

Ekspertyza

dotycząca prawnych zasad prowadzenia i finansowania działań środowiskowych podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie.

1. Uwagi ogólne dotyczące wykonywania przez gminę oraz powiat zadań w zakresie pomocy społecznej

Zgodnie z art. 7 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (mieszkańców danej gminy) w sferze pomocy społecznej należy do zadań własnych gminy. Należy przy tym podkreślić, że do zakresu działania gminy w sferze pomocy społecznej należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów¹. Powyższy przepis wprowadza domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach o charakterze lokalnym z zakresu pomocy społecznej, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone przepisami o mocy ustawowej do właściwości powiatu, województwa oraz administracji rządowej. Oznacza to, że głównym realizatorem zadań pomocy społecznej, podejmowanych na rzecz danej społeczności jest gmina, a nie inne jednostki samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. Powiatom powierzono natomiast wykonywanie wyłącznie tych zadań z zakresu pomocy społecznej, które zostały wprost określone w przepisach ustawowych jako zadania powiatu o charakterze ponadgminnym, i które w ten sposób zostały wyłączone z zakresu spraw lokalnych objętych działaniami gminy².

Poza zadaniami własnymi w sferze pomocy społecznej gminy i powiaty wykonują również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Należy wskazać, że do zadań zleconych zalicza się wyłącznie te sprawy, które zostały jednoznacznie określone w odrębnych ustawach jako zadania zlecone danym jednostkom samorządu terytorialnego. W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe nałożenie na jednostkę obowiązku realizacji

¹ Por. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

² Art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.).

zadania zleconego w drodze rozporządzenia bądź innego aktu o randze podstawowej³.

Podział zadań na własne i zlecone ma praktyczne znaczenie w sferze finansowania tych zadań. Co do zasady finansowanie zadań własnych gminy bądź powiatu odbywa się z dochodów własnych tych jednostek samorządu terytorialnego⁴ oraz z subwencji ogólnej, a także może być dodatkowo finansowane z dotacji celowych, przeznaczanych na wskazane zadania własne, otrzymywanych z budżetu państwa na zasadach i w trybie wskazanym w przepisach regulujących kwestię dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁵. Natomiast środki na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zobowiązany jest zapewnić w formie dotacji celowej budżet państwa⁶.

W tym miejscu należy również podkreślić, że zarówno gmina, jak i powiat prowadzą gospodarkę finansową samodzielnie na podstawie uchwały budżetowej⁷, która winna całościowo obejmować zarówno planowane środki na zadania własne jak i zadania zlecone. Ustawowo gwarantowana samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że może ona przy uchwalaniu budżetu decydować według własnego uznania o przeznaczeniu i o wysokości tych środków finansowych, których źródłem są dochody własne oraz subwencja ogólna na poszczególne zadania (z uwzględnieniem konieczności zapewnienia środków na zadania o charakterze obowiązkowym) w danym roku budżetowym. Powyższa zasada znajduje bezpośrednie zastosowanie przy finansowaniu zadań z zakresu pomocy społecznej.

2. Rodzaje działań realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie

Głównym wykonawcą zadań pomocy społecznej w gminach są ośrodki pomocy społecznej. Wykonawcami zadań z tego zakresu w powiecie są powiatowe centra pomocy rodzinie, przy czym w miastach na prawach powiatu zadania powiatowych centrów powierza się miejskim ośrodkom pomocy społecznej (miejskim ośrodkom pomocy rodzinie)⁸. Z reguły

³ Art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym

⁴ Por. art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym

⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526).

⁶ Patrz art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷ Art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁸ Art. 110 ust. 1 i Art. 112. ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

te właśnie jednostki organizacyjne realizują podstawowe zadania pomocy społecznej gminy bądź powiatu.

Ustawodawca, określając w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.) zadania jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej w zakresie pomocy społecznej, nie ograniczył się wyłącznie do przypisania poszczególnych, szczegółowo określonych zadań gminom bądź powiatom, z jednoczesnym dokonaniem wyczerpującego podziału tych zadań na zadania własne (obowiązkowe i fakultatywne) oraz zlecone. Art. 15 ustawy o pomocy społecznej wprowadza bowiem do systematyki zadań pomocy społecznej, poza tradycyjnie określonymi w art. od 17 do 23 tej ustawy zadaniami administracji samorządowej i rządowej, katalog zadań określający podstawowe kierunki działań pomocy społecznej. Zgodnie z tym katalogiem, pomoc społeczna polega w szczególności na:

- 1) przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń,
- 2) pracy socjalnej,
- 3) prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- 4) analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- 5) realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych,
- 6) rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Przytoczony powyżej katalog ma charakter otwarty (o czym świadczy użyty w przepisie zwrot „w szczególności”). Wobec powyższego możliwe jest podejmowanie i realizowanie w ramach pomocy społecznej innych działań nie wymienionych w tym przepisie, których celem będzie umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości⁹. Jednocześnie katalog ten pełni funkcję interpretacyjną w odniesieniu do zadań wymienionych w dalszych przepisach ustawy.

Mając na uwadze wyżej cytowany zakres przedmiotowy pomocy społecznej można wskazać na następujące zadania gminy oraz powiatu, wykonywane odpowiednio przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie na rzecz lokalnych wspólnot

⁹ Por. art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

samorządowych¹⁰. Są to:

1) zadania dotyczące przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych i niepieniężnych z pomocy społecznej. Wśród tych zadań możemy wyróżnić:

a) zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, obejmujące udzielanie świadczeń niepieniężnych mających na celu zapewnienie osobom i rodzinom podstaw egzystencji (udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku oraz ubrania, sprawienie pogrzebu),

b) zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, obejmujące przyznawanie i wypłacanie podstawowych świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (zasiłków stałych, zasiłków okresowych, zasiłków celowych, w tym na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom nie mogącym uzyskać świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, a także zasiłków celowych przyznawanych w formie biletu kredytowanego),

c) zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, obejmujące przyznawanie niektórych świadczeń niepieniężnych (organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób nie mających zaburzeń psychicznych, dożywianie dzieci, pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne)

d) zadania własne gminy o charakterze fakultatywnym obejmujące przyznawanie niektórych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych (zasiłków specjalnych celowych oraz udzielanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek i pomocy w naturze),

e) zadania własne powiatu obejmujące przyznawanie określonych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych dla rodzin zastępczych oraz osób usamodzielnianych opuszczających rodziny zastępcze lub instytucjonalne formy opieki (pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, wynagrodzenia dla rodzin zastępczych z tytułu pozostawania w gotowości przyjęcia dziecka albo świadczonej opieki i wychowania, przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, a także pomocy rzeczowej na zagospodarowanie, pomocy w integracji ze środowiskiem młodzieży oraz cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mającej trudności w przystosowaniu się do życia),

¹⁰ Podaję za: I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, 2007, s. 96.

f) zadania zlecone gminom z zakresu administracji rządowej obejmujące przyznawanie niektórych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych (zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną, wynagrodzenia za sprawowanie opieki przez opiekunów prawnych i kuratorów osób ubezwłasnowolnionych częściowo oraz udzielania schronienia, posiłku, ubrania oraz zasiłków celowych cudzoziemcom – ofiarom handlu ludźmi, a także cudzoziemcom posiadającym zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej),

g) zadania zlecone powiatom z zakresu administracji rządowej obejmujące przyznawanie niektórych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych (udzielanie cudzoziemcom – ofiarom handlu ludźmi pomocy w zakresie interwencji kryzysowej, pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne);

2) zadania dotyczące podejmowania i prowadzenia pracy socjalnej, stanowiące zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym,

3) zadania dotyczące prowadzenia i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej. W tej kategorii zadań możemy wskazać:

a) zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym obejmujące zapewnienie elementarnej infrastruktury socjalnej (prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego (świetlicach socjoterapeutycznych itp.), mieszkaniach chronionych, a także kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt),

b) zadania własne gminy o charakterze fakultatywnym obejmujące zapewnienie podstawowej infrastruktury socjalnej (prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym),

c) zadania własne powiatu obejmujące zapewnienie ponadgminnej infrastruktury socjalnej (prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, prowadzenie: domów pomocy społecznej i mieszkań chronionych o zasięgu ponadgminnym, ośrodków interwencji kryzysowej oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym placówek wsparcia dziennego),

d) zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej obejmujące prowadzenie środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi,

e) zadania zlecone powiatowi z zakresu administracji rządowej obejmujące prowadzenie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

4) zadania dotyczące analizy i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, wśród których można wyróżnić dwa rodzaje zadań: zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym oraz zadania własne powiatu obejmujące opracowanie i realizację odpowiednio gminnej bądź powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także sporządzanie bilansu potrzeb gminy / powiatu w zakresie pomocy społecznej,

5) zadania dotyczące realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych, w tym:

a) zadanie własne gminy o charakterze obligatoryjnym i zadanie własne powiatu polegające odpowiednio na tworzeniu gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną oraz tworzeniu i wdrażaniu powiatowych programów pomocy dziecku i rodzinie;

b) zadania własne gminy o charakterze fakultatywnym oraz zadania własne powiatu obejmujące podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy / powiatu, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych,

c) zadania zlecone gminie oraz powiatowi z zakresu administracji rządowej obejmujące realizację zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej¹¹.

6) zadania dotyczące rozwijania nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb gminy i powiatu.

Analiza wyżej wskazanego ustawowego katalogu działań podejmowanych przez ośrodki pomocy i powiatowe centra na rzecz środowiska lokalnego (wspólnoty gminnej bądź powiatowej) pozwala na przyjęcie dwóch ogólnych wniosków dotyczących realizacji zadań pomocy społecznej nałożonych na gminę i powiat.

Po pierwsze należy wskazać, że ustawodawca bardzo szczegółowo (przez wymienienie konkretnych świadczeń bądź wskazanie typów jednostek organizacyjnych pomocy

¹¹ Patrz: art. 17 – 20 ustawy o pomocy społecznej.

społecznej) określił zadania z pierwszej i trzeciej grupy (obejmujących przyznawanie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych oraz tworzenie i utrzymywanie infrastruktury socjalnej), rozdzielając jednocześnie te zadania pomiędzy gminę oraz powiat, i ustalając ich zdywersyfikowane źródła finansowania (ze środków budżetu tych jednostek bądź ze środków budżetu państwa). Natomiast regulacja dotycząca zadań z pozostałych grup (wyodrębnionej jako oddzielne zadanie pracy socjalnej, analizy i oceny zjawisk ze sfery pomocy społecznej, realizacji dodatkowych zadań pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb, a także rozwijania nowych form pomocy) została dokonana przy zastosowaniu ogólnych i nieostrych zwrotów, bez szczegółowego wskazywania konkretnych działań jakie winny być podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonania tychże zadań. Oznacza to, że realizacja tych zadań wymaga podjęcia przez gminę bądź powiat dodatkowych czynności mających na celu ich konkretyzację, w szczególności przez identyfikację potrzeb społeczności lokalnej, dobór adekwatnych metod umożliwiających zaspokojenie tych potrzeb, w tym wprowadzenie stosownych lokalnych regulacji prawnych na poziomie gminy lub powiatu w celu zapewnienia realizowania tych rozpoznanych zadań w sposób systemowy.

Po drugie, ciężar finansowania zadań z drugiej wymienionej kategorii (oprócz realizacji programów rządowych finansowanych z budżetu państwa) spoczywa wyłącznie na gminie / powiecie, która ma również obowiązek finansowania przypisanych jej zadań własnych z pierwszej kategorii.

Takie podejście ustawodawcy może z jednej strony prowadzić do marginalizacji i zaniechania realizacji przez gminy i powiaty dodatkowych, ogólnie określonych zadań wymagających zidentyfikowania potrzeb danej społeczności i podejmowania aktywnych, często twórczych działań w celu zaspokojenia tychże potrzeb z jednoczesnym ograniczeniem pomocy społecznej wyłącznie do dystrybucji zasiłków, świadczeń rzeczowych i świadczenia usług opiekuńczych¹². Z drugiej strony przyjęta regulacja realizacji tych zadań pozwala na dostosowanie działań pomocy społecznej do rzeczywistych potrzeb środowiska lokalnego.

3. Możliwość podejmowania działań środowiskowych na tle rozwiązań przyjętych w ustawie o pomocy społecznej

Co do zasady działania środowiskowe mają na celu pobudzenie, dokonanie zmiany w lokalnej wspólnotce, społeczności lokalnej w celu uzyskania poprawy jakości życia danej społeczności jej własnymi siłami. Nie stanowią one jednak jednolitej grupy działań. Za

¹² Podobnie I. Sierpowska, *Ustawa...*, dz. cyt., s. 85.

najbardziej rozpowszechnione metody działań środowiskowych uznaje się:

- 1) metodę środowiskową,
- 2) animację społeczno-kulturalną,
- 3) rozwój społeczności lokalnych,
- 4) planowanie społeczne,
- 5) kształcenie społeczności,
- 6) działanie społeczne,
- 7) aktywizację społeczności lokalnej,
- 8) kompleksową koordynację lokalnych inicjatyw¹³.

Obowiązująca ustawa o pomocy społecznej nie zawiera definicji działań (pracy) środowiskowej, nie wprowadza też wprost tego pojęcia do tekstu normatywnego. W literaturze podnosi się, że działania środowiskowe stanowią jedną z metod pracy socjalnej (poza metodami: indywidualnego przypadku, grupową i pracy z rodziną)¹⁴. Brak jest przy tym orzecznictwa dotyczącego pracy socjalnej bądź działań środowiskowych.

Ustawa o pomocy społecznej definiuje pracę socjalną jako działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi¹⁵. Należy podkreślić, że definicja ta normuje dwa podstawowe cele podejmowania pracy socjalnej:

- 1) jako działań ukierunkowanych na bezpośrednią pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie, bądź
- 2) jako działań ukierunkowanych na pośrednią pomoc osobom i rodzinom przez tworzenie warunków sprzyjających wzmocnieniu lub odzyskaniu przez osoby i rodziny zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że przywołany przepis nie zawiera nakazu, by praca socjalna musiała być w każdym przypadku ukierunkowana na udzielanie bezpośredniej pomocy

¹³ Por. *Centrum Aktywności Lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnej*, red. P. Jordan, B. Skrzypczak, Warszawa 2002, s. 13-19

¹⁴ Tak: I. Sierpowska, *Ustawa...*, dz. cyt., s. 177 i cytowana tam literatura, patrz też B. Bąbska, *Pomoc społeczna i praca socjalna w Polsce po 1989 roku* [w:] *Ośrodek Pomocy i Aktywności Społecznej – renesans pracy środowiskowej*, red. P. Jordan, Warszawa 2007, s. 39-40.

¹⁵ Art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej.

osobom bądź rodzinom – może ona ograniczać się wyłącznie do tworzenia warunków sprzyjających osiągnięciu tego celu.

Powyższą tezę potwierdza również treść art. 45 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Przywołany przepis podkreśla (zbieżnie z cytowaną wcześniej ustawową definicją), że praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. W myśl tego artykułu ustawy praca socjalna prowadzona jest:

1) z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej,

2) ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności.

Prowadzenie pracy socjalnej tylko z osobami i rodzinami albo tylko ze społecznością lokalną bądź łącznie w obu tych sferach będzie zależało od konkretnego przypadku.

W tym miejscu należy również wskazać, że w pracy socjalnej należy wykorzystywać właściwe tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia¹⁶. Jak podano wyżej działania środowiskowe stanowią jedną z metod pracy socjalnej. Trzeba zaznaczyć, że ustawodawca pozostawił osobom świadczącym pracę socjalną pełną swobodę w doborze metod, wskazując jedynie by były one właściwe dla pracy socjalnej, a ich stosowanie nie może naruszać godności człowieka i winno odbywać się co do zasady za jego zgodą.

Podsumowując tę część rozważań należy wskazać, że regulacja dotycząca pracy socjalnej zawarta w ustawie o pomocy społecznej nie tylko nie zabrania podejmowania w jej ramach działań środowiskowych lecz wręcz przeciwnie, wskazuje wprost, że praca socjalna polega także na podejmowaniu działań środowiskowych w środowisku lokalnym.

Należy podkreślić, że zgodnie z ustawą o pomocy społecznej praca socjalna jest świadczeniem niepieniężnym z pomocy społecznej¹⁷. Powyższe sformułowanie jest istotne z uwagi na sposób przyznawania tego świadczenia osobom lub rodzinom.

Należy wskazać, że co do zasady świadczenia z pomocy społecznej, z nielicznymi wyjątkami (dotyczącymi pożyczek i świadczeń rzeczowych na ekonomiczne usamodzielnienie, które są udzielane na podstawie umów cywilnoprawnych¹⁸), są

¹⁶ Art. 45 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁷ Art. 36 pkt 2 lit. a ustawy o pomocy społecznej.

¹⁸ Por. art. 43 ust. 2 i 3 oraz ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

przyznawane w drodze decyzji administracyjnej¹⁹, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego uregulowanego w przepisach o pomocy społecznej oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego²⁰, przy czym wydanie decyzji w sprawach pomocy społecznej musi być co do zasady poprzedzone przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego²¹.

Trzeba od razu zaznaczyć, że ustawodawca wprowadził wyjątki od wyżej wskazanych przepisów, odrębnie regulując tryb przyznawania niektórych świadczeń z pomocy społecznej. Odrębności odnoszą się m.in. do trybu przyznawania świadczenia w formie pracy socjalnej. Art. 106 ust. 2 ustawy jednoznacznie wskazuje, że udzielenie świadczenia w postaci pracy socjalnej nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Taka regulacja oznacza, że możliwość prowadzenia pracy socjalnej w środowisku nie jest związana z obowiązkiem uprzedniego wydania decyzji administracyjnej, przyznającej stronie uprawnienie do jej otrzymywania w ustalonym w tej decyzji zakresie i terminie, lecz znajduje oparcie wyłącznie w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Z tego względu można stwierdzić, że przyznanie pracy socjalnej jako świadczenia z pomocy społecznej nie należy do sfery działań władczych gminnej bądź powiatowej administracji samorządowej. Praca socjalna winna być umiejscawiana wśród czynności materialno-technicznych podejmowanych przez organy administracyjne, których wykonywanie nie wymaga wydania decyzji, i zaliczane jest do sfery fatycznych, niewładczych działań organów administracji.

Przywołany wyżej przepis art. 106 ust. 2 w ustawy wywołuje również skutki w sferze ustalania stanu faktycznego niezbędnego do udzielenia osobie lub rodzinie świadczenia w postaci pracy socjalnej. Z uwagi na to, że prowadzenie pracy socjalnej nie wymaga wydania decyzji, bezzasadnym jest również prowadzenie jakiegokolwiek postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, mającego na celu zebranie dowodów niezbędnych do wydania decyzji. Skoro prowadzenie pracy socjalnej nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, tym bardziej do jej przyznania nie jest wymagane przeprowadzanie szczególnych środków dowodowych – rodzinnych wywiadów środowiskowych.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Warto w tym miejscu przypomnieć, że rodzinny wywiad środowiskowy jest sposobem zbierania informacji,

¹⁹ Patrz art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

²⁰ Por. art. 14 i art. 100 – 107 ustawy o pomocy społecznej.

²¹ Tak art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

łączącym cechy protokołu i oględzin, o których mowa w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowi swoisty tryb postępowania dowodowego i w pełni podlega przepisom o dowodach uregulowanych w tym Kodeksie²². Z tego względu przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych w celu objęcia osób i rodzin pracą socjalną należy uznać za niecelowe. Takiego obowiązku nie nakładają również na organy administracji przepisy ustawy o pomocy społecznej, ściśle wskazując zamknięty katalog zdarzeń, których wystąpienie nakłada na organ obowiązek przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego²³. Jak wynika z art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w celu:

- 1) ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej oraz małżonka, zstępnych lub wstępnych osób ubiegających się o te świadczenia,
- 2) wydania opinii w celu ustanowienia rodziny zastępczej w związku z prowadzonym postępowaniem w sprawie ustanowienia rodziny zastępczej,
- 3) przyznania pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka,
- 4) dokonywania oceny sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej,
- 5) przyznania pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki,
- 6) skierowania dziecka do całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej.

Należy stwierdzić, że zgodnie z przytoczonym przepisem świadczenie pracy socjalnej nie stanowi samoistnej podstawy do przeprowadzania tego wywiadu.

Stanowisko to potwierdza również pośrednio norma wynikająca z art. 45 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym praca socjalna świadczona jest osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód. Powyższa regulacja wprowadza zasadę, że udzielenie świadczenia w formie pracy społecznej nie jest uzależnione od dochodu i nie wymaga w związku z tym ustalenia sytuacji dochodowej i majątkowej osoby bądź rodziny, która ma być tą pracą objęta. Oznacza również, że każdy mieszkaniec gminy bądź powiatu za swoją zgodą może być objęty pracą socjalną.

Podsumowując należy wskazać, że podjęcie działań środowiskowych jako jednej z metod pracy socjalnej nie wymaga przeprowadzenia rodzinnych wywiadów środowiskowych.

²² Por. wyrok NSA z 07.05.2002 r., SA 3337/01, wyrok NSA z 30.09.1988 r., I SA 1458/87.

²³ Art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Należy zwrócić uwagę, że ustawa o pomocy społecznej odnośnie pracy socjalnej nakłada na jednostki samorządu terytorialnego różne obowiązki w zależności od tego czy ma być ona realizowana na poziomie gminy czy też powiatu.

Jak wskazano wyżej, praca socjalna stanowi wyodrębnione zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym, co oznacza, że gmina zobowiązana jest do świadczenia pracy socjalnej (aż do ewentualnej cywilnoprawnej odpowiedzialności odszkodowawczej za brak realizacji tego obowiązkowego świadczenia), oraz że gmina winna finansować pracę socjalną z własnych środków.

Generalnego obowiązku świadczenia pracy socjalnej nie zawierają natomiast regulacje dotyczące zadań powiatu. Trzeba zaznaczyć, że nie oznacza to zakazu prowadzenia pracy socjalnej przez powiat. Ustawa o pomocy społecznej stanowi, że powiatowe centrum pomocy rodzinie udziela pomocy w formie pracy socjalnej:

- 1) rodzinie mającej trudności w wypełnianiu swoich zadań oraz dziecku z tej rodziny²⁴, przy czym praca socjalna winna być wykonywana przez specjalistę przygotowanego do pracy z rodziną lub w środowisku lokalnym, osoby zatrudnione w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego oraz w innych podmiotach, których działanie daje potrzebne wsparcie dziecku i rodzinie²⁵;
- 2) osobie, która osiągnęła pełnoletność w rodzinie zastępczej oraz osobie pełnoletniej opuszczającej placówkę opiekuńczo-wychowawczą typu rodzinnego i socjalizacyjnego, a także niektóre inne wskazane w ustawie placówki²⁶,
- 3) cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, objętych pomocą mającą na celu wspieranie procesu ich integracji²⁷.

Mając na względzie zakres zadań powiatu, należy podkreślić, że obowiązek prowadzenia pracy socjalnej przez powiatowe centra dotyczy podstawowych, głównych zadań powiatu.

Dokonane w niniejszej analizie ustalenie, że działania środowiskowe stanowią jedną z metod pracy socjalnej, przy jednoczesnym uwzględnieniu, iż prowadzenie pracy socjalnej

²⁴ Art. 70 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej.

²⁵ Por. art. 70 ust. 2 pkt 1 – 3 ustawy o pomocy społecznej.

²⁶ Art. 88 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

²⁷ Por. art. 92 ust. 1 pkt 3 oraz art. 93 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o pomocy społecznej.

stanowi ustawowo określone zadanie pracownika socjalnego²⁸ pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

- 1) działania środowiskowe mogą być podejmowane przez pracowników socjalnych indywidualnie, bez konieczności ich koordynowania z działaniami innych pracowników socjalnych,
- 2) podejmowanie działań środowiskowych nie wymaga nadania tym działaniom jakiegokolwiek formy instytucjonalnej, nie wymaga też dodatkowej regulacji prawnej w formie uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeń wewnętrznych,
- 3) rodzaj i jakość działań środowiskowych zależy od zawodowych umiejętności danego pracownika socjalnego, jego aktywności i zakresu przyznanej swobody w podejmowaniu decyzji co do wyboru metod pracy.

Takie usytuowanie działań środowiskowych może przesądzać o ich rozdrobnieniu oraz o krótkotrwałym, incydentalnym charakterze tych działań. Mając na względzie praktykę pracy socjalnej prowadzonej w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej jednocześnie należy wskazać, że żaden z przepisów ustawy o pomocy społecznej nie zabrania koordynowania, a także wspólnego wykonywania działań środowiskowych podejmowanych przez poszczególnych pracowników socjalnych na poziomie ośrodka pomocy bądź powiatowego centrum.

Obowiązująca ustawa o pomocy społecznej umożliwia również podejmowanie działań środowiskowych w sposób systemowy, z nastawieniem na ich zupełność, długotrwałość i komplementarność względem potrzeb całej społeczności. Należy wskazać, że do obowiązków kierowników ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie należy składanie odpowiednio radzie gminy oraz radzie powiatu corocznych sprawozdań z działalności ośrodka / centrum oraz przedstawianie potrzeb w zakresie pomocy społecznej²⁹. Rada gminy / powiatu, biorąc pod uwagę ustalone w sprawozdaniu potrzeby, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej³⁰, przy czym przyjęcie tych programów winno nastąpić w formie uchwały rady. Trzeba podkreślić, że cytowane przepisy umożliwiają przyjęcie programów zakładających podejmowanie trwałych, całościowych

²⁸ Art. 119 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

²⁹ Por. art. 110 ust. 9 oraz art. 112 ust. 12 ustawy o pomocy społecznej.

³⁰ Tak art. 110 ust. 10 oraz art. 112 ust. 13 ustawy o pomocy społecznej.

działań środowiskowych na rzecz określonych środowisk lokalnych, w oparciu o pełną diagnozę zidentyfikowanych potrzeb w zakresie pomocy społecznej.

4. Finansowanie działań środowiskowych realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie

Status organizacyjny ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie, mający podstawowe znaczenie dla określenia zasad finansowania tych jednostek określa obecnie obowiązująca ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą być tworzone wyłącznie na podstawie przepisów o mocy ustawowej, i to tylko w formach określonych w tych przepisach (w pierwszej kolejności w formach określonych w ustawie o finansach publicznych). Nie jest możliwe utworzenie jednostki o innej formie organizacyjnoprawnej bez stosownego upoważnienia ustawowego.

Ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie jako jednostki organizacyjne pomocy społecznej co do zasady winny być tworzone wyłącznie w formie jednostek budżetowych.

W tym miejscu należy podkreślić, że od dnia 04 września 2010 r. po wejściu w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych³¹ zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe³². Jednak w mojej ocenie zmiana ta nie wpłynie na zmianę formy organizacyjnoprawnej ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie. Przede wszystkim jednostki organizacyjne prowadzone w formie zakładu budżetowego mogą wykonywać jedynie zadania własne gminy. Natomiast omawiane jednostki organizacyjne pomocy społecznej (jak wskazano wyżej) wykonują również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Nadto samorządowy zakład budżetowy z reguły jest tworzony w sytuacji, gdy znaczna część powierzonych mu działalności polega na wykonywaniu zadań odpłatnie, przy czym należy podkreślić, że dotacje z budżetu jednostki

³¹ Art. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 1020)

³² Tak, art. 14 pkt 7a ustawy o finansach publicznych

samorządu terytorialnego dla samorządowego zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50 % kosztów jego działalności. Oznacza to, że przynajmniej połowa kosztów działalności zakładów winna być pokrywana z uzyskiwanych przychodów. Mając na względzie, że większość zadań ośrodków pomocy i powiatowych centrów jest świadczona nieodpłatnie należy uznać, że organizacyjnoprawna forma samorządowego zakładu budżetowego nie jest przydatna dla tych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego³³.

Należy podkreślić, że z powyższego przepisu wynikają następujące konsekwencje:

1) brak osobowości prawnej jednostki budżetowej oznacza, iż jednostki te nie mogą uczestniczyć w obrocie cywilnoprawnym we własnym imieniu lecz wszelkie działania podejmują w imieniu jednostki samorządu terytorialnego, do której przynależą. Kierownicy jednostek budżetowych gminy działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³⁴. Natomiast kierownicy jednostek budżetowych powiatu mogą składać oświadczenia woli związane z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu na podstawie upoważnienia udzielonego przez jego zarząd³⁵.

Pełnomocnictwo udzielane kierownikom jednostek organizacyjnych jest pełnomocnictwem ogólnym w rozumieniu Kodeksu cywilnego, obejmującym umocowanie do czynności zwykłego zarządu (załatwianie praw bieżących związanych z utrzymaniem danej jednostki organizacyjnej w ruchu, dotyczących zwykłej eksploatacji rzeczy zgodnie z ich przeznaczeniem oraz utrzymania tych rzeczy w stanie niepogorszonym, w celu umożliwienia realizacji przypisanych jej zadań)³⁶.

Jednocześnie to kierownik jednostki budżetowej, działając na podstawie pełnomocnictwa, odpowiada za całość gospodarki finansowej tej jednostki³⁷. W szczególności winien dbać o

³³ Art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁴ Art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁵ Art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

³⁶ Por. art. 98 Kodeksu cywilnego.

³⁷ Art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

to, by zaciągane zobowiązania do sfinansowania w danym roku nie przekroczyły wysokości wynikającej z planu wydatków³⁸.

2) oparcie dochodów i wydatków jednostki budżetowej bezpośrednio na budżecie wpływa na gospodarkę finansową w ten sposób, że:

a) wielkość wydatków jednostki nie zależy od poziomu osiągniętych dochodów, wszystkie bowiem jej dochody są dochodami budżetu gminy lub powiatu i wszystkie jej wydatki są wydatkami tego budżetu;

b) uzyskane przez jednostkę budżetową jakiegokolwiek dochody są odprowadzane do budżetu i nie mogą być bezpośrednio wykorzystane na pokrycie wydatków własnych jednostki bez stosownej zmiany budżetu i planu finansowego jednostki;

c) jednostka budżetowa otrzymuje na sfinansowanie wydatków środki pieniężne z ogólnych zasobów finansowych budżetu gminy bądź powiatu, jej wydatki są zatem wydatkami tego budżetu;

d) ani przekroczenie ani niewykonanie przez jednostkę budżetową zaplanowanych w budżecie dochodów nie powoduje bezpośrednio zwiększenia lub zmniejszenia jej wydatków³⁹.

Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków tej jednostki (plan finansowy jednostki budżetowej)⁴⁰, przygotowywany przez daną jednostkę budżetową. Należy podkreślić, że gospodarowanie finansami na podstawie planu finansowego stanowi jedną z podstawowych zasad finansów publicznych. Planowanie finansowe w jednostce budżetowej jest ściśle sprzężone z procedurą tworzenia budżetu gminy i powiatu. Wszystkie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych prowadzą gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, obejmującego ich przychody i wydatki w wysokości wynikającej z uchwały budżetowej. Konsekwencją takiej regulacji jest konieczność dokonania zmiany budżetu przez radę gminy lub powiatu w przypadku planowanego zwiększenia wydatków w trakcie roku budżetowego. Ustalone rozmiary wydatków nie mogą być przekroczone a ich przeznaczenie nie może być zmienione, chyba że w trakcie roku budżetowego nastąpi zmiana budżetu; zmiana ta stanowi podstawę do

³⁸ Por. art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³⁹ Podaję za: Jadwiga Gumińska-Pawlic, Krystyna Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 54.

⁴⁰ Art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

dokonywania zmian w planie finansowym jednostki. Co do zasady w przypadku jednostki budżetowej zmiana planu finansowego bez uprzedniej zmiany budżetu nie jest możliwa.

Powyższe zasady finansowania działalności jednostek budżetowych – ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie znajdują bezpośrednie zastosowanie przy finansowaniu działań środowiskowych prowadzonych przez te jednostki.

Mając na względzie tryb przygotowywania i wykonywania budżetu należy wskazać, że wydatki na działania środowiskowe winny być uwzględnione już w przygotowywanym na dany rok budżecie gminy lub powiatu. Takie podejście wymaga z jednej strony bezpośredniej współpracy ośrodków pomocy bądź powiatowych centrów z organami wykonawczymi tych jednostek samorządu terytorialnego (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta, zarządem powiatu), które odpowiadają za przygotowanie budżetu jednostki oraz współpracy z organem stanowiącym tych jednostek (radą gminy i powiatu), który uchwała budżet. Jednocześnie z drugiej strony długotrwałe procedury uchwalania lub zmiany budżetu w toku jego wykonywania (uzależnione w szczególności od terminu kolejnej sesji rady, podczas której możliwe jest uchwalenie zmian w budżecie) wymagają w zasadzie uprzedniego zaplanowania działań środowiskowych w danym roku, które będą prowadzone przez daną jednostkę organizacyjną pomocy społecznej.

Z tego względu można stwierdzić, że finansowanie działań środowiskowych ze środków pochodzących z budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie jest elastyczne i wymusza planowanie działań środowiskowych w dłuższej perspektywie czasowej. Należy jednak podkreślić, że w przypadku ujęcia środków na te działania w planie finansowym jednostki budżetowej na dany rok zapewnia finansowanie tychże działań. Trzeba też podkreślić, że rolę wspierającą ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie przy planowaniu corocznych środków na działania środowiskowe pełnić mogą omówione w poprzedniej części niniejszej opinii programy osłonowe, przyjęte uchwałami przez radę gminy i powiatu. Konieczność planowania finansowania działań środowiskowych może też utrudniać finansowanie nowych działań, których potrzeba przeprowadzenia pojawi się dopiero w trakcie roku budżetowego.

Należy również nadmienić, że przy tworzeniu planu finansowego poszczególne planowane wydatki na konkretne działania środowiskowe winny być rozpisane z uwzględnieniem podziału planu finansowego na działy, rozdziały i paragrafy, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa finansowego.

Podsumowując tę część rozważań należy podkreślić, że ani ustawa o pomocy społecznej ani ustawa o finansach publicznych nie zabrania finansowania działań środowiskowych ze środków przyznanych ośrodkom pomocy oraz powiatowym centrom, ujętym na dany rok w planie finansowym.

Elastyczny sposób finansowania działań środowiskowych podejmowanych przez ośrodki pomocy i powiatowe centra był do tej pory zapewniany ze środków pochodzących z darowizn, bądź też ze środków pozyskanych w ramach umów o sponsorowanie tychże działań (traktowanych tak jak darowizny). W tym miejscu warto wskazać, że począwszy od 2011 r. zmianie ulegnie możliwość finansowania działań środowiskowych podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie z dochodów pochodzących ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej przekazanych na rzecz tych jednostek budżetowych odpowiednio przez darczyńców lub spadkobierców.

Zgodnie bowiem z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.) utworzone przez jednostki budżetowe wydzielone rachunki dochodów własnych, na których lokowane były do tej pory środki pochodzące z darowizn i spadków, będą mogły funkcjonować tylko do dnia 31 grudnia 2010 r. Po tym terminie zgromadzone i niewykorzystane środki pieniężne muszą zostać odprowadzone na rachunek pomocniczy samorządowej jednostki budżetowej. Będzie je można wykorzystać na dotychczasowe cele tylko do dnia 30 czerwca 2011 r., po upływie tego terminu niewykorzystane środki należy przekazać ostatecznie na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego⁴¹.

Tytułem uściślenia należy wskazać, że do końca 2010 r. jednostki budżetowe uzyskujące dochody ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz tej jednostki budżetowej mogą gromadzić te dochody na wydzielonym rachunku dochodów własnych. Decyzję o utworzeniu tego rachunku podejmują samodzielnie kierownicy jednostek budżetowych, zaś pozyskane środki mogą być przeznaczone wyłącznie na cele wskazane przez darczyńcę⁴².

Likwidacja dochodów własnych bynajmniej nie oznacza odejścia od finansowania działalności jednostek pomocy społecznej, w tym działań środowiskowych, ze spadków i darowizn. Darowizny poczynione po 2010 r. nadal pozostaną jednym ze źródeł dochodów

⁴¹ Por. art. 93 ust. 2 – 4 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

⁴² Por. art. 22 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm).

własnych gminy i powiatu⁴³. Jednak, aby mogły być wykorzystane przez jednostki pomocy społecznej na określone działania środowiskowe darczyńca winien wskazać cel, na który przeznaczona dana darowizna oraz jednostkę budżetową, która ma wydatkować tak pozyskane środki finansowe. Jednocześnie pozyskane środki winny być wprowadzone na dochód budżetu w części dotyczącej danej jednostki, w celu umożliwienia zmiany planu finansowego tejże jednostki. Takie rozwiązanie zmniejsza dotychczasową elastyczność w wydatkowaniu środków finansowych pozyskiwanych od darczyńców i może zniechęcić pracowników socjalnych do pozyskiwania środków finansowych od darczyńców.

Od 2011 r. zachowanie elastyczności w pozyskiwaniu lub wydatkowaniu środków może zapewnić bezpośrednie przekazywanie darowizny na rzecz beneficjentów działań środowiskowych (np. w formie wykupienia usług przewozowych, hotelarskich, materiałów). W takiej sytuacji ośrodki pomocy i powiatowe centra będą jedynie koordynatorami pośredniczącymi w przekazaniu darowizny wskazanym beneficjentom działań środowiskowych przez darczyńców.

Działania środowiskowe prowadzone przez ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie, poza środkami pochodzącymi z budżetów gminy i powiatu, a także środkami pochodzącymi z darowizn, spadków i zapisów, mogą być finansowane również ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi lub ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Środki te są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego zgodnie z procedurami zawartymi w umowie międzynarodowej lub w umowie z przekazującym środki albo z innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu⁴⁴.

Tytułem przykładu należy wskazać, że działania środowiskowe podejmowane przez ośrodki pomocy oraz powiatowe centra mogą być finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007 – 2013, Priorytet VII *Promocja integracji społecznej* Działanie 7.1 *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji* Poddziałanie 7.1.1 *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej* bądź Poddziałanie 7.1.2. *Rozwój i upowszechnienie aktywnej*

⁴³ Tak art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.).

⁴⁴ Por. art. 3 ust. 3 w zw. z art. 44 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

*integracji przez powiatowe centra pomocy rodzinie*⁴⁵. W przypadku składania projektu systemowego koniecznym jest zaplanowanie działań środowiskowych w postaci programów aktywności lokalnej, aby można było uzyskać dofinansowanie z tych środków⁴⁶.

Stan prawny na dzień 08 października 2010 r., z uwzględnieniem zmian w ustawie o finansach publicznych wchodzących w życie z dniem 01 stycznia 2011 r.

Sporządził: Marcin Bielecki, radca prawny Gd/E-237

⁴⁵ Por. *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013*, Warszawa, 01 czerwca 2010 r., s. 205 – 211.

⁴⁶ Por. *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz regionalnego ośrodka polityki społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013*, Warszawa, 01 stycznia 2010 r., s. 17-19.