

JACEK Z. SZWAJA

## Kontrakt socjalny jako narzędzie realizacji zadań pomocy społecznej (aspekty prawne)

W rozważaniach na temat jakości życia współczesnej rodziny polskiej, warto zwrócić uwagę na jej kontekst prawny. Osiągnięcie wyznaczonych w tej dziedzinie celów zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa dotyczącego rodziny jako podmiotu działań wymaga m.in. korzystania z narzędzi prawnych. Ich właściwe użycie decyduje często o prawidłowej regulacji, a pośrednio o powodzeniu wyznaczonego zadania. W zakresie pomocy społecznej – aspekcie istotnym dla wielu osób i rodzin, jednym z owych narzędzi możliwych do wykorzystania – i często w ramach pomocy społecznej stosowanym – jest kontrakt socjalny. Dlatego uzasadnione jest, aby, dokonując analizy wskazanego narzędzia, przeprowadzić ją na szerszym tle – to jest działań w obszarze pomocy społecznej stanowiącej instrument realizacji polityki społecznej państwa. Pomoc społeczna traktowana całościowo jest zadaniem publicznym. Jednocześnie organizowanie pomocy społecznej powierzane jest nie tylko organom administracji rządowej i samorządowej, a więc podmiotom publicznym, ale także – na zasadzie zlecenia – różnym podmiotom niepublicznym. Takie ujęcie oznacza po pierwsze, że działania w zakresie pomocy społecznej mogą być wykonywane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>1</sup>, po drugie – że zadania publiczne z zakresu pomocy

<sup>1</sup> Patrz: Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100).

społecznej mogą być prywatyzowane<sup>2</sup>. Powoduje to konieczność dokonania zmian w zakresie działań administracji publicznej i sfer ingerencji administracji. Stanowi także uzasadnienie aktywnej roli władzy publicznej w stosunkach społecznych. Powyższe zmiany są następstwem nowej koncepcji państwa. Liberalne państwo prawa przekształca się w socjalne państwo prawa będące odmianą państwa liberalnego. Władza publiczna, która w liberalnym państwie prawa nie jest w żadnym wypadku powołana do ingerowania w porządek społeczny zaczyna być aktywna lub zwiększa swą aktywność w nowych sferach<sup>3</sup>. W dziedzinie pomocy społecznej, obok historycznie ukształtowanej sfery policyjnej administracyjnej oraz reglamentacji, jest to sfera świadczeń materialnych (np. przyznanie zasiłku, zapewnienie mieszkania chronionego itp.) oraz świadczeń niematerialnych (np. praca socjalna, terapia rodzinna itp.).

Kontrakt socjalny został wprowadzony do ustawy o pomocy społecznej<sup>4</sup> stosunkowo niedawno, tj. z chwilą jej uchwalenia w dniu 12 marca 2004 r. Warto podkreślić, że wcześniejsza regulacja prawna przewidywała rozwiązania i narzędzia prawne o celach zbliżonych do kontraktu socjalnego. Zaliczyć do nich należy w szczególności instytucje indywidualnych programów szczegółowo określających współpracę z niektórymi beneficjentami pomocy społecznej<sup>5</sup>. W praktyce działania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej występują często także działania faktyczne. Mają one odpowiednie umocowanie w przepisach materialno-prawnych z zakresu pomocy społecznej. Tym samym spełniony jest jeden z bezwzględnych warunków dla podejmowania przez administrację publiczną działań faktycznych, zgodnie z którym działania te mogą być podejmowane w oparciu o wyraźny przepis prawa administracyjnego materialnego<sup>6</sup>. Rozwiązania dotyczące indywidualnych programów zostały wprowadzone także do obecnie obowiązującej Ustawy<sup>7</sup>. Wraz z kontraktem socjalnym spełniają one znaczącą rolę w prze-

---

<sup>2</sup> Patrz: Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) oraz przepisy art. 2 i 25–35 Ustawy.

<sup>3</sup> Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, rozdz. I, Kraków 2004.

<sup>4</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Tekst jednolity z 17 czerwca 2008 (Dz.U. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.). Powyższa ustawa jest w tekście oznaczona skrótem Ustawa. Wymienione w tekście przepisy bez bliższego ich oznaczenia dotyczą przepisów Ustawy.

<sup>5</sup> Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, z późn. zm.) regulowała w art. a) indywidualny program integracji (art. 24a) oraz indywidualny program wychodzenia z bezrobocia (art. 25a). Szczegółowe regulacje dotyczące powyższych programów zawarte były w aktach wykonawczych. Regulacja dotycząca indywidualnego programu usamodzielnienia zawarta była w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 października 2001 r. (Dz.U. Nr 120, poz. 1293)

<sup>6</sup> A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. 4, Wrocław 1998, s. 314.

<sup>7</sup> Patrz: art. 49 dot. indywidualnego programu wychodzenia z bezrobocia, art. 88 dot. indywidualnego programu usamodzielnienia, art. 93 dot. indywidualnego programu integracji.

strzeganiu szczególnej kategorii, a zarazem powinności, którą autor określa jako „założenie-zasada”, przyjmując za I. Sierpowską, iż powyższa kategoria odnosi się do założeń dotyczących świadczenia pomocy, którym można przypisać charakter zasad prawnych (aktywizacja świadczeniobiorców i obowiązek ich współdziałania z podmiotem udzielającym wsparcia)<sup>8</sup>. Prawidłowe ich stosowanie może pozwolić osiągnąć lepsze rezultaty w poprawie trudnych sytuacji życiowych beneficjentów.

Normatywna regulacja kontraktu socjalnego nie jest jednolita. W ustawie termin „kontrakt socjalny” bezpośrednio wymieniony jest czterokrotnie. Po raz pierwszy przy określeniu znaczenia pojęć użytych w ustawie (art. 6). Zgodnie z punktem 6 powołanego artykułu, kontrakt socjalny oznacza „pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny”<sup>9</sup>. Definicja ta nie tylko wyjaśnia i ułatwia wykładnię regulacji wymienionego narzędzia pomocy społecznej. Jej treść, podobnie jak pozostałych piętnastu definicji zawartych w art. 6 ustawy ma przede wszystkim znaczenie dla realizacji zadań pomocy społecznej i dla postępowania w sprawach, do których ma zastosowanie ustawa. Kolejno o kontrakcie socjalnym mowa jest przy regulacji dotyczącej ograniczenia lub odmowy świadczeń pomocy społecznej (art. 11 ust. 2). Odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymywanie jego postanowień traktowane jest jako swego rodzaju niewykonanie zobowiązania przez beneficjenta pomocy społecznej, skutkiem którego może nastąpić ograniczenie (w różnej postaci) świadczeń pomocy społecznej lub odmowa ich przyznania.

Po raz trzeci „kontrakt socjalny” wymieniono przy regulacji dotyczącej pracy socjalnej rozumianej jako pierwsze z osiemnastu świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej. W tym przypadku ustawodawca wskazał na kontrakt socjalny jako narzędzie, w oparciu o które może być prowadzona praca socjalna (art. 45 ust. 2). Po raz czwarty regulacja odnosząca się do kontraktu socjalnego dotyczy kwestii proceduralnych. Regulując postępowanie w sprawach świadczeń z pomocy społecznej, ustawodawca przyznał pracownikom socjalnym ośrodków pomocy społecznej uprawnienie dotyczące możliwości zawierania kontraktu socjalnego z osobami lub rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej (art. 108 ust. 1)<sup>10</sup>. Uprawnienie to jest

<sup>8</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 68.

<sup>9</sup> Zob. *Ustawa o pomocy społecznej* (Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728).

<sup>10</sup> Art. 108 Ustawy był dwukrotnie zmieniany: 1) z dniem 1.11.2005 r. na podstawie ustawy z 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 164, poz. 1366;

jednak ograniczone przez wprowadzenie wzoru kontraktu socjalnego. Wykonując delegację ustawową (art. 108 ust. 3), minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił, w drodze rozporządzenia, wzór kontraktu socjalnego<sup>11</sup>.

W regulacji dotyczącej kontraktu socjalnego zasadnicze znaczenie dla stosowania i wykorzystania omawianego narzędzia przy organizowaniu pomocy społecznej mają unormowania zawarte w art. 45 ust. 2 oraz art. 108 ust. 1 Ustawy. Przepis art. 45 dotyczy świadczenia niepieniężnego z pomocy społecznej, jakim jest praca socjalna. Ta zawodowa działalność, której celem – jak wynika z ustawowej definicji tego pojęcia – jest „pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi” (art. 6 pkt. 12), obok innych wymienionych w ustawie (art. 15), stanowi podstawowe zadanie pomocy społecznej – odrębnie (art. 15 pkt. 1), niezależnie od zadania, jakim jest przyznawanie i wypłacanie świadczeń (art. 15 pkt. 2). Praca socjalna jako usługa prowadzona jest w odniesieniu do różnych podmiotów (osoby fizyczne, rodziny, społeczność lokalna). Prowadząc pracę socjalną, wykorzystuje się właściwe dla tej działalności metody i techniki z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia. Jest ona świadczona osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód (art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3, ust. 4). Udzielenie świadczenia pracy socjalnej nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 2). Mamy zatem do czynienia z działaniem, które w klasyfikacji form działania administracji publicznej może być zaliczone do działań faktycznych dwustronnych. Omawiając zagadnienia dotyczące prawnych form działania administracji A. Błaś przyjął, iż tego rodzaju działania faktyczne podejmowane są zwykle na dwóch etapach: etapie przygotowania współpracy oraz etapie nawiązania współpracy<sup>12</sup>. W przypadku działań inicjowanych w zakresie pomocy społecznej sytuacja jest zbliżona, chociaż nie taka sama. W szczególności na pierwszym etapie podmioty organizujące pomoc społeczną swoje działania winny kierować nie tyle do przyszłych odbiorców omawianej usługi, ile wykorzystując dane z analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na ten rodzaj świadczenia, a także, uwzględniając cele pomocy społecznej, ustalić w jakim rozmiarze i w stosunku do kogo podejmować

2) z dniem 1.02.2009 r. na podstawie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. Nr 42, poz. 409). Powyższe rozporządzenie jest w tekście oznaczone skrótem Rozporządzenie.

<sup>12</sup> A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej...*, s. 315–316.

należy pracę socjalną. Natomiast w odniesieniu do etapu nawiązania współpracy w zakresie świadczenia pomocy społecznej można przyjąć w pełni stanowisko zajęte przez A. Błasia, zgodnie z którym „działania [...] są już adresowane do osób, które [...] zgłosiły inicjatywę współdziałania z administracją w realizacji [...] przedsięwzięcia”<sup>13</sup>. Na tym etapie pracy socjalnej, przy jej prowadzeniu możliwe jest wykorzystanie kontraktu socjalnego. W tym zakresie istotne znaczenie przypada regulacji zawartej w art. 108 ust. 1 ustawy.

Pomijając uwagi dotyczące kwestii miejsca umowy, nazwanej w ustawie kontraktem socjalnym, w klasyfikacji umów, ani też nie zajmując stanowiska, co do charakteru tej umowy, istotne jest omówienie sytuacji prawnej, jaka powstaje w wyniku zawarcia kontraktu socjalnego pomiędzy dwiema osobami fizycznymi – pracownikiem socjalnym i osobą ubiegającą się o pomoc. Bezsporne jest, iż do momentu zawarcia wskazanej umowy istnieje w tym zakresie tylko prawnie dopuszczalna możliwość. Norma prawna regulująca ową możliwość (art. 108 ust. 1), dopóki nie zostanie wykorzystana jako podstawa prawna dla zawarcia konkretnego kontraktu socjalnego, pozwala jedynie określić strukturę abstrakcyjnego stosunku prawnego. Dopiero skorzystanie z możliwości wskazanej w ustawie, czy to z własnej inicjatywy pracownika socjalnego, czy też na podstawie wniosku ze strony osoby potencjalnego świadczeniobiorcy, powoduje nawiązanie konkretnego stosunku prawnego. Powstaje on w wyniku zastosowania dyspozycji normy prawnej (to jest art. 108 ust. 1 – uwaga J.Z.Sz) do konkretnej, zindywidualizowanej i realnie istniejącej sytuacji społecznej, odpowiadającej sformułowaniom zawartym w hipotezie normy prawnej<sup>14</sup>.

Zasadniczą strukturę omawianego stosunku prawnego tworzą trzy elementy: podmioty, przedmiot oraz treść. Podmioty omawianego stosunku prawnego (strony umowy) zostały w ustawie wyraźnie określone (art. 108 ust. 1). Są nimi z jednej strony, pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej działający jako podmiot zawierający umowę, z drugiej – osoby lub rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, z którymi zostaje zawarta umowa. Sytuacja tych ostatnich nie wymaga bliższych wyjaśnień poza, ewentualnie, kwestią kryteriów, jakie są, albo też powinny być stosowane przy ustalaniu, czy i w jakim stopniu zainteresowane osoby lub rodziny znajdują się w trudnej sytuacji rodzinnej. Autor sądzi, że środki prawne pozwalające na weryfikację sytuacji życiowych pod kątem stopnia ich trudności lub ich braku, w szczególności rodzinny wywiad środowiskowy (art. 107) są wystarczające.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Zob. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 95.

Inaczej jest w przypadku pracownika socjalnego. Zachodzi tu bowiem potrzeba ustosunkowania się do dwóch kwestii szczegółowych. Pierwsza dotyczy uprawnień pracowników socjalnych do zawierania kontraktów socjalnych. W tym zakresie istnieje wyraźne zróżnicowanie. Wynika ono z faktu, że ustawodawca przyznał upoważnienie do dokonywania tej czynności, czy też, ściślej biorąc, do zawierania kontraktu socjalnego nie każdemu pracownikowi socjalnemu, ale tylko pracownikom ośrodków pomocy społecznej. Być może powyższe rozwiązanie jest w pewnym stopniu następstwem pierwotnej regulacji prawnej obowiązującej do 31 października 2005 r., w której kompetencja do zawierania kontraktu socjalnego była przyznana ośrodkowi pomocy społecznej, a nie bezpośrednio pracownikowi socjalnemu takiego ośrodka<sup>15</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że pracowników socjalnych mogą zatrudniać zarówno uprawnione podmioty niepubliczne (art. 25 ust. 10), jak i inne instytucje (art. 120 ust. 1 i 2), należałoby rozważyć rozszerzenie kręgu pracowników socjalnych uprawnionych do zawierania kontraktu socjalnego. W szczególności proponowane rozwiązanie mogłoby zostać wprowadzone w stosunku do pracowników socjalnych zatrudnianych w powiatowych urzędach pracy, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, zakładach karnych – a więc w tego typu instytucjach, w których wykonywane są m.in. zadania w zakresie pomocy społecznej w stosunku do osób objętych zakresem działania tych jednostek organizacyjnych. Proponowana zmiana w stosunku do jednostek organizacyjnych właściwych w sprawach zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu wydaje się pilna także z uwagi na dokonaną ostatnio zmianę art. 108 ust. 2 ustawy<sup>16</sup> i nową regulację dotyczącą zawierania kontraktu socjalnego z bezrobotnymi zaliczonymi do kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 108 ust. 2)<sup>17</sup>.

Kolejna kwestia dotyczy statusu osoby pracownika socjalnego jako strony zawierającej umowę. Dopóki kompetencja zawarcia kontraktu przyznana była ośrodkowi pomocy społecznej, pracownik socjalny, zawierając kontrakt socjalny mógł działać z upoważnienia udzielonego mu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej jako osoby upoważnionej do reprezentowania tej jednostki organizacyjnej na zewnątrz. Inaczej jest w sytuacji, gdy nastąpiło przeniesienie uprawnień bezpośrednio na osobę pracownika socjalnego. Pracownik socjalny, zawierając umowę o nazwie kontrakt socjalny, dokonuje tej

<sup>15</sup> Patrz art. 108 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 31.10.2005 r.

<sup>16</sup> Zmiana art. 108 ust. 2 nastąpiła z dniem 1.02.2009 r. na podstawie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

<sup>17</sup> Dotyczy bezrobotnych, o których mowa w art. 49 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).

czynności niejako osoba prywatna w ramach własnej zdolności do czynności prawnych. Czyni to jako pracownik samorządowy działający z upoważnienia wynikającego z mocy ustawy i – jak można przyjąć – w ramach swoich obowiązków służbowych (art. 119 pkt. 1). Rozwiązanie takie z woli ustawodawcy jest obowiązujące, aczkolwiek zdaje się pozostawać w pewnej kolizji z innymi rozwiązaniami dotyczącymi upoważnienia pracownika samorządowego do dokonywania niektórych czynności prawnych. Przykładem takiej regulacji jest możliwość upoważnienia przez starostę wyłącznie kierownika powiatowego centrum rodziny, a nie innych pracowników centrum, do zawierania i rozwiązywania umów cywilnoprawnych z rodziną zastępczą w sprawie powierzenia dziecka<sup>18</sup>.

Podejmując próbę określenia przedmiotu rozważanego stosunku prawnego (zarazem przedmiotu umowy), należy przede wszystkim zwrócić uwagę na ścisły związek tego elementu z treścią praw i obowiązków podmiotów zawierających, a następnie wykonujących kontrakt socjalny. Treść praw i obowiązków wyznaczana jest poprzez cel wskazany wyraźnie przez ustawodawcę. Kontrakt socjalny może być zawarty, jak określa to art. 108 ust. 1 ustawy, „w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej”. Chodzi tutaj, jak wynika to z dalszej treści wskazanego przepisu, o współdziałanie pracownika socjalnego z tą osobą lub rodziną. Tym samym, współdziałanie (które ma dopiero nastąpić – uwaga J.Z.Sz) stanowiące swego rodzaju „punkt odniesienia” dla praw i obowiązków określonych umową może być traktowane jako przedmiot stosunku prawnego (umowy). Ustalenie praw i obowiązków stron kontraktu nie podlega swobodnemu określeniu. Dzieje się tak dlatego, że kontrakt socjalny, jaki może zawrzeć pracownik socjalny, musi odpowiadać wzorcowi kontraktu określonego w rozporządzeniu. Znaczenie powyższego Rozporządzenia dla określenia rodzaju oraz zakresu praw i obowiązków ustaleń w sprawie zasad obowiązujących przy korzystaniu z praw, a także reguł, jakie należy dotrzymać przy wykonywaniu obowiązków itd. ma podstawowe znaczenie. Wprowadzie wzór pozostawia nieco „luzu” przy określaniu celu głównego i celów szczegółowych, a także działań, jakie obie strony podejmą dla osiągnięcia tychże celów. Taki sposób regulacji prawnej w znacznym stopniu ogranicza swobodę osób i rodzin, z którymi zawierany jest kontrakt socjalny i sprawia, że osoby te mogą jedynie przystąpić do umowy, której treść została już wcześniej ustalona. Tak więc zawierana umowa ma charakter umowy adhezyjnej. Chociaż – jak już wspomniano – wzór dopuszcza pewną swobodę przy

---

<sup>18</sup> Zob. art. 112 ust. 6.

określeniu celu głównego i celów szczegółowych oraz działań zmierzających do osiągnięcia tychże celów, niemniej, w pozostałym zakresie treść stosunku prawnego wynikającego z umowy jest kształtowana nie przez konsensus lecz przez jednostronne ustalenia określone w ramach wzoru. Co więcej, omawiany wzór nie jest ustalony bezpośrednio przez jedną ze stron umowy, a więc nie spełnia on wymagań określonych dla wzorców umownych w Kodeksie cywilnym<sup>19</sup>. Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że wzór określony został w Rozporządzeniu jest on źródłem prawa pozytywnego.

Przy analizie kontraktu socjalnego istotne są ustalenia w sprawie zasad odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań przyjętych przez strony. Równie ważna jest kwestia rozstrzygania sporów, jakie mogą powstać w związku z wykonywaniem postanowień tej umowy. Regulacja dotycząca zasad i zakresu odpowiedzialności uregulowana została w ustawie jednostronnie (art. 11 ust. 2), gdyż określona jest ona tylko dla osoby lub rodziny, natomiast brak regulacji dotyczącej odpowiedzialności pracownika socjalnego. Powyższe rozwiązanie jest niewłaściwe, gdyż w tej części narusza zasadę równości stron umowy. Wprowadzając sankcję w postaci możliwości ograniczenia lub odmowy przyznania świadczeń, przewidziano ją m.in. w przypadku odmowy zawarcia przez osobę lub rodzinę kontraktu socjalnego, a także niedotrzymywania jego postanowień. Sposób wskazania tej sankcji nie jest wyraźny. Ograniczenie się do zawarcia w kontrakcie klauzuli o „zapoznaniu osoby lub rodziny będącej stroną umowy z treścią art. 11 ust. 2 Ustawy”<sup>20</sup> nie jest wystarczające i winno być zmienione tak, aby beneficjent miał pełną wiedzę o skutkach niewykonania lub nienależytego wykonania swoich zobowiązań. Regulacja, która mogłaby być uznana za dotyczącą rozstrzygania sporów zawarta jest we wzorze kontraktu socjalnego. Zgodnie z nią, „w przypadku braku możliwości wynegocjowania kontraktu socjalnego stronom przysługuje prawo do wystąpienia do kierownika ośrodka pomocy społecznej o rozstrzygnięcie kwestii spornych”<sup>21</sup>. Powyższy zapis jest niejasny, jeśli chodzi o przesłankę wystąpienia o rozstrzygnięcie sporu, ponieważ nie wiadomo, czy dotyczy sytuacji mającej miejsce w trakcie negocjacji przed zawarciem kontraktu, czy też o spory, jakie mogą zaistnieć po zawarciu kontraktu w sprawach związanych z jego wykonaniem. Nie wiadomo

---

<sup>19</sup> Zob. art. 384–385 Kodeksu pracy.

<sup>20</sup> Powyższa klauzula została zawarta w części I pkt. VIII oraz w części II pkt. V wzoru kontraktu socjalnego (załącznik do Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego).

<sup>21</sup> Powyższa klauzula została zawarta w części I pkt. IV oraz w części II pkt. II wzoru kontraktu socjalnego (załącznik do Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego).



także, czy kierownik ośrodka pomocy społecznej, rozstrzygając spór, działa w tych przypadkach jako jedyna instancja, czy też jego rozstrzygnięcia poddane są kontroli odwoławczej i sądowej. Ustawa nie określa także formy, jaka winna być zastosowana przy rozstrzygnięciu sporu. Ograniczenie rozpatrywania konfliktów wyłącznie do postępowania wyjaśniającego (być może mającego charakter zbliżony do postępowania polubownego – uwaga J.Z.Sz) wydaje się nie tylko niewystarczające. Jest też niezgodne z zasadami rozpatrywania sporów obowiązującymi zarówno w sprawach administracyjnych, jak i cywilnych, w tym – w sprawach wynikających ze stosunku pracy. Przede wszystkim jednak przyjęte rozwiązanie narusza konstytucyjne środki ochrony wolności i praw, a w szczególności prawo do sądu oraz prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji<sup>22</sup>.

Ostatnie zmiany wprowadzone do ustawy o pomocy społecznej<sup>23</sup> objęły także regulację dotyczącą kontraktu socjalnego zawartą w art. 108. Zmiana ta dotyczy kwestii nowych dotychczas nieregulowanych, a są to:

1. wyznaczenie działań, które powinny być przewidziane do realizacji w ramach kontraktu zawieranego z osobą bezrobotną oraz ustalenie podstawy do zawarcia takiego kontraktu. Kontrakt zawierany z osobą bezrobotną pozostającą w szczególnej sytuacji na rynku pracy winien uwzględniać działania na rzecz wzmocnienia jej aktywności zawodowej. Podstawą do podpisania takiego kontraktu jest skierowanie wydane osobie bezrobotnej przez powiatowy urząd pracy;

2. rozszerzenie kręgu beneficjentów pomocy społecznej uprawnionych do świadczenia w postaci opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne. Obecnie składka ta będzie też opłacana za osoby, które zawrą kontrakt socjalny.

Projektowane są również nowe regulacje prawne wprowadzające zmiany nie tylko w zakresie pomocy społecznej, ale stanowiące wręcz nowe ujęcie planowania i realizacji polityki społecznej. Prace z tym związane zostały przez administrację rządową zakończone przesłaniem do Sejmu projektu ustawy normującej powyższe zadania<sup>24</sup>. Projektowana ustawa ma określić zasady planowania, realizacji i oceny polityki społecznej prowadzonej w ramach polityki rozwoju oraz w ramach przedsięwzięć Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i integracji społecznej, w tym podmioty realizujące tę politykę. Polityka społeczna ma być realizowana przez polityki

<sup>22</sup> Zob. art. 77 ust. 2 i 78 Konstytucji RP.

<sup>23</sup> Zmiany te nastąpiły z dniem 1.02.2009 r. na podstawie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

<sup>24</sup> Ustawa o zasadach planowania i realizacji polityki społecznej – projekt ustawy z 16 stycznia 2008 r. Sejm IV kadencji, Nr druku 665.

szczegółowe, łącznie z polityką zabezpieczenia społecznego i polityką rodziny. Ta ostatnia ma obejmować sprawy z działu administracji rządowej „sprawy rodziny”, w szczególności działania na rzecz rozwoju, wsparcia i ochrony rodziny oraz przeciwdziałania patologiom i dyskryminacji w rodzinie. Projektowana ustawa wprowadza także szereg zmian do ustawy o pomocy społecznej, m.in. dotyczące kontraktu socjalnego, a więc regulacji objętej obecnie przepisami art. 11 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 108 ustawy według projektu:

1. odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymywania jego postanowień stanowi kwalifikowaną postać braku współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej. Powyższe działania beneficjenta pomocy społecznej, a zarazem strony kontraktu socjalnego stanowią jedną z wymienionych w projekcie postaci braku współdziałania. Katalog zachowań uznanych w projekcie za przejaw braku współdziałania jest otwarty;

2. praca socjalna będzie mogła być prowadzona nie tylko w oparciu o kontrakt socjalny, ale także indywidualne programy wychodzenia z bezrobocia, usamodzielnienia, integracji oraz program aktywności lokalnej;

3. kontrakt socjalny będzie mógł zawierać instrumenty aktywnej integracji, o których mowa w przepisach o zasadach planowania i realizacji polityki społecznej;

4. zastosowane w ramach kontraktu socjalnego instrumenty aktywnej integracji mogą być współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Kontrakt socjalny ma formę umowy. Dlatego też analizując owe narzędzie, należy na koniec rozważań zająć stanowisko w sprawie charakteru prawnego owej umowy. W szczególności należy ustalić, czy umowa ta powinna być zaliczana do umów cywilnych, czy jest to inny rodzaj umowy. W poglądach doktryny kwestia ta nie została jednoznacznie wyjaśniona. I. Sierpowska<sup>25</sup> pomija tę kwestię, stwierdzając jedynie, iż ustawa nie zawiera wskazań dotyczących charakteru prawnego umowy, jak też nie ma wzmianki o odpowiednim stosowaniu kodeksu cywilnego ani o rozstrzygnięciu wynikłych z niej sporów. J. Jończyk z kolei, omawiając formy realizacji pomocy społecznej wymienia wśród nich umowy. Charakteryzując powyższą formę działania, wyraźnie odróżnia umowę cywilnoprawną zawieraną przez starostę z rodziną, która będzie pełniła funkcję zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej<sup>26</sup> od innych umów, stwierdzając, iż umowy te nie są zleceniem w rozumieniu Ko-

---

<sup>25</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy społeczne...*, s. 147-148.

<sup>26</sup> Zob. art. 75 ust. 2 Ustawy.

deksu cywilnego. Część z nich to mające odrębny charakter umowy zawierane ze świadczeniobiorcami, a wśród nich umowa – kontrakt socjalny<sup>27</sup>. W dalszej części rozważań J. Jończyk, przedstawiając stanowiska prezentowane w teorii prawa zabezpieczenia społecznego, podkreśla znaczenie tych umów dla relacji, jakie występują przy realizacji świadczeń pomocy społecznej, zachodzących pomiędzy podmiotami ją organizującymi a świadczeniobiorcami. Umowy są formą wykorzystywaną dla nowej konstrukcji prawnej świadczenia określanej jako zobowiązaniowa przesłanka (warunek) pomocy społecznej. W tym przypadku beneficjent pomocy społecznej przyjmuje pewne zobowiązania, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie wpływa na sposób i zakres udzielania świadczeń pomocy społecznej<sup>28</sup>.

Przedstawione wyżej stanowiska doktryny, a także dotychczasowe rozważania dotyczące kontraktu socjalnego pozwalają przyjąć, że kontrakt socjalny, a ściślej – umowa tak określana w art. 6 pkt. 6 ustawy stanowi formę działania administracji, a zarazem nie jest umową cywilnoprawną. Zachodzi więc potrzeba wprowadzenia innego rozwiązania. Według stanowiska zajętego w literaturze przez wielu autorów, m.in. A. Błasia<sup>29</sup>, można wyróżnić dwa typy umów kwalifikowanych jako forma działania administracji: umowy cywilnoprawne oraz umowy administracyjnoprawne (publicznoprawne). Na takie formy działania, które można zakwalifikować do kategorii umów administracyjnych wskazuje m.in. J. Filipek<sup>30</sup> oraz S. Biernat<sup>31</sup>. W związku z tym, autor niniejszego opracowania uważa, że umowa pod nazwą „kontrakt socjalny” ma charakter umowy administracyjnej i stanowi formę działania wykorzystywaną przez administrację pomocy społecznej przy realizacji jej zadań. Autor uważa też, iż do takiej formy działania zaliczyć można inne narzędzia stosowane w pomocy społecznej, których cele zbliżone są do celów wyznaczonych do osiągnięcia poprzez kontrakt socjalny. W szczególności dotyczy to indywidualnych programów szczegółowo określających współpracę podmiotów udzielających pomoc z niektórymi beneficjentami pomocy społecznej. W obecnym stanie prawnym do tej kategorii należą: indywidualny program wychodzenia z bezrobocia (art. 49 ust. 1), indywidualny program usamodzielnienia (art. 88 ust. 6), a także indywidualny program integracji cudzoziemca (art. 93 ust. 1).

---

<sup>27</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 331–333.

<sup>28</sup> Wg L. B. Rawlings, *A New Approach to Social Assistance*, 2005 (za: J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego...*, s. 331).

<sup>29</sup> A. Błasiak, *Prawne formy działania administracji publicznej...*, s. 320–323. Zob. też podana tam literatura dotycząca problematyki prawnych form działania administracji.

<sup>30</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 102.

<sup>31</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 123.

Z powodu braku w niniejszym opracowaniu możliwości szerszej analizy zagadnień ogólnych odnoszących się do umowy administracyjnej, autor uważa za usprawiedliwione jedynie wskazanie cech kontraktu socjalnego jako umowy administracyjnej. W tym zakresie, uwzględniając stanowisko prezentowane w literaturze<sup>32</sup> w sprawie cech umów administracyjnych, zauważyć należy, że:

1. kontrakt socjalny jest narzędziem wykorzystywanym w działaniach administracji publicznej realizującej zadania w zakresie pomocy społecznej. W związku z tym kontrakt socjalny regulowany jest przepisami prawa administracyjnego. Odnosi się to zarówno do regulacji dotyczącej kontraktu socjalnego jako narzędzia prawnego, w oparciu o które może być prowadzona praca socjalna, jak i regulacji zasad i trybu zawierania takiego kontraktu;

2. zawieranie kontraktu socjalnego związane jest zarówno z realizowaniem zadań pomocy społecznej, a w szczególności zadania, jakim jest praca socjalna, jak i wykonywaniem przez beneficjentów pomocy społecznej prawnego, przy korzystaniu z pomocy społecznej obowiązku współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej;

3. stroną umowy, która na mocy prawa upoważniona jest do zawarcia kontraktu socjalnego w celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie jest organ administracyjny, ale pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej;

4. pracownik socjalny jako pracownik samorządowej jednostki organizacyjnej, za pomocą której właściwy miejscowo i rzeczowo organ administracji samorządowej organizuje pomoc społeczną, zawierając kontrakt socjalny i kontrolując jego realizację wykonuje swoje ustawowo wyznaczone zadania służbowe;

5. dochowanie postanowień kontraktu socjalnego przez beneficjenta pomocy społecznej zagwarantowane jest środkami administracyjnymi. Spośród nich ustawa wprost i wyraźnie określa następujące środki – możliwość odmowy przyznania świadczenia, uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymanie świadczeń pieniężnych. Stosowanie tych środków może w praktyce powodować trudności, wtedy gdy kontrakt nie przewiduje przyznania beneficjentowi świadczeń wskazanych w ustawie, a jedynie inne działania;

---

<sup>32</sup> Szczegółową charakterystykę uregulowania umowy administracyjnej w prawie niemieckim przeprowadził Z. Cieślík w *Umowa administracyjna w państwie prawa...* Zob. też A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej...*, s. 321–323.

6. dochowanie postanowień kontraktu socjalnego przez pracownika socjalnego nie jest zagwarantowane, a przynajmniej gwarancja w tym zakresie nie jest określona zarówno w ustawie, jak i we wzorze kontraktu socjalnego ustalonego rozporządzeniem. W tej sytuacji można przyjąć, iż niewykonanie lub nienależyte wykonanie działań ustalonych dla pracownika socjalnego oceniane winno być z punktu widzenia przepisów regulujących obowiązki pracownika, określone szczegółowo w art. 119 ustawy, a w sposób ogólny w przepisach Kodeksu pracy i zabezpieczone możliwością zastosowania sankcji przewidzianych dla takich przypadków;

7. w ustawie jak i w rozporządzeniu nie określono, o jaką sytuację dokładnie chodzi, gdy mowa jest o braku możliwości wynegocjowania kontraktu socjalnego. Nie wiadomo zatem, czy dotyczy to kwestii wynikłych przy zawieraniu umowy, czy tylko – lub także – przy negocjacjach dotyczących jej wykonywania. Nie określono zasad i trybu postępowania w tym zakresie poza wskazaniem – i to w załączniku do rozporządzenia, a nie w ustawie – iż kwestie sporne winien rozstrzygać kierownik ośrodka pomocy społecznej. Jednocześnie z uwagi na charakter kontraktu socjalnego (umowa administracyjna) wyłączona została możliwość rozpatrywania sporów wynikających z takiej umowy przez sądy powszechne. W tym stanie rzeczy, uwzględniając, że kierownik ośrodka pomocy społecznej nie posiada obecnie ustawowego upoważnienia do działania w tych sprawach, niezbędne jest dokonanie odpowiedniej zmiany ustawy w sposób pozwalający na prawidłową regulację tej kwestii. Dokonując postulowanej zmiany ustawy, rozstrzygnąć należy, czy zadaniem kierownika ośrodka pomocy społecznej powinna być mediacja, czy też utrzymanie stanu istniejącego, to jest uprawnienia do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia kwestii spornych. W tym przypadku konieczne jest poddanie tych rozstrzygnięć kontroli odwoławczej sprawowanej przez samorządowe kolegia odwoławcze, względnie – wprowadzenie możliwości rozpatrywania kwestii spornych przez sądy administracyjne.

Należy wyrazić nadzieję, że uwzględnienie powyższych postulatów pozwoli na lepsze wykorzystanie umowy – kontraktu socjalnego dla realizacji zadań pomocy społecznej, a pośrednio – dla bardziej korzystnego kształtowania jakości życia rodzin.

## BIBLIOGRAFIA

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1994.

Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. 4, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 1998.

Cieślik Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2004.

Filipek J., *Stosunek administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, t. CLXXXVII, *Prace Prawnicze*, z. 34, Kraków 1968.

Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2006.

Rawlings L. B., *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, „International Social Security Review” 2005, April–September.

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.

Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2006.

Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. z 17 czerwca 2008).

Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.