

Sugerowane cytowanie:

Miruć, A., (2020). Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej. W: I. Lipowicz, M. Małecka-Łyszczek (red.). *Ekonomia Społeczna. Wykluczenie społeczne* (s. 48–57). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.1.05>

Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej

Alina Miruć

Streszczenie: Celem opracowania jest uwypuklenie szczególnego charakteru prawnego dowodu, jakim jest wywiad środowiskowy i ukazanie roli pracownika socjalnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej analizując obowiązujące prawo, wybrane orzecznictwo i poglądy doktryny. Szczególną cechą postępowania dowodowego w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest wywiad środowiskowy, zwany także rodzinnym. Stanowiąc istotny element postępowania dowodowego uzależnia dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego. Jawi się też integralną częścią pracy socjalnej jako działalności zawodowej pracowników socjalnych. Rola wywiadu środowiskowego w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego, dowodem, w którym ma miejsce zarówno przenikanie, jak i konfrontowanie ze sobą innych dowodów, m.in. oświadczeń stron, treści dokumentów urzędowych i niekiedy prywatnych, zeznań świadków, czy też wyników oględzin w miejscu pobytu osoby (rodziny) ubiegającej się o pomoc bądź korzystającej z pomocy społecznej.

Słowa kluczowe: wywiad środowiskowy, postępowanie dowodowe, pracownik socjalny, pomoc społeczna, praca socjalna

Kody JEL: J65; J83

1. Wprowadzenie

Aby skutecznie chronić interes indywidualny, wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym poprzedzone jest ustaleniem stanu faktycznego. Rozpoczynając w postępowaniu administracyjnym sprawę o udzielenie pomocy społecznej, organ bada czy zaistniała trudna do przewyżczenia sytuacja życiowa oraz czy zainteresowany może pokonać ją samodzielnie, czy ubiegający się o świadczenie spełnia kryterium dochodowe oraz czy podmiot zainteresowany należy do grupy podmiotów uprawnionych do świadczeń wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (zob. u.p.s., 2004).

Ustalenie stanu faktycznego następuje w postępowaniu dowodowym. Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (zwany dalej k.p.a) nie podaje definicji dowodu, stanowi jedynie, że dowodem jest wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy i nie jest sprzeczne z prawem (k.p.a, 1960).

Szczególnym rodzajem dowodu (rezultatu postępowania dowodowego), i zarazem środkiem dowodowym (czyli czynnością, na podstawie której zostało przeprowadzone postępowanie dowodowe), przewidzianym i uregulowanym w u.p.s. oraz w przepisach wykonawczych jest wywiad środowiskowy (Matan i Nitecki, 2008, s. 11 i nast.). Przeprowadza się go w celu

ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin, świadczeniobiorców pomocy społecznej (u.p.s., 2004, art. 107 ust. 1).

Wywiad jest więc pewnym procesem zachodzącym pomiędzy pracownikiem socjalnym przeprowadzającym go a osobą (rodziną) ubiegającą się o świadczenia. Jako procesowy instrument winien zapobiegać trwałemu wykluczeniu społecznemu. Ukazuje ponadto rolę pracownika socjalnego w procedurze przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.

Celem niniejszego opracowania jest uwypuklenie szczególnego charakteru prawnego dowodu jakim jawi się wywiad środowiskowy oraz ukazanie roli pracownika socjalnego w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej analizując obowiązujące prawo, wybrane orzecznictwa i stanowiska doktryny.

2. Postępowanie dowodowe – wybrane zagadnienia

W sprawach z zakresu pomocy społecznej organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie dowodowe według ogólnych reguł przewidzianych przepisami k.p.a. z uwzględnieniem zmian wynikających z postanowień przepisów szczególnych, zwłaszcza u.p.s. (Miruć, 2010, s. 533–543). W szczególności organy prowadzące postępowanie obowiązane są – stosownie do treści art. 7 k.p.a. – przed wydaniem decyzji w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Postępowanie dowodowe w sprawach dotyczących świadczeń z pomocy społecznej w większości opiera się na dokumentach urzędowych i oświadczeniach stron. Jeżeli prawo nie wymaga urzędowego zaświadczenia określonych faktów lub stanu prawnego, organ prowadzący postępowanie odbiera od strony oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania (k.p.a., 1960, art. 75 par. 2). Jednakże uznanie faktów lub stanu prawnego za udowodnione tylko na podstawie oświadczenia strony budzi wątpliwości, gdyż art. 107 u.p.s. łagodzi wymagania w tym zakresie, gdyż nie odwołuje się do odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, zaś złożenie oświadczeń niezgodnych z prawdą, na podstawie których przyznano pomoc, skutkuje tylko zwrotem świadczenia nienależnie pobranego. Oświadczenia pełnią istotną funkcję na gruncie pomocy społecznej, zwłaszcza gdy chodzi o ustalenie sytuacji osobistej i dochodowej osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia. Przykładem jest rozwiązanie art. 8 ust. 5 pkt. 1 lit. b, u.p.s., zgodnie z którym dochód ustala się na podstawie oświadczenia osoby.

Zgodnie z zasadą oficjalności, na organie administracji publicznej ciąży obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz zapewnienie możliwości aktywnego udziału strony w postępowaniu. Warto zaznaczyć, że niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu może skutkować wznowieniem postępowania administracyjnego (k.p.a., 1960, art. 145, par. 1, pkt 4).

Organ winien dokonać analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, co nie jest tożsame z oparciem rozstrzygnięcia na wszystkich środkach dowodowych. Organ może uznać niektóre dowody bądź za niewiarygodne lub też nieistotne dla sprawy. W praktyce zebrane dowody mogą bowiem niekiedy wskazywać na dysproporcję pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny starającej się o przyznanie pomocy. Należy wówczas uznać, że nie została spełniona przesłanka do przyznania pomocy, polegająca na zaistnieniu trudnej sytuacji życiowej, której dana osoba (rodzina) nie może pokonać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Istnieje zatem uzasadniona podstawa do odmowy przyznania świadczenia.

Przed wydaniem rozstrzygnięcia organ jest zobowiązany umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań (k.p.a, art. 10, par. 1; art. 81). Co do zasady rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnym następuje w formie decyzji. Zatem przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia z pomocy społecznej powinna być wyrażona w decyzji administracyjnej (Sierpowska, 2007, s. 400-411)

Wśród dowodów wykorzystywanych w ramach postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej dominującą rolę odgrywają dowody z dokumentów. Przy ich pomocy osoby ubiegające się o świadczenie dokumentują sytuację majątkową, a w szczególności wysokość dochodów i wiele innych okoliczności mających znaczenie przy podejmowaniu rozstrzygnięć. Jeśli chodzi o dokumenty prywatne to mogą być one stosowane posiłkowo.

W ramach postępowań prowadzonych w sprawach z zakresu pomocy społecznej szczególne miejsce zajmuje wywiad środowiskowy, który jest nie tylko instrumentem postępowania dowodowego, ale także elementem prowadzonej pracy socjalnej z osobą czy rodziną ubiegającą się o przyznanie świadczenia na podstawie decyzji administracyjnej.

3. Istota i charakter prawny wywiadu środowiskowego

W myśl art. 106 ust. 4 u.p.s. decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, wydaje się obligatoryjnie po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Na podstawie art. 107 ust. 1 u.p.s. wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin zarówno ubiegających się o świadczenia, jak i korzystających z pomocy społecznej, aby ustalić ich sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową.

Jeśli chodzi o szczegółowe podstawy prawne przeprowadzania wywiadu środowiskowego, to należy wskazać rozbudowany art. 107 u.p.s. oraz rozwiązanie wydane na jego podstawie, czyli rozporządzenie wykonawcze. Zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Wywiad środowiskowy składa się na postępowanie wyjaśniające, poprzedzające rozstrzygnięcie każdej sprawy dotyczącej świadczeń z pomocy społecznej przyznawanych w drodze decyzji administracyjnej. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej.

Rozporządzenie w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego daje rozwiązania prawne co do sposobu i terminów przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu, oświadczenia o stanie majątkowym, oświadczenia przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego w postaci elektronicznej oraz wzoru legitymacji pracownika socjalnego.

Wywiad powinien być przeprowadzony zgodnie z par. 2 rozporządzenia w ciągu 14 dni od dnia otrzymania informacji o okolicznościach uzasadniających jego przeprowadzenie (np. od uzyskania wiadomości o konieczności przyznania świadczenia, zdobycia informacji o przemoc w rodzinie). W sprawach niecierpiących zwłoki termin przeprowadzenia wywiadu skraca się do 2 dni. Sytuację osoby i rodziny ustala się w myśl art. 107 ust. 5b u.p.s. w wywiadzie na podstawie licznych dokumentów, m.in.: dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość, skróconego odpisu aktu urodzenia dziecka, decyzji właściwego organu w sprawie renty i emerytury, orzeczenia o niepełnosprawności, dowodu otrzymania renty czy

emerytury, zaświadczenia albo oświadczenia o wysokości wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia, decyzji o przyznaniu uprawnień kombatanckich, decyzji starosty o uznaniu lub odmowie uznania za osobę bezrobotną, oświadczenia o stanie majątkowym.

W myśl rozwiązań par. 5 rozporządzenia, w przypadku konieczności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego z osobą ubezwłasnowolnioną, wywiad przeprowadza się z jej opiekunem prawnym albo kuratorem w obecności osoby ubezwłasnowolnionej i w miejscu jej przebywania. Jeśli osoba ubiegająca się o świadczenie przebywa w placówce leczniczej, to wywiad może przeprowadzić – na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej – pracownik zatrudniony w placówce leczniczej albo pracownik ośrodka pomocy społecznej (zob. Rozporządzenie, 2016, par. 6). Ustawodawca odrębnie określa ustalanie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób lub rodzin poszkodowanych w wyniku sytuacji kryzysowej np. kłęski żywiołowej (Rozporządzenie, 2016, par 10 i 11).

Zebrane w czasie wywiadu informacje, oceny i wnioski pracownika socjalnego oraz proponowany plan pomocy osobie lub rodzinie zostają umieszczone w kwestionariuszu. Mamy do czynienia z dwiema instytucjami proceduralnymi, czyli przeprowadzeniem wywiadu i czynnościami wypełnienia kwestionariusza, które należałoby rozdzielić. Zatem wywiad jest sposobem pozyskiwania informacji i zbierania materiału dowodowego w sprawie, natomiast kwestionariusz jest sposobem utrwalenia zebranych informacji, szczególną formą protokołu w rozumieniu art. 67 i 68 k.p.a., mającą na celu uwzględnienie specyficznego charakteru postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Zazwyczaj wywiad przeprowadza się w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby (rodziny). W sytuacji kryzysowej, w okresie epidemii instytucje pomocy społecznej z jednej strony nie mogą zaprzestać swojej działalności pomocowej, z drugiej – bezpośredni kontakt z osobami (rodzinami), które potrzebują pomocy, powinien być ograniczony do sytuacji niezbędnych. Problemem staje się konieczność przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, który zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym do u.p.s. powinien być przeprowadzony w miejscu zamieszkania lub pobytu wnioskującego o pomoc.

Wyjątek zawierają rozwiązania ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Ustawa o zmianie..., 2020). Art. 15o wskazuje, że z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, w szczególności osobie lub rodzinie, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej nie wymaga przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, a ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej może nastąpić na podstawie: rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym oraz dokumentów lub oświadczeń, a także ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc lub też informacji udostępnionych przez podmioty wyliczone w art. 105 u.p.s., np. Policji, ZUS.

Na uwagę zasługuje fakt, że poddanie kwarantannie osoby wnioskującej o pomoc jest jedną z przesłanek rezygnacji z przeprowadzenia wywiadu, gdyż ustawodawca użył zwrotu „w szczególności”. Daje to organom pomocy społecznej możliwość analizy lokalnej sytuacji epidemicznej i możliwość szerszego zastosowania ustawowego wyłączenia.

Wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny. Przy przeprowadzaniu rodzinnego wywiadu środowiskowego może uczestniczyć drugi pracownik socjalny. Wywiad środowiskowy może odbywać się w asyście funkcjonariusza Policji (u.p.s., 2004, art. 107 ust. 3a). Jednakże art. 107 ust. 3 u.p.s. dopuszcza możliwość przeprowadzenia wywiadu przez pracownika

socjalnego na potrzeby jednostki pomocy społecznej z terenu innej gminy. Pożądana wydaje się – w zaistniałej sytuacji – instytucja pomocy prawnej przewidziana w art. 52 k.p.a., w ramach której organ przeprowadzający postępowanie administracyjne może zwrócić się do organu miejsca zamieszkania lub pobytu danej osoby o wezwanie jej do złożenia wyjaśnień, zeznań lub dokonania innych czynności związanych z konkretnym toczącym się postępowaniem.

Pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy może domagać się od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc, złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Odmowa złożenia oświadczenia jest podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia.

Wywiad środowiskowy winien być przeprowadzony na druku przewidzianym przez obowiązujące prawo. Jeżeli wywiad środowiskowy zostanie przeprowadzony nie na urzędowym druku, ale będzie zawierał wszystkie informacje, to będzie należało taki wywiad honorować (Nitecki, 2008, s. 262). Kwestionariusz rodzinnego wywiadu środowiskowego wypełnia się w postaci papierowej lub elektronicznej, za pomocą systemu teleinformatycznego udostępnianego bezpłatnie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. System po zatwierdzeniu zapewnia niezmienność i integralność danych uzyskanych od osoby, z którą został przeprowadzony. Osoba, z którą przeprowadza się wywiad, podpisuje oświadczenie, w którym potwierdza zapoznanie się z treścią przeprowadzonego wywiadu, prawdziwość danych zawartych w wywiadzie oraz zapoznanie się z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W oświadczeniu pracownik socjalny przeprowadzający rodzinny wywiad środowiskowy wpisuje – wygenerowaną automatycznie przez system teleinformatyczny – sygnaturę zatwierdzonego wywiadu w postaci elektronicznej. Wywiad ten po podpisaniu oświadczenia nie może być zmieniony w zakresie danych pozyskanych od osoby w trakcie przeprowadzania wywiadu.

Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w sposób prawidłowy musi uwzględniać szereg istotnych czynności wymaganych przez obowiązujące prawo. Pracownik socjalny obowiązany jest okazać legitymację służbową (Rozporządzenie, 2016, par. 14). Nieokazanie legitymacji może stanowić podstawę do odmowy wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Jeśli jednak wywiad środowiskowy zostanie przeprowadzony, pomimo nieokazania legitymacji, to będzie on prawnie skuteczny. Przeprowadzający wywiad pracownik socjalny powinien także pouczyć osobę, z którą wywiad środowiskowy jest przeprowadzany, o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, jak również o przewidzianych przez prawo obowiązkach. Wywiad środowiskowy powinien zostać podpisany przez osobę ubiegającą się o świadczenie z pomocy społecznej. Odmowa podpisania powinna być przez pracownika socjalnego odnotowana jako adnotacja na druku wywiadu i będzie równoznaczna z jego podpisaniem. Możliwe jest także zakończenie czynności przeprowadzenia wywiadu, gdy osoba ubiegająca się o świadczenie nie chce dalej udzielać informacji, nawet gdy pracownik socjalny nie uzyskał wszystkich istotnych informacji i uzyskany na tym etapie materiał dowodowy pracownik socjalny winien ocenić indywidualnie.

O prawidłowości wywiadu decyduje także sposób przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, który winien być rzeczowy i rzetelny, a pracownik socjalny nie powinien ograniczać się jedynie do przeprowadzenia rozmowy lub sporządzenia notatki, namowy podpisania czyśtego druku przez osobę ubiegającą się o świadczenie. Takie postępowanie stanowi przejaw nieprawidłowego wykonywania obowiązków służbowych (Nitecki, 2010, s. 104).

Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego wymaga współpracy osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej z pracownikiem socjalnym, a uchylanie się od tej współ-

pracy, na podstawie u.p.s. jest traktowane jako naruszenie przez tę osobę obowiązku współdziałania z organem pomocy społecznej w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej (Wyrok NSA z 19.12.2016).

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że wywiad środowiskowy (jak i jego aktualizacja) jest szczególnym dowodem w sprawie, który niewątpliwie jest sporządzany we współdziałaniu z osobą zainteresowaną i ma charakter obligatoryjny. Zaś odmowa współdziałania powoduje sankcję w postaci odmowy udzielenia pomocy lub uchylecia decyzji przyznającej pomoc w przypadku braku wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu m.in. w wyroku WSA w Gdańsku z 9 lutego 2017 r. i w wyroku NSA z 7 dnia marca 2017 r. (zob. Wyrok WSA w Gdańsku z 09.02.2017; Wyrok NSA z 05.07.2017).

Odmowa wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu przez osobę ubiegającą się o pomoc może być rozumiana jako forma rezygnacji z ubiegania się o przyznanie świadczenia, zaś jako odmowa udziału w dokonaniu prawem wymaganej czynności procesowej – uniemożliwia prowadzenie w sposób prawidłowy postępowania administracyjnego, a w szczególności wydanie decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji występuje przesłanka opóźnienia wydania decyzji z winy strony określona w art. 35 par. 5 k.p.a.

Ustawodawca w u.p.s. przesądził jednoznacznie, że niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez osoby (rodziny) ubiegające się o świadczenie z pomocy społecznej lub na jego aktualizację przez osoby (rodziny) korzystające ze świadczeń, stanowi bezwzględnie przesłankę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia wydanej decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (u.p.s., 2004, art. 107 ust. 4a). Konsekwencje uchylania się od przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz obowiązek udzielania organowi pomocy społecznej w ustaleniu sytuacji faktycznej zostały mocno zaakcentowane w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 19 czerwca 2019 r. (Wyrok WSA w Gliwicach z 19.06.2019).

Odmowa współdziałania z pracownikiem socjalnym powoduje uniemożliwienie mu przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego i w konsekwencji dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji majątkowej, rodzinnej i bytowej osób (rodzin) ubiegających się o świadczenie. Powyższe stanowisko jest już ugruntowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego m. in. w wyrokach: z dnia 2 października 2008 r., z dnia 19 marca 2009 r., z dnia 27 kwietnia 2010 r., z dnia 22 listopada 2012 r. (Wyrok NSA z 02.10.2008; Wyrok NSA z 19.03.2009; Wyrok NSA, z 27.04.2010; Wyrok NSA z 22.11.2012)

Rodzinny wywiad środowiskowy ukazuje w sposób wszechstronny sytuację osoby i rodziny starającej się o przyznanie świadczenia lub korzystającej z pomocy. Na jego podstawie pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji określonego podmiotu i formułuje wnioski dotyczące planowania pomocy, które są podstawą rozstrzygnięcia sprawy (Sierpowska, 2007, s. 411–417). Z wyroku WSA w Olsztynie z dnia 10 marca 2020 r. wynika istotny z punktu widzenia praktyki wniosek, iż konieczny jest wymóg przeprowadzenia kompleksowej analizy stabilności materialno-bytowej rodziny (Wyrok WSA w Olsztynie z 10.03.2010).

Zdaniem NSA rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocowych jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego (Wyrok NSA z 07.05.2002).

W ramach postępowania dowodowego w sprawach pomocy społecznej, kluczową rolę odgrywa czynność prawna jaką jest wywiad środowiskowy (Nitecki, 2010, s. 99–104). Jawi się on podstawowym instrumentem w pracy pracownika socjalnego jako bezpośredniego reali-

zatora zadań w sferze pomocy społecznej (Miruć, 2007, s. 84–105). Z prawnego punktu widzenia wywiad środowiskowy stanowi specyficzny, szczególny środek dowodowy, przy pomocy którego ustala się sytuację faktyczną osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia (Wyrok NSA z 28.08.2007; Wyrok WSA w Warszawie z 7.03.2013). Jako instrument postępowania dowodowego z formalnego punktu widzenia przeprowadzony na odpowiednim druku urzędowym jest dokumentem urzędowym, w formie protokołu, bowiem przeprowadzony jest przez uprawniony organ, w formie przewidzianej przez u.p.s. (Nitecki, 2013, s. 790).

Znaczenie wywiadu środowiskowego jest fundamentalne. Judykatura zasadnie wskazuje, że brak rodzinnego wywiadu środowiskowego uniemożliwia organowi pomocy społecznej dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji rodzinnej i majątkowej osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia. To obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego, wymagająca od osób ubiegających się o świadczenia czynnego udziału, gdyż postępowanie toczy się w ich interesie (Wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018). Tego etapu postępowania nie można zastąpić innymi środkami dowodowymi (Wyrok NSA z 07.03.2017).

Z powyższych rozważań wynika, że podstawową rolą wywiadu środowiskowego jest rozpoznanie oraz weryfikacja sytuacji osoby (rodziny) pod względem zgłoszonych potrzeb.

4. Pracownik socjalny jako podmiot przeprowadzający wywiad środowiskowy

Wywiad środowiskowy to istotny element pracy socjalnej pracownika socjalnego. Daje możliwość zapoznania się zarówno z sytuacją faktyczną, jak i prawną świadczeniobiorcy i w konsekwencji warunkuje podjęcie konkretnych kroków pomocowych.

Pracownicy socjalni, jako bezpośredni realizatorzy zadań w dziedzinie pomocy społecznej, mają istotny wpływ na sprawność działań administracji publicznej, także orzeczniczych w tej sferze na rzecz osób (rodzin) potrzebujących. Winni być oni profesjonalni, etyczni i skuteczni¹.

Charakter wykonywanych zadań w sferze pomocy społecznej przez pracowników oraz ich szerokie spektrum i znaczenie, wymaga wysokich kwalifikacji (zarówno wiedzy i umiejętności) wyższych niż przeciętne, wymogów etycznych oraz dużego zaufania osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, co przemawia za uznaniem go za zawód zaufania publicznego (Miruć, 2007, s. 84–105). Zawód pracownika socjalnego posiada zakres atrybutów, które cechują zawody zaufania publicznego. Pierwszym warunkiem uznania tego zawodu za zawód zaufania publicznego jest stwierdzenie, iż jego wykonywanie polega na świadczeniu pomocy innym ludziom, z reguły w sytuacjach występowania zagrożenia dla rozmaitych dóbr o istotnej wartości dla ludzi. Zatem świadczenie tego rodzaju pomocy traktowane jest jako funkcja publiczna. Po drugie wykonywanie tego zawodu jest nierozdzielnie związane z przyjmowaniem informacji dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. Powierzone im informacje stanowią tajemnicę zawodową. Regulacje prawne winny stwarzać warunki stabilizowania się tego zaufania. Muszą również występować wysoko postawione bariery przez prawo, które chroniłoby dostęp do wykonywania zawodu zaufania publicznego. Zatem nie tylko kwalifikacje są istotne, lecz również wysoki poziom etyczny ma cechować ten zawód.

Profesjonalizacja i kwalifikacje pracowników socjalnych są istotne, gdyż katalog ich zadań w zakresie pomocy społecznej jest obszerny i zróżnicowany (Miruć, 2014, s. 317–335). Dyferencjacja pozycji prawnej pracowników socjalnych jest uzależniona przede wszystkim od miejsca

1 Niewątpliwie przeszkodą i zarazem istotnym mankamentem jest brak odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych, która uregulowałaby jednolicie ich status prawny, podniosłaby jakość ich działań oraz zagwarantowałaby temu zawodowi status zawodu zaufania publicznego.

ich pracy. Jednolite pozostają wymagania dotyczące kwalifikacji, praw i obowiązków, choć wyraźnie odczuwalny jest brak odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych.

W wielu europejskich systemach kształcenia pracowników socjalnych, także w Polsce, kryształuje się tendencja do eksponowania wykształcenia ogólnego i wzrostu roli specjalizacji na poziomie kolegiów, studiów wyższych oraz podyplomowych (Miruć, 2010, s. 104–127). O profesjonalizacji pracy socjalnej w Europie i na świecie świadczy również konstituowanie się zawodu pracownika socjalnego w przepisach prawa. Wynika to przede wszystkim z wpisania go do rejestru zawodów, określenie funkcji i zadań oraz umiejętności i kompetencji.

Bez wątpienia istotną rolę wypełniają normy etyczne, które są wyznacznikami działań pracowników socjalnych i wiążą ich bezwzględnie. Ich naruszenie pociąga odpowiedzialność prawną (służbową, porządkową i dyscyplinarną). W sytuacji, gdy normy takie nie zostały wyrażone w przepisach prawa stanowionego, obowiązują w sumieniu, zaś ich naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność moralną. Zasady odpowiedzialności etycznej pracowników socjalnych określają kodeksy etyczne, które są nie tylko zbiorem nakazów i zakazów, których należy przestrzegać, lecz również mają przekazywać istotne wartości, takie jak: działanie na rzecz dobra wspólnego, poprawę warunków bytu osób (rodzin), działania na rzecz urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej w procesie stanowienia prawa (Miruć, 2013, s. 322–340).

W art. 116 ust. 1 u.p.s. ustawodawca precyzyjnie określa wymagania dotyczące wykształcenia, uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Uprawnienia takie nie są bezwzględnie zależne od zdobycia wykształcenia wyższego. Zawód ten mogą wykonywać również osoby ze średnim wykształceniem, które posiadają dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych. Ukończenie studiów wyższych daje określone uprawnienia pod warunkiem, że spełniony jest wymóg dotyczący studiowania na odpowiednim kierunku i specjalności. Nie jest konieczne ukończenie studiów II stopnia. Rozwiązanie takie wydaje się zasadne, skoro dopuszczone do zawodu są również osoby ze średnim wykształceniem.

5. Uwagi końcowe

Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocowych jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego. Pozwala on na rozpoznanie trudnych sytuacji osób i rodzin potrzebujących pomocy. Wywiad środowiskowy, stanowiąc niezbędny element postępowania dowodowego, uzależnia dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego. Ponadto jest integralną częścią pracy socjalnej jako działalności zawodowej pracowników socjalnych.

Należałoby postrzegać wywiad środowiskowy jako swoisty dowód, w którym ma miejsce zarówno przenikanie, jak i konfrontowanie ze sobą innych dowodów, m.in. oświadczeń stron, treści dokumentów urzędowych i niekiedy prywatnych, zeznań świadków, czy też wyników oględzin w miejscu pobytu osoby (rodziny) ubiegającej się o pomoc bądź korzystającej z pomocy społecznej.

Podstawową rolę wywiadu środowiskowego jest rozpoznanie oraz weryfikacja sytuacji osoby (rodziny) następująca pod względem zgłoszonych potrzeb. Znaczenie wywiadu środowiskowego jest fundamentalne, gdyż jego brak uniemożliwia organowi pomocy społecznej dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji rodzinnej i majątkowej osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia. To obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego, wymagająca współdziałania od osób ubiegających się o świadczenia. Odmowa współdziałania powoduje

sankcję w postaci odmowy udzielenia pomocy lub uchylenia decyzji przyznającej pomoc w przypadku braku wyrażenia zgody na przeprowadzenie wywiadu.

Istotną rolę odgrywa pracownik socjalny jako podmiot przeprowadzający wywiad środowiskowy, mający istotny wpływ na sprawność działań administracji publicznej w działaniach orzeczniczych w tej sferze.

Literatura

- Matan, A., Nitecki, S. (2008). Wywiad jako środek dowodowy w prawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego. *Casus*, 1, 10–15
- Miruć A. (2010). Kształcenie w zawodzie „pracownik socjalny” w wymiarze europejskim. *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, 3(12), 104–127.
- Miruć A. (2014). Profesjonalizacja w zawodzie pracownika socjalnego a potrzeby współczesnej administracji pomocy społecznej (Przykład polski). W: W. Mikułowski, A. Jezierska (red.). *Administracja wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych* (s. 317–335). Warszawa: Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.
- Miruć, A. (2007). Pracownik – zawód zaufania publicznego. *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, 2(7), 84–105.
- Miruć, A. (2013). Odpowiedzialność etyczna pracowników socjalnych. W: M. Stahl, Z. Duniewska (red.). *Odpowiedzialność administracji i w administracji* (s. 322–340). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nitecki, S. (2008). *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nitecki, S. (2010). *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*. Wrocław: Gaskor.
- Nitecki, S. (2013). *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Wrocław: Gaskor.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 roku w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1788.
- Sierpowska, I. (2007). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1507, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568.
- Wyrok NSA z 02.10.2008, I OSK 37/08.
- Wyrok NSA z 05.07.2017, I OSK 1308/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 07.03.2017, I OSK 2454/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 07.05.2002, SA 3337/01, LEX nr 81651.
- Wyrok NSA z 19.03.2009, I OSK 561/08.
- Wyrok NSA z 19.12.2016, I OSK 2186/16, LEX nr 2205303
- Wyrok NSA z 22.11.2012, I OSK 60/11.
- Wyrok NSA z 27.04.2010, I OSK 84/10.
- Wyrok NSA z 28.08.2007, I OSK 1802/06, ONSA i WSA 2008, nr 4, poz. 73.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 09.02.2017, III SA/Gd 870/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 19.06.2019, II SA/Gl 388/19, LEX nr 2697545.
- Wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018, II SA/Łd 351/18, LEX nr 2516955.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 10.03.2020, II SA/Ol.1044/19, LEX nr 2854749.
- Wyrok WSA w Warszawie z 07.03.2013, I SA/Wa 1207/12, LEX nr 1303485.

Role of environmental inquiry in evidence-based social welfare cases

Summary: The purpose of the study is to explain the role of environmental inquiry as source of legal evidence in the procedure of granting social welfare. Environmental inquiry has several functions to fulfill. It is an integral part of social work. In social welfare cases it serves the purpose to collect all necessary information and data on the applicant asking for social care benefits. Hence environmental inquiry is a specific evidence-

based investigation, in which there is both penetration and confrontation with other pieces of evidence, such as statements of the parties, contents of official and sometimes private documents, testimonies of witnesses or also results of inspections in the place of stay of the person (family) seeking assistance or benefiting from social welfare. Because of its importance in the investigation, other steps in administrative procedures depend on this inquiry. The study refers to by legal acts, selected cases and doctrine views and presents the features of environmental inquiry, sometimes referred to as 'the family inquiry' as part of evidence-based investigation in social welfare cases.

Keywords: environmental inquiry, investigation concerning, social worker, social welfare, social work

JEL codes: J65; J83

Informacje o autorze

Alina Miruć

ORCID: 0000-0002-7373-7033

Instytut Nauk Prawnych

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

ul. Okopowa 59, 01-043 Warszawa

e-mail: a.miruc@wp.pl

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa –
Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-ND 4.0)
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed/pl>

This work is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NoDerivatives International (CC BY-ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wydane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Published by Cracow University of Economics – Krakow, Poland.

Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics