

POMOC SPOŁECZNA

Komentarz

Iwona Sierpowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

4. WYDANIE

POMOC SPOŁECZNA

Komentarz

Iwona Sierpowska

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

4. WYDANIE

Stan prawny na 1 października 2017 r.

Recenzent

Dr hab. prof. UO Stanisław Nitecki

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne i łamanie

JustLuk

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-812-2

4. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769)	17
Dział I. Przepisy ogólne	19
Rozdział 1. Zasady ogólne i zakres podmiotowy ustawy	19
Art. 1. [Zakres normowania]	19
Art. 2. [Pojęcie i organy pomocy społecznej]	24
Art. 3. [Zasady i cele pomocy społecznej]	31
Art. 4. [Zasada współdziałania]	41
Art. 5. [Podmiotowe kryterium przyznawania świadczeń]	44
Art. 5a. [Pomoc ofiarom handlu ludźmi]	52
Art. 6. [Słowniczek]	53
Art. 7. [Najczęstsze przyczyny udzielania pomocy]	69
Art. 7a. [Bar mleczny]	79
Art. 8. [Kryterium dochodowe]	80
Art. 9. [Weryfikacja kryteriów dochodowych]	99
Art. 10. [Szczególne zasady ustalania dochodu]	102
Art. 11. [Marnotrawienie świadczeń]	104
Art. 12. [Dysproporcja dochodowo-majątkowa]	109
Art. 13. [Sytuacja osoby aresztowanej i odbywającej karę pozbawienia wolności]	111
Art. 14. [Odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego]	115
Rozdział 2. Zadania pomocy społecznej	117
Art. 15. [Formy pomocy społecznej]	117
Art. 16. [Podmioty udzielające pomocy]	120
Art. 16a. [Ocena zasobów pomocy społecznej]	125
Art. 16b. [Strategia rozwiązywania problemów społecznych]	126
Art. 17. [Zadania własne gminy]	129

Art. 18.	[Zadania gminy zlecone z zakresu administracji rządowej]	136
Art. 19.	[Zadania własne powiatu]	138
Art. 20.	[Zadania powiatu zlecone z zakresu administracji rządowej] . .	142
Art. 21.	[Zadania województwa samorządowego]	143
Art. 21a.	[Zadania z zakresu ekonomii społecznej]	146
Art. 22.	[Zadania wojewody]	149
Art. 23.	[Zadania ministra]	151
Art. 23a.	[Informacje gromadzone w rejestrze centralnym. Udostępnianie, przechowywanie i usuwanie informacji]	155
Art. 24.	[Zadania Rady Ministrów]	160
Art. 25.	[Zlecanie zadań]	161
Art. 25a–35.	(uchylone)	166
Dział II. Świadczenia z pomocy społecznej		167
Rozdział 1. Zasiłki i usługi		167
Art. 36.	[Klasyfikacja świadczeń]	167
Art. 37.	[Zasiłek stały]	172
Art. 38.	[Zasiłek okresowy]	183
Art. 39.	[Zasiłek celowy]	188
Art. 39a.	[Zasiłek celowy o kontrakt socjalny]	192
Art. 40.	[Zasiłek celowy w sytuacji klęsk i zdarzeń losowych]	193
Art. 41.	[Szczególne zasady przyznawania zasiłków i pomocy rzeczowej]	196
Art. 42.	[Opłacanie składki na ubezpieczenie społeczne]	198
Art. 43.	[Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie]	202
Art. 44.	[Pomoc w formie sprawienia pogrzebu]	206
Art. 45.	[Praca socjalna]	208
Art. 46.	[Poradnictwo specjalistyczne]	210
Art. 46a.	[Rejestr jednostek specjalistycznego poradnictwa]	213
Art. 47.	[Interwencja kryzysowa]	216
Art. 48.	[Pomoc w formie schronienia, posiłku, ubrania]	220
Art. 48a.	[Pomoc w formie schronienia]	221
Art. 48b.	[Pomoc w formie żywności i ubrania]	225
Art. 49.	[Pomoc osobie bezdomnej – indywidualny program wychodzenia z bezdomności]	227
Art. 50.	[Usługi opiekuńcze]	231
Art. 51.	[Usługi ośrodka wsparcia]	237
Art. 51a.	[Ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi]	240
Art. 51b.	[Kierowanie do ośrodków wsparcia i odpłatność za ich usługi] . .	244
Art. 51c.	[Tworzenie i finansowanie ośrodków wsparcia]	248
Art. 52.	[Rodzinny dom pomocy]	250
Art. 53.	[Mieszkanie chronione]	252
Art. 53a.	[Wynagrodzenie za sprawowanie opieki]	255
Rozdział 2. Domy pomocy społecznej		257
Art. 54.	[Przesłanki i zasady umieszczenia w domu pomocy społecznej] . . .	257

Art. 55.	[Zakres usług domu pomocy społecznej]	263
Art. 56.	[Rodzaje domów pomocy społecznej]	266
Art. 56a.	[Łączenie domów pomocy społecznej]	268
Art. 57.	[Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej]	269
Art. 57a.	[Cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej]	275
Art. 58.	[Wydatki domu pomocy społecznej]	277
Art. 59.	[Decyzje administracyjne związane z pobytem w domu pomocy społecznej]	279
Art. 60.	[Opłata za pobyt w domu pomocy społecznej i średni miesięczny koszt utrzymania]	286
Art. 61.	[Osoby wnoszące opłatę]	290
Art. 62.	[Formy płatności]	297
Art. 63.	[Pobyt mieszkańca poza domem pomocy społecznej]	299
Art. 64.	[Zwolnienie z opłat]	301
Art. 64a.	[Zwolnienie z opłat z powodu pozbawienia władzy rodzicielskiej]	303
Art. 65.	[Domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne]	304
Art. 66.	[Uprawnienia rady gminy w zakresie ustalania opłat]	308
Rozdział 3. Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku		309
Art. 67.	[Zezwolenie na prowadzenie placówki]	309
Art. 68.	[Standard usług świadczonych przez placówkę]	314
Art. 68a.	[Dokumentacja placówki]	318
Art. 69.	[Prowadzenie placówki w ramach działalności statutowej]	320
Rozdział 4. Pomoc dla osób usamodzielnianych		322
Art. 70–87a.	(uchylone)	322
Art. 88.	[Zakres pomocy na usamodzielnienie]	322
Art. 89.	[Wartość i warunki korzystania z pomocy na usamodzielnienie]	326
Art. 90.	[Właściwość organu udzielającego pomocy na usamodzielnienie]	330
Art. 90a.	[Podwyższenie pomocy na usamodzielnienie]	332
Rozdział 5. Integracja cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą		333
Art. 91.	[Wniosek o udzielenie pomocy]	333
Art. 91a.	[Pomoc małoletniemu cudzoziemcowi]	339
Art. 92.	[Świadczenia przysługujące cudzoziemcowi]	340
Art. 93.	[Indywidualny program integracji]	342
Art. 94.	[Współpraca z wojewodą]	344
Art. 95.	[Ograniczenie i wstrzymanie pomocy]	345
Rozdział 6. Zasady odpłatności za świadczenia		348
Art. 96.	[Zwrot świadczeń]	348

Art. 97. [Odpłatność za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych]	351
Art. 98. [Świadczenia nienależnie pobrane]	356
Art. 99. [Potrącenia ze świadczeń pieniężnych]	358
Rozdział 7. Postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej . . .	360
Art. 100. [Szczególne zasady postępowania]	360
Art. 101. [Właściwość miejscowa]	363
Art. 102. [Wszczęcie postępowania]	370
Art. 103. [Umowy w sprawie pomocy na rzecz osób bliskich]	375
Art. 104. [Zwrot świadczeń – aspekt proceduralny]	378
Art. 105. [Prawo pracownika socjalnego do żądania informacji]	385
Art. 106. [Decyzja w sprawie świadczeń]	387
Art. 106a. [Wstrzymanie wypłaty świadczenia]	402
Art. 107. [Rodzinny wywiad środowiskowy]	404
Art. 108. [Kontrakt socjalny]	414
Art. 109. [Zmiana sytuacji świadczeniobiorcy]	419
Dział III. Organizacja pomocy społecznej	421
Rozdział 1. Struktura organizacyjna pomocy społecznej	421
Art. 110. [Ośrodek pomocy społecznej]	421
Art. 110a. [Zespół do spraw pracy socjalnej i integracji społecznej]	428
Art. 111. [Możliwość tworzenia gminnych jednostek pomocy społecznej]	428
Art. 111a. [Połączenie gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej]	429
Art. 112. [Powiatowe centrum pomocy rodzinie]	431
Art. 112a. [Połączenie powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej]	434
Art. 113. [Regionalny ośrodek polityki społecznej]	435
Art. 113a–113b. (uchylone)	436
Art. 113c. [Zakaz prowadzenia w jednym budynku różnych placówek] . . .	436
Art. 114. (uchylony)	437
Art. 115. [Dotacje celowe na pomoc społeczną]	437
Rozdział 2. Pracownicy socjalni	438
Art. 116. [Kwalifikacje pracownika socjalnego]	438
Art. 117. [Centralna Komisja Egzaminacyjna]	445
Art. 118. [Regionalne komisje egzaminacyjne]	447
Art. 118a. [Upoważnienie do wydania rozporządzenia]	449
Art. 119. [Zadania pracownika socjalnego]	450
Art. 120. [Zatrudnienie pracowników socjalnych]	455
Art. 121. [Uprawnienia pracownika socjalnego]	456
Art. 121a. [Superwizja pracy socjalnej]	465
Art. 122. [Specjalizacja: organizacja pomocy społecznej]	468
Art. 123. [Pracownik socjalny a pracownik samorządowy]	471
Art. 123a. (uchylony)	473

Rozdział 3. Rada Pomocy Społecznej	474
Art. 124. [Zadania Rady Pomocy Społecznej]	474
Art. 125. [Skład Rady Pomocy Społecznej]	475
Rozdział 4. Nadzór i kontrola	476
Art. 126. [Zakres kontroli wojewody]	476
Art. 126a. [Odpowiednie stosowanie art. 126 do kontroli placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku]	479
Art. 127. [Inspektorzy kontroli]	479
Art. 127a. [Współdziałanie wojewody z Policją]	482
Art. 127b. [Proporcja zatrudnienia]	482
Art. 128. [Zalecenia pokontrolne]	483
Art. 129. [Uprawnienia pokontrolne wojewody]	486
Art. 130. [Kary pieniężne]	488
Art. 131. [Wymierzanie i egzekucja kar]	492
Art. 131a. [Obowiązek informacyjny wojewody]	493
Art. 132. [Przeznaczenie kar]	495
Art. 133. [Odpowiednie zastosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego]	496
Art. 134. [Delegacja dla ministra]	496
Dział IIIa. Realizacja działań finansowanych z udziałem Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym	498
Art. 134a. [Zadania ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego]	498
Art. 134b. [Zadania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa]	502
Art. 134c. [Zatwierdzanie procedur]	506
Art. 134d. [Powierzenie realizacji czynności innym podmiotom]	507
Art. 134e. [Instytucja certyfikująca]	507
Art. 134f. [Instytucja audytowa]	508
Art. 134g. [Desygnacja]	508
Art. 134h. [Przyjęcie projektu Programu Operacyjnego; zmiany i ogłoszenia]	510
Art. 134i. (uchylony)	511
Art. 134j. [Produkty dostarczane do organizacji partnerskich]	511
Art. 134k. [Wybór organizacji partnerskiej]	511
Art. 134l. [Delegacja ustawowa – wypłaty w ramach Programu Operacyjnego]	513
Dział IV. Przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe	514
Rozdział 1. Przepisy zmieniające	514
Art. 135.	514
Art. 136.	514
Art. 137.	514
Art. 138.	514

Art. 139.	515
Art. 140.	515
Art. 141.	515
Art. 142.	515
Art. 143.	515
Rozdział 2. Przepisy przejściowe i końcowe	515
Art. 144. [Pojęcia]	515
Art. 145. [Weryfikacja kryteriów dochodowych]	516
Art. 146. [Umowy o zlecenie zadań]	516
Art. 147. [Minimalna wysokość zasiłku okresowego]	517
Art. 148. [Dotacja celowa dla gmin]	518
Art. 149. [Moc decyzji]	518
Art. 150. [Zastosowanie ustawy do postępowań w toku]	520
Art. 150a. [Decyzje w sprawach zasiłku stałego]	520
Art. 151. [Zmiana statusu domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży]	520
Art. 152. [Osiągnięcie standardu przez domy pomocy społecznej]	521
Art. 153. [Okres przejściowy dla placówek prowadzonych w ramach działalności gospodarczej]	522
Art. 154. (uchylony)	522
Art. 155. [Dotacje celowe i skierowania do domów pomocy społecznej] ..	523
Art. 156. [Kwalifikacje pracownika socjalnego]	524
Art. 157. [Kadencja Rady Pomocy Społecznej]	526
Art. 158. [Dodatek pielęgnacyjny dla mieszkańca domu pomocy społecznej]	526
Art. 159. [Dotychczasowe przepisy wykonawcze]	527
Art. 160. [Utrata mocy ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.]	527
Art. 161. [Wejście ustawy w życie]	527
Literatura	529
Skorowidz rzeczowy	541

Wykaz skrótów

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 665 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682)
- nowelizacja z 29.07.2005 r. – ustawa z 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. poz. 1487)
- nowelizacja z 8.12.2006 r. – ustawa z 8.12.2006 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. poz. 1831)
- nowelizacja z 16.02.2007 r. – ustawa z 16.02.2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. poz. 320)
- nowelizacja z 18.03.2011 r. – ustawa z 18.03.2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 440)
- nowelizacja z 22.02.2013 r. – ustawa z 22.02.2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 509)

- nowelizacja z 5.08.2015 r. r.d.p.s. – ustawa z 5.08.2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. poz. 1310 ze zm.)
– rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.08.2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. poz. 964 ze zm.)
- r.n.k.p.s. – rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 23.03.2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz.U. poz. 543 ze zm.)
- r.s.z.p.s. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17.04.2012 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny (Dz.U. poz. 486)
- r.ś.d.s. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9.12.2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz.U. poz. 1586 ze zm.)
- r.u.p.c. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7.04.2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. z 2016 r. poz. 1837)
- r.u.p.u. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3.08.2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. poz. 954)
- r.z.k.d. – rozporządzenie Rady Ministrów z 14.07.2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. poz. 1058)
- traktat lizboński – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. poz. 1569)
- u. cudz. – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1990 ze zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1453)
- u.d.p.p. – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.)
- u.e.r. – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 ze zm.)
- u.o.z.p. – ustawa z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2017 r. poz. 882)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201)
- u.p.l.z.m. – ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.)
- u.p.o.u.a. – ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 489 ze zm.)

-
- u.p.p.r. – ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390)
- u.p.s. – ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769)
- u.p.sam. – ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.)
- u.p.w.d. – ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. poz. 195 ze zm.)
- u.p.z. – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.)
- u.r.o.n. – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046 ze zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
- u.s.o. – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
- u.s.p.k.k. – ustawa z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1169 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
- u.ś.o.z. – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.)
- u.ś.r. – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.)
- u.u.c.o. – ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1836 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)
- u.w.t.p.a. – ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487)
- u.z.r.p. – ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1460 ze zm.)
-

Czasopisma i publikatory

AUL	– Acta Universitatis Lodziensis
AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M.P.Pr.	– Monitor Prawa Pracy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
Pr. Pracy	– Prawo Pracy
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Pomoc społeczna jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, instytucją polityki społecznej i częścią działu administracji rządowej o nazwie zabezpieczenie społeczne. Problematyką tą zajmują się różne dziedziny nauki, zwłaszcza pedagogika, polityka społeczna i socjologia. W doktrynie prawa przedmiotowa dziedzina łączona jest z prawem administracyjnym, prawem zabezpieczenia społecznego oraz prawem socjalnym. W regulacjach odnoszących się do socjalnej ochrony jednostki pomoc społeczna jawi się jako ostateczna forma wsparcia. Umieszczenie pomocy społecznej niejako na końcu świadczeń socjalnych jest odwołaniem do zasady pomocniczości i wskazuje na uruchomienie systemu pomocowego dopiero wtedy, gdy nie można przyznać innych świadczeń. Udzielenie pomocy społecznej powinno następować wówczas, gdy osoba lub rodzina nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb z dochodów otrzymywanych z pracy lub świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Państwo nie wyręcza jednostki, gdy jest ona samowystarczalna, wspomaga ją w chorobie, starości, niepełnosprawności, macierzyństwie i ratuje w sytuacjach kryzysowych, których nie jest ona w stanie samodzielnie przezwyciężyć. Rolą organów władzy jest stworzenie podstawowych warunków umożliwiających godną egzystencję. Kiedy warunki bytowe ulegają skrajnemu pogorszeniu, władze publiczne powinny udzielić jednostce lub rodzinie wsparcia. Celami pomocy społecznej są doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorców oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Pomoc ta ma charakter przejściowy i zakłada aktywizację podmiotów z niej korzystających.

Współcześnie pomoc społeczna jest utożsamiana z rozbudowanym systemem świadczeń i instytucji. Realizacją jej zadań zajmują się organy administracji publicznej i w coraz większym stopniu podmioty niepubliczne. Aparat wykonawczy pomocy społecznej tworzą zróżnicowane jednostki organizacyjne, takie jak: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki wsparcia, domy pomocy społecznej. Działalność tych jednostek wspierana jest przez fundacje, kościoły, organizacje społeczne i osoby fizyczne, w tym rodziny zastępcze. Pomoc społeczna to również wy-

kwalifikowane służby socjalne. Proces ich tworzenia został zapoczątkowany w Polsce w latach 90. XX w., w szczególności poprzez sformułowanie ustawowych wymagań dotyczących wykształcenia oraz podnoszenia kwalifikacji pracowników tych służb.

Funkcjonowanie szeroko rozumianej pomocy społecznej znajduje umocowanie w źródłach prawa różnej rangi, wśród nich najważniejsze miejsce zajmuje ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.). Analizie jej przepisów poświęcony jest niniejszy komentarz. Opracowanie jest wykładnią postanowień normatywnych, dokonaną w świetle poglądów doktryny i judykatury. Omawia poszczególne przepisy odrębnie, ale jednocześnie kompleksowo, przez odwołanie się do pokrewnej problematyki zawartej w komentowanej ustawie, a także innych źródłach prawa. Publikacja jest czwartym, uzupełnionym i zaktualizowanym wydaniem komentarza, uwzględnia nowelizacje ustawy o pomocy społecznej oraz wypełniające jej delegacje przepisy wykonawcze. Zawiera notę bibliograficzną z literaturą prawniczą oraz publikacjami z zakresu pedagogiki, socjologii i polityki społecznej, co umożliwia poszerzenie wiedzy w omawianej dziedzinie.

Komentarz powinien przyczynić się do lepszego zrozumienia przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ułatwić jej stosowanie i rozwiązywanie kwestii spornych. Skierowany jest do osób zajmujących się zawodowo pomocą społeczną, prawników, pracowników socjalnych, pracowników urzędów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Będzie również użyteczny dla studentów i słuchaczy studiów podyplomowych.

USTAWA

z 12.03.2004 r.

o pomocy społecznej

(Dz.U. z 2017 r. poz. 1769)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

ROZDZIAŁ 1

Zasady ogólne i zakres podmiotowy ustawy

Art. 1. [Zakres normowania]

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.

Ustawa z 12.03.2004 r. jest trzecią w Polsce ustawą normującą pomoc społeczną. Dorobek ustawodawstwa w tej dziedzinie nie jest bogaty. Składają się na niego jedynie dwie ustawy bezpośrednio odnoszące się do powyższej problematyki: ustawa z 16.08.1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. poz. 726 ze zm.) i ustawa z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. poz. 414 ze zm.). Warto zwrócić uwagę, że akt z 1923 r. oficjalnie stracił moc obowiązującą dopiero po wejściu w życie ustawy z 1990 r., w rzeczywistości jednak nie był stosowany w okresie trwania państwa socjalistycznego. Ustawę o opiece społecznej traktowano jako uchyloną w drodze *desuetudo*.

Obecnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej została uchwalona w okresie uzyskiwania przez Polskę pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej, co wpłynęło na nowy kształt systemu pomocy społecznej. Struktura ustawy została podzielona na cztery zasadnicze części – działy. Pierwszy zawiera przepisy ogólne, drugi poświęco-

ny jest świadczeniom z pomocy społecznej, trzeci – organizacji pomocy społecznej. W czwartym natomiast znajdują się przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe. Systematyzacja ta nawiązuje do treści art. 1. Przepis ten w sposób ogólny określa najważniejsze elementy systemu pomocy społecznej i zagadnienia poddane legislacji. Jednakże, pomimo że został on podzielony na cztery części, jego konstrukcja nie odpowiada dokładnie zawartości poszczególnych działów ustawy. Prawodawca kieruje się tu kryterium przedmiotowym, wybierając zagadnienia kompleksowo unormowane w całej ustawie – zadania, świadczenia i organizację pomocy społecznej, które niezależnie od poświęcenia im odrębnych rozdziałów wymagają dekodowania z wielu przepisów ustawy umieszczonych w różnych jej częściach.

Określone w pkt 1 zadania z zakresu pomocy społecznej są szczegółowo sklasyfikowane w rozdziale 2 działu I. Problematyka zadań różnych podmiotów działających w sferze pomocy społecznej przewija się jednak w całej ustawie, dowodzi tego m.in. rozwinięcie i konkretyzacja zadań organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w części dotyczącej świadczeń i zasad funkcjonowania placówek pomocy społecznej. O zadaniach jest mowa w przepisach odnoszących się do działalności podmiotów niepublicznych w sferze pomocy społecznej. Ustawodawca rozwija tu zarówno uprawnienia i obowiązki tych podmiotów, jak i związane z nimi kompetencje organów administracji publicznej dotyczące np. zlecania zadań z zakresu pomocy społecznej, udzielania i cofania zezwoleń, sprawowania kontroli. Dlatego też pkt 1 komentowanego artykułu nie powinien być odnoszony wyłącznie do rozdziału 2 „Zadania pomocy społecznej”, ale należy go analizować w szerszym kontekście. Jednocześnie ustawodawca wskazuje tu na ważną materię regulacji. Posługując się określeniem „zadania”, sygnalizuje występowanie pewnych obowiązków i celów, które państwo realizuje za pośrednictwem określonych podmiotów. W doktrynie prawa zadania określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty, zaś cel oznacza dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Zadanie urzeczywistnia wyznaczony cel za pomocą konkretnych środków i form działania¹. Zadania i cele są zawsze łączone z jakimś określonym podmiotem.

Drugi zakres regulacji odnosi się do świadczeń z pomocy społecznej. Są to zróżnicowane formy wsparcia, których celem jest zaspokojenie określonych potrzeb beneficjentów i zapewnienie im bezpieczeństwa socjalnego. Ustawodawca poświęca świadczeniom wiele uwagi, wymieniając szczegółowo ich rodzaje, warunki przyznawania oraz normując tryb udzielania pomocy. Określa również zasady odpłatności za świadczenia

¹ M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, AUL 1992, Folia Iuridica nr 52, s. 69 i n.; J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW 1985, Prawo CXLIII, s. 109–114. Zob. także M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 100–101; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, Sam. Teryt. 2009/7–8, s. 57 i n.

i ich zwrotu. Należy zauważyć, że omawianej problematyce poświęcony jest w szczególności dział II ustawy, którego tematyka jest jednak bardziej zróżnicowana. Obok regulacji dotyczących *stricte* świadczeń znajdują się w nim rozdziały poświęcone: domom pomocy społecznej, usamodzielnianiu, prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie pomocy społecznej oraz integracji uchodźców. Zagadnienia te pozostają w ścisłym związku z problematyką świadczeń i można uznać za zasadne umieszczenie ich w tej części ustawy.

Trzeci zakres ustawowej regulacji odnosi się do organizacji pomocy społecznej. Do problematyki tej należy zaliczyć unormowania dotyczące pracowników socjalnych oraz organów pomocy społecznej wraz z aparatem wykonawczym i pomocniczym, w którym mieszczą się urzędy i jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Zagadnienia z zakresu organizacji pomocy społecznej rozproszone są po całej ustawie. Pomimo że poświęcony jest im dział III, zdecydowana większość jednostek organizacyjnych pomocy społecznej omówiona jest w dziale II, dotyczącym świadczeń.

Zagadnienia zadań, świadczeń i organizacji stanowią trzon systemu pomocy społecznej, dlatego też słusznie zostały one określone w art. 1 jako najważniejsze elementy regulacji prawnej. Niemniej ustawodawca wymienia obok nich również zasady i tryb postępowania kontrolnego w sferze pomocy społecznej. Nadzór i kontrola zostały uregulowane w rozdziale 4 działu III i nie było potrzeby wyodrębniania kontroli jako osobnego zakresu regulacji, zwłaszcza że jest to część organizacji pomocy społecznej, którą ustawodawca wymienia w pkt 3 komentowanego artykułu. Być może wyróżnienie tej problematyki w art. 1 związane jest z jej pierwszym, szerszym omówieniem w ustawie. Poprzednia ustawa o pomocy społecznej jedynie wzmiankowała o kontroli. Można również sądzić, że ustawodawca sygnalizuje w ten sposób znaczące miejsce działań kontrolno-nadzorczych w pomocy społecznej.

Ustawa jest najważniejszym, ale nie jedynym źródłem prawa pomocy społecznej. Jej uzupełnienie i uszczegółowienie stanowią liczne akty wykonawcze. Ponadto regulacje z zakresu pomocy społecznej oraz instytucje i rozwiązania charakterystyczne dla niej można odnaleźć w wielu innych źródłach, np. w: ustawie z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487), ustawie z 7.01.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. poz. 78 ze zm.), ustawie z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2017 r. poz. 882), ustawie z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2046 ze zm.), ustawie z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 180), ustawie z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1828), ustawie z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.), ustawie z 20.04.2004 r. o promocji

Iwona Sierpowska – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny na Wydziale Prawa i Komunikacji Społecznej w Filii we Wrocławiu SWPS Uniwersytetu Humanistyczno-społecznego, radca prawny; autorka monografii, podręczników oraz licznych artykułów z zakresu prawa administracyjnego, pomocy społecznej i problematyki socjalnoprawnej; wykładowca i trenerka na szkoleniach dla pracowników sądów, urzędów administracji oraz pracowników socjalnych; członek komisji egzaminacyjnej do spraw specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej.

W komentarzu przystępnie i kompleksowo omówiono przepisy ustawy o pomocy społecznej z uwzględnieniem poglądów prezentowanych w literaturze i orzecznictwie sądowym oraz aktów normatywnych, do których odsyła ustawa, w tym przepisów wykonawczych. Wyznaczony systematyzacją ustawy wywód obejmuje analizę m.in.: zasad pomocy społecznej, kompetencji i zadań organów administracji publicznej oraz działalności organizacji społecznych w tym zakresie, prowadzenia działalności gospodarczej w sferze opiekuńczej, stosowania procedur administracyjnych.

Czwarte wydanie uwzględnia najnowsze zmiany prawa pomocy społecznej, dotyczące m.in.:

- obniżenia wieku emerytalnego,
- ustalania sytuacji dochodowej, w tym nieuwzględniania określonych świadczeń w dochodzie,
- przyznawania zasiłku stałego osobom niepełnosprawnym,
- pracy urzędniczej i środowiskowej (np. wykorzystywania narzędzi elektronicznych, łączenia jednostek organizacyjnych, finansowania działań ze środków unijnych).

Omówiono również zagadnienia związane z: miejscem zamieszkania, bezdomnością i udzielaniem schronienia, ustalaniem prawa do świadczeń, kierowaniem i odpłatnością za pobyt w domu pomocy społecznej, właściwością miejscową organów pomocy społecznej, superwizją i statusem prawnym pracownika socjalnego.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla pracowników urzędów administracji publicznej, pracowników socjalnych, prawników oraz innych osób zajmujących się zawodowo pomocą społeczną. Może być również wykorzystywana do celów dydaktycznych, służyć pomocą osobom podnoszącym kwalifikacje w ramach specjalizacji, szkoleń i studiów podyplomowych.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

