

Zawiadomienie

o sposobie załatwienia skargi A.K. na działalność Wójta Gminy Sońsk w przedmiocie udzielania pomocy skarżącemu oraz niecelowego wydawania środków z pomocy społecznej.

Uzasadnienie prawne:

- 1) art. 229 pkt.3), art. 238 § 1 i art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.);
- 2) ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506);
- 3) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U Nr 5, poz. 46).

Uzasadnienie faktyczne:

Do Rady Gminy Sońsk w dniu 26 czerwca 2019 r. wpłynęła skarga A.K. na działalność kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sońsku w przedmiocie udzielania pomocy skarżącemu oraz niecelowego wydawania środków z pomocy społecznej.

Po zapoznaniu się z zarzutami skargi, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Sońsk przygotowała stanowisko Rady Gminy Sońsk w przedmiocie rozpatrzenia skargi, proponując uznanie skargi za bezzasadną.

Stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji zostało opracowane na podstawie pisemnych oraz ustnych wyjaśnień kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sońsku. Z przedłożonych informacji wynika, że w sprawie „niecelowego wydawania środków publicznych na zasiłki z Pomocy Społecznej dla osób nieuprawnionych” oraz „totalnego braku realizacji zadań wynikających z treści art. 2 i art. 3 ustawy o pomocy społecznej”, zastosowanie znajdują ogólne zasady, które mają zastosowanie do udzielania pomocy społecznej w tym zakresie.

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 (art.2.1. *ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku*).

Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (art.3.1. *ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku*).

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom, na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej, w szczególności z powodu:

1. ubóstwa,
2. sieroctwa,
3. bezdomności,
4. bezrobocia,
5. niepełnosprawności,
6. długotrwałej lub ciężkiej choroby,
7. przemocy w rodzinie,
8. potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi,
9. potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
10. bezradności w sprawach opiekuńczo - wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
11. trudności w integracji osób, które otrzymały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą,
12. trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
13. alkoholizmu lub narkomanii,
14. zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej,
15. klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Kryterium dochodowe: Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobom i rodzinom w przypadku występowania jednej z powyższych okoliczności, a których miesięczny dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego, określonego w art.8, ust.1 ustawy o pomocy społecznej:

- osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 701,00 zł. netto,
 - osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 528,00 zł. netto,
- Czyli:
- dla rodziny dwuosobowej kryterium dochodowe wynosi $2 \times 528,00 \text{ zł} = 1\,056,00 \text{ zł}$,
 - dla rodziny trzyosobowej kryterium dochodowe wynosi $3 \times 528,00 \text{ zł} = 1\,584,00 \text{ zł}$. itd.

Istnieje także forma pomocy specjalnej pomimo niespełnienia kryterium dochodowego – art. 41 u.p.s.

Tak więc katalog osób uprawnionych jest szeroki. Pracownik socjalny po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego ocenia sytuację klienta i po wnikliwej analizie udziela adekwatnej pomocy.

Pamiętać należy, że najważniejszą z punktu widzenia praktyki zasadą pomocy społecznej jest to, że państwo udziela pomocy osobom potrzebującym niejako w ostatniej kolejności. W prawie zabezpieczenia społecznego pomoc społeczna jest ostatnią możliwością przetrwania trudnych sytuacji życiowych. Poprzedzają ją z reguły świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, jak również zasiłki rodzinne czy pomoc dla bezrobotnych. Należy zauważyć, iż analizowany przepis przewiduje zastosowanie pomocy społecznej przy łącznym spełnieniu dwóch przesłanek: **wystąpienia trudnej sytuacji życiowej i niemożności jej samodzielnego przetrwania**.

Ustawa nie konkretyzuje trudnych sytuacji, jedynie w art. 7 wymienia najczęstsze powody ich powstawania. Okolicznościami generującymi trudności życiowe są w pierwszej kolejności: ubóstwo, bezrobocie i bezdomność. Ponadto pomoc społeczna jest udzielana ze względu na:

- a) stan zdrowia – z powodu niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby,
- b) potrzebę ochrony dziecka i rodziny – z powodu sieroctwa, przemocy w rodzinie, konieczności ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza

w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych),

c) trudności w przystosowaniu i integracji – z powodu opuszczenia zakładu karnego, uzyskania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub zezwolenia na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,

d) potrzebę ochrony ofiar handlu ludźmi,

e) uzależnienia – z powodu alkoholizmu i narkomanii,

f) sytuacje nagłe i nieprzewidywalne – z powodu zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, a wystąpienie innych okoliczności nie eliminuje możliwości uzyskania świadczeń z pomocy społecznej.

Pomoc społeczna udzielana jest, jeżeli osoba lub rodzina nie może samodzielnie przezwyciężyć trudnej sytuacji życiowej. A zatem państwo udziela wsparcia w ostateczności, po wyczerpaniu przez osobę i rodzinę własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Reguła ta wyraża się przede wszystkim w zasadzie subsydiarności pomocy społecznej. Pomoc społeczna jest udzielana, kiedy jednostka lub rodzina nie wykorzystuje własnych uprawnień, zasobów i możliwości, ponieważ ich nie ma lub gdy nie potrafi z nich zrobić użytku. W pierwszym przypadku wsparcie następuje poprzez udzielenie świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego, w drugim przypadku rola pomocy społecznej polega na wskazaniu podmiotowi sposobów i możliwości wykorzystania własnych środków i uprawnień. Ustawodawca nie definiuje pojęć „uprawnienia”, „zasoby”, „możliwości”, będą one oceniane indywidualnie. Do uprawnień, z których jednostka powinna skorzystać zanim zwróci się o udzielenie świadczeń z pomocy społecznej należy zaliczyć w szczególności prawo do: emerytury, renty, zasiłków z ubezpieczenia społecznego, świadczeń rodzinnych, zasiłku dla bezrobotnych, świadczeń alimentacyjnych. Pojęcie „zasobów” należałoby odnieść do sytuacji majątkowej osoby zainteresowanej, głównie do jej dochodów, wartościowych przedmiotów, nieruchomości, wierzytelności. Natomiast pod pojęciem „możliwości” kryją się właściwości psychofizyczne jednostki, kwalifikacje zawodowe, posiadane umiejętności, aktywność, zaradność życiowa, gotowość do współpracy itp. (K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 67.)

Jedną z zasad udzielania pomocy społecznej jest konieczność wyważenia proporcji między zakresem udzielanego wsparcia, a sytuacją i potrzebami świadczeniobiorcy. W [art. 3 ust. 3](#) u.p.s. ustawodawca wymaga, by **rodzaj, forma i rozmiar świadczenia były dostosowane do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy**. Najważniejszą cechą omawianej zasady jest elastyczność w dostosowaniu form pomocy do konkretnych sytuacji i indywidualnych potrzeb, stwarza ona również możliwości modyfikacji świadczeń, ich ograniczenia lub zmiany formy (np. pieniężne na niepieniężne). Podstawowym instrumentem umożliwiającym odpowiednie dopasowanie rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do rzeczywistej sytuacji jest rodzinny wywiad środowiskowy.

Zgodnie z [art. 3 ust. 4](#) u.p.s. **potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeśli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej**. Możliwości zaś zależą głównie od posiadanych środków finansowych. Tym samym podmiot przyznający pomoc może jej odmówić, jeżeli nie ma na ten cel środków. Postanowienia zawarte w [art. 3 ust. 4](#) u.p.s., należy raczej traktować jako pewien zakres swobody przyznany podmiotom organizującym pomoc społeczną, która umożliwia m.in. dokonanie klasyfikacji potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów, ustalenie priorytetów, zróżnicowanie rozmiaru świadczeń. W tym miejscu warto przytoczyć nadal aktualne poglądy

NSA zawarte w orzeczeniach z lat 90-tych. W jednym z nich sąd stwierdził, że organy przyznające zasiłki celowe nie są związane przepisami prawa co do ich wysokości. Natomiast muszą brać pod uwagę sytuację materialną wnioskodawcy i cel, na który zasiłek jest przeznaczony oraz możliwości finansowe organów pomocy społecznej (wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1994 r. [I SA 1649/93](#), ONSA 1995/1/33). W innym wyroku NSA zwrócił uwagę, że pomoc społeczna zależy nie tylko od potrzeb osoby ubiegającej się o świadczenie, ale także od aktualnej sytuacji finansowej ośrodka pomocy społecznej. Ośrodek ten ma objąć pomocą wszystkich, którzy spełniają warunki do jej otrzymania i oczywiste jest, że udzielając pomocy może uwzględnić swoje możliwości finansowe (wyrok NSA z dnia 22 marca 1994 r. SA/Gd 2803/93, niepubl).

Stanowisko NSA znajduje potwierdzenie również w najnowszym orzecznictwie (wyrok wsa z dnia 27 marca 2006 r. [I SA/Wa 445/06](#), LEX nr 197469). Sąd podkreślił również, że organ bezpośrednio zajmujący się rozdziałem środków z tytułu pomocy społecznej jest najlepiej zorientowany w zakresie pomocy niezbędnej dla każdego uprawnionego, ale także w możliwościach finansowych, pozwalających na zaspokojenie tych potrzeb. Kiedy środki przekazywane z budżetu nie wystarczają dla wszystkich potrzebujących, rzeczą właściwych organów jest wyważenie przyznawanej pomocy, a więc uwzględnianie sytuacji subiektywnej uprawnionych i sytuacji obiektywnej (wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r., [II SA/Ka 1316/97](#), OwSS 1999/4/111). W pełni należy podzielić stanowisko sądu, podkreślające konieczność gromadzenia materiału dowodowego i uzasadniania faktów, na których oparł rozstrzygnięcie, w tym braku środków na przyznanie pomocy. Okoliczność dotycząca ograniczonych możliwości płatniczych organu pomocy społecznej powinna jednoznacznie wynikać z ustaleń czynionych w wydawanej przez niego decyzji. Samo stwierdzenie braku takich środków jest niewystarczające, bowiem organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w takim stopniu, ażeby należycie ustalić stan faktyczny, tj. zgodnie z rzeczywistością - [art. 7 i 77](#) ustawy z dnia 14 stycznia 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Powyższy obowiązek dotyczy zatem nie tylko ustalenia przesłanek, jakie powinna spełniać osoba zainteresowana w świetle przepisów u.p.s., ażeby przyznać jej świadczenie, ale również i postępowania wyjaśniającego dotyczącego pozostałych okoliczności, decydujących o odmowie przyznania pomocy (wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2002 r., [I SA 3098/01](#), LEX nr 83731).

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sońsku w 2018 r. dysponował kwotą 40 000,00zł na przyznanie pomocy społecznej w formie zasiłków celowych dla rodzin znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji finansowej tj. rodzin wielodzietnych i ubogich, gdzie dochód nie przekracza kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 cyt. ustawy. W tej kwocie oprócz zasiłków celowych Ośrodek musi zabezpieczyć m. in. następujące potrzeby: zdarzenia losowe, zakup węgla dla osób najuboższych. Miesięczna średnia kwota do wydatkowania na przyznanie pomocy społecznej w formie zasiłków celowych w 2018 r. wynosiła 3.333,33 zł. W skali roku pomocą społeczną w formie zasiłków celowych objęto 73 osób i rodzin (dane do XII 2018 r.).

Kolejną zasadę udzielania pomocy i korzystania z niej wyznacza [art. 4](#) u.p.s. nakładający **na świadczeniobiorców obowiązek współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.**

Pomoc ma charakter przejściowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających, w celu pokonania życiowych trudności. Taka rola pomocy społecznej stawia przede wszystkim na edukację jej beneficjentów. Powinna ona wzmocnić ich odpowiedzialność oraz uświadomić im prawo do samostanowienia o sobie. Istotne jest również przeciwdziałanie uzależnieniu od pomocy społecznej. Wsparcie powinno przyjmować postać tzw. pomocy do samopomocy. Należy, przy współpracy beneficjenta, wykształcić u niego poczucie odpowiedzialności, wskazać mu możliwości samodzielnego radzenia sobie z problemami. Obowiązek współdziałania świadczeniobiorców z jednostkami i pracownikami pomocy społecznej został wielokrotnie zaakcentowany w ustawie, niemniej przepisy dokładnie nie wskazują sposobu jego realizacji.

Cytując wyrok sygn. akt I SA/Wa 95/18 z dn. 21 marca 2018 r. „Wynikającego z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej obowiązku wspierania potrzebujących osób i rodzin nie można bowiem utożsamiać z obowiązkiem stałego dostarczania środków pieniężnych w wysokości satysfakcjonującej wnioskodawców oraz zaspokajania wszystkich ich oczekiwań oraz realizacji zgłaszanych potrzeb w pełnym rozmiarze (por. pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 13 października 2017 roku, I OSK 43/17). Wobec tego nie wszystkie potrzeby i nie w każdym zakresie mogą być zrealizowane (...) W ocenie sądu za sprzeczne z zasadami przyznawania pomocy społecznej jak również za sprzeczne z interesem społecznym uznać należałoby przyznawania przez organy państwa środków finansowych celem zaspokojenia wszystkich potrzeb uznanych za niezbędne przez obywateli, którzy nie podejmują prób samodzielnego utrzymania się, pomimo posiadanych możliwości. Nie jest bowiem zadaniem państwa przejmowanie na siebie obowiązku ponoszenia pełnych kosztów utrzymania osób, które co prawda pozostają bez zatrudnienia, jednak owo pozostawanie bez zatrudnienia nie jest wynikiem okoliczności takich jak niepełnosprawność czy też inne zdarzenia niezależne do ich woli.”

Ponadto Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie nadmienia: „Podnieść jednocześnie należy, że art. 39 ust. 1 i 2 u.p.s. nie może być interpretowany z pominięciem innych przepisów powołanej ustawy, w tym m.in. art. 3 ust. 4 obligującym organy do uwzględnienia przy rozważaniu przyznania pomocy własnych możliwości finansowych. Naczelną Sąd Administracyjny zwraca uwagę na ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, iż organy administracji w zakresie pomocy społecznej działają w oparciu o środki finansowe, których wysokość jest ściśle określona i w tak wyznaczonych granicach muszą realizować zadania z zakresu pomocy społecznej. W związku z tym są one zobligowane dokonywać oceny nie tylko niezbędnych potrzeb życiowych osób uprawnionych do tych świadczeń, ale także własnych możliwości finansowych. Organy pomocy społecznej są więc upoważnione do limitowania rozmiaru przyznawanych świadczeń z uwagi na ograniczone środki finansowe, a posiadane fundusze muszą rozdzielać pomiędzy stale rosnącą liczbę osób, wymagających wsparcia. W ramach pomocy społecznej nie jest zatem możliwe zaspokojenie wszystkich, nawet uzasadnionych, potrzeb osób uprawnionych do przedmiotowych świadczeń. W takich sytuacjach odmowa ich przyznania osobie ubiegającej się o tego rodzaju świadczenia może być podyktowana wyłącznie brakiem dostatecznych środków na ich pokrycie i to nawet wówczas, gdy potencjalny beneficjent, z uwagi na swoją sytuację osobistą i majątkową, spełnia kryteria niezbędne do ich otrzymania. Takie rozstrzygnięcie jest przy tym dodatkowo uzasadnione w sytuacji, gdy ubiegający się o pomoc, korzystał z niej w ostatnim okresie czasu w identycznej lub innej formie(...) (I OSK 3661/18 z dn. 4 kwietnia 2019 r.)

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sońsku kieruje się wyłącznie obowiązującym prawem (dodatkowo posługuje się wytycznymi zawartymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych) i dobrem klienta, a pomoc jest adekwatna do możliwości finansowych organu, uwzględniająca potrzeby klienta. Z uwagi na to, że ilość środków finansowych będących w dyspozycji Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sońsku jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb, to każdy wniosek jest analizowany zgodnie z powyższymi zasadami.

W kwestii dotyczącej niedostatecznego udzielania pomocy ze świadczeń pomocy społecznej skarżącemu, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sońsku przedstawiła informacje o wysokości i rodzaju pomocy udzielonej skarżącemu w I półroczu 2019 roku na łączną kwotę 1.306,70 zł, w tym zasiłek celowy na opłacenie energii elektrycznej na łączną kwotę 870,00zł. jednocześnie kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sońsku poinformowała, że wnioski skarżącego rozpatrywane są wg. kryterium dochodowego mającego zastosowanie do wszystkich osób zwracających się o pomoc społeczną lub przy uwzględnieniach wystąpienia zdarzeń losowych, sytuacji kryzysowych, klęski żywiołowej lub ekologicznej, które w przypadku skarżącego nie miały miejsca.

W oparciu o wyjaśnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sońsku Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Sońsk proponuje uznać skargę za bezzasadną.

Pouczenie: zgodnie z przepisem art. 239 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadomienia skarżącego.