

Paulina Łazutka-Gawęda

Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej

ORCID: 0000-0003-0600-0856

ZASADA WSPÓŁDZIAŁANIA W POMOCY SPOŁECZNEJ**Wprowadzenie**

Współdziałanie to zasada prawna, która wywodzi się z Konstytucji RP, znajduje zastosowanie praktycznie w każdej gałęzi prawnej, dostosowując się do jej specyfiki i konkretnych uwarunkowań poszczególnych instytucji prawnych. Jest ona użyteczna i wykorzystywana zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Na gruncie materialnego prawa administracyjnego zasada współdziałania występuje m.in. w prawie pomocy społecznej, wpływając bezpośrednio na możliwość uzyskiwania przez konkretne osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej pomocy i wsparcia z pomocy społecznej. W ramach niniejszego opracowania omówiono zatem charakter zasady współdziałania i jej specyfikę w ramach pomocy społecznej, która materializuje się w obowiązku współdziałania osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Celem artykułu jest ponadto wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy zasadą współdziałania a wzrostem skuteczności, maksymalizacją efektywności oraz podnoszeniem jakości wykonywanych zadań przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

Pojęcie współdziałania

Pojęcie współdziałania posiada wymiar interdyscyplinarny. Używane jest ono m.in. w prakseologii, socjologii, nauce organizacji i zarządzania, nauce administracji oraz w prawie administracyjnym. Omawiając jego specjalistyczne zastosowanie, należy bez wątpienia wyjść od semantycznego znaczenia. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego *współdziałać* oznacza „działać wspólnie z kimś, przyczyniać się do czegoś razem z innymi czynnikami”¹. Tak rozumiane współdziała-

¹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wsp%C3%B3%C5%82dzia%C5%82a%C4%87.html> (1.06.2021).

nie bliskie jest znaczeniowo pojęciom *współpraca*, *koordynacja* i *kooperacja*, które w języku potocznym traktowane są jako synonimy i używane zamiennie.

Na gruncie prakseologii terminy *współdziałanie* i *współpraca* zostały gruntownie opracowane przez T. Kotarbińskiego, który w *Traktacie o dobrej robocie* wyróżnił współdziałanie pozytywne, kiedy podmioty współpracujące wzajemnie sobie pomagają, i współdziałanie negatywne, określane też mianem walki, cechujące się zachowaniami antagonistycznymi mającymi na celu przeszkadzanie partnerowi w jego działaniach i osiągnięciu przez niego zamierzonego celu².

Dorobek prakseologii znajduje odzwierciedlenie w badaniach prowadzonych w obszarze socjologii. Współdziałanie jest tam określane jako stosunek społeczny polegający na wspólnym działaniu i pomocy wzajemnej w osiąganiu danego celu³ lub też jako typ procesu społecznego, do którego należą nie tylko interakcje, lecz także czynniki kształtujące te czynności, których funkcja, postać i forma są w pewien sposób zdeterminowane przez te czynności czy sytuacje wcześniejsze, niejako wymuszające konkretne zachowania lub kontynuację działań⁴.

W literaturze wskazuje się, że współdziałanie jest fundamentem trwałej społeczności⁵, a występowanie kooperacji prowadzi ludzkość na wyższy poziom stosunków ekonomicznych opartych na zasadzie harmonii⁶.

Tak rozumiane współdziałanie jest przedmiotem analiz i rozważań prowadzonych na gruncie prawa administracyjnego począwszy od lat 50. ubiegłego wieku⁷. W literaturze dostrzeżono potrzebę współdziałania, wskazując, że jest ono coraz częściej potrzebne dla osiągnięcia pożądanych efektów gospodarczych i społecznych⁸, stanowiąc niejako fundament demokratycznego państwa prawnego⁹. Potrzeba współdziałania występuje zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i stosowania przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Każde ustawowe wskazanie na potrzebę współdziałania ma swój konkretny cel i przyczynę. Współdziałanie może służyć zatem weryfikacji zasobów informacyjnych będących w posiadaniu podmiotów współdziałających, co może skutkować poprawieniem podstaw podejmowanych decyzji i zarazem wpływać na wzrost poziomu efektywności decyzyjnej w sferze predestynowanych do współdziałania

² T. Kotarbiński, *Dziela wszystkie. Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000, s. 62–63.

³ D. Borowska-Mustafa, *Leksykon PWN*, Warszawa 2004, s. 1145.

⁴ K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 2000, s. 250.

⁵ A. Grzegorzczak, *Etyka w doświadczeniu wewnętrznym*, Warszawa 1989, s. 433.

⁶ P. Kropotkin, *Pomoc wzajemna jako czynnik rozwoju*, Warszawa 1919, s. 204.

⁷ Por. M. Zimmermann, *Formy działania administracji i postępowanie administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne. Część II*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

⁸ S. Biernat, *Koncepcja administracyjnoprawnych działań wspólnych w zarządzaniu gospodarką państwową*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 4, s. 96.

⁹ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 4.

podmiotów¹⁰. W każdym przypadku istotne jest jednak, aby cel współdziałania był jednakowy dla wszystkich podmiotów, bowiem dojdzie wówczas do osiągnięcia większych efektów, niż gdyby każda ze stron miała działać w izolacji¹¹.

Obowiązek współdziałania w świetle art. 4 u.p.s.¹²

Zasada współdziałania może znaleźć zastosowanie tylko w konkretnych warunkach, przesądzając i wpływając na skuteczność istniejących modeli wykonywania zadań publicznych. Do właściwego wykorzystania tej zasady nieodzowne są odpowiednio skonstruowane przepisy prawne. Usystematyzowane powinny być formy i warunki podejmowania współpracy, wyeksponowane prawa i obowiązki stron współdziałających. Dodatkowo przepisy prawne powinny poprzez swoje ukształtowanie, precyzję i komunikatywność zachęcać do współdziałania oraz tworzyć adekwatne otoczenie prawne dla każdej formy współpracy¹³. Ponadto konieczne jest właściwe określenie celu współdziałania. Jest to niezbędne dla prawidłowego skonstruowania całego procesu współdziałania poprzez dokładne wskazanie przedmiotu współdziałania, środków, metod i form, w jakich współpraca będzie realizowana¹⁴.

Podstawą prawną dla współdziałania w ramach pomocy społecznej jest art. 4 u.p.s., który nakłada na osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej obowiązek współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Zgodnie z treścią tego przepisu obowiązek ten powstaje po stronie świadczeniobiorców, jeżeli ze względu na swoją trudną sytuację życiową starają się oni o pomoc w postaci świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego z pomocy społecznej. Zatem aby osoba lub rodzina otrzymała świadczenie z pomocy społecznej, musi zarówno spełniać przesłanki ustawowe do otrzymania konkretnej pomocy, znajdując się w trudnej sytuacji życiowej, jak i podjąć trud współdziałania z pracownikiem socjalnym.

¹⁰ Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 143.

¹¹ Por. E. Smoktunowicz, *Ogólne problemy współdziałania terenowych organów władzy i administracji państwowej z organizacjami społecznymi*, „Problemy Rad Narodowych” 1987, nr 70, s. 20; Z. Leoński, *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963, s. 209.

¹² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2020, poz. 1876 ze zm.).

¹³ Por. P. Łazutka, *Publicznoprawne formy współdziałania gmin w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce – analiza prawnoporównawcza*, Łódź 2017, s. 370, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/23331> (20.09.2021); P. Łazutka-Gawęda, *Standardy wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego a instytucja współdziałania* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 252.

¹⁴ J.M. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 60.

Ustawa nie zawiera definicji legalnej trudnej sytuacji życiowej. Jest to pojęcie nieostre i wprowadzające element dyskrecjonalności do procedury przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. W ustalaniu znaczenia trudnej sytuacji życiowej może być pomocny art. 7 u.p.s., który wskazuje na powody uzasadniające udzielenie pomocy dla osób i rodzin, jednak skonstruowany katalog ustawowy nie jest katalogiem zamkniętym, o czym świadczy zwrot *w szczególności*. Przy udzieleniu świadczeń z pomocy społecznej należy zapewnić także realizację zasad i celów pomocy społecznej, tj. pomoc ma zmierzać do zaspokojenia niezbędnych potrzeb świadczeniobiorców i umożliwiać im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Dodatkowo pomoc ma zmierzać do życiowego usamodzielnienia się świadczeniobiorców i ich integracji ze środowiskiem. Udzielona pomoc, jej forma i rozmiar muszą ponadto odpowiadać okolicznościom udzielenia wsparcia, jak też mieścić się w możliwościach pomocy społecznej.

Zasada współdziałania w pomocy społecznej, będąca jednocześnie obowiązkiem, jest jednym z celów pomocy społecznej, który ma za zadanie aktywizację świadczeniobiorców. Ustawodawca nie wskazuje w treści ustawy, w jaki sposób obowiązek ten powinien być realizowany, jednak co istotne, powinność współdziałania wyznacza określone obowiązki nie tylko dla świadczeniobiorców, ale również dla pracownika socjalnego¹⁵.

W przypadku pracownika socjalnego, a szerzej organu pomocy społecznej, brak jednoznacznego określenia daje mu możliwość wszechstronnej oceny postawy wnioskodawcy pod kątem wypełniania tego obowiązku, a w konsekwencji przyznania danego świadczenia lub też jego nieudzielenia. Zastosowana w tym przypadku przez ustawodawcę konstrukcja uznania administracyjnego oznacza – innymi słowy – wyposażenie organu administracji w kompetencje do ukształtowania w danej sprawie i w danym stanie faktycznym skutków prawnych w ramach pewnej swobody określonej przepisem prawa materialnego oraz w ramach obowiązujących reguł procesowych¹⁶. Wydając decyzje o charakterze uznaniowym, organ jest związany nie tylko przepisem, ale i celem określonej regulacji. Uznanie administracyjne nie pozwala zatem organowi na dowolność w załatwieniu sprawy, ale jednocześnie nie nakazuje mu spełnienia każdego żądania obywatela¹⁷.

Należy jednak podkreślić, iż uznania administracyjnego nie wolno utożsamiać z całkowitą swobodą w działaniu administracji publicznej, bowiem bez względu na pole uznania przypisane danemu organowi musi on działać zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, tj. w granicach i na podstawie prawa, a także w swoim działaniu wypełniać liczne zasady i standardy właściwe dla demokratycznego państwa prawnego. Słusznie wskazuje M. Princ, że przy korzystaniu z kompetencji dyskrecjonalnych trzeba mieć na uwadze takie standardy, jak równe traktowanie, zakaz

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. I OSK 1381/14, Lex nr 2032711.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 3 września 2010 r., sygn. II GSK 745/09, CBOSA.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 25 marca 2009 r., sygn. I OSK 1535/08, Lex nr 574980.

dyskryminacji, zakaz nadużywania uprawnień, spójność i konsekwencja, proporcjonalność i współmierność podejmowanych działań do celu dyskrecjonalności w działaniu administracji publicznej¹⁸.

Organ pomocy społecznej zobligowany jest do wszechstronnej analizy i oceny postawy beneficjenta pomocy społecznej pod kątem istnienia woli współdziałania w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, a także pozostałych przesłanek, których wystąpienie pozwala na odmowę przyznania świadczenia. Egzekucja od wnioskodawcy obowiązku współdziałania jest istotna z uwagi na fakt, że pomoc ta nie może sprowadzać się do prostego rozdawnictwa świadczeń¹⁹.

Po stronie wnioskodawcy powinno być współdziałanie z organem pomocy społecznej rodzi obowiązek aktywnego udziału w rozwiązywaniu jego trudnej sytuacji życiowej. Przez współdziałanie osoby ubiegającej się o pomoc należy rozumieć gotowość do podjęcia współpracy z pracownikiem socjalnym oraz skorzystanie z jego uzasadnionych i rozsądnych propozycji mających pomóc tej osobie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, w jakiej się znalazła, w celu „wyjścia” z systemu pomocy społecznej i umożliwienia jej samodzielnego, odpowiedzialnego życia w społeczeństwie. Egzekwowanie od podopiecznych pomocy społecznej obowiązku współdziałania z organem pomocowym jest istotne również z tego powodu, że pomoc ta nie może się sprowadzać do prostego rozdawnictwa świadczeń i tym samym wykształcenia nieprawidłowych nawyków²⁰. Orzecznictwo podkreśla też, że każda osoba ma obowiązek pełnego wykorzystania własnych uprawnień, zasobów i możliwości w celu pokonania trudnej sytuacji życiowej, a jeżeli nie wykonuje tego obowiązku, to zasadniczo nie jest uzasadnione udzielenie takiej osobie pomocy ze środków publicznych²¹. Konsekwencją braku współdziałania będzie zatem odmowa przyznania świadczenia i pomocy ze środków publicznych. Odmowa jest możliwa nawet wówczas, gdy wnioskodawca spełnia wszystkie przesłanki ustawowe do uzyskania danego świadczenia, jednak z różnych względów odmawia współpracy z pracownikiem socjalnym bądź też świadomie utrudnia mu wykonywanie jego obowiązków. Wydanie zatem przez organ pomocy społecznej decyzji negatywnej w przedmiotowej sprawie będzie uzasadnione, bowiem ustawa o pomocy społecznej w przepisach ogólnych Działu I Rozdziału I, normującego m.in. kwestie zasad i trybu udzielania pomocy społecznej, określa uzupełniające wymogi udzielania świadczeń, do których należy bez wątpienia powinno być współdziałanie z pracownikiem socjalnym. Dodatkowo wydając decyzję odmawiającą przyznania określonego świadczenia z powodu braku reali-

¹⁸ M. Princ, *Dyskrecjonalność w działaniu administracji publicznej w świetle standardów dobrej administracji* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015, s. 76.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 września 2015 r., sygn. IV SA/Po 482/15, CBOSA.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 lipca 2019 r., sygn. IV SA/Po 462/19, Lex nr 2719503.

²¹ *Ibidem*.

zacji obowiązku z art. 4 u.p.s., należy zwrócić uwagę na subsydiarny charakter świadczeń z pomocy społecznej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego obywatel nie ma roszczenia prawnego do świadczenia pomocy, co wynika w szczególności z zasady indywidualizacji leżącej u podstaw koncepcji pomocy społecznej. Pomoc ta nie może być traktowana jako stałe źródło dochodu służące zaspokajaniu najbardziej nawet uzasadnionych potrzeb bytowych²².

Egzekwowanie obowiązku współdziałania

W ślad za realizacją obowiązku współdziałania wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym podąża wymóg egzekwowania tego obowiązku, co niewątpliwie jest niezwykle ważne w nawiązaniu do celów pomocy społecznej oraz eliminacji źródeł problemów społecznych. Pomimo obowiązków, jakie wyznacza powinność współdziałania zarówno po stronie wnioskodawcy, jak i pracownika socjalnego, bierna pozycja beneficjenta pomocy społecznej jest w praktyce często spotykaną postawą. W egzekwowaniu obowiązku współdziałania z art. 4 u.p.s. pomocny jest art. 11 ust. 2 u.p.s. Ustawa wskazuje w tym artykule, co może być uznane przez organ pomocy społecznej za brak współdziałania z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej. Ustawodawca *expressis verbis* wskazuje, że za brak współdziałania uznana może zostać: odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub nieuzasadniona odmowa podjęcia lub przerwanie szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, a także odmowa lub przerwanie udziału w działaniach w zakresie integracji społecznej realizowanych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, lub nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie lecznictwa odwykowego przez osobę uzależnioną. Dodatkowo w orzecznictwie wskazuje się, że za brak współdziałania należy rozumieć: przyjmowanie postawy roszczeniowej wobec organu pomocy społecznej, krytyczne odnoszenie się do wszystkich lub większości działań organu, podawanie w wątpliwość sensowności działań organu, żądanie wyręczania w rozwiązywaniu prywatnych problemów²³.

²² Wyrok TK z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK 2001, nr 8, poz. 252.

²³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. I SA/Wa 551/10, Lex nr 750844; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. III SA/Kr 1188/09, Lex nr 756872; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. III SA/Kr 555/13, Lex nr 1493379; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. III SA/Kr 1103/18, Lex nr 2621791; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 lipca 2019 r., sygn. IV SA/Po 462/19, Lex nr 2719503; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. II SA/Po 995/19, Lex nr 3037311.

Konsekwencją stwierdzenia przez pracownika socjalnego jednej z powyżej wskazanych postaw może być ograniczenie wysokości lub rozmiaru świadczenia, odmowa przyznania świadczenia, uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymanie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Skorzystanie z tym możliwości pozostawiono organowi pomocy społecznej, który będzie działał w drodze uznania administracyjnego. Bez wątpienia zastosowanie działań represyjnych musi się łączyć z przeprowadzeniem wnikliwej oceny całokształtu okoliczności związanych z sytuacją osobistą, majątkową i rodzinną świadczeniobiorcy²⁴. Organ, decydując się na wydanie decyzji negatywnej z powodu braku współdziałania wnioskodawcy, powinien w uzasadnieniu wyjaśnić powody swojego rozstrzygnięcia i wykazać, że wystąpiły okoliczności związane z nagannym działaniem beneficjenta pomocy społecznej.

Istotne jest również, iż w przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń. Taki nakaz, jak trafnie wskazuje I. Sierpowska, może sprowadzać się do sytuacji, w której mimo zaistnienia przesłanek nieudzielenia pomocy organ zdecyduje się ją przyznać, kierując się potrzebą ochrony trwałości rodziny. Niemniej należy zaznaczyć, że ust. 3 nie może być traktowany jako swoisty rodzaj gwarancji ochrony socjalnej dla osób, które nie podejmują wysiłków zmierzających do przezwyciężenia swojej sytuacji życiowej, zaspokajając się obowiązkami rodzinnymi, w tym koniecznością sprawowania opieki nad niesamodzielnymi członkami rodziny. Przyjęcie takiej interpretacji przeczyłoby potępieniu negatywnych zachowań świadczeniobiorców. Chodzi raczej o wyczulenie organów pomocy społecznej na dobór odpowiednich metod pracy i form pomocy, tak by łączyć skuteczność udzielanego wsparcia z ochroną rodziny²⁵.

Bierna postawa w zakresie realizacji obowiązku współdziałania może występować także po stronie pracownika socjalnego, który będzie niechętnie odnosił się do beneficjenta pomocy społecznej, nie będzie wykazywał odpowiedniego zaangażowania w proces rozwiązywania jego trudnej sytuacji życiowej. Istotne jest, że brak współdziałania ze strony pracownika socjalnego nie może w żadnym wypadku wywoływać negatywnych skutków dla wnioskodawcy, jak chociażby odmówienie mu prawa do udzielenia świadczenia czy też np. wstrzymanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Ważne, że pracownik socjalny w takim przypadku nie jest jednak bezkarny. Beneficjent pomocy społecznej może w obliczu zaistnienia takiej postawy ze strony pracownika socjalnego złożyć na niego skargę do dyrektora jednostki organizacyjnej pomocy społecznej lub ewentualnie skargę do dyrektora organu samorządu terytorialnego.

²⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 11.

²⁵ *Ibidem*.

Nieumiejętność wnioskodawcy a brak współdziałania

Brak współdziałania ze strony wnioskodawcy nie może być zawsze tłumaczony jako przejaw złej woli. Każdą sytuację braku współdziałania należy rozpatrywać indywidualnie, bowiem czasami za przyznaniem pomocy będą przemawiać cele pomocy społecznej. Trafnie wskazuje Sierpowska, że brak możliwości przyznania pomocy musi być wykazany, nie może być to gołosłowny argument mający uzasadniać niechęć udzielenia pomocy z uwagi na trudności występujące w relacjach z osobą potrzebującą. Z dużą ostrożnością należy oceniać braki efektywnej współpracy z niektórymi świadczeniobiorcami, zwłaszcza osobami uzależnionymi czy niepełnosprawnymi intelektualnie²⁶.

Istotne jest, aby udzielana pomoc społeczna przyznawana była zgodnie z jej celami, prowadząc do życiowego usamodzielnienia się beneficjentów, dla których będzie wyłącznie przejściowym wsparciem, a nie stałym źródłem dochodu.

Podsumowanie

Podsumowując prowadzone rozważania, należy podkreślić bardzo ważną rolę zasady współdziałania w procedurze uzyskiwania świadczeń z pomocy społecznej, która ze względu na swój charakter uzyskała status obowiązku rodzącego powinność odpowiedniego zachowania się zarówno po stronie wnioskodawcy, jak i pracownika socjalnego. Warto ponadto zaznaczyć, że w przypadku współdziałania na podstawie ustawy o pomocy społecznej podmioty współdziałania nie są równorzędne względem siebie. Pozycję uprzywilejowaną zajmuje bez wątpienia organ pomocy społecznej, który w sposób dyskrecyjny ocenia wywiązywanie się z obowiązku współdziałania, jaki ciąży na wnioskodawcy, a w sytuacji braku takiego współdziałania może nawet pozbawić podopiecznego wsparcia z zakresu pomocy społecznej.

Jedną z cech współdziałania jest wspólne działanie w celu osiągnięcia konkretnego efektu. Na gruncie współdziałania w pomocy społecznej ten cel jest niezwykle doniosły społecznie. Po pierwsze, intencją współdziałania jest oczywiście w tym przypadku realizacja celów pomocy społecznej wskazanych w art. 3 u.p.s. oraz po drugie – aktywizacja społeczna i ekonomiczna wnioskodawców, dzięki czemu zyskują oni szansę na większą i lepszą integrację ze społeczeństwem oraz mają możliwość usamodzielnienia się życiowo dzięki wsparciu uzyskiwanemu z pomocy społecznej i co istotne – nie chodzi tu wyłącznie o wsparcie finansowe, ale również o wsparcie w formie profesjonalnego, fachowego doradztwa i poradnictwa, na które beneficjenci pomocy społecznej bardzo rzadko mogą liczyć w swoim

²⁶ *Ibidem*, s. 44.

środowisku rodzinnym bądź sąsiedzkim. Tym samym prawidłowe współdziałanie podopiecznego pomocy społecznej z pracownikiem socjalnym daje szansę szerokiego wsparcia dla beneficjentów, łącznie z niespotykanym na gruncie klasycznego współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej wymiarem ludzkiego i empatycznego z troskaniem o dobro i byt drugiego człowieka i rodziny, która znajduje się w trudnej sytuacji życiowej i potrzebuje wsparcia w celu jej przezwyciężenia. Reasumując, prawidłowo przeprowadzone współdziałanie beneficjenta pomocy społecznej z pracownikiem socjalnym prowadzi do zwiększenia efektywności systemu pomocy społecznej oraz jakości udzielanej pomocy poprzez kierowanie zindywidualizowanych form pomocowych do osób bezpośrednio zaangażowanych w proces poprawy swojej sytuacji życiowej.

Bibliografia

- Biernat S., *Koncepcja administracyjnoprawnych działań wspólnych w zarządzaniu gospodarką państwową*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 4.
- Borowska-Mustafa D., *Leksykon PWN*, Warszawa 2004.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Grzegorzczak A., *Etyka w doświadczeniu wewnętrznym*, Warszawa 1989.
- Kotarbiński T., *Dziela wszystkie. Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2000.
- Kropotkin P., *Pomoc wzajemna jako czynnik rozwoju*, Warszawa 1919.
- Lang J.M., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985.
- Leoński Z., *Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom*, Poznań 1963.
- Łazutka-Gawęda P., *Standardy wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego a instytucja współdziałania* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019.
- Łazutka P., *Publicznoprawne formy współdziałania gmin w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce – analiza prawnoporównawcza*, Łódź 2017, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/handle/11089/23331> (31.07.2021).
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 2000.
- Princ M., *Dyskrecjonalność w działaniu administracji publicznej w świetle standardów dobrej administracji* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wsp%C3%B3%C5%82dzia%C5%82a%C4%87.html> (31.07.2021).
- Smoktunowicz E., *Ogólne problemy współdziałania terenowych organów władzy i administracji państwowej z organizacjami społecznymi*, „Problemy Rad Narodowych” 1987, nr 70.
- Staroścień J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Zimmermann M., *Formy działania administracji i postępowanie administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne. Część II*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952.

Streszczenie

W ramach niniejszego opracowania omówiono charakter zasady współdziałania i jej specyfikę w ramach pomocy społecznej, która materializuje się w obowiązku współdziałania osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Celem artykułu jest ponadto wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy zasadą współdziałania a wzrostem skuteczności, maksymalizacją efektywności oraz podnoszeniem jakości wykonywanych zadań przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

Słowa kluczowe: współdziałanie, pomoc społeczna, trudna sytuacja życiowa

THE PRINCIPLE OF COOPERATION IN SOCIAL ASSISTANCE

Summary

This study discusses the nature of the principle of cooperation and its specificity as part of social assistance, which materializes in the obligation of cooperation of people and families, who are recipients of social assistance in solving their difficult life situation. The aim of the article is also to demonstrate the direct relationship between the principle of cooperation and the increase in efficiency, maximization of effectiveness and improvement in the quality of tasks performed by organizational units of social assistance.

Keywords: cooperation, social assistance, difficult life situation