Legalis).

6. Podział świadczeń na pieniężne i niepieniężne wynika z przepisu art. 36 PomSpołU (szczegółowy katalog zob. uwagi do art. 36).

7. Patrząc przez pryzmat przepisu art. 8 ust. 1 PomSpołU, warto zwrócić uwagę, że określone w nim kryterium dochodowe, z wyjątkami dla świadczeń przewidzianych w przepisach art. 40 PomSpołU (zasiłek celowy z tytułu zdarzenia losowego), art. 41 PomSpołU (specjalny zasiłek celowy), art. 53a PomSpołU (wynagrodzenie dla opiekuna prawnego) i art. 91 PomSpołU (pomoc dla cudzoziemców) – odnosi się jedynie do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. W przypadku świadczeń niepieniężnych w PomSpołU nie przewidziano kryterium dochodowego. Nie oznacza to jednak, że każdy może ubiegać się o świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej. Oprócz przepisów szczególnych określających przesłanki przyznania danego świadczenia niepieniężnego, to właśnie przepis art. 2 ust. 1 PomSpołU stanowi ogólną podstawę do ustalenia, czy w danym przypadku ubiegająca się o przyznanie świadczenia niepieniężnego osoba lub rodzina świadczenie takie otrzyma. Analiza treści powyższego przepisu prowadzi bowiem do wniosku, że można odmówić przyznania świadczenia niepieniężnego z pomocy społecznej, jeżeli zostanie ustalone, że wnioskujący o taką pomoc może własnym staraniem (tzn. przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości) samodzielnie zabezpieczyć zgłoszoną potrzebę.

### **III. Podmioty odpowiedzialne za organizację pomocy społecznej. Obowiązek współpracy**

8. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 2 PomSpołU za zorganizowanie pomocy społecznej odpowiedzialne są przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej. Szczegółowy podział zadań należących do właściwości administracji centralnej i lokalnej określają przepisy art. 15–24 PomSpołU. Przepis nakłada także na administrację pub-

liczną obowiązek współpracy, przy organizowaniu pomocy społecznej, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Przepis określa także, by współpraca ta odbywała się na zasadach partnerstwa.

9. Jedną z form współpracy na zasadach partnerstwa jest możliwość zlecenia realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, z jednoczesnym udzieleniem dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 PożPubWolontU, oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU – prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej (zob. uwagi do art. 15). Przepis art. 25 ust. 2 PomSpołU zastrzega jednak, że zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może obejmować:

- 1) ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych,
- 2) opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne,
- 3) wypłaty świadczeń pieniężnych.

### **Art. 3. [Zadania pomocy społecznej]**

1. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

2. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

3. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

4. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

#### **Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 30 Konstytucji RP,
- art. 2 ust. 1, art. 7 PomSpołU.

### **I. Konieczność oceny zakresu udzielenia pomocy społecznej**

1. Zgodnie z przepisem art. 30 Konstytucji RP „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Godność człowieka jest wartością konstytucyjną, absolutną, pierwotną wobec prawa – stoi ponad nim. Jest wartością samą w sobie. Oddziałuje przez to na kształt prawa. Realizując powyższe prawo, pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej,



a także pomaga im w przewyciężaniu ich trudności. Nie oznacza to jednak, że na pomocy społecznej ciąży obowiązek udzielania świadczeń w rozmiarach oczekiwanych przez wnioskujących. Nie jest bowiem rolą pomocy społecznej zaspokajanie wszystkich potrzeb i spełnianie wszystkich oczekiwań wnioskujących o pomoc. Z uwagi jednak na to, że pojęcie niezbędnej potrzeby bytowej, o którym mowa w przepisie art. 3 ust. 1 PomSpołU, nie zostało ustawowo zdefiniowane (jest pojęciem prawnie niedookreślonym), każde postępowanie o udzielenie świadczenia z pomocy społecznej wymaga indywidualnego podejścia, które w konsekwencji pozwoli na dokonanie właściwej oceny co do zakresu udzielanej pomocy.

## II. Usamodzielnianie osób i rodzin oraz ich integracja ze środowiskiem jako jedno z podstawowych zadań pomocy społecznej

2. Jednym z podstawowych zadań pomocy społecznej, określonych w przepisie art. 3 ust. 2 PomSpołU, jest usamodzielnianie osób i rodzin oraz ich integracja ze środowiskiem. **Pojęcie samodzielności** utożsamia się zwykle z takim pojęciem jak niezależność. Być samodzielnym oznacza radzenie sobie w każdej sytuacji, która nie przekracza przeciętnych możliwości danego człowieka w konfrontacji z trudną dla niego sytuacją. Zadaniem pomocy społecznej jest zatem udzielanie wsparcia w taki sposób, by objęta takim działaniem osoba lub rodzina w możliwe najkrótszym czasie uniezależniła się od niej i zyskała życiową samodzielność.

3. Wymienione w przepisie art. 7 PomSpołU powody udzielenia świadczeń z pomocy społecznej mogą być przyczyną tzw. **wykluczenia społecznego** (marginalizacji) osób lub rodzin. Wykluczenie społeczne to sytuacja, gdy obywatel, będący członkiem społeczeństwa, nie może w pełni uczestniczyć w życiu społecznym. Sytuacja ta zwykle jest niezależna od jednostki i znajduje się poza jej kontrolą. Wykluczenie społeczne często ma charakter wielowymiarowy i może dotyczyć wielu dziedzin życia: edukacji, gospodarki, kultury, polityki. Przejawami wykluczenia społecznego może być ograniczony dostęp do szkolnictwa, niemożność znalezienia pracy ze względu na wiek czy niepełnosprawność, a także niemożność zaspokojenia potrzeb ze względu na bardzo niskie zarobki (źródło: <https://rownosc.info/dictionary/wykluczenie-spoeczne/>; dostęp: 3.4.2019 r.).

### Ważne

Pomoc społeczna powinna być tak programowana, by w możliwie najkrótszym czasie nastąpiło życiowe usamodzielnienie osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej.

Oczywiście nie zawsze takie usamodzielnienie w pełnym tego słowa znaczeniu jest możliwe np. w odniesieniu do świadczeniobiorców korzystających z pomocy z powodu wieku lub niepełnosprawności (tutaj nawet niewielkie usprawnienie w porównaniu do dotychczasowego funkcjonowania może być uznane za usamodzielnienie). W każdej

sytuacji dotyczącej osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej możliwe jest jednak podejmowanie działań na rzecz integracji ze środowiskiem, chociażby poprzez unikanie działań stygmatyzujących, np. wydawanie posiłków dla dzieci w szkole, finansowanych ze środków pomocy społecznej w sposób pozwalający na ustalenie źródła finansowania takich posiłków (odrębna kolejka, inne talerze czy też nawet tekturowe tacki).

### III. Ustalenie rodzaju, formy i rozmiaru świadczenia z pomocy społecznej

4. Przepis art. 3 ust. 3 PomSpołU nakazuje, by przy udzielaniu świadczeń z pomocy społecznej ich rodzaj, forma, a także rozmiar były adekwatne do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Aby więc mówić o możliwości udzielenia pomocy w ogóle, jej udzielenie musi być uzasadnione w świetle przepisów PomSpołU. Wskazówki co do tego, jakie okoliczności powodują, że mamy do czynienia z uzasadnionym żądaniem, określono w poszczególnych przepisach części szczególnej PomSpołU (zwłaszcza w przepisach dotyczących świadczeń przewidzianych w PomSpołU).

5. Osoby lub rodziny ubiegające się o pomoc społeczną nie muszą znać przepisów PomSpołU, w szczególności zaś tego, o jakiego rodzaju świadczenia z pomocy społecznej mogą się ubiegać. To na organie ciąży obowiązek wyjaśnienia, z jakiego rodzaju oczekiwaniem ma do czynienia w danym przypadku. W praktyce często można bowiem spotkać się z sytuacją, gdy osoba lub rodzina wnioskuje o pomoc finansową, nie precyzując, o jakiego rodzaju pomoc chodzi. To zadaniem organu, zwłaszcza zaś pracownika socjalnego, do którego zadań należy przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 107 ust. 3 PomSpołU), jest dokładne wyjaśnienie (czy też sprecyzowanie) zgłoszonego ogólnie sformułowanego żądania podczas przeprowadzanej czynności wywiadu środowiskowego (zasady przeprowadzania wywiadu środowiskowego określono w RodzWywŚrodR). Tak doprecyzowany wniosek powinien mieć odzwierciedlenie w treści kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego (np. w punkcie VI „Kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego – część I dotycząca osób ubiegających się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej”). Niedoprecyzowanie wniosku strony i pozostawienie w dokumentacji sprawy jedynie żądania przyznania „świadczenia pieniężnego” z pomocy społecznej oznacza *de facto*, że rozpatrując taki wniosek, należy odnieść go do określonego w art. 36 pkt 1 PomSpołU katalogu wszystkich świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

6. Po ustaleniu rodzaju i formy świadczenia zadaniem organu pomocy społecznej jest określenie rozmiaru udzielanego wsparcia. O ile przepis nie stanowi inaczej (np. art. 37, 38, częściowo także art. 41 i 53a PomSpołU), rozmiar przyznanego świadczenia ustalany jest w ramach tzw. **uznania administracyjnego**. Przez uznanie administracyjne rozumie się takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne. Uznanie administracyjne oznacza wobec tego przewidziane obowiązującymi przepisami uprawnienie organu administracji wydającego decyzję do wyboru rozstrzygnięcia. Uznanie administracyjne zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje

obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy; źródło: <http://www.openlaw.com.pl/wikka.php?wakka=UznanieAdministracyjne>; dostęp: 3.4.2019 r.).

Uznanie musi uwzględniać m.in. powszechnie znany fakt, że środki, jakimi dysponuje pomoc społeczna, są zawsze ograniczone i nie chodzi tu o to, że jest ich więcej lub mniej, ale o to, że jest ich ściśle określona ilość. Bez względu więc na to, jaka jest globalna kwota na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, musi być ona tak rozdysponowywana, by trafiła do jak największej liczby osób potrzebujących. Nie może być bowiem tak, że pomoc zostanie skoncentrowana na finansowaniu potrzeb niewielkiej grupy osób, choćby nawet ich sytuacja była najtrudniejsza. Oznaczać to będzie bowiem dla pozostałych ograniczenie przyznawanych świadczeń, a nawet odmowę ich udzielenia.

#### Orzecznictwo

Środki na pomoc społeczną muszą zabezpieczyć potrzeby związane z całym rokiem i uwzględnić potrzeby wszystkich ubiegających się o pomoc, chociażby tych gospodarstw domowych, gdzie na utrzymaniu są dzieci (por. wyr. WSA w Olsztynie z 7.2.2013 r., II SA/Ol 40/13, Legalis).

7. Z przepisem art. 3 ust. 3 PomSpołU w pełni koresponduje przepis art. 3 ust. 4 PomSpołU, zgodnie z którym zgłaszane pod adresem pomocy społecznej żądania muszą być rozpatrywane także w odniesieniu do jej możliwości (w szczególności finansowych). Autor podziela w tym miejscu pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie.

#### Orzecznictwo

Organy administracji publicznej orzekające w sprawach przyznania bądź odmowy przyznania pomocy społecznej winny w uzasadnieniu podać konkretnie wysokość kwoty, jaką dysponowały na udzielenie tego rodzaju pomocy, jaka kwota została już rozdysponowana i na jakiego rodzaju potrzeby oraz w jakiej wysokości były przyznawane przeciętne specjalne zaśliki celowe. Organ administracji publicznej powinien przede wszystkim wykazać, jakie miał przyznane środki na pomoc społeczną i jak je rozdysponował. Ocenę możliwości finansowych gminy należy też odnieść do konieczności zaspokojenia potrzeb innych osób korzystających z pomocy społecznej (wyr. WSA w Warszawie z 8.12.2006 r., I SA/Wa 1515/06, Legalis).

## Art. 4. [Obowiązek współdziałania]

**Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.**

**Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 3, 11 ust. 2 PomSpołU,
- art. 572 § 2 KPC.

## I. Pojęcie współdziałania

1. Przez współdziałanie osoby ubiegającej się o pomoc należy rozumieć gotowość do podjęcia współpracy z pracownikiem socjalnym oraz skorzystanie z uzasadnionych, rozsądnych propozycji pracownika socjalnego, pomagających przezwyciężyć trudne sytuacje życiowe.

### Ważne

Współpraca z pracownikiem socjalnym stanowi obowiązek osoby ubiegającej się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej.

Podejmując rozstrzygnięcia oraz kierując się przepisem art. 4 w zw. z art. 11 ust. 2 PomSpołU, nawet jeżeli przesłanki pozytywne przyznania danego świadczenia są spełnione, organ pomocy społecznej może odmówić jego przyznania, o ile zaistnieje brak współdziałania z pracownikiem socjalnym.

2. Zakres obowiązku współdziałania może być jednak różny, w zależności zarówno od formy pomocy, jak i indywidualnej sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc. Niektórym ze świadczeń towarzyszą programy indywidualne, określające obowiązki świadczeniobiorcy w zamian za przyznaną pomoc. W takim wypadku bierna, a niekiedy i roszczeniowa postawa może być dostatecznym powodem odmowy przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Za brak współdziałania osoby nie może być jednak uznana nieumiejętność podjęcia współpracy wynikająca z przyczyn dotyczących osoby ubiegającej się o pomoc i jednocześnie niezależnych od tej osoby.

### Przykład

*Osoba niepełnosprawna intelektualnie nie współpracuje z pracownikiem socjalnym przy wypełnianiu kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego.*

Z dużą ostrożnością należy oceniać brak efektywnej współpracy ze świadczeniobiorcami niepełnosprawnymi intelektualnie. W takich przypadkach, nawet gdy brak współdziałania jest ewidentny, za przyznaniem pomocy społecznej mogą przemawiać jej cele, określone w przepisie art. 3 PomSpołU. Ewentualna odmowa przyznania pomocy w takim przypadku musi być wyjątkowo klarownie wykazana. Nie może być to argument tego rodzaju, że wynika z niego pewnego rodzaju niechęć udzielenia pomocy z uwagi na trudności występujące w relacjach z osobą jej potrzebującą. Możliwości danej osoby to nie tylko środki finansowe, ale i jej indywidualne predyspozycje, które mają wpływ na przezwyciężenie trudnej sytuacji. Obowiązek współdziałania musi być zatem interpretowany z uwzględnieniem zasad i celów pomocy społecznej, z dostosowaniem do konkretnej sytuacji i osoby, a także formy pomocy.

## II. Obowiązki świadczeniobiorcy i pracownika socjalnego

3. Powinność współdziałania wyznacza określone obowiązki nie tylko świadczeniobiorcy, ale również i pracownika socjalnego. Bierna postawa pracownika socjalnego nie będzie

jednak oznaczała odmowy przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Inaczej jest w przypadku osoby ubiegającej się o pomoc. Brak współdziałania, wynikający także z bierności tej osoby, może zostać powiązany z jej złą wolą, przejawiającą się w jej przekonaniu, że i tak organ pomocy społecznej jest zobowiązany udzielić pomocy, nawet jeżeli osoba ta nie wykaże trudnej sytuacji życiowej albo wręcz uniemożliwi dokonanie ustaleń faktycznych niezbędnych do dokonania oceny, czy pomoc ta powinna zostać przyznana.

4. Wymóg współpracy powinien zostać w szczególności sprecyzowany w kontrakcie socjalnym (zob. art. 6 pkt 6 oraz art. 45 ust. 2 PomSpołU). Za szczególny zatem przypadek braku współdziałania należy uznać odmowę zawarcia takiego kontraktu. Także odmowa wpuszczenia pracownika socjalnego do miejsca zamieszkania (domu) jest wystarczającą oznaką braku chęci współpracy z organami pomocowymi (por. wyr. WSA w Poznaniu z 5.9.2013 r., IV SA/Po 502/13, Legalis).

5. Obowiązek współdziałania osoby z organem dotyczy również sporządzania wywiadu środowiskowego. Uniemożliwienie przez osobę ubiegającą się o pomoc przeprowadzenia z nią wymaganego prawem wywiadu środowiskowego świadczy o spełnieniu przesłanki braku współdziałania z pracownikiem socjalnym. Za brak współpracy można też uznać nieprzedstawienie dowodów na poniesione wydatki na bieżące utrzymanie, zwłaszcza w sytuacji zgłoszenia żądania opłacenia przez organ pomocy społecznej zaległości za czynsz i energię elektryczną, gdy z takiej pomocy korzystano już w przeszłości (por. wyr. WSA w Poznaniu z 3.11.2010 r., IV SA/Po 285/10, Legalis). Nawet sama odmowa przyjęcia określonego świadczenia niepieniężnego np. w postaci gorącego posiłku, przy jednoczesnym żądaniu świadczenia pieniężnego np. zasiłku celowego na zakup żywności, może wskazywać na wystąpienie przesłanki braku współpracy z pracownikiem socjalnym (por. wyr. WSA w Gliwicach z 6.5.2008 r., IV SA/GI 969/07, Legalis).

6. Oceniając kwestię braku współpracy, należy jednak pamiętać o treści przepisu art. 11 ust. 3 PomSpołU, zgodnie z którym „w przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń”. Nie może być bowiem tak, że z powodu braku współpracy rodzica z pracownikiem socjalnym odmówiona zostanie pomoc w formie gorącego posiłku dla dziecka tej osoby. Udzielanie świadczeń z pomocy społecznej powinno być bowiem tak programowane, by w pierwszej kolejności zabezpieczyć osoby, które własnym staraniem nie mogą sobie zabezpieczyć samodzielnego utrzymania. Ewentualne marnotrawienie tak przyznanych świadczeń, które może zostać uznane za szczególnego rodzaju brak współpracy, powinno skłonić pracownika socjalnego do zawiadomienia do sądu rodzinnego o konieczności wszczęcia postępowania opiekuńczego (zob. art. 572 § 2 KPC).

## **Art. 5. [Osoby uprawnione do świadczeń]**

**Prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje:**

- 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;**

- 2) cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
  - a) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2094 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 577 i 622), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,
  - b) w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego;
- 3) mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2019 r. poz. 293), posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

### Powiązania z innymi przepisami:

- art. 2 ust. 1, art. 5, 7, 8 PomSpołU.

1. Oceniając posiadanie uprawnienia do świadczenia z pomocy społecznej, zwykle dokonuje się tego z punktu widzenia przepisu art. 8 PomSpołU, określającego kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. W przypadku zaś świadczeń niepieniężnych ocena taka jest przeprowadzana na podstawie art. 2 ust. 1 PomSpołU. W jednym i drugim wypadku dodatkowo sytuacja osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc rozważana jest przy uwzględnieniu tzw. powodów udzielenia świadczenia z pomocy społecznej wymienionych w art. 7 PomSpołU. Tymczasem ocena tego, czy w danym przypadku osoba lub rodzina ma prawo do świadczeń z pomocy społecznej, zarówno pieniężnych, jak i niepieniężnych, powinna zostać w pierwszej kolejności dokonana na podstawie art. 5 PomSpołU. Dopiero bowiem gdy wystąpi chociażby jedna z przesłanek określonych w tym przepisie, można mówić o możliwości ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej. W innym wypadku pomoc społeczna nie przysługuje w ogóle, i to nawet wtedy, gdy zaistnieją okoliczności uzasadniające udzielenie świadczenia określone w innych przepisach PomSpołU (z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w art. 5a PomSpołU).

2. Generalnie prawo do pomocy społecznej mają:

- 1) obywatele polscy – mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; zasady nabywania obywatelstwa polskiego określono w ObPolU;

- 2) obywatele państw członkowskich UE, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowie ich rodzin – mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz posiadający prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; prawo pobytu lub prawo stałego pobytu ustala się na podstawie odpowiednio karty pobytu lub karty stałego pobytu, dokumenty te wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu osoby ubiegającej się o wydanie tego dokumentu;
- 3) pozostali cudzoziemcy – mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; o ile legitymują się:
  - a) zezwoleniem na pobyt stały,
  - b) zezwoleniem na pobyt rezydenta długoterminowego UE,
  - c) zezwoleniem na pobyt czasowy – udzielonym w związku z nadaniem statusu uchodźcy lub udzieleniem ochrony uzupełniającej albo wcześniejszym udzieleniem zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego udzielonego przez inne państwo członkowskie UE w związku z zamiarem wykonywania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub podjęcia albo kontynuowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej studiów lub szkolenia zawodowego lub też wykazaniem, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - d) posiadaniem statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,
  - e) uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany (w tym jednak przypadku pomoc ograniczona jest do udzielenia schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego).

#### Przykład

*Czy obywatelce Ukrainy, mieszkającej w naszej gminie (przebywa w Polsce ze względów humanitarnych od ponad 26 lat), przysługuje zasiłek stały lub zasiłek okresowy z tytułu wieku?*

Obywatelce Ukrainy nie przysługuje ani zasiłek stały, ani zasiłek okresowy. Przysługują jej wyłącznie świadczenia przywołane w art. 5 pkt 2 lit. b PomSpołU. Katalog wymienionych tu świadczeń ma charakter zamknięty. Zgodnie z tym przepisem prawo do świadczeń z pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany. Świadczenie może być przyznane w formie: schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.

3. Stosując w konkretnym przypadku przepis art. 5 PomSpołU, należy wskazać, że zawarty w nim wielokrotnie zwrot „zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” nie wyklucza czasowego pobytu poza granicami RP spowodowanego np. podjęciem nauki w innym kraju, leczeniem, odwiedzinami rodziny. Ustalenie miejsca zamieszkania na terenie Polski wymaga zawsze wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Nie jest wystarczające w takim

przypadku jedynie pisemne oświadczenie strony. Organ ma obowiązek wyjaśnić wszystkie okoliczności dotyczące miejsca zamieszkania strony, np. poprzez odebranie od strony wyjaśnień, a następnie przeprowadzenie w tym zakresie postępowania dowodowego. Jeżeli okoliczność zamieszkania na terytorium Polski ma decydujące znaczenie dla rozpatrzenia wniosku (pozytywnego lub negatywnego), organ administracji, mając na uwadze interes strony, nie może ograniczać się do złożonego przez stronę oświadczenia, lecz ma obowiązek szczegółowo wyjaśnić okoliczność dotyczące miejsca zamieszkania wnioskodawczyny i charakteru jej pobytu za granicami kraju. Przyjęcie odmiennej interpretacji naruszałoby bowiem fundamentalną zasadę wypracowaną w UE, tzn. zasadę swobodnego przepływu ludzi (por. wyr. WSA w Gdańsku z 11.1.2011 r., II SA/Gd 523/10, Legalis).

## **Art. 5a. [Uprawnieni cudzoziemcy]**

**Prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego przysługuje cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia, o którym mowa w art. 170 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 176 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.**

### **Powiązania z innymi przepisami:**

- art. 170, 172, 176 CudzU,
- art. 115 § 22, art. 189a § 1 KK.

1. Osobom będącym ofiarami handlu ludźmi, bez względu na ich obywatelstwo, można udzielić pomocy w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego na ogólnych zasadach wynikających z PomSpołU, jeżeli przedłożą zaświadczenia, o których mowa w przepisach art. 170 oraz 176 CudzU.

2. Zgodnie z przepisem art. 115 § 22 KK handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem:

- 1) przemocy lub groźby bezprawnej,
- 2) uprowadzenia,
- 3) podstępu,
- 4) wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania,
- 5) nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności,
- 6) udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą

– w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze



przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy.

#### Ważne

Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi nawet wtedy, gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w wyżej wymienionych pkt 1–6 art. 115 § 2 KK.

3. Zgodnie z art. 170 CudzU cudzoziemcowi, w stosunku do którego istnieje domniemanie, że jest ofiarą handlu ludźmi, wydaje się zaświadczenie potwierdzające istnienie tego domniemania. Zgodnie z przepisami art. 172 ust. 1 i 2 CudzU zaświadczenie takie wydaje cudzoziemcowi organ właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a § 1 KK (przestępstwo handlu ludźmi) i jest ono ważne przez okres 3 miesięcy od dnia jego wydania, a w przypadku małoletniego cudzoziemca – przez okres 4 miesięcy od dnia jego wydania.

4. Zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi udziela się cudzoziemcowi, jeżeli łącznie spełnia następujące warunki (art. 176 CudzU):

- 1) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) podjął współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 189a § 1 KK;
- 3) zerwał kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 189a § 1 KK.

#### Ważne

Zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi jest udzielane na okres co najmniej 6 miesięcy (art. 177 CudzU).

## Art. 6. [Słowniczek]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) całkowita niezdolność do pracy – całkowitą niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów lub legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 2) dochód dziecka – dochód, do którego zalicza się kwotę otrzymywanej renty wraz z dodatkiem dla sierot zupełnych, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, otrzymywane alimenty oraz kwotę odpowiadającą dochodom uzyskiwanym z majątku dziecka;

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)