

Received: 22.02.2021
Accepted: 3.05.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 331-347
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6136
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Wiesław Koczur*
Nr ORCID: 0000-0003-2916-532X

PRACOWNICY SOCJALNI
W POLSKIM SYSTEMIE POMOCY SPOŁECZNEJ.
KILKA UWAG W KONTEKŚCIE EWOLUCJI SYSTEMU
SOCIAL WORKERS IN THE POLISH SOCIAL ASSISTANCE
SYSTEM. A FEW REMARKS IN THE CONTEXT
OF THE EVOLUTION OF THE SYSTEM

Streszczenie: W niniejszym artykule ukazano – w kontekście ewolucji polskiego systemu publicznej pomocy społecznej – genezę i kształtowanie się kadr owego systemu, ze szczególnym uwzględnieniem miejsca i roli w tym systemie pracowników socjalnych. Zwrócono uwagę na kierunek ewolucji kadr polskiego systemu pomocy społecznej: od działalności honorowej opiekunów społecznych w czasach II Rzeczypospolitej, przez mieszany model etatowych opiekunów społecznych (a następnie pracowników socjalnych) wspieranych przez sieć społecznie działających terenowych opiekunów społecznych w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, po profesjonalną służbę społeczną, wykonującą regulowany zawód pracownika socjalnego w czasach współczesnych. Wskazano także, jak postrzegano społecznie pracowników socjalnych w różnych okresach ewolucji systemu pomocy społecznej i jak oceniano regulacje ich statusu prawnego.

Słowa kluczowe: opieka społeczna, pomoc społeczna, pracownicy socjalni, zabezpieczenie społeczne

Summary: This article presents – in the context of the evolution of the Polish public social assistance system – the genesis and shaping of the personnel of this system, with particular emphasis on the place and role of social workers in this system. Attention was drawn to the direction of the evolution of the personnel of the Polish social assistance system: from the honorary activities of social workers in the times of the Second Polish Republic (1918-1939), through a mixed model of full-time social workers supported by a network of socially active local social workers in the times of the Polish People's Republic, to professional social service, performing the regulated profession of a social worker in modern times. It also indicated how social workers were perceived in different periods of the evolution of the social welfare system and how the regulations of their legal status were assessed.

Keywords: social assistance, social workers, social security

* dr hab., prof. UE; Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: wieslaw.koczur@ue.katowice.pl

WSTĘP

Pomoc społeczna, zwana pierwotnie opieką społeczną, jest najstarszą (o wielowiekowych tradycjach filantropijno-charytatywnych¹) dziedziną polityki społecznej, uznawaną współcześnie w wielu krajach za jeden z podstawowych elementów systemu zabezpieczenia społecznego². W piśmiennictwie z zakresu polityki społecznej postrzega się ją jako instytucję, za pomocą której organy administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego realizują nieekwiwalentne świadczenia na rzecz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie przezwyciężyć, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia³. Zgodnie z obowiązującym obecnie stanem prawnym pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych i wielodzietnych, braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej⁴.

W literaturze przedmiotu za najważniejsze cele współczesnej pomocy społecznej uznaje się: umożliwienie osobom i rodzinom bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka, zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych, doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem, zapobieganie sytuacjom powodującym niemożność przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, umacnianie rodziny⁵. Jak trafnie zauważa H. Szurgacz, pomoc społeczna pełni rolę elemen-

¹ Por. szerzej: J. Łopato, *Rodowód pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1982, nr 4, s. 19-21; J. Radwan-Prąglowski, K. Frysztacki, *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi: od filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Warszawa 1996; E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001; F. Dal Passo, *Storia dell'Assistenza. Nascita, evoluzione e futuro del Welfare State*, Roma 2015, s. 2-31.

² Por. szerzej: W. Koczur, *Zabezpieczenie społeczne. Zarys problematyki*, Katowice 2012, s. 138 i n. Fakt, iż przynależność pomocy społecznej do zabezpieczenia społecznego bywa w niektórych krajach kwestionowana, wynika z wąskiego ujęcia pojęcia „zabezpieczenie społeczne” zarówno w ustawodawstwach tych państw, jak i w dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Por. G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 37 i n.; zob. też np. J.J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, R. Ruellan, *Droit de la sécurité sociale*, Paris 2005, s. 47 i n.; F. del Giudice, F. Mariani, M. Solombrino, *Legislazione e previdenza sociale*, Napoli 2008, s. 7 i n.

³ Mówi się więc o zasadzie subsydiarności pomocy społecznej w stosunku do: 1) własnych możliwości jednostki lub rodziny, 2) w stosunku do innych systemów świadczeniowych, oraz 3) w stosunku do obowiązków opieki spoczywających wobec jednostki na osobach trzecich. Por. szerzej: K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009; zob. też W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 22 i n.

⁴ Por. art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 187, z późn. zm.). Na temat ewolucji ryzyka socjalnego w polskim systemie pomocy społecznej zob. H. Szurgacz, *Ryzyko w pomocy społecznej (od ryzyka ubóstwa do ryzyka trudnej sytuacji życiowej)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXXIII, s. 103-116.

⁵ Por. C. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001, s. 21 i n.; W. Koczur, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa 2002, s. 149 i n.; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 61; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011,

tu domykającego system urządzeń ochronnych zabezpieczenia społecznego, uzupełniając rozwiązania socjalne realizowane w ramach innych jego subsystemów lub jej zastępując. Jednocześnie dokonuje niejako wstępnego rozpoznania nowych potrzeb ludzkich, inicjuje sposoby ich zaspokajania i przygotowuje grunt pod nowe, bardziej doskonale rozwiązania organizacyjnoprawne⁶.

Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Zgodnie z art. 6 pkt 5 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są: regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, centra usług społecznych (w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁷), domy pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodki wsparcia oraz ośrodki interwencji kryzysowej⁸. Bezpośrednimi wykonawcami zadań z zakresu pomocy społecznej są jednak pracownicy socjalni, których miejsce i rola w systemie pomocy społecznej oraz status prawny zmieniały się wraz ze zmianami, jakim w ciągu ostatniego wieku, a dokładnie 98 lat poddano polski system pomocy społecznej.

1. OPIEKUNOWIE SPOŁECZNI W II RP

Jednym z najważniejszych zadań w zakresie polityki społecznej odrodzonego w 1918 r. państwa polskiego było ujednoczenie rozwiązań w sferze pomocy (opieki) społecznej, realizowanych dotychczas na ziemiach będących pod zaborami austriackim, pruskim i rosyjskim w sposób zróżnicowany, tak pod względem organizacyjno – finansowym, zakresu podmiotowego, jak i zasad udzielania pomocy (wsparcia)⁹. Zwieńczeniem prac koncepcyjnych i projektowych podjętych w tym zakresie w marcu 1921 r. stanowiło uchwalenie w dniu 16 sierpnia 1923 r. ustawy o opiece społecznej¹⁰, która weszła w życie z dniem 21 marca 1924 r. Odnotować przy tym należy, iż wbrew pierwotnym założeniom, przepisy wskazanej ustawy nie obowiązywały jednak w okresie II RP na terytorium całego kraju, albowiem ustawą z 25 lipca 1924 r. zawieszono moc obowiązującą ustawy o pomocy społecznej w województwach poznańskim i pomorskim¹¹. Także w województwie śląskim opiekę społeczną regulowały przepisy odrębne,

s. 42 i n.; R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 299.

⁶ Por. H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 20.

⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1818.

⁸ Na temat statusu prawnego wskazanych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz zakresu ich działania zob. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 93 i n.; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 224 i n.; M. Miemieć, *Centrum usług społecznych jako forma organizacyjna administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX/1, s. 501-514.

⁹ Por. szerzej: D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2006, s. 51 i n.

¹⁰ Dz.U. RP z 1923 r., nr 92, poz. 726, z późn. zm.

¹¹ Zob. ustawa z 25 lipca 1924 r. o zawieszeniu mocy obowiązującej ustawy z 6 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej w województwach poznańskim i pomorskim (Dz.U. RP z 1924 r., nr 73, poz. 716).

co wynikało z postanowień Ustawy Konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego¹², zgodnie z którą ustawodawstwo o opiece społecznej zastrzeżono dla Sejmu Śląskiego¹³. Tak więc ustawa o opiece społecznej obowiązywała w okresie II RP tak naprawdę tylko w województwach centralnych, wschodnich i południowych. Na mocy jej przepisów ustanowiono publiczny system opieki społecznej oparty na dwóch fundamentalnych zasadach: obowiązkowości i powszechności świadczeń dla osób wymagających publicznej troski, oraz określenie jako jednego z jej celów zapobiegania sytuacjom, które mogą prowadzić do konieczności uruchomienia rozwiązań systemu opieki społecznej¹⁴. W ustawie określono zakres podmiotowy opieki społecznej¹⁵ oraz wskazano środki zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych podopiecznych omawianego systemu świadczeniowego¹⁶.

Obowiązek sprawowania opieki społecznej spoczywał na związkach komunalnych, przede wszystkim na gminach wiejskich i miejskich, którym powierzono obowiązek realizacji opieki pozazakładowej; zakładowej zaś o tyle, o ile pozwalały na to fundusze danej gminy. Powiatowe związki komunalne miały za zadanie organizowanie i prowadzenie zakładów opieki nad matką i dzieckiem, sierotami, osobami starszymi i niezdolnymi do pracy, zaś wojewódzkie związki komunalne zobowiązane zostały do prowadzenia zakładów dla dzieci i dorosłych wymagających opieki specjalistycznej¹⁷. W celu zapewnienia należytego wykonywania zadań w zakresie omawianego systemu świadczeniowego ustanowiono specjalne komunalne organy opieki społecznej, do których zaliczono: 1) komisje opieki społecznej – gminne, powiatowe i wojewódzkie, które wraz z władzami samorządowymi organizowały i koordynowały działania w zakresie opieki społecznej na danym terenie, oraz 2) funkcjonujących na poziomie gminy opiekunów społecznych¹⁸, do

¹² Dz.U. RP z 1920 r., nr 73, poz. 497.

¹³ Por. J. Wengierow, *O prawie niezunifikowanym w zakresie resortu opieki społecznej*, „Gazeta Administracji” 1938, nr 10, s. 635 i n.; zob. też S. Grocholski, E. Chwalewik, *Opieka społeczna w województwie śląskim. Zbiór ustaw i rozporządzeń z wyjaśnieniami*, Warszawa 1931.

¹⁴ Por. W. Koczur, *Zabezpieczenie społeczne...*, s. 139; D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 71; J. Szumlicz, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987, s. 12 i n.

¹⁵ Zgodnie z art. 2 ustawy o opiece społecznej opieka ta obejmowała w szczególności: 1) opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi, opuszczonymi oraz zagrożonymi przez wpływ złego otoczenia; 2) ochronę macierzyństwa; 3) opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo i w ogóle nad niezdolnymi do pracy; 4) opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i szczególnie ciężko poszkodowanymi; 5) opiekę nad więźniami po odbyciu kary; 6) walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem; 7) pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z nimi.

¹⁶ Opieka społeczna polegała na dostarczeniu: a) koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży i obuwia; b) odpowiedniego pomieszczenia z opałem i światłem; c) pomocy w nabywaniu niezbędnych narzędzi pracy zawodowej, pomocy w dziedzinie higieniczno-sanitarnej; d) pomocy w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy. Ponadto za niezbędne potrzeby życiowe uważano u dzieci staranie o religijno-moralne, umysłowe i fizyczne ich wychowanie, zaś u młodocianych – pomoc w przygotowaniu do pracy zawodowej. Do świadczeń opieki społecznej zaliczano także w określonych sytuacjach obowiązek sprawienia pogrzebu. Por. art. 3 ustawy o opiece społecznej. Jak stwierdza I. Sierpowska (*Prawo pomocy społecznej...*, s. 17), wskazane rodzaje świadczeń opieki społecznej miały zabezpieczyć podstawową egzystencję oraz przeciwdziałać zagrożeniu bytu człowieka. Były one przyznawane w niezbędnym zakresie, tak aby zapewnić jedynie warunki bytowe na poziomie minimum biologicznego.

¹⁷ Generalnego rozgraniczenia obowiązków opiekuńczych gmin, powiatów, województw i państwa dokonano w art. 5 ustawy o opiece społecznej, zaś uszczegółowienie tej materii zawierało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 r. o rozgraniczeniu obowiązków opiekuńczych związków komunalnych (Dz.U. RP z 1928 r., nr 26, poz. 232, z późn. zm.).

¹⁸ Por. art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej (Dz.U. RP z 1928 r., nr 29, poz. 267).

obowiązków których należało: a) współdziałanie z organami gminnymi w zakresie wykonywania zadań opieki społecznej; b) czuwanie, by osobom potrzebującym wsparcia opieka udzielana była w granicach obowiązujących przepisów; c) badanie z własnej inicjatywy lub na żądanie zarządu gminy osobistych i majątkowych stosunków osób korzystających lub mających korzystać z opieki społecznej, dla ustalenia ich prawa do opieki oraz rodzaju i rozmiarów niezbędnej pomocy; d) udzielanie w nagłych wypadkach pomocy doraźnej ze środków na ten cel przez gminę przeznaczonych i w sposób przez nią ustalony; e) komunikowanie zarządowi gminy swoich spostrzeżeń i wniosków oraz składanie gminnej komisji opieki społecznej przynajmniej raz w roku sprawozdania z działalności; f) wykonywanie czynności określonych osobnymi przepisami¹⁹.

Jak zauważa J. Krzyszkowski, powołanie instytucji opiekuna społecznego, pełniącego rolę pośrednika między urzędem gminy a osobami potrzebującymi wsparcia (opieki), rozpoznającego ich potrzeby i racjonalizującego udzielanie pomocy, miało uspołecznic i usprawnić opiekę społeczną na szczeblu lokalnym²⁰.

Zgodnie z art. 2 przywołanego wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej w każdej gminie powinien być ustanowiony co najmniej jeden opiekun społeczny. Wyboru opiekunów społecznych, na okres trzyletni (z możliwością ponownego wyboru), dokonywała na wniosek gminnej komisji opieki społecznej rada gminy (miasta), spośród osób posiadających prawo wybieralności do owej rady i zamieszkujących w danej gminie (mieście) co najmniej od roku. Na opiekunów społecznych nie mogli być wybierani pozostający w służbie czynnej wojskowi oraz funkcjonariusze policji państwowej. Jak stanowił art. 8 przedmiotowego rozporządzenia, stanowisko opiekuna społecznego było honorowe i bezpłatne²¹. Odnotować jednak należy, iż opiekunowie społeczni przy pełnieniu swoich obowiązków korzystali z ochrony prawnej przysługującej urzędnikom państwowym, zaś państwowe władze cywilne oraz władze samorządowe obowiązane były do udzielania im koniecznej pomocy w zakresie ich czynności. Choć z instytucją opiekuna społecznego wiązano w systemie opieki społecznej II RP duże nadzieje, to społeczny charakter tej funkcji, brak profesjonalnego przygotowania pełniących ją osób do realizacji powierzonych zadań oraz permanentne niedofinansowanie systemu opieki społecznej i ograniczone w związku z tym możliwości działania opiekunów społecznych powodowały, iż skuteczność realizowanej przez nich opieki społecznej oceniano generalnie raczej krytycznie²².

¹⁹ Por. art. 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej; zob. też rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobu wykonywania przez nich obowiązków (Dz.U. RP z 1929 r., nr 30, poz. 291).

²⁰ Por. J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005, s. 52.

²¹ Opiekunom społecznym przysługiwał jedynie z funduszy gminnych zwrot koniecznych wydatków, poniesionych w związku z wykonywaniem swoich czynności.

²² Por. np. J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 10, s. 4 i n.; zob. też P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013, s. 220; K. Chaczko, „Polska w soczewce”. *Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 358; M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej – wprowadzenie do tekstów źródłowych*, „Praca Socjalna” 2019, nr 4, s. 17 i n.

2. KADRY SYSTEMU PUBLICZNEJ POMOCY SPOŁECZNEJ W LATACH 1945-1989

W okresie tym pomoc społeczna w Polsce, wciąż nazywana jeszcze opieką społeczną, przechodziła burzliwe koleje losu. Wybitny badacz przedmiotowej materii Jan Łopato wyróżnia w powojennym procesie ewolucji publicznej pomocy społecznej w naszym kraju cztery następujące etapy: 1) etap ratownictwa (od zakończenia wojny do 1947 r.); 2) etap regresu (lata 1948-1956); 3) etap odbudowy i deetatyzacji (lata 1957-1972); oraz 4) etap profesjonalizacji i dekoncentracji (od 1973 r.)²³.

Zapoczątkowany wraz z zakończeniem II wojny światowej etap ratownictwa charakteryzowało w zakresie działań pomocowych nawiązywanie do rozwiązań przedwojennych, przy czym obok instytucji państwowych ratownictwo w postaci dożywiania, zaopatrywania w odzież, organizowania noclegowni i schronisk prowadziły także reaktywowane przedwojenne organizacje społeczne (świeckie i religijne), których aktywność pozwalała na sprawniejsze niesienie wsparcia osobom potrzebującym, których liczba uniemożliwiała państwu wyłączność działań w tym zakresie²⁴. W omawianym okresie nie kwestionowano jeszcze potrzeby funkcjonowania systemu opieki społecznej, co więcej, podkreślano konieczność jej istnienia nawet po wprowadzeniu nowych rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego. Dobitnym wyrazem nawiązywania w owym czasie do tradycji przedwojennej było potwierdzenie utrzymania w mocy przepisów ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej²⁵. Dokonano tego dekretem z mocą ustawy Rady Ministrów z dnia 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej²⁶, który jednocześnie rozszerzył zakres przedmiotowy tego systemu o świadczenia opieki lekarskiej. Niestety, w kolejnych latach (1948-1956), określanych w piśmiennictwie okresem regresu, zmieniło się radykalnie podejście do systemu opieki społecznej, który z powodów doktrynalnych zaczęto uważać w dotychczasowej postaci za relikwyt dawnej, kapitalistycznej Polski. Dominowało w owym czasie przekonanie, iż nowy, socjalistyczny ustrój, zapewniając wszystkim obywatelom pracę, ograniczy istotnie potrzeby korzystania z opieki społecznej, która powinna zapewniać wsparcie wyłącznie osobom całkowicie i trwale niezdolnym do pracy (osoby w podeszłym wieku, osoby niepełnosprawne, inwalidzi wojenni)²⁷. Działania oma-

²³ Por. J. Łopato, *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 10, s. 9 i n. Podobną systematykę proponuje J. Krzyszkowski w przywołanej wyżej pracy *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem...*, s. 54 i n.

²⁴ Por. szerzej: E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce...*, s. 99 i n. Jak podaje się w literaturze przedmiotu, zakresem działania opieki i pomocy społecznej objęto w owym czasie aż 26,5% ogółu ludności naszego kraju. Świadczy to dowodnie o skali wyzwania, przed jakim stanęła wówczas wskazana instytucja polityki społecznej. Por. E. Bojanowska, J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna: od opieki do pomocy*, [w:] E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśa, G. Uścińska (red.), *Sto lat polskiej polityki społecznej 1918-2018*, Warszawa 2018, s. 320.

²⁵ Dodajmy, iż przedmiotowa ustawa obowiązywała aż do 17 stycznia 1991 r., to jest do wejścia w życie ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1990 r., nr 87, poz. 506). Zauważyć przy tym należy, iż w praktyce nie była ona stosowana. Świadczenia przyznawano na podstawie aktów pozaustawowych – zarządzeń i instrukcji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, co budziło szereg wątpliwości co do charakteru prawnego rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie przez uprawnione podmioty. Por. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 22; H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej...*, s. 52 i n.

²⁶ Dz.U. z 1947 r., nr 65, poz. 389.

²⁷ Por. H. Balicka-Kozłowska, *Rozważania o opiece i pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1972, nr 1, s. 118. Dodajmy, iż jednocześnie prowadzono pod hasłem produktywizacji akcją szeroko zakrojonej aktywizacji zawodowej wszystkich osób nieposiadających stałych źródeł utrzymania, a potencjalnie

wianego systemu świadczeniowego skoncentrowano zatem na rozwijaniu pomocy zakładowej, z której mogła korzystać wskazana kategoria osób. Pomoc pozazakładowa (otwarta) została bardzo mocno ograniczona, a niektóre jej formy (np. domy noclegowe czy też kuchnie powszechne) wręcz zlikwidowane. Jediną formą pomocy środowiskowej stały się z czasem niezwykle niskie zasiłki pieniężne²⁸. W latach 1949-1951 obumarła także instytucja opiekuna społecznego.

Jej reaktywacja nastąpiła w ramach kolejnego okresu w dziejach polskiej powojennej opieki społecznej, zwanego okresem odbudowy i deetatyzacji (1957-1972). Stało się to na mocy przepisów uchwały nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych²⁹. W odróżnieniu od tradycji okresu międzywojennego, obecnie opiekunowie społeczni dzielili się na dwie podstawowe grupy: 1) powiatowych (miejskich, dzielnicowych) opiekunów społecznych, którzy byli etatowymi pracownikami wydziałów zdrowia i opieki społecznej prezydów właściwych rad narodowych, oraz 2) terenowych opiekunów społecznych, pełniących swe obowiązki honorowo (bezpłatnie)³⁰, wśród których wyróżniano: a) opiekunów społecznych działających w rejonach opiekuńczych (np. osiedlu, wsi); b) gromadzkich opiekunów społecznych, działających w siedzibie gromadzkich rad narodowych; c) zakładowych opiekunów społecznych działających w zakładach pracy; oraz d) specjalistycznych opiekunów społecznych, zajmujących się określonymi kategoriami osób lub spraw³¹. Podczas gdy powiatowi (miejscy, dzielnicowi) opiekunowie społeczni mieli organizować i koordynować pracę sieci opiekunów terenowych, przy współpracy z organami władzy i administracji państwowej, sądami, prokuraturą, zakładami pracy, szkołami, zakładami wychowawczymi oraz organizacjami społecznymi zajmującymi się działalnością opiekuńczą, ci ostatni mieli działać w swoim miejscu zamieszkania (zatrudnienia), rozpoznając potrzeby w zakresie opieki (pomocy) społecznej i organizując pomoc dla potrzebujących wsparcia osób indywidualnych i rodzin. Podkreślenia przy tym wymaga dostrzeżenie znaczenia profesjonalizacji nowych kadr opieki społecznej, przejawiające się w ustanowieniu zawodowego, pełnoetatowego charakteru wykonywania obowiązków przez powiatowych (miejskich) opiekunów społecznych, od których wymagano wyższego wykształcenia oraz dwuletniej praktyki zawodowej lub wykształcenia średniego i pięcioletniej praktyki zawodowej³², a także w wymogu posiadania przez kandydata na opiekuna terenowego

zdolnych do pracy. Potwierdzeniem dokonanych w owym czasie przeobrażeń, także w systemie opieki społecznej, była zasada „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”, ustanowiona w art. 14 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

²⁸ Por. szerzej: J. Łopato, *Zarys rozwoju pomocy społecznej...*, s. 10; zob. też J. Szumlicz, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987, s. 15.

²⁹ Monitor Polski z 1959 r., nr 32, poz. 145.

³⁰ Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 27 października 1959 r. o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych (Dz.U. z 1959 r., nr 93, poz. 496) terenowych opiekunów społecznych powoływały na czas nieokreślony prezydium powiatowych (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych na wniosek organizacji społecznych zaopiniowany przez właściwy do spraw pomocy społecznej organ prezydium rady narodowej. Kandydaci na terenowych opiekunów społecznych powinni wykazać się nieposzlakowaną opinią moralno-polityczną, doświadczeniem w pracy społecznej, znajomością środowiska, w którym mają prowadzić swoją działalność, mieć ukończone 25 lat oraz wyrazić zgodę na objęcie proponowanej funkcji społecznej. Odwołanie terenowego opiekuna społecznego mogło nastąpić na jego własną prośbę, na wniosek właściwej organizacji społecznej lub na wniosek kierownika właściwego do spraw pomocy społecznej organu prezydium rady narodowej.

³¹ Por. F. Zieliński, *Organizacja sieci terenowych opiekunów społecznych*, „Biuletyn Opiekuna Społecznego” 1960, nr 1, s. 33 i n.

³² Odnotować jednak należy, iż w przypadku braku kandydatów spełniających wskazane wyżej warunki można było jako opiekunów społecznych zatrudnić osoby o niższych kwalifikacjach, jeżeli wyróżniały się zdolnościami i osiągnięciami w dotychczasowej pracy, jak też właściwą postawą społeczną. Por. § 2 ust. 3 zarządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych.

doświadczenia w działalności społecznej oraz znajomości środowiska, w którym miał wykonywać swoją działalność. Zaznaczyć także należy, iż zorganizowanie wskazanej sieci terenowych opiekunów społecznych umożliwiło zastąpienie dotychczasowego biernego oczekiwania na osoby potrzebujące wsparcia aktywną pomocą, realizowaną na podstawie rozpoznania istniejących w tym zakresie potrzeb, dokonywanego przez działających w terenie opiekunów społecznych³³.

Ten na pozór dobrze zaprojektowany system opiekunów społecznych okazał się jednak w praktyce niewydolny. Powszechnym problemem była niewystarczająca w stosunku do potrzeb liczba zarówno powiatowych (miejskich, dzielnicowych), jak i terenowych opiekunów społecznych, w szczególności na obszarach wiejskich, a także obciążanie tych pierwszych, traktowanych często jako zwykli urzędnicy, obowiązkami niemającymi żadnego związku z systemem opieki społecznej. Niski prestiż powiatowego (miejskiego, dzielnicowego) opiekuna społecznego, będącego urzędnikiem słabo wynagradzanym i niezbyt docenianym, zdecydowanie nie sprzyjał zainteresowaniu pracą na tym stanowisku. Także nieodpłatny charakter aktywności opiekunów terenowych, w połączeniu z trudną i odpowiedzialną rolą, jaką im przypisano w systemie opieki społecznej, skutkowały małym zainteresowaniem wykonywania tej funkcji społecznej³⁴. Istotnym problemem okazały się także niewystarczające często kompetencje osób zajmujących się opieką (pomocą) społeczną, co nie gwarantowało należytej jakości realizowanych przez nie zadań.

Nim doszło do podjęcia działań mających na celu zmianę wskazanego wyżej stanu rzeczy (m.in. poprzez uruchomienie kształcenia profesjonalnych kadr), w 1960 r. powołano Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, co na poziomie centralnym zapoczątkowało proces integrowania opieki społecznej z systemem ochrony zdrowia. Dopelnieniem tego procesu było utworzenie w 1969 r. ośrodków opiekuna społecznego ulokowanych najczęściej przy medycznych przychodniach obwodowych, a od 1975 r. przy zespołach opieki zdrowotnej³⁵. Wskazane ośrodki zajmowały się rozpoznawaniem potrzeb w zakresie opieki (pomocy) społecznej, ich analizą i oceną oraz wnioskowaniem do terenowych organów administracji państwowej o przyznanie określonego świadczenia. Jakkolwiek wskazane rozwiązania miały w założeniu prawodawcy usprawnić funkcjonowanie systemu opieki społecznej, w rzeczywistości ukształtowały jego skomplikowaną strukturę, charakteryzującą się rozproszeniem zadań w sferze poruszanej materii między jednostkami administracji terenowej i sektorem opieki zdrowotnej (służbą zdrowia)³⁶. Działalność opiekunów społecznych została urzędowo podporządkowana tej ostatniej, zaś w zakresie decyzji podejmowanych w ramach działalności zawodowej uzależniona została od terenowych organów administracji państwowej.

Krokiem w kierunku profesjonalizacji dotychczasowych działań w zakresie opieki (pomocy społecznej) było ustanowienie zawodu „pracownik socjalny”, co nastąpiło w 1966 r. Zgodnie z zarządzeniem Ministra Oświaty z 4 listopada 1966 r. nr SZ2-0101-48/66 w sprawie zmiany nomenklatury

³³ Por. E. Bojanowska, J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna...*, s. 321; W. Góra, *Tradycje opieki i pomocy społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 1989, nr 2, s. 33.

³⁴ Por. S. Rak, *Uwagi na temat organizacji pracy opiekunów społecznych*, „Biuletyn Opiekuna Społecznego” 1963, nr 4, s. 5.

³⁵ Por. Instrukcja nr 1/69 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 stycznia 1969 r. w sprawie ośrodka opiekuna społecznego (Dz. Urz. MZiOs nr 4, poz. 12).

³⁶ Por. szerzej: J. Szumlicz, *Pomoc społeczna w polskim systemie...*, s. 46 i n.; D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 121 i n.

zawodów i specjalności³⁷ zawód pracownika socjalnego został włączony do nomenklatury zawodów wymagających średniego wykształcenia zawodowego. Choć zmiana wydawała się niewielka (dotychczasowi etatowi opiekunowie społeczni zostali pracownikami socjalnymi), wiązano z nią duże nadzieje, tym bardziej że wraz z nią uruchomiono kształcenie pracowników socjalnych na poziomie średnim; od 1966 roku w Państwowych Szkołach Pracowników Socjalnych w Warszawie oraz w Poznaniu, zaś w kolejnych latach w Łodzi, w Krakowie i we Wrocławiu³⁸. Niestety, wykształceni na poziomie średnim, a nawet wyższym³⁹ pracownicy socjalni wykonywali w ramach systemu opieki (pomocy) społecznej pracę głównie administracyjną, zaś bezpośredni kontakt z osobami i rodzinami wymagającymi wsparcia nadal mieli wyłącznie opiekunowie terenowi, których skuteczność działania nie zwiększyła się mimo organizowanych dla nich szkoleń zawodowych.

W ramach ostatniego przed transformacją etapu ewolucji polskiego systemu opieki (pomocy) społecznej, zapoczątkowanego w roku 1973 i trwającego do końca lat osiemdziesiątych, następowała dalsza jego integracja z systemem ochrony zdrowia. Efektem jej realizacji było powołanie Działów Służb Społecznych, stanowiących wyodrębnioną część składową zakładów opieki zdrowotnej (ZOZ-ów), do których włączono także ośrodki opiekuna społecznego. Z kolei w latach 1975-1977 powołano wojewódzkie ośrodki opiekuna społecznego, funkcjonujące w ramach struktury organizacyjnej Wojewódzkiego Szpitala Zespołowego. Podkreślenia przy tym wymaga zmiana roli opiekunów społecznych w nowej strukturze. Polegała ona na realizacji wyłącznie czynności diagnostyczno-przygotowawczych (sygnalizowanie właściwym służbom społecznym przypadków wymagających pomocy z zewnątrz, prowadzenie wstępnej diagnozy społecznej, np. w formie wywiadu itp.). Właściwa diagnoza potrzeb opiekuńczych wraz z indywidualnym planem pomocy dla konkretnego podopiecznego była zadaniem pracownika socjalnego zatrudnionego w ośrodku opiekuna społecznego lub ośrodku zdrowia⁴⁰. Zaznaczyć przy tym należy, iż pracownicy socjalni mogli w owym czasie być zatrudnieni także w instytucjach ubezpieczenia społecznego, w instytucjach kulturalno-oświatowych, w służbach penitencjarnych, w psychiatrii, w gerontologii, w ruchu młodzieżowym, co skutkowało zróżnicowaniem ze względu na miejsce zatrudnienia statusem prawnym⁴¹.

3. PRACOWNICY SOCJALNI W III RP

Znaczenie pomocy społecznej jako elementu systemu zabezpieczenia społecznego wzrosło istotnie wraz z procesem transformacji do gospodarki rynkowej, który stanowił szczególnie trudny okres przystosowawczy dla osób mało przedsiębiorczych, zaawansowanych wiekowo, z niepełnosprawnościami czy też obarczonych liczną rodziną. Nie bez znaczenia pozostawał tu również fakt szybkiego zasilania szeregów beneficjentów opieki (pomocy) społecznej przez osoby bezrobotne i ich rodziny⁴². Nieadekwatność do nowej rzeczywistości społeczno-gospo-

³⁷ Dz. Urz. Min. Oświaty z 1966 r., nr 16, poz. 193.

³⁸ Por. I. Lepalczyk, E. Marynowicz-Hetka, *Tradycja i sytuacja aktualna w kształceniu pracowników socjalnych w Polsce*, „Praca Socjalna” 1990, nr 1-2, s. 11.

³⁹ Kształcenie pracowników służb społecznych na poziomie wyższym zapoczątkowano w owym czasie w Instytutach Nauk Społecznych Uniwersytetów Warszawskiego i Łódzkiego oraz w Szkole Głównej Planowania i Statystyki (obecnie Szkoła Główna Handlowa).

⁴⁰ Por. K. Wódcz, *Służby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*, Katowice 1982, s. 33 i n.

⁴¹ Por. szerzej: M. Matej, *Status pracownika socjalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Prawa Sądowego” 1988, nr 30, s. 34 i n.

⁴² Por. szerzej: J.E. Głowacka, *Pomoc społeczna w procesie transformacji systemu społeczno-gospodarczego*,

darczej i politycznej oraz niewydolność dotychczas funkcjonującej w Polsce opieki społecznej⁴³ spowodowały konieczność dokonania gruntownej zmiany w tym obszarze systemu zabezpieczenia społecznego. Stało się to na mocy ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁴⁴, która zastąpiła zdezaktualizowaną wskutek upływu czasu oraz przeobrażeń społeczno-politycznych i gospodarczych ustawę o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 r. Nową regulację prawną oceniono w literaturze przedmiotu jako odzwierciedlającą tendencje charakteryzujące nowoczesne ustawodawstwa w tej dziedzinie, kreujące pomoc społeczną jako system zróżnicowanych i zmiennych w czasie świadczeń finansowanych ze środków publicznych i realizowanych na zasadach subsydiarności i indywidualizacji przez wyspecjalizowane służby, w sytuacjach uzasadniających ich udzielenie wystąpieniem szczególnej potrzeby socjalnej. Podkreślano także, iż odpowiadała ona duchowi Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, umieszczających na poczesnym miejscu prawa mające chronić egzystencję i godność ludzką: prawo do zabezpieczenia społecznego oraz prawo do odpowiedniego poziomu życia⁴⁵. Wskazana ocena nie oznacza wcale, że przedmiotowa regulacja pozbawiona była mankamentów⁴⁶, które zdiagnozowane w trakcie jej stosowania starano się usunąć w kolejnych nowelizacjach⁴⁷. Pomoc społeczną zdefiniowano we wskazanej wyżej ustawie jako instytucję polityki społecznej państwa powołaną do niesienia pomocy osobom i rodzinom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, jakiej nie są w stanie samodzielnie rozwiązać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia⁴⁸. Jako cel tak zdefiniowanej pomocy społecznej wskazano zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka, przy czym pomoc ta powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz do ich integracji ze środowiskiem, a także zapobiegać powstawaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie samodzielnie rozwiązać⁴⁹.

„Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 11, s. 8 i n.; A. Pietraszewska, *Nowe zadania pomocy społecznej*, [w:] Z. Pisz (red.), *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1995, s. 70 i n.; M. Szyłko-Skoczny (red.), *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia*, Warszawa 1993.

⁴³ Podczas gdy w 1989 r. ogólna liczba osób objętych pomocą społeczną w Polsce wynosiła 799 tys., to w roku 1990 już 1 645 tys., zaś rok później 2 228 tys. Por. A. Rajkiewicz, *Pomoc społeczna*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Społeczeństwo polskie w latach 1989-1996/96. Zagadnienia polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 134.

⁴⁴ Dz.U. z 1990 r., nr 87, poz. 506. Wskazana ustawa weszła w życie z dniem 16 stycznia 1991 r.

⁴⁵ Por. E. Kulesza, *Uwagi o modelu pomocy społecznej ukształtowanym ustawą z 29 listopada 1990 r.*, [w:] H. Lewandowski, T. Wyka (red.), *Problemy prawa pracy i polityki społecznej. Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica*, nr 58, Łódź 1993, s. 272; zob. też H. Szurgacz, *Regulacje prawnomiędzynarodowe w zakresie pomocy społecznej*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999, s. 514 i n.

⁴⁶ Zob. np. E. Kulesza, *Uwagi o modelu pomocy społecznej...*, s. 273 i n.; H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej...*, s. 58 i n.

⁴⁷ Por. B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Podstawowe kierunki zmian systemu publicznej pomocy społecznej w Polsce*, [w:] A. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Rocznik 1997/98, Kraków 1998, s. 396 i n. Dodajmy, iż przedmiotowa ustawa w okresie trzynastoletniego obowiązywania była nowelizowana aż 28 razy.

⁴⁸ Por. art. 1 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Podobnie zatem jak w obowiązującej wcześniej ustawie o opiece społecznej, ustawodawca polski akcentuje jako fundamentalną dla pomocy społecznej wywodzącą się ze społecznej nauki Kościoła katolickiego zasadę pomocniczości (subsidiarności), zgodnie z którą, „(...) to co jednostka i grupy społeczne oddolnie powołane mogą zrealizować własnymi siłami i z własnej woli, tego nie powinny odbierać struktury wyższego rzędu – państwo lub organizacje” (J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, Warszawa 1997, s. 172); zob. też S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 95 i n.; K. Stopka, *Zasada subsydiarności...*, s. 99 i n.; H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy...*, s. 40 i n.

⁴⁹ Por. art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej; zob. też G. Szpor, S. Nitecki, *Praktyczny komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Poznań 1993, s. 7 i n.

Pierwotnie obowiązek realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej spoczywał na gminie oraz na wojewodzie jako przedstawicielu administracji rządowej⁵⁰, zaś po reformie administracyjnej kraju, przeprowadzonej w 1998 r., na gminie, powiecie i samorządzie województwa. O ile gminom powierzono realizację usług o charakterze podstawowym (jak np. prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o charakterze lokalnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki; świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania; przyznawanie pomocy rzeczowej; przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, okresowych i celowych; praca socjalna), o tyle powiaty realizować miały zadania o charakterze bardziej specjalistycznym, uzupełniającym i wyrównawczym w stosunku do gminy (jak np. prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej; doradztwo metodyczne dla ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych; zapewnienie szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z terenu powiatu). Z kolei zadania realizowane przez samorząd województwa miały charakter bardziej ogólny, strategiczny, wspierający gminy i powiaty w realizacji ich zadań (np. sporządzanie bilansu potrzeb i środków w zakresie pomocy społecznej we współpracy z gminami i powiatami oraz opracowywanie strategii rozwoju; organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie szkół służb społecznych, oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej; inspirowanie nowych rozwiązań w zakresie polityki społecznej, w tym pomocy społecznej)⁵¹. Podczas gdy w gminach realizację zadań w zakresie pomocy społecznej powierzono ośrodkom pomocy społecznej (OPS), w powiatach zadania te zaczęły realizować powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR), jako samodzielne jednostki organizacyjno-budżetowe podporządkowane bezpośrednio zarządowi powiatu, wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. Wykonywanie zadań samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej powierzono z kolei regionalnym ośrodkom polityki społecznej (ROPS).

Kluczowa rola w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej przypadła jednak pracownikom socjalnym, zatrudnionym we wskazanych wyżej jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej⁵². Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. pracownikiem socjalnym mogła być osoba, która posiadała dyplom pracownika socjalnego, dyplom ukończenia studiów wyższych w wyższej szkole zawodowej o specjalności „praca socjalna” lub ukończyła studia wyższe na kierunkach: pedagogika, politologia i nauki społeczne, psychologia lub socjologia. Osoby posiadające wykształcenie wyższe o kierunkach innych niż wymienione wyżej, które przed wejściem w życie ustawy o pomocy społecznej ukończyły lub rozpoczęły specjalizację z zakresu pracy socjalnej oraz organizacji pomocy społecznej zachowywały lub uzyskiwały uprawnienia do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Określenie w przepisach przedmiotowej ustawy formalnych wymogów kwalifikacyjnych w zakre-

⁵⁰ Por. szerzej: W. Koczur, *Pomoc społeczna*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Katowice 1994, s. 73 i n.

⁵¹ Por. szerzej: A. Garbacik, *Podział kompetencji w zakresie pomocy społecznej po reformie administracyjnej kraju*, „Służba Pracownicza” 1998, nr 12, s. 24 i n.; G. Szpor, *Zadania ponadgminnych organów samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej*, [w:] B. M. Cwiertniak (red.), *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Opole 1998, s. 397 i n.; W. Koczur, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa 2002, s. 156 i n.

⁵² Dodajmy, iż zgodnie z art. 50 ustawy o pomocy społecznej pracownicy socjalni mogli być również zatrudniani w innych instytucjach, a w szczególności u pracodawców oraz w jednostkach organizacyjnych właściwych w sprawach zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, zakładach pracy, szpitalach, ośrodkach opiekuńczo-wychowawczych, leczniczych i w zakładach karnych, wykonując zadania tych jednostek w zakresie pomocy społecznej.

sie wykształcenia pracowników socjalnych spotkało się z pozytywnym przyjęciem zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w środowisku owych pracowników⁵³, jako środek zmierzający do zapewnienia profesjonalizmu w sferze publicznej pomocy społecznej w Polsce.

Jak stanowił art. 49a powołanej ustawy, do zadań pracownika socjalnego należało: 1) wspomaganie osób i rodzin wymagających pomocy w osiągnięciu możliwie pełnej aktywności społecznej; 2) współdziałanie z grupami i społecznościami lokalnymi, mające na celu rozwijanie w nich zdolności do samodzielnego rozwiązywania własnych problemów; 3) organizowanie różnorodnych form pomocy, a także udział w rozwijaniu infrastruktury odpowiadającej zmieniającym się potrzebom społecznym; 4) zapobieganie procesowi marginalizacji osób i grup, a także przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w środowisku lokalnym⁵⁴. Jednocześnie pracownik socjalny winien: a) kierować się zasadą dobra osób i rodzin, którym służy, poszanowania ich godności i prawa tych osób do samostanowienia; b) przeciwdziałać praktykom niehumanitarnym i dyskryminującym osobę, rodzinę lub grupę; c) udzielać osobom, którym służy, pełnej informacji o przysługujących im świadczeniach i dostępnych formach pomocy; d) zachować w tajemnicy informacje uzyskane w toku czynności zawodowych, także po ustaniu zatrudnienia, chyba że działa to przeciwko dobru osoby lub rodziny; e) podnosić swoje kwalifikacje zawodowe (art. 49b ustawy).

Regulacja statusu prawnego pracowników socjalnych, mająca w założeniu ustawodawcy sprzyjać rozwojowi kadr systemu publicznej pomocy społecznej oraz profesjonalizmu ich pracy zawodowej⁵⁵, przez cały okres obowiązywania ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, mimo licznych nowelizacji, budziła kontrowersje. Ustawodawca, nawiązując do przyjętego przez siebie modelu organizacyjnego pomocy społecznej, uregulował we wskazanej ustawie nader wycinkowo określone elementy statusu tych pracowników (szczególne wymogi kwalifikacyjne, szczególne obowiązki pracowników socjalnych, szczególne uprawnienia pracowników socjalnych), poddając zarazem pracowników socjalnych zatrudnionych w różnych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej różnym reżimom prawnym – zarówno pragmatycznym, jak też powszechnym przepisom prawa pracy⁵⁶. Wskutek przyjętych rozwiązań prawnych nastąpiła daleko idąca dyferencjacja pozycji prawnej pracowników socjalnych, dokonana ze względu na miejsce ich zatrudnienia (podmiot zatrudniającego), niejednokrotnie pogłębiana w ramach poszczególnych grup pracowniczych ze względu na charakter pracy, stanowisko czy też podstawę nawiązania przez danego pracownika stosunku pracy. Regulacje te cechowały się dodatkowo brakiem należytej spójności i precyzji, a także małą czytelnością⁵⁷. Zaznaczyć przy tym należy, iż mimo wskazanych mankamentów, regulacje te stymulowały

⁵³ Por. H. Gąsior, A. Słaboń (red.), *Pracownik socjalny jako profesjonalista*, Katowice 1998, passim. Przypomnieć należy, iż w latach wcześniejszych niejednokrotnie podnoszono obiekcje co do zatrudnienia w pomocy społecznej, w tym także na stanowiskach kierowniczych, osób nieposiadających stosownych kwalifikacji zawodowych. Zob. np. B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Podstawowe kierunki zmian...*, s. 380 i n.; A. Chrapkowska-Zielińska, *Kwalifikacje i praca zawodowa pracowników socjalnych*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 8, s. 15 i n.

⁵⁴ Por. szerzej B. Lewicka, *Prawa i obowiązki pracowników socjalnych*, [w:] L.S. Stadniczeńko (red.), *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji kodeksu pracy*, Opole 1997, s. 114 i n.

⁵⁵ Por. B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Legal status of social workers in Poland (Selected problems)*, “Yearbook of Polish Labour Law and Social Policy” 1996, vol. 8, s. 271 i n.; B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Status prawny pracowników socjalnych a ich profesjonalizm*, [w:] *Pracownik socjalny jako profesjonalista...*, s. 151 i n.

⁵⁶ Por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Podstawowe kierunki zmian...*, s. 379 i n.; B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Status zawodowy pracowników socjalnych w przepisach ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6, s. 8 i n.

⁵⁷ Por. szerzej: B.M. Ćwiertniak, W. Koczur, *Reżimy prawne stosunków pracy pracowników socjalnych (charakterystyka ogólna)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 7-8, s. 9 i n.

jednak profesjonalizację pracowników socjalnych. Szczególne znaczenie miały tu wymogi kwalifikacyjne w zakresie ich wykształcenia oraz obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Publiczna pomoc społeczna, ukształtowana przepisami ustawy z 29 listopada 1990 r. oraz ustaw nowelizujących ją, choć zasadniczo spełniła swoją rolę w okresie pierwszych lat transformacji ustrojowej, będąc dla wielu osób i rodzin istotnym elementem wsparcia socjalnego, z czasem zaczęła być poddawana krytyce jako zbiurokratyzowany system świadczeniowy, ograniczający swoją aktywność jedynie do dystrybucji środków finansowych i kontroli administracyjnej zasadności ich przyznawania, kosztem pracy socjalnej, usług niematerialnych oraz aktywizacji podopiecznych, w którym rola pracowników socjalnych ograniczyła się głównie do realizacji funkcji urzędniczych⁵⁸. Coraz częściej zaczęto zgłaszać postulat odejścia od dominujących dotychczas działań osłonowych na rzecz aktywizacji beneficjentów systemu pomocy społecznej⁵⁹. Realizacji owego postulatu sprzyjać miały przepisy nowej ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.⁶⁰, która wielokrotnie nowelizowana, obowiązuje dotychczas. Wskazana ustawa potwierdziła ukształtowany po reformie samorządowej z 1999 r. podział zadań w zakresie pomocy społecznej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego⁶¹, wprowadziła uproszczony katalog świadczeń z podziałem na świadczenia pieniężne i niepieniężne, przy zachowaniu dotychczasowych form pomocy pieniężnej; ustanowiła także nowe, aktywizujące formy pracy z klientami pomocy społecznej, wykorzystujące instytucję kontraktu socjalnego⁶². Potwierdziła także dotychczasowy charakter zadań pracownika socjalnego, co zostało jednak zmienione w kolejnych nowelizacjach przedmiotowej ustawy, które rozszerzyły ich katalog. Obecnie, zgodnie z art. 119 ustawy o pomocy społecznej, do zadań pracownika socjalnego należy w szczególności: 1) praca socjalna; 2) dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń; 3) udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną trudnej sytuacji życiowej; 4) pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskiwaniu pomocy; 5) udzielanie pomocy zgodnie z zasadami etyki zawodowej; 6) pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin,

⁵⁸ Por. szerzej: J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym...*, s. 146 i n.; S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002, s. 29 i n.

⁵⁹ Por. K. Chaczko, *„Polska w soczewce...”, s. 366 i przywołana tam literatura przedmiotu.*

⁶⁰ Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593, z późn. zm.

⁶¹ Por. szerzej: W. Koczur, *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa 2007, s. 163 i n.; zob. też P. Błędowski, P. Kubicki, *Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11-12, s. 40-44.

⁶² Jak stanowi art. 108 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej (a obecnie także w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych – zatrudniony we wskazanym centrum) lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie, może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Treść owego kontraktu określa obecnie rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. z 2010 r., nr 218, poz. 1439). Zob. też I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 454 i n.

grup i środowisk społecznych; 7) współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa; 8) inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin; 9) współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej ukierunkowanych na podniesienie jakości życia. Jednocześnie mimo istotnego rozszerzenia katalogu ról zawodowych pracowników socjalnych wciąż brak satysfakcjonującej regulacji ich statusu prawnego, a status społeczny i ekonomiczny pozostaje nadal niski⁶³.

PODSUMOWANIE

Kadry systemu publicznej pomocy społecznej w Polsce przeszły w ostatnim stuleciu znamiennej ewolucję: od działalności honorowej opiekunów społecznych w czasach II RP oraz w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, przez funkcjonujący w latach 1959-1966 mieszany model etatowych opiekunów społecznych (powiatowych, miejskich i dzielnicowych) funkcjonujących przy prezydiach odpowiednich rad narodowych i wspieranych przez sieć społecznie działających terenowych opiekunów społecznych, zastąpiony następnie przez model oparty na ustanowionych w 1966 r. pracownikach socjalnych, zatrudnionych w ośrodkach zdrowia oraz ośrodkach opiekuna społecznego, wciąż wspieranych, choć w znacznie mniejszym zakresie, przez działających społecznie (honorowo) opiekunów społecznych, aż do regulowanego zawodu pracownika socjalnego, ustanowionego w ramach reformy systemu zabezpieczenia społecznego w okresie transformacji ustrojowej, o statusie prawnym mocno zróżnicowanym ze względu na miejsce zatrudnienia⁶⁴. Cechą charakterystyczną owych przemian była przy tym postępująca konsekwentnie, choć czasem zbyt powolnie, profesjonalizacja owych kadr⁶⁵. Podkreślenia wymaga także, iż istotne zmiany dokonały się również w zakresie roli, jaką w systemie publicznej pomocy społecznej pełnili pracownicy socjalni w ostatnim trzydziestoleciu: od urzędnika zajmującego się przyznawaniem socjalnego wsparcia potrzebującym osobom i rodzinom, po diagnostę potrzeb społecznych, organizatora i koordynatora indywidualnych planów pomocowych, wychowawcy, doradcy, animatora pobudzającego społeczną aktywność i inicjującego nowe formy wsparcia, terapeuty, mediatora i in.⁶⁶ Mimo istotnego znaczenia społecznego zawodu pracownika socjalnego zawód ten wciąż niestety nie cieszy się wysokim prestiżem. Wynika to zarówno z kontrowersyjnego unormowania statusu prawnego pracowników socjalnych, niskich wynagrodzeń, ograniczonych możliwości awansu, jak i mało pozytywnego wizerunku tej grupy zawodo-

⁶³ Por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 194 i n.; I. Sierpowska, *Status prawny pracownika socjalnego – wymagania ustawowe i oczekiwania społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 9, s. 16 i n.; J. Niedbalski, *Status prawny i społeczny pracownika socjalnego*, Łódź 2016, s. 67 i n.

⁶⁴ Por. J. Niedbalski, *Status prawny i społeczny pracownika socjalnego...*, 53 i n.

⁶⁵ Por. szerzej: M. Łuczyńska, *Pracownicy socjalni w procesie profesjonalizacji*, Warszawa 2013.

⁶⁶ Por. szerzej: A. Żukiewicz, *Role zawodowe pracownika socjalnego*, „Praca Socjalna” 2001, nr 4, s. 62 i n.; D. Trawkowska, *Portret współczesnego pracownika socjalnego. Studium socjologiczne*, Katowice 2006, s. 182 i n.; P. Czech, *Pracownik socjalny. Urzędnik czy opiekun społecznego*, [w:] J. Auleytner (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, Warszawa 2016, s. 441 i n.

wej jaki prezentowany jest często w środkach masowego przekazu⁶⁷. Budowa należytej rangi i prestiżu tego zawodu potrwa w Polsce zapewne jeszcze przez dłuższy czas.

Bibliografia

- Auleytner J., *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, Warszawa 1997.
- Balicka-Kozłowska H., *Rozważania o opiece i pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1972, nr 1.
- Błądowski P., Kubicki P., *Pomoc społeczna – główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11-12.
- Bojanowska E., Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna: od opieki do pomocy*, [w:] E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Sto lat polskiej polityki społecznej 1918-2018*, Warszawa 2018.
- Brenk M., Chaczko K., Płasek R., *Opieka społeczna w II Rzeczypospolitej – wprowadzenie do tekstów źródłowych*, „Praca Socjalna” 2019, nr 4.
- Chaczko K., „Polska w soczewce”. *Ewolucja oraz modernizacja systemu opieki i pomocy społecznej w perspektywie instytucjonalnej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Czech P., *Pracownik socjalny. Urzędnik czy opiekun społeczny*, [w:] J. Auleytner (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, Warszawa 2016.
- Chrapkowska-Zielińska A., *Kwalifikacje i praca zawodowa pracowników socjalnych*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 8.
- Ćwiertniak B.M., Koczur W., *Legal status of social workers in Poland (selected problems)*, “Yearbook of Polish Labour and Social Policy” 1996, vol. 8.
- Ćwiertniak B.M., Koczur W., *Podstawowe kierunki zmian systemu publicznej pomocy społecznej w Polsce*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, rocznik 1997/98.
- Ćwiertniak B.M., Koczur W., *Status prawny pracowników socjalnych a ich profesjonalizm*, [w:] H. Gąsior, A. Słaboń i in. (red.), *Pracownik socjalny jako profesjonalista*, Katowice 1998.
- Ćwiertniak B.M., Koczur W., *Status zawodowy pracowników socjalnych w przepisach ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 6.
- Ćwiertniak B.M., Koczur W., *Reżimy prawne stosunków pracy pracowników socjalnych (charakterystyka ogólna)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 7-8.
- Dal Passo F., *Storia dell'Assistenza. Nascita, evoluzione e future del Welfare State*, Roma 2015.
- Del Giudice F., Mariani F., Solombrino M., *Legislazione e previdenza sociale*, Napoli 2008.
- Dupeyroux J.J., Borgetto M., Lafore M., Ruellan R., *Droit de la sécurité sociale*, Paris 2005.
- Garbacik A., *Podział kompetencji w zakresie pomocy społecznej po reformie administracyjnej kraju*, „Służba Pracownicza” 1998, nr 12.
- Głowacka J.E., *Pomoc społeczna w procesie transformacji systemu społeczno-gospodarczego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 11.

⁶⁷ Por. A. Kanios, A. Herman, *Ranga i prestiż zawodu pracownika socjalnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio J, 2017, vol. XXX, s. 165 i n.

- Golinowska S., Topińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002.
- Góra W., *Tradycje opieki i pomocy społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 1989, nr 2.
- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Rzeszów 2013.
- Grocholski S., Chwalewik E., *Opieka społeczna w województwie śląskim. Zbiór ustaw i rozporządzeń z wyjaśnieniami*, Warszawa 1931.
- Kanios A., Herman A., *Ranga i prestiż zawodu pracownika socjalnego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio J*, 2017, vol. XXX.
- Koczur W., *Pomoc społeczna*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Katowice 1994.
- Koczur W., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Warszawa 2002.
- Koczur W., *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzane publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa 2007.
- Koczur W., *Pomoc społeczna jako element systemu zabezpieczenia społecznego*, „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2011, nr 3.
- Koczur W., *Zabezpieczenie społeczne. Zarys problematyki*, Katowice 2012.
- Krzyszowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Łódź 2005.
- Kulesza E., *Uwagi o modelu pomocy społecznej ukształtowanym ustawą z 29 listopada 1990 roku*, [w:] H. Lewandowski, T. Wyka (red.), *Problemy prawa pracy i polityki społecznej*, Łódź 1993.
- Lepalczyk I., Marynowicz-Hetka E., *Tradycja i sytuacja aktualna w kształceniu pracowników socjalnych w Polsce*, „Praca Socjalna” 1990, nr 1-2.
- Leś E., *Zarys historii i dobroczynności w Polsce*, Warszawa 2001.
- Lewicka B., *Prawa i obowiązki pracowników socjalnych*, [w:] L.S. Stadniczeńko (red.), *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji kodeksu pracy*, Opole 1997.
- Łopato J., *Rodowód pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1982, nr 4.
- Łopato J., *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 10.
- Łuczyńska M., *Pracownicy socjalni w procesie profesjonalizacji*, Warszawa 2013.
- Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Martysz C., Nitecki S., Szpor G., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001.
- Matej M., *Status pracownika socjalnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Prawa Sądowego” 1988, nr 30.
- Michalska-Badziak R., *Pomoc społeczna*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014.
- Miemiec M., *Centrum usług społecznych jako forma organizacyjna administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXX/1.
- Niedbalski J., *Status prawny i społeczny pracownika socjalnego*, Łódź 2016.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Pietraszewska A., *Nowe zadania pomocy społecznej*, [w:] Z. Pisz (red.), *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1995.

Radwan-Pragłowski J., Frysztański K., *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi: od filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Warszawa 1996.

Rajkiewicz A., *Pomoc społeczna*, [w:] A. Rajkiewicz (red.), *Społeczeństwo polskie w latach 1989-1996/97. Zagadnienia polityki społecznej*, Warszawa 1997.

Rak S., *Uwagi na temat organizacji pracy opiekunów społecznych*, „Biuletyn Opiekuna Społecznego” 1963, nr 4.

Sierpowska I., *Status prawny pracownika socjalnego – wymagania ustawowe i oczekiwania społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 9.

Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.

Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.

Starczewski J., *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 10.

Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.

Szpor G., *Zadania ponadgminnych organów samorządu terytorialnego w zakresie pomocy społecznej*, [w:] B.M. Cwiertniak (red.), *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Opole 1998.

Szpor G., Nitecki S., *Praktyczny komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Poznań 1993.

Szumlicz J., *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987.

Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

Szurgacz H., *Regulacje prawnomiędzynarodowe w zakresie pomocy społecznej*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999.

Szurgacz H., *Ryzyko socjalne w pomocy społecznej (od ryzyka ubóstwa do ryzyka trudnej sytuacji życiowej)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, nr CXXXIII.

Szylko-Skoczny M. (red.), *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia*, Warszawa 1993.

Trawkowska D., *Portret współczesnego pracownika socjalnego. Studium socjologiczne*, Katowice 2006.

Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.

Wengierow J., *O prawie niezunifikowanym w zakresie resortu opieki społecznej*, „Gazeta Administracji” 1938, nr 1.

Wódcz K., *Służby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*, Katowice 1982.

Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa 2005.

Zieliński F., *Organizacja sieci terenowych opiekunów społecznych*, „Biuletyn Opiekuna Społecznego” 1960, nr 1.

Żukiewicz A., *Role zawodowe pracownika socjalnego*, „Praca Socjalna” 2001, nr 4.