

Jacek Wojnicki*

Katedra Systemów Politycznych UW

ORCID: 0000-0002-4289-989X

Zadania z zakresu pomocy społecznej na poziomie gminnym – różnorodność rozwiązań

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie różnorodności rozwiązań stosowanych przez administrację samorządową szczebla podstawowego w zakresie realizacji zadań z pomocy społecznej. Stanowią one istotny element nie tylko w ramach realizacji polityki społecznej ze strony państwa, ale zgodnie z zasadą subsydiarności – kluczowy element funkcji samorządowych władz lokalnych (przede wszystkim na szczeblu gminnym i powiatowym) (Dolnicki 2012; Leoński 2006; Piasecki 2009; Michałowski, Pawłowska 2004; Wojnicki 2008). Należy wskazać w tym miejscu, iż zadania z zakresu pomocy społecznej podlegały ciągłej ewolucji począwszy od maja 1990 roku (przywrócenia samorządności lokalnej na szczeblu gminnym). Decydowały o tym zróżnicowane czynniki – pauperyzacja części społeczeństwa, przebudowa instytucji społeczno-gospodarczych związana z kształtowaniem gospodarki rynkowej, rozszerzanie kompetencji samorządowych władz lokalnych (w ramach realizowanych – choć niekonsekwentnie oraz nieliniowo – procesów decentralizacyjnych). Jak podkreślał Michał Kulesza (2008: 23): *główną sferę działania samorządu terytorialnego stanowić ma zaspokojenie zbiorowych potrzeb miejscowej społeczności. Oznacza to, że właśnie gminie, a nie administracji rządowej – powinny być przekazywane obiekty i urządzenia, a także odpowiednie środki służące tym celom*. Problem badawczy obejmuje kwestie autonomii władz samorządowych w zakresie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Ukazuje się w artykule dywersyfikację polityki społecznej w zależności od decyzji organów samorządu gminnego oraz potrzeb miejscowej ludności (czyli lokalnej

* jacekwojnicki@uw.edu.pl

wspólnoty samorządowej). Prezentowana analiza ma charakter politologiczny, omawia zarazem regulacje normatywne i stara się ukazać – w formie wycinkowej – praktyczny wymiar działania administracji gminnej. Zastosowane zostały podstawowe metody badawcze: analiza prawnoinstytucjonalna, metoda komparatystyczna, analiza przypadku (tzw. *case study*).

Zadania z zakresu pomocy społecznej – regulacje ustawowe

Realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej jest obowiązkiem administracji publicznej. Zadania rozdzielone zostały pomiędzy różne organy w ramach wyszczególnionych kategorii, mamy więc do czynienia z zadaniami rządowymi i samorządowymi (Sieciński 2016: 61–78). Należy jednak podkreślić, o czym przypomina m.in. Iwona Sierpowska, iż zgodnie z zasadą subsydiarności i powinności jednostek samorządowych, obowiązki przywołanych organów w zakresie pomocy społecznej mają pierwszeństwo w stosunku do obowiązków państwa. Ustawa o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku (Dz.U. z 2004 r., poz. 901, 1693 i 1938) przewiduje szczegółowy podział zadań pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, wyodrębniając jednocześnie zadania własne przywołanych jednostek i im zlecone (Sierpowska 2023). Kategorie zadań zleconych stosuje się zazwyczaj również w odniesieniu do tych z zakresu administracji rządowej powierzonych administracji samorządowej w drodze porozumienia (Bąkowski 2015: 53). Do zadań najbardziej „żywotnych dla mieszkańców” należy m.in. pomoc społeczna, której zadania podlegały ciągłej ewolucji w gminie (począwszy od maja 1990 roku) wraz z dokonującą się ewolucją obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej, zwiększaniem się standardów pomocy społecznej oraz zmianami potrzeb i oczekiwań adresatów świadczeń z jej zakresu (Barański 1996; Cendrowicz 2015: 58–64).

Wśród omawianych zadań z zakresu pomocy społecznej można wymienić kilka kategorii. Do pierwszych zaliczamy zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym (zapisane w art. 17 ust. 1 *Ustawy o pomocy społecznej*). Należą do nich: 1) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka; 2) sporządzanie oceny w zakresie pomocy społecznej; 3) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; 4) przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych; 5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych; 6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego; 7) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; 8) przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego; 9) opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki

nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem; 10) praca socjalna; 11) organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 12) prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych; 13) dożywianie dzieci; 14) sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym; 15) kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu; 16) pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego; 17) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, również w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu informatycznego; 18) utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników; 19) przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; 20) opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Węgrzyn-Skarbek 2007).

Drugi katalog przywołanych zadań obejmuje zadania własne gmin (dedykowane w art. 17 ust. 2 Ustawy o pomocy społecznej). Obejmują one następujące kwestie: 1) przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych; 2) przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze; 3) prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki; 4) podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; 5) współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja (Nitecki 2013). Obowiązkiem gminy jest ponadto utworzenie i utrzymanie OPS, zapewnienie środków na wynagradzanie pracowników, sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie (Sierpowska 2012).

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez gminę (opisane w art. 18 Ustawy o pomocy społecznej) stanowią kolejny pakiet. Obejmują one kwestie: 1) organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 2) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną; 3) prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi; 4) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; 5) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom; 6) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 7) wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki (dla opiekunów prawnych) (Maciejko 2008).

W tym miejscu naszej analizy należy wskazać, iż dywersyfikacja przedstawionych zadań, biorąc kryterium źródła ich przekazania, powoduje poważne skutki dla administracji samorządowej. Do najbardziej istotnych należą kwestie natury finansowej oraz kontrolnej (nadzorczej). Jeśli chodzi o zagadnienie pierwsze to należy przywołać, iż środki finansowe na zadania zlecone przez administrację rządową pochodzą z transferów z budżetu państwa (w formie dotacji lub rzadziej subwencji). Natomiast zadania obowiązkowe jednostki samorządu gminnego muszą być zrealizowane ze środków własnych gminy. Podobne zróżnicowanie między zadaniami własnymi a zleconymi występuje odnośnie do środków i kryteriów nadzoru. W przypadku zadań zleconych kryteria realizowanego nadzoru zostały znacznie rozbudowane (o kwestie celowości, gospodarności i rzetelności). Natomiast w odniesieniu do realizacji zadań własnych czy też obowiązkowych administracji samorządowej do najważniejszych należy kryterium legalności (odnoszące się do zgodności z obowiązującym prawem) (Zieliński 2013: 300–304).

Różnorodność rozwiązań gminnych

W tym fragmencie analizy postaram się zaprezentować – z oczywistych względów w formie wycinkowej – dywersyfikację rozwiązań stosowanych przez administrację gminną w zakresie realizacji zadań z pomocy społecznej. Wybrano łącznie 15 przypadków, z reguły są to gminy niewielkie – o charakterze wiejskim lub wiejsko-gminnym, a takie jednostki lokalne przeważają na obszarze naszego państwa. Analizą objęto następujące gminy: Krościenko Wyżne, Łowicz, Nowy Targ, Terespol, Skoczów, Oświęcim, Krośniewice, Kozy, Wyszaków, Dąbrowa Widawska, Grójec, Wałbrzych, Zgorzelec, Gdów oraz Dydnia. Rozmieszczone są one w kilku województwach: mazowieckim, łódzkim, pomorskim, dolnośląskim, lubuskim, śląskim, małopolskim oraz podkarpackim. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż dla tych zaprezentowanych niewielkich społeczności lokalnych zadania z zakresu pomocy społecznej stanowią istotne wyzwanie natury organizacyjnej, technicznej, a przede wszystkim finansowej i budżetowej. Zaprezentowano zarówno gminne zadania obligatoryjne, jak i te zlecone przez administrację rządową. Stąd uznano za celowe zaprezentować rozwiązania polegające na wykorzystywaniu środków z budżetu państwa oraz środków unijnych (w ramach Programów Operacyjnych UE).

Realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej w gminie Krościenko Wyżne zajmuje się Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. W latach 2007–2010 najistotniejszą formą wsparcia były świadczenia pieniężne. Pomoc udzielana była głównie w postaci zasiłków celowych, stałych i okresowych. Dla przykładu: zasiłek stały w roku 2010 otrzymało 14 świadczeniobiorców, okresowy – 63 rodziny, celowy został przyznany 131 rodzinom. W ramach realizowanych zadań GOPS przyznawał także świadczenia rodzinne, do których należą: zasiłek rodzinny (otrzymały go 334 rodziny) i dodatki do zasiłku rodzinnego (łącznie zostały przyznane 560 rodzinom), świadczenia opiekuńcze w postaci zasiłku pielęgnacyjnego (166 rodzin) i świadczenia pielęgnacyjnego (17 rodzin) oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (81 rodzin).

W 2010 r. ośrodek objął pracą socjalną 108 rodzin. Znaczna część świadczonej pracy dotyczyła powodzi. Zawarto równocześnie z podopiecznymi 25 kontraktów socjalnych w ramach uczestnictwa w projekcie systemowym „Czas na aktywność w gminie Krościenko Wyżne” (Półchłopek: 120–122).

Wydatki Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łowiczu na świadczenia społeczne w 2014 roku zamknęły się w łącznej kwocie – 234 395 zł, w tym: 1) na zadania zlecone z zakresu pomocy społecznej – 10 735 zł; 2) na zadania własne z zakresu pomocy społecznej – 120 933 zł; 3) na zadania własne dotowane z budżetu państwa – 102 727 zł, w tym: dofinansowanie programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – 50 000 zł. W ramach zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym decyzją administracyjną przyznano pomoc dla 190 osób. Wsparcia udzielono w formie: 1) zasiłku stałego; 2) składki zdrowotnej; 3) zasiłku okresowego; 4) zasiłku celowego oraz specjalnego zasiłku celowego; 5) skierowania do domu pomocy społecznej i ponoszenia odpłatności za pobyt mieszkańca w tym domu oraz 6) dożywiania – program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” („Sprawozdanie z działalności GOPS” 2014).

W ramach zadań zleconych w 2014 roku ośrodek opłacał składkę zdrowotną za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy, a także wypłacał wynagrodzenie opiekunowi za sprawowanie opieki nad osobą ubezwłasnowolnioną. Składka zdrowotna opłacana była za 9 osób na łączną kwotę 6210 zł. Natomiast wynagrodzenie wypłacane było dla jednej osoby na kwotę 4311 zł. („Sprawozdanie z działalności GOPS” 2014). Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowym Targu z kolei postanowił zorganizować bezpłatne warsztaty dla opiekunów osób niesamodzielnych w ramach projektu socjalnego „DAM RADĘ – MAM WIEDZĘ”. Warsztaty przeznaczone były przede wszystkim dla opiekunów nieformalnych zajmujących się chorymi w domach, którzy pragnęli poszerzyć swoją wiedzę na tematy związane z opieką domową nad osobą obłożnie chorą w sposób praktyczny. Warunkiem udziału w projekcie socjalnym były trzy elementy: 1) zamieszkanie na terenie miasta Nowy Targ; 2) bycie nieformalnym opiekunem osoby niesamodzielnej oraz 3) wypełnienie formularza zgłoszenia. Udział w warsztatach był bezpłatny. Podczas nich profesjonaliści mieli przeprowadzić merytoryczne prezentacje oraz edukować w zakresie prawidłowej pielęgnacji i toalety chorego, profilaktyki przeciwoleżynowej, prewencji upadków, zapobiegania najczęstszych powikłań występujących u osób przewlekle chorych, objawów udaru i najczęstszych urazów itp. (Projekt socjalny... 2023).

Natomiast Środowiskowy Dom Samopomocy w Dąbrowie Widawskiej powstał 1 lutego 1998 roku. Ośrodek stanowi jednostkę budżetową gminy Widawa. W 2011 roku został on wyodrębniony ze struktur GOPS jako samodzielna jednostka organizacyjna. W ŚDS realizowane są specjalistyczne usługi opiekuńcze, które są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Należą do nich: pielęgnacja, usprawnianie do funkcjonowania w społeczeństwie, wspieranie psychologiczne i edukacyjno-terapeutyczne. Świadczenie przedmiotowych usług odbywa się przy pomocy: kierownika ŚDS, pielęgniarki, pracownika socjalnego, terapeutów zajęciowych, psychologa, fizjoterapeuty. W ŚDS prowadzone były różnorodne formy terapeutyczne oraz rehabilitacyjne. Postępowanie wspierająco-rehabilitacyjne obejmowało przede

wszystkim opracowanie indywidualnego planu postępowania, na którym opierają się działania, formy i sposoby działania wobec osoby z niepełnosprawnością (Środowiskowy Dom Samopomocy 2023).

W gminie Grójec zostały z kolei utworzone w 2001 roku Świetlice Socjoterapeutyczne, które umiejscowiono w trzech Publicznych Szkołach Podstawowych w Bikówku, Częstoniewie oraz Lesznoli. Powstały dla dzieci z rodzin zagrożonych alkoholizmem, niewydolnych wychowawczo i materialnie, rodzin niepełnych oraz dla dzieci z zaburzeniami zachowania, wychowujących się w warunkach niekorzystnych dla ich rozwoju. Celem świetlic socjoterapeutycznych było zapewnienie opieki wychowawczej, tworzenie warunków do nauki własnej i pomocy w nauce, rozwijanie zainteresowań oraz uzdolnień uczestników, łagodzenie niedostatków wychowawczych w rodzinie, eliminowanie zaburzeń zachowania, kształtowanie rozwoju dziecka poprzez zdobywanie umiejętności nawiązywania kontaktów z rówieśnikami, ochrona przed wszelkimi formami przemocy fizycznej bądź psychicznej, prowadzenie profilaktyki w zakresie uzależnień, w tym szczególnie alkoholizmu i narkomanii, poznawanie zagadnień, które pozwolą sprawnie funkcjonować społecznie i radzić sobie z przeszkodami, zaspokajanie potrzeb psychicznych dzieci oraz ich reprezentacja w różnych formach (Świetlice Socjoterapeutyczne 2023).

Od kwietnia 2022 roku rozpoczęło swoją działalność Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Krzemiennej. Placówka powstała w ramach resortowego Programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej pn. „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, finansowanego ze środków Funduszu Solidarnościowego. Centra Opiekuńczo-Mieszkalne przeznaczone zostały dla dorosłych osób z niepełnosprawnością legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym bądź znacznym stopniu niepełnosprawności. Celem powstania Centrum było wspieranie osób z niepełnosprawnością poprzez: 1) umożliwienie im warunków do niezależnego, samodzielnego i godnego funkcjonowania na miarę ich potrzeb i możliwości; 2) poprawę jakości życia w środowisku lokalnym; 3) włączenie do życia w społeczności lokalnej; 4) zapewnienie opieki i pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia; 5) odciążenie faktycznych opiekunów osób z niepełnosprawnością. Do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Krzemiennej planowano przyjęcie 20 osób, w tym 13 osób na pobyt całodobowy (przez 7 dni w tygodniu) oraz 7 osób na pobyt dzienny. Pobyt dzienny obejmował 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu, zapewniony był dojazd do placówki. Osoby korzystające z pobytu dziennego mogły korzystać z następującej infrastruktury: sale do zajęć z opiekunami, jadalni, kuchni, sali rehabilitacyjnej. W czasie pobytu uczestnicy mieli ponadto zapewniony jeden ciepły posiłek (Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne 2023).

Warto również prześledzić na analizowanych przypadkach realizację programów rządowych z zakresu polityki społecznej. W 2023 roku Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Terespolu zajmował się np. realizacją wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” polegającego na zapewnieniu pomocy w formie posiłku, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych lub świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności wszystkim osobom jej potrzebującym, w szczególności: 1) dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej;

2) dzieciom do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej;
3) osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 Ustawy o pomocy społecznej, w szczególności osobom starszym, chorym i z niepełnosprawnością. Dotacja przeznaczona została na realizację w ramach Programu modułu 1 „Moduł dla dzieci i młodzieży” oraz 2 – „Moduł dla osób dorosłych”. Celem strategicznym dotacji było przede wszystkim zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza osób starszych, chorych lub z niepełnosprawnością i samotnych („Dotacja celowa” 2023).

Warto omawiając przywołany projekt, wskazać, iż wartość uzyskanego dofinansowania na realizację zadania w postaci przyznanej Gminie Terespol dotacji celowej w 2023 r. wynosiła 116 000,00 zł, co, jednakże, nie wyczerpywało potrzeb finansowych na realizację zadania. Środki własne gminy przeznaczone na wskazany cel socjalny w 2023 r. wyniosły 77 333,00 zł, a przewidywany całkowity koszt zadania w 2023 r. określony został w planie finansowym Gminy Terespol na 193 333,00 zł. (Dotacja celowa... 2023).

Z kolei Ośrodek Pomocy Społecznej w Skoczowie przystąpił do realizacji Programu „Korpus Wsparcia Seniorów na rok 2023”. Wysokość dotacji celowej z budżetu centralnego wyniosła w 2023 roku 28 160,00 złotych. Jednocześnie całkowitą wartość zadania władze gminy oszacowały na 35 200,00 zł. Program został skierowany do osób starszych w wieku 65 lat i więcej, zamieszkujących na terenie Gminy Skoczów, które miały trudności z samodzielnym funkcjonowaniem ze względu na stan zdrowia, prowadzących samodzielne gospodarstwa domowe lub mieszkających z osobami bliskimi, które nie są w stanie zapewnić im wystarczającego wsparcia. Miał na celu zapewnienie usługi wsparcia oraz poprawę poczucia bezpieczeństwa i możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych w wieku 65 lat i więcej („Korpus wsparcia seniorów” 2023).

Usługa wsparcia świadczona w ramach programu miała obejmować swoim zakresem wsparcie społeczne, psychologiczne, ułatwienie dostępności do podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz wsparcie w czynnościach dnia codziennego. Program miał wykorzystać również pojawiające się nowe technologie, m.in. dostęp do nowych narzędzi wspomagających opiekę nad seniorami, tj. „opasek bezpieczeństwa” („Korpus wsparcia seniorów” 2023).

Realizacja programu obejmować miała swoim zakresem dwa moduły: Moduł 1 angażujący do jego realizacji wolontariuszy świadczących codzienną pomoc osobom potrzebującym wsparcia oraz Moduł 2 mający na celu poprawę bezpieczeństwa i możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych przez dostęp do tzw. opieki na odległość („Korpus wsparcia seniorów” 2023).

Natomiast Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krośnicach informował mieszkańców, że w związku z Ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 roku o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1565) oraz Rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru żądania wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej oraz wzoru tego zaświadczenia (Dz.U. z 2020 r., poz. 1713)

wprowadzono nowe regulacje prawne. Ośrodek rozpoczął wydawanie zaświadczeń o dochodzie koniecznym do złożenia wniosku o dotację „Czyste powietrze”. Osoba fizyczna, która zamierzała złożyć wniosek o dofinansowania do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do dnia złożenia wniosku powinna uzyskać od wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (zgodnie z miejscem jej zamieszkania) zaświadczenie o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na każdego członka pozostającego w gospodarstwie domowym. Program „Czyste Powietrze” stanowił pierwszy ogólnopolski program wsparcia finansowego na wymianę źródeł ciepła. Celem strategicznym była poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych („Program Czyste Powietrze” 2020).

Z kolei Gmina Wyszaków przystąpiła do realizacji resortowego Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, finansowanego ze środków Funduszu Solidarnościowego, *Opieka Wytchnieniowa* – edycja 2023”. Na realizację zadania pozyskano środki w kwocie 114 285,17 zł, co stanowi 100% wartości programu. Skierowany został do członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami posiadającymi orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie równoważne do wyżej wymienionego, którzy wymagają usług opieki wytchnieniowej. Programem na terenie Gminy Wyszaków pozostało objętych 15 osób z niepełnosprawnością, w tym 7 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz 8 z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem równoważnym do wyżej wymienionego wydanym na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością („Program Opieka Wytchnieniowa” 2023).

Natomiast Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdowie realizował Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2023”. Był to program Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej finansowany ze środków Funduszu Solidarnościowego realizowany przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Na jego realizację GOPS otrzymał kwotę 119 340,00 zł. Okres realizacji programu – od stycznia do grudnia 2023 roku. Jego głównym celem pozostawało wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji (Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” 2023).

Kolejną kwestią poddaną pod analizę jest wykorzystywanie środków unijnych przyznawanych jednostkom samorządu lokalnego w ramach Programów Operacyjnych. Podajemy poniżej kilka przykładów pochodzących z zakresu pomocy społecznej. W grudniu 2022 roku Komisja Europejska wydała decyzję zatwierdzającą Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021–2027 (dalej: FEPŻ), który będzie wdrażany w Polsce z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus

(EFS+) do końca 2029 r. FEPŻ stanowił bezpośredniego następcę Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (PO PŻ). Program – podobnie jak PO PŻ – opierać się miał na zapewnieniu osobom najbardziej potrzebującym podstawowej pomocy żywnościowej w formie paczek lub posiłków oraz umożliwieniu im udziału w bezpłatnych warsztatach na rzecz włączenia społecznego – tzw. działaniach towarzyszących. Do programu przystąpiła Gmina Oświęcim, a zadania z niego wynikające realizował miejscowy GOPS (Program Fundusze Europejskie).

Do pomocy żywnościowej w ramach FEPŻ uprawniał dochód nieprzekraczający 235% kryterium dochodowego określonego w Ustawie o pomocy społecznej (art. 8) tj.: 1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej: 1823,60 zł oraz 2) w przypadku osoby w rodzinie: 1410,00 zł. Za kwalifikowanie odbiorców końcowych do udziału w Programie odpowiadają ośrodki pomocy społecznej (w tym przypadku GOPS w Oświęcimiu) poprzez wydawanie skierowań osobom uprawnionym. W ramach Programu miały być realizowane następujące operacje: 1) zakup żywności dostarczanej do magazynów organizacji partnerskich w celu dystrybucji wśród osób najbardziej potrzebujących; 2) wsparcie organizacji partnerskich w realizacji dystrybucji żywności, w tym w obszarze transportu, magazynowania i administracji; 3) realizacja działań towarzyszących dla odbiorców pomocy żywnościowej, mających na celu ich włączenie społeczne; 4) wsparcie organizacji partnerskich w pozyskiwaniu dodatkowej żywności pochodzącej z darowizn celem jej przekazania do odbiorców Programu (Program Fundusze Europejskie).

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kozach z terenu województwa śląskiego przy współpracy ze Śląskim Bankiem Żywności w Chorzowie realizował natomiast Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 PP 2021 Plus współfinansowany z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, którego celem było zapewnienie najuboższym mieszkańcom Polski pomocy żywnościowej oraz uczestnictwa w działaniach w ramach środków towarzyszących w okresie kwiecień-wrzesień 2023. Osoby potrzebujące otrzymały bezpłatnie zestaw roczny artykułów spożywczych: powidła śliwkowe, makaron jajeczny, mleko UHT, szynkę wieprzową mieloną, cukier biały, olej rzepakowy o wadze minimalnej 10 kg. Pomoc żywnościowa trafiła do 137 osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej z terenu województwa śląskiego. Osobom potrzebującym przekazano 3811,4 kg żywności w formie 274 sztuk paczek żywnościowych. W ramach PO PŻ PP 2021 plus dla 13 osób korzystających z pomocy żywnościowej przeprowadzono jeden warsztat edukacyjny w ramach działań towarzyszących (PO PŻ).

Warto również przywołać kasus Wałbrzycha w zakresie realizacji programów pomocy społecznej. W styczniu 2020 roku odbyło się tam uroczyste podsumowanie projektu „Nasze dzieci”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt realizowany był od lutego 2018 roku do stycznia 2020 roku, a więc przez 24 miesiące. Łącznie objęto wsparciem 225 osób. Całkowita wartość projektu wynosiła 1 567 117,39 zł. Przedmiotem projektu był rozwój wsparcia (1) systemu pieczy zastępczej poprzez objęcie specjalistyczną pomocą dzieci i młodzieży z rodzinnej pieczy zastępczej w Wałbrzychu, (2) rodzin zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka w postaci podnoszenia ich kompetencji, kwalifikacji oraz

(3) opiekunów usamodzielnienia. Dodatkowo w okresie od października 2019 roku do stycznia 2020 roku realizowano pilotażowy program dla 24 dzieci do 15. roku życia umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej w 2019 roku obciążonych syndromem stresu pourazowego (PTSD). Uczestnicy projektu korzystali również ze wsparcia towarzyszącego w postaci cateringu (lunchu i przerw kawowych), biletów na przejazdy komunikacją miejską. Wartością dodaną projektu było powstanie Wałbrzyskiego Stowarzyszenia Rodzicielstwa Zastępczego „Tu i teraz” oraz kontynuacja zajęć z terapii neurorozwoju (Zakończenie Projektu).

Natomiast Projekt Systemowy Szansa-Pomoc-Aktywizacja, czyli SPA w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Zgorzelcu współfinansowany był przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 7.1 Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji, Poddziałanie 7.1.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej. Program Operacyjny Kapitał Ludzki zawierał Priorytet VII – promocja integracji społecznej. Obejmował on działania polityki integracji społecznej, których celem było zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, wykluczonym oraz dyskryminowanym na rynku pracy. Ponadto miał na celu podwyższenie ich statusu zawodowego i społecznego poprzez przygotowanie ich do wejścia na rynek pracy i integrację (Narodowa Strategia Spójności 2007–2013). Dotacja rozwojowa wyniosła w omawianym przypadku w 2008 roku 223 456,06 zł, a w roku kolejnym 224 752,40 zł. Z kolei wkład własny ze środków lokalnych wynosił w wymienionych dwóch latach kolejno: 24 840,00 zł oraz 26 367,60 zł (Projekt systemowy 2023).

Konkluzje

Analiza prezentuje zróżnicowane rozwiązania stosowane przez administrację gminną w zakresie realizacji zadań z pomocy społecznej. Objęto badaniem kilkanaście jednostek lokalnych, o dość zróżnicowanym charakterze. Mamy bowiem do czynienia zarówno z gminami wiejskimi, wiejsko-gminnymi, jak i miastami (Łowicz, Oświęcim, Wałbrzych czy Nowy Targ). Są one rozmieszczone w następujących województwach: mazowieckim, łódzkim, pomorskim, lubuskim, dolnośląskim, śląskim, małopolskim oraz podkarpackim. Wymienione usługi socjalne adresowane były do zróżnicowanego odbiorcy: osób z niepełnosprawnością, starszych, pozostających w trudnej sytuacji życiowej, dzieci oraz młodzieży. W Grójcu uruchomiono Świetlice Socjoterapeutyczne, w Krzemiennej wybudowano Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne, a w Dąbrowie Widawskiej powstał Środowiskowy Dom Społeczny. W ramach realizowanych przez GOPS programów rządowych należy wymienić: asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością (Gdów), opieka wytchnieniowa (Wyszków) i wydawanie zaświadczeń do rządowego programu „Czyste powietrze” (Krośniewice). Kolejną możliwością dla administracji samorządowej pozyskiwania środków na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej były Programy Operacyjne, współfinansowane przez UE. Wśród omówionych jednostek lokalnych realizowano kilka takich zadań. Należy w tym

kontekście wymienić promocję integracji społecznej (w Zgorzelcu), projekt „Nasze Dzieci” (w Wałbrzychu), pomoc żywnościową (w Kozach czy Oświęcimiu). Pokazuje to dużą aktywność lokalnej administracji w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, niezależnie od faktu, czy zadania należą do własnych, własnych obligatoryjnych czy zleconych przez administrację rządową. Kolejnym elementem, który należy uwzględnić w naszej analizie, to dywersyfikacja sytuacji socjo-ekonomicznej mieszkańców poszczególnych jednostek lokalnych. Mamy bowiem do czynienia z występowaniem zróżnicowanego poziomu zamożności/biedy/niedostatku poszczególnych regionów Polski, co w sposób bezpośredni przekłada się na oczekiwania w zakresie zaspakajania potrzeb socjalnych społeczności lokalnej.

Bibliografia

Akty Prawne

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901, 1693 i 1938).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776).
- Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 roku o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 1565).
- Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru żądania wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej oraz wzoru tego zaświadczenia (Dz.U. z. 2020 r., poz. 1713).

Literatura

- Barański Marek. 1996. *Ewolucja kompetencji i zadań gminy w zakresie pomocy społecznej w latach 1990–1995*. W: *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, Ewa Okoń-Horodyńska (red.), 249–262 Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego.
- Bąkowski Tomasz (red.). 2015. *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Cendrowicz Dominika. 2015. „Ewolucja zadań gminy w zakresie pomocy społecznej”. *Samorząd terytorialny* 11 (2015): 58–64.
- Dolnicki Bogdan. 2012. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kulesza Michał. 2008. *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Warszawa: Municipium SA.
- Leoński Zbigniew. 2006. *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Maciejko Wojciech. 2008. *Instytucje pomocy społecznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Nitecki Stanisław. 2013. *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*. Wrocław: Gaskor sp. z o. o.
- Piasecki Andrzej K. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Michałowski Stanisław, Agnieszka Pawłowska. 2004. *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Sieciński Wiesław. 2016. „Tradycje i współczesność pomocy społecznej w Polsce”. *Studia Administracyjne* 8 (2016): 61–78.
- Sierpowska Iwona. 2012. *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Sierpowska Iwona. 2023. *Zadania gminy w sferze pomocy społecznej. ABC-komentarz*. Wyd. 6. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Węgrzyn-Skarbek Marta. 2007. „Organizacja pomocy społecznej w gminach”. *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka* 3 (2007): 203–228.
- Wojnicki Jacek. 2008. *Samorządy lokalne w Polsce i w Europie*. Pułtusk: Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora.
- Zieliński Eugeniusz. 2013. *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.

Źródła internetowe

- „Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Krzemiennej”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. http://www.gops-dydnia.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&sub=133&menu=135&strona=1
- „Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację wieloletniego rządowego programu Po-
siłek w szkole i w domu na lata 2019–2023. Edycja 2023 roku”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://gops.gminaterespol.pl/viewpage.php?page_id=54
- „Korpus wsparcia seniorów 2023”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <http://ops.skoczow.pl/wsparcie-dla-seniorow/korpus-wsparcia-seniorow/2023>
- „POPŻ 2014–2020 PP 2021 PLUS – EFEKTY”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://gops.kozy.pl/gops/aktualnosci/247-popz-2014-2020-pp-2021-plus-efekty>
- „Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2023”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://www.gops.gdow.pl/program-asystent-osobisty-osoby-niepelnosprawnej-edycja-2023/>
- „Program „Czyste Powietrze”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://gops-krosnice.biuletyn.net/?bip=1&cid=76&bsc=N>
- „Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021–2027”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://gops.gminaoswiecim.pl/pl/6024/0/program-fundusze-europejskie-na-pomoc-zywnosciowa-221-227.html>
- „Program Opieka Wytchnieniowa – edycja 2023”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://ops.wyszkow.pl/?page_id=7732
- „Projekt socjalny »Dam Radę – Mam Wiedzę«”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://ops.nowy targ.pl/category/projekty-i-programy/projekty-socjalne/>
- „Projekt systemowy Szansa-Pomoc-Aktywizacja”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://mops.zgorzelec.eu/projekty-unijne>
- Półchłopek Patrycja. „Zadania gminy Krościenko Wyżne realizowane w zakresie pomocy społecznej”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://wspia.eu/media/nfxh3d4o/16-p%C3%B3%C5%82ch%C5%82opek-patrycja.pdf>
- „Sprawozdanie z działalności GOPS w Łowiczu za 2014 rok”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <http://bip.uglowicz.nv.pl/m,800,sprawozdania-z-dzialalnosci-gops.html>
- „Środowiskowy Dom Samopomocy w Dąbrowie Widawskiej”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://www.widawa.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=39&strona=1

„Świetlice Socjoterapeutyczne”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. https://mgops.grojecmia-sto.pl/cms/3274/swietlice_socjoterapeutyczne

„Zakończenie Projektu »Nasze Dzieci «”. Dostęp 22 listopada 2023 roku. <https://mops.walbrzych.pl/pl/category/nasze-dzieci/>

Tasks in the field of social assistance at the municipal level – diversity of solutions

Abstract

The aim of the article is to present the variety of solutions used by local government administration at the primary level in the implementation of social assistance tasks. They constitute an important element not only as part of the implementation of social policy by the state, but in accordance with the principle of subsidiarity – a key element of the local government functions of local authorities (primarily at the commune and district level). It should be noted here that tasks in the field of social assistance were subject to constant evolution, starting from May 1990 (restoration of local self-government at the municipal level). This was determined by various factors – pauperization of part of society, reconstruction of socio-economic institutions related to the formation of a market economy, expansion of self-government competences of local authorities (as part of the decentralization processes implemented – although not consistently and non-linearly). The presented analysis is of a political science nature, at the same time discussing normative regulations and trying to show – in a fragmentary form – the practical dimension of the operation of municipal administration. Basic research methods were used: legal and institutional analysis, comparative method, case study.

Keywords: social assistance, municipality, subsidiarity, benefit administration

