



Uniwersytet  
Wrocławski

Dominika Cendrowicz

# Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Wrocław 2017

100-LECIE  
SĄDU  
NAJWYŻSZEGO  
I SĄDOWNICTWA  
POWSZECHNEGO  
1917 - 2017



**Sytuacja administracyjnoprawna  
adresata świadczeń  
z zakresu pomocy społecznej**



**Dominika Cendrowicz**

Uniwersytet Wrocławski

**Sytuacja administracyjnoprawna  
adresata świadczeń  
z zakresu pomocy społecznej**

Wrocław 2017

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Tadeusz Juchniewicz – członek*

Recenzenci: *prof. zw. dr hab. Jolanta Blicharz, UW*;

*dr hab. Grażyna Szpor, prof. UKSW w Warszawie*

**© Copyright by Dominika Cendrowicz**

Korekta: *Stanisława Trela*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-78-3 (druk)

ISBN 978-83-65431-79-0 (online)

# Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b> .....	11
<b>Wstęp</b> .....	15
<b>Rozdział 1. Sytuacja administracyjnoprawna jako pojęcie „narzędzie badawcze” służące określeniu pozycji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej</b>	
1.1. Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej .....	21
1.2. Rodzaje możliwych do wyróżnienia sytuacji administracyjnoprawnych adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	29
1.3. Elementy konstrukcyjne sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	34
1.4. Przyjęte metody badawcze sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	39
1.5. Znaczenie konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego w badaniach nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej ...	44
<b>Rozdział 2. Pomoc społeczna jako przestrzeń prawna badania sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z jej zakresu</b>	
2.1. W kwestii pojęcia pomocy społecznej .....	49
2.2. Przestrzeń prawna pomocy społecznej wyznaczająca sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z jej zakresu .....	56
2.2.1. Prawo krajowe .....	56
2.2.2. Prawo miejscowe .....	62
2.2.3. Prawo Unii Europejskiej .....	65
2.2.4. Prawo międzynarodowe .....	67
2.3. Świadczenia z zakresu pomocy społecznej .....	70
2.3.1. Świadczenie jako forma realizacji prawa do pomocy społecznej .....	70
2.3.2. Charakter prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	77
2.3.3. Rodzaje świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	80
2.3.3.1. Świadczenia pieniężne .....	85
2.3.3.2. Świadczenia niepieniężne .....	96
2.3.4. Obowiązek ponoszenia odpłatności za wybrane świadczenia z zakresu pomocy społecznej jako element sytuacji administracyjnoprawnej ich adresata .....	114
2.4. W kwestii ewolucji pomocy społecznej i charakteru prawa do świadczeń z jej zakresu .....	118

### **Rozdział 3. Adresat norm prawa administracyjnego jako podmiot świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

3.1. Próba definicji .....	129
3.2. Podmioty posiadające status adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej ..	132
3.2.1. Osoby fizyczne jako adresaci świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	132
3.2.1.1. Obywatele polscy .....	132
3.2.1.2. Cudzoziemcy .....	135
3.2.1.3. Obywatele państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowie ich rodzin .....	137
3.2.2. Rodzina jako adresat określonych świadczeń z zakresu pomocy społecznej ..	138
3.3. Wybrane kategorie adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	141
3.3.1. Osoby zmarłe .....	141
3.3.2. Osoby małoletnie .....	145
3.3.3. Osoby starsze .....	147
3.3.4. Osoby bezdomne .....	150
3.3.5. Osoby ubezwłasnowolnione .....	154
3.4. Przesłanki warunkujące posiadanie przez adresata świadczeń prawa do pomocy społecznej .....	160
3.5. Przesłanki wyłączające lub zawieszające posiadanie przez adresata świadczeń prawa do pomocy społecznej .....	170

### **Rozdział 4. Adresat świadczeń wobec wielości organów administracji publicznej w pomocy społecznej, podmiotów współpracujących z nimi w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej**

4.1. Uwagi wprowadzające .....	173
4.2. W kwestii organów administracji publicznej w pomocy społecznej .....	174
4.2.1. Organy administracji publicznej organizujące pomoc społeczną .....	174
4.2.2. Organy administracji publicznej przyznające i udzielające świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	185
4.3. W kwestii podmiotów współpracujących z organami administracji publicznej w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej .....	188
4.3.1. Organizacje społeczne i organizacje pożytku publicznego .....	188
4.3.2. Fundacje .....	194
4.3.3. Stowarzyszenia .....	197
4.3.4. Kościoł katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe .....	199
4.3.5. Spółki prawa handlowego .....	202
4.3.6. Osoby fizyczne .....	204
4.4. W kwestii zakładów administracyjnych udzielających świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	205



4.5. W kwestii ochrony sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie nadzoru i kontroli nad organami administracji publicznej w pomocy społecznej, podmiotami współpracującymi z nimi w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej oraz podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej .....	216
4.5.1. Ochrona sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie nadzoru i kontroli nad organami administracji publicznej w pomocy społecznej .....	217
4.5.2. Ochrona sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie kontroli nad podmiotami współpracującymi z organami administracji publicznej w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej .....	224
4.5.3. Ochrona sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie kontroli nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej .....	225
 <b>Rozdział 5. Adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej wobec sposobów ich przyznawania i udzielania</b>	
5.1. Uwagi wprowadzające .....	229
5.2. Sposoby przyznawania i udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	239
5.2.1. Przyznawanie świadczeń na podstawie decyzji administracyjnej .....	239
5.2.2. Udzielanie świadczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej .....	248
5.2.3. Udzielanie świadczeń na podstawie czynności materialno-technicznej .....	255
5.3. Ustalenie relacji między sposobami przyznawania i udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej a sytuacją administracyjnoprawną ich adresata .....	257
 <b>Rozdział 6. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej</b>	
6.1. Uwagi wprowadzające .....	261
6.2. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu administracyjnym .....	264
6.3. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu skargowym .....	270
6.4. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	275
6.5. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu cywilnym .....	285
6.6. Ustalenie relacji między rodzajem środka ochrony prawnej a sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej .....	289
<b>Zakończenie</b> .....	293
<b>Wykaz literatury</b> .....	299

<b>Wykaz aktów prawnych .....</b>	<b>325</b>
<b>Wykaz orzecznictwa .....</b>	<b>335</b>
<b>Rozstrzygnięcia nadzorcze .....</b>	<b>341</b>
<b>Wykaz innych źródeł .....</b>	<b>343</b>

# Wykaz skrótów

## Źródła prawa

### Źródła prawa międzynarodowego

- EKS – Europejska Karta Społeczna  
MPPGSiK – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

### Źródła prawa Unii Europejskiej

- TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)  
TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)

### Źródła prawa krajowego

- k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny  
k.k.w. – ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy  
k.p. – ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy  
k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego  
k.p.c. – ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego  
Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.  
p.p.s.a. – ustawa z 30 czerwca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi  
r.d.p.s. – rozporządzenie z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej  
r.k.d.p. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11 października 2012 r. w sprawie sprawowania kontroli przyjęcia i przebywania osób z zaburzeniami psychicznymi w szpitalach psychiatrycznych i domach pomocy społecznej oraz sposobu jej dokumentowania  
u.c. – ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach  
u.d.a.r. – ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej  
u.d.p.p. – ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie  
u.f.p. – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych  
u.o.s. – ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej  
u.o.z.p. – ustawa z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego  
u.p.p.r. – ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie  
u.p.s. – ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej  
u.p.s.d. – ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej

- u.p.s.z. – ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej  
u.s.d.g. – ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej  
u.s.g. – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym  
u.s.p. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym  
u.s.w. – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa  
u.s.p.k. – ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego  
u.ś.r. – ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych  
u.w.a.r. – ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie  
u.w.t.RP – ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin

## **Czasopisma**

- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

## **Organy promulgacyjne**

### **Unijne**

- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

### **Krajowe**

- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej  
Dz.Urz. Woj. – Dziennik Urzędowy Województwa

## **Organy administracji**

### **Organy Unii Europejskiej**

- PE – Parlament Europejski  
Rada UE – Rada Unii Europejskiej

### **Organy administracji krajowej**

- GIODO – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych  
MPS – Minister Polityki Społecznej  
MPiPS – Minister Pracy i Polityki Społecznej  
MRPiPS – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

MZiOS	– Minister Zdrowia i Opieki Społecznej
RM	– Rada Ministrów
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
Prezes RM	– Prezes Rady Ministrów
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze

## Sądy i trybunały

### Międzynarodowe

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
-------	--------------------------------------

### Unijne

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
-----	---

### Krajowe

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

## Organizacje międzynarodowe

UE	– Unia Europejska
MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy

## Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (ang. European Free Trade Association)
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
JST	– Jednostki samorządu terytorialnego
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
RP	– Rzeczpospolita Polska



# Wstęp

Przedmiotem monografii jest sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Przyjęty jako temat monografii problem jest ze wszech miar ważny oraz pożyteczny. Wynika to z wielu powodów, wśród których wymienić należy przede wszystkim charakter pomocy społecznej, która – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup> – jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, jak również i to, że pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, a jednym z podstawowych zadań stojących przed nią do realizacji, zgodnie z art. 3 ust. 2 u.p.s., jest podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. W dodatku fundamentem koncepcji pomocy społecznej pozostaje człowiek – jednostka lub grupa osób tworzących rodzinę. Gdy do poczynionej konstatacji doda się jeszcze to, że adresatem świadczeń z jej zakresu może stać się każdy z nas, tak zarysowany temat monografii nie wymaga większego uzasadnienia. Warto bowiem wskazać, że nigdy nie jesteśmy w stanie przewidzieć, z jakimi problemami przyjdzie nam się zmierzyć w życiu, a zwłaszcza, czy nie staniemy w obliczu trudności, wobec których będziemy zmuszeni zwrócić się o udzielenie pomocy ze strony administracji publicznej, aby móc – choć w miarę godnie – funkcjonować i przeżyć.

T. Kuta uważał, że człowiek jest dziś ze wszech miar poddany administracji publicznej, a zwłaszcza administracji świadczącej<sup>2</sup>. To z pomocy społecznej, będącej integralną częścią administracji świadczącej, przychodzi wsparcie na rzecz jednostek i rodzin. Udzielane jest ono szczególnie w sytuacjach, które jedynie przykładowo wymienił ustawodawca w art. 7 u.p.s. Jest ono najczęściej utożsamiane z zasiłkami pieniężnymi, świadczeniami rzeczowymi oraz usługami niemającymi charakteru powszechnego, które świadczone są przez administrację osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej spowodowanej niedostatkiem i nie są w stanie samodzielnie lub przy pomocy osób im najbliższych zaspokoić swoich podstawowych potrzeb egzystencjonalnych<sup>3</sup>. Świadczenia te tworzą określony katalog form, w których udzielana jest pomoc społeczna i które

---

<sup>1</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.).

<sup>2</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo II, Wrocław 1972, s. 107.

<sup>3</sup> J. Dobkowski, *Europejskie systemy pomocy społecznej (wybrane zagadnienia z zakresu komparatyki administracyjnej)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 167.

w kontekście przyjętego w pracy problemu badawczego należy rozpatrywać poprzez pryzmat charakteru przysługującego do nich jednostce prawa. W prawie krajowym katalog tych form, ich treść oraz przesłanki warunkujące możliwość ich uzyskania, zostały unormowane w u.p.s., która, parafrazując słowa F. Longchamps, tworzy przestrzeń prawną, w której w niniejszej pracy będzie się dokonywało badanie sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z jej zakresu.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów, z których wszystkie, z wyjątkiem rozdziału pierwszego, pełniące funkcję wprowadzającą, dotyczą poszczególnych problemów prawnych tworzących obraz pozycji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Jeśli chodzi o rozdział pierwszy pracy, odgrywa on rolę pewnej wskazówki czy nawet przewodnika po kolejnych etapach naukowej analizy sytuacji administracyjnoprawnej tegoż adresata. W rozdziale tym podjęta została próba wyjaśnienia pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej, która posłużyła jako punkt wyjścia do określenia pozycji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w stosunku do norm prawnych ją regulujących. W rozdziale tym omawiane są elementy, które sytuację administracyjnoprawną tworzą i które tym samym stanowią pewien kontekst sytuacyjny wyznaczający pozycję prawną jednostki. Uwaga badawcza w rozdziale pierwszym pracy koncentruje się też na próbie prześledzenia czynników determinujących sytuację administracyjnoprawną, na sposobach powstawania sytuacji administracyjnoprawnych oraz na ustaleniu relacji, jaka zachodzi między pojęciem sytuacji administracyjnoprawnej a pojęciem stosunku administracyjnoprawnego. Ze względu na to, że wybór właściwych metod badawczych determinuje odpowiednie ustawienie problemu badawczego oraz stwarza konieczność doboru właściwych narzędzi badawczych, w rozdziale pierwszym monografii dokonane zostało również ustalenie metod zastosowanych w badaniu nad sytuacją administracyjnoprawną.

Rozdział drugi skoncentrowany jest na próbie określenia przestrzeni prawnej, w której w niniejszej pracy przeprowadzona została analiza sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Służy temu koncepcja przestrzeni prawnej sformułowana przez F. Longchamps. W rozdziale drugim analizowane są normy prawa powszechnie obowiązującego: krajowego i miejscowego z zakresu pomocy społecznej, jak również prawa międzynarodowego i unijnego, jeśli odwołują się one do spraw związanych z pomocą społeczną. Ze względu na to, że przedmiotem monografii jest sytuacja administracyjnoprawna w prawie krajowym, podstawową przestrzenią prawną w niniejszej rozprawie jest u.p.s. Ona to stanowi punkt wyjścia do prowadzonych badań, naturalnie przy uwzględnieniu niezbędnych odwołań do innych aktów prawnych, jeśli ich pominięcie stanowiłoby zubożenie i prowadziłoby do uzyskania niepełnego obrazu sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń, naturalnie



w świetle założonej koncepcji pracy opierającej się na dokonywaniu badań z punktu widzenia prawa administracyjnego i jego nauki. Z tej przyczyny, że ewolucja każdej instytucji prawnej, w tym i pomocy społecznej, jest rzeczą oczywistą, w rozdziale drugim pracy przedstawiona została również ewolucja pomocy społecznej i charakteru prawa do niej przysługującego. Nie sposób bowiem badać sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej bez spojrzenia na to, co kiedyś stanowiło o niej i bez wyciągnięcia z tego wniosków po to, aby dzisiejsza regulacja prawna odzwierciedlała potrzeby społeczne, ale i poszanowanie prawa oraz kultury prawnej, które wyrastają – w przypadku regulacji prawa krajowego – z art. 2 Konstytucji i sformułowanej w nim zasady demokratycznego państwa prawnego, a także z podstawowych zasad pomocy społecznej, takich jak pomocniczość oraz poszanowanie godności jednostki.

Rozdział drugi byłby jednak zupełnie bezwartościowy, gdyby nie poruszał problemów związanych z charakterem prawa jednostki do poszczególnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, gdyby nie udzielał odpowiedzi na pytanie o charakter prawa do pomocy społecznej w ogóle. Wszak to ten element stanowi o pozycji prawnej człowieka. Toteż w rozdziale tym została poruszona problematyka świadczeń, ale dokonywana z perspektywy tego, czy jednostka posiada uprawnienie do każdego z normowanych przez u.p.s. świadczeń. Ocena pozycji prawnej jednostki w stosunku do świadczeń z u.p.s. dokonana została przy zastosowaniu następujących kryteriów badawczych: adresata świadczeń, charakteru prawnego świadczenia, formy prawnej, za której pomocą jest ono przyznawane lub udzielane oraz środków ochrony prawnej, jakie przysługują adresatowi świadczenia w celu ochrony jego uprawnień. Oprócz tego w rozdziale drugim poddana została badaniu kwestia obowiązku ponoszenia odpłatności za świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Na temat sytuacji administracyjnoprawnej składają się bowiem – obok uprawnień – także obowiązki administracyjnoprawne. W tej części monografii wyszczególniona została więc również tematyka obowiązków, które z uzyskiwanymi świadczeniami się immanentnie łączą.

Rozdział trzeci koncentruje się z kolei na adresacie jako na podmiocie świadczeń oraz na przesłankach, które warunkują posiadanie prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej. W rozdziale tym podjęto próbę sformułowania definicji adresata świadczeń na podstawie regulacji art. 5 u.p.s. określającego katalog podmiotów, którym przysługuje prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Dotyczy on również problematyki sytuacji administracyjnoprawnej wybranych „grup” adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Są nimi osoby bezdomne, starsze, małoletnie i ubezwłasnowolnione. W rozdziale trzecim podjęta została także tematyka sytuacji prawnej osoby zmarłej, na której rzecz gmina udziela świadczenia w formie sprawienia pogrzebu. Wobec tak zarysowanej grupy adresatów należy podkreślić, że dokonywanie wyborów w nauce jest

zawsze sprawą pewnego subiektywnego i zamierzonego procesu decyzyjnego badacza, który ze strony jednego czytelnika będzie zasługiwał na pełną aprobatę, a w przypadku innego będzie budził pewien niedosyt lub nawet sprzeciw. Tak też miało miejsce i w tym przypadku.

Zadaniem rozdziału czwartego było określenie pozycji prawnej adresata świadczeń wobec rozbudowanej siatki organów administracji publicznej, które organizują pomoc społeczną, przyznają i udzielają świadczeń z jej zakresu, podmiotów, które na zlecenie organów administracji publicznej zadania z zakresu pomocy społecznej realizują oraz podmiotów, które wykonują działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu prywatnych domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. Oprócz tego w pomocy społecznej funkcjonują różnego rodzaju zakłady, z których nie wszystkie prowadzone są przez JST. W rozdziale tym poddana została badaniu również kwestia ochrony uprawnień adresata świadczeń w systemie nadzoru i kontroli nad tak rozbudowaną siatką organów i podmiotów funkcjonujących w sferze pomocy społecznej, w tym w systemie kontroli sprawowanej nad podmiotami prywatnymi, które świadczą usługi w sferze pomocy społecznej.

Jeśli chodzi o rozdział piąty, podejmuje on problematykę sposobów przyznawania i udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Podstawowym celem tego rozdziału było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy istnieje określona relacja między sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń a sposobem, za pomocą którego przyznawane i/lub udzielane są świadczenia z zakresu pomocy społecznej? Dla ustalenia tego, czy ta relacja istnieje, a jeśli tak, to w jaki sposób wpływa ona na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń, wykorzystana została koncepcja form działania administracji publicznej określonych przez prawo. Koncepcja ta została wykorzystana z tej przyczyny, że w pomocy społecznej zastosowanie w przyznawaniu i/lub udzielaniu świadczeń znajdują takie formy działań administracji, które są określone przez prawo, jak decyzja administracyjna, formy działań faktycznych i umowy cywilnoprawne.

Rozdział szósty pracy stanowi z kolei klamrę spinającą poczynione we wcześniejszych fragmentach rozważania. Dotyczy on bowiem środków ochrony prawnej, jakie adresat świadczeń może uruchomić przy wykorzystaniu różnych trybów regulowanych przepisami o charakterze proceduralnym, w celu ochrony swoich uprawnień o charakterze administracyjnoprawnym. Dodatkowo w rozdziale tym omówione zostały środki ochrony prawnej, jakie jednostka może uruchomić w stosunku do podmiotów prywatnych, z których usług korzysta na zasadach określonych przez prawo cywilne. Rozdział ten kończy się konkluzją nad relacją, jaka zachodzi między rodzajem środka ochrony prawnej a sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Przedmiotem monografii jest polski porządek prawny. Ma ona charakter teoretyczno-prawny, toteż podstawową metodą badawczą, z której w niej korzystałam, była metoda prawnodogmatyczna. Jest to monografia z zakresu prawa, a ściślej prawa administracyjnego, więc w badaniu zostały poddane normy prawa, a także zostały przedstawione poglądy nauki prawa, w szczególności prawa administracyjnego. W monografii pomocniczo zostały wykorzystane metody prawnoporównawcza oraz historycznoprawna.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 30 czerwca 2017 r.



# Rozdział 1

## Sytuacja administracyjnoprawna jako pojęcie „narzędzie badawcze” służące określeniu pozycji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej

### 1.1. Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej

Prowadzenie badań w obrębie nauki prawa administracyjnego wymaga uwzględnienia podstawowych i klasycznych pojęć wykształconych przez jego naukę w toku jej historycznego rozwoju<sup>4</sup>. Chodzi o pojęcia, które stanowią odzwierciedlenie refleksji naukowej nad życiem prawnym, występują dość często i powszechnie<sup>5</sup>, tworząc „pojęciową szatę” nauki prawa administracyjnego, która zawiera w sobie „pewien bezcenny depozyt: wartości humanizmu i ładu”<sup>6</sup>. Pojęcia te stanowią nienaruszalny trzon siatki pojęciowej nauki prawa administracyjnego i to na nich zasadzają się główne założenia, u podstaw których legła idea jej rozwoju. Są to klasyczne pojęcia nauki prawa administracyjnego, które są „elementami” pracy intelektualnej człowieka<sup>7</sup>. Raz bywają przedmiotami poznawanymi w skomplikowanych i zmiennych strukturach prawnych, a innym razem stanowią narzędzia, które służą poznaniu tych struktur; raz są elementami prawa, a innym razem elementami nauki prawa<sup>8</sup>. Zawsze są to jednak pojęcia, na których opierają się dalsze szczegółowe regulacje (materialne i proceduralne) prawa administracyjnego<sup>9</sup>. Jednak

---

<sup>4</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 896. Szerzej: F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo VII, Wrocław 1960; I. Lipowicz, *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006*, Kraków 2006; P. Przybysz, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2; P. Przybysz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2011.

<sup>5</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XII, Wrocław 1964, s. 39.

<sup>6</sup> *Idem*, *Współczesne problemy...*, s. 885.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 890.

<sup>9</sup> M. Szubiakowski, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2011, s. 50.

„wiele [...] [z nich – D.C.] wyraża lub opisuje zjawiska, o których nie można w sposób jednoznaczny lub bezdyskusyjny orzec, co stanowi ich treść, jakie wartości czy też jakie elementy stosunków społecznych mogą one wyrażać”<sup>10</sup>.

Do podstawowych pojęć w nauce prawa administracyjnego, w których uwidaczniają się liczne implikacje o znaczeniu społecznym, filozoficznym i techniczno-prawnym, należy pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej<sup>11</sup>. I chociaż pojęcie to jest znane nauce prawa administracyjnego od dawna<sup>12</sup>, nie zostało ono przez nią wyczerpująco zbadane<sup>13</sup>. Skomplikowanie materii związanej z pojęciem sytuacji administracyjnoprawnej powoduje jeszcze to, że przedstawiciele nauki prawa administracyjnego posługują się także pojęciem stosunku administracyjnoprawnego, o czym szczegółowo będzie mowa dalej, oraz statusu administracyjnoprawnego, które ich zdaniem „pozwala na przedstawienie całokształtu uprawnień i obowiązków podmiotu bez potrzeby sięgania do konstrukcji publicznych praw podmiotowych”<sup>14</sup>, przy czym w niniejszej monografii to właśnie chęć sięgnięcia do konstrukcji publicznych praw podmiotowych przy analizie pozycji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zwłaszcza w kontekście charakteru prawa do pomocy społecznej, oraz uwzględnienie, że adresat świadczeń jest stroną wielu stosunków prawnych, w które wchodzi z administracją publiczną, zadecydowały o rezygnacji z posługiwania się konstrukcją statusu administracyjnoprawnego na rzecz konstrukcji prawnej sytuacji administracyjnoprawnej.

Koncentrując dalsze rozważania nad pojęciem sytuacji administracyjnoprawnej, zauważyć wypada, że problematyka badań nad jej konstrukcją prawną stanowi pochodną refleksji ogólnej teorii prawa nad pojęciem sytuacji prawnej i dzieli los wszystkich konwencjonalnych opinii w tej materii<sup>15</sup>. Zagadnienia z nią związane pojawiają się zaś głównie w opracowaniach podręcznikowych, przede wszystkim jako zagadnienia wprowadzające do nauki prawa administracyjnego i to zazwyczaj w kontekście rozważań nad pojęciem stosunku administracyjnoprawnego<sup>16</sup>. Zupełnie niesłusznie, ponieważ dzięki pojęciu sytuacji administracyjnoprawnej możliwe staje się dokonanie opisu pozycji prawnej jednostki w określonej lub w określonych przestrzeniach prawnych regulowanych prawem administracyjnym. To konstrukcja sytuacji administracyjnoprawnej umożliwia prowadzenie rozważań nad kwestią zetknięcia się „sfery osobistej” człowieka z władzą

<sup>10</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 13.

<sup>11</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 896.

<sup>12</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 367.

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 305.

<sup>14</sup> M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 37.

<sup>15</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sytuacja administracyjnoprawna – problemy teoretyczne*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2009, nr 3, s. 70–71.

<sup>16</sup> R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009, s. 194.

administracyjną<sup>17</sup>. Toteż ze względu na podjęty w monografii problem badawczy podkreślenia wymaga, że jedną z przestrzeni prawnych, w której dokonuje się „zetknięcie” władzy administracyjnej ze sferą osobistą człowieka jest pomoc społeczna, a ściślej prawnoadministracyjna regulacja ją wyznaczająca. Gdy weźmie się pod uwagę kontekst, w którym pomoc społeczna jest udzielana i krąg „adresatów” świadczeń nią normowanych, uzasadnienie podjętego tematu badawczego staje się oczywiste. Wszak człowiek od zarażenia swoich dziejów znajduje się w sytuacjach, w których dalsza jego egzystencja zależy od pomocy innych<sup>18</sup>, stanowi on fundament koncepcji pomocy społecznej<sup>19</sup>, a „pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”<sup>20</sup>. Ponadto, na co zwracał uwagę T. Kuta, człowiek w dzisiejszym świecie jest w znacznym stopniu uzależniony „a może nawet poddany administracji świadczącej”<sup>21</sup>, której częścią jest pomoc społeczna.

Skoro sytuacja administracyjnoprawna stanowi szczególny rodzaj sytuacji prawnej, to niemożliwe jest przybliżenie tego pojęcia bez wcześniejszego wyjaśnienia znaczenia pojęcia sytuacji prawnej<sup>22</sup>, które w ogólnej teorii prawa oznacza kształtowaną przez normy prawne społeczną sytuację jednostki<sup>23</sup>. Zdaniem S. Wronkowskiej, sytuacja prawna charakteryzuje się powiązaniem: „1) podmiotu lub podmiotów o określonych właściwościach, 2) zachowania się lub typu zachowania się tych podmiotów w określonych okolicznościach, 3) rozważanego systemu norm prawnych oraz 4) kwalifikacji zachowań się rozważanych podmiotów w określonych okolicznościach, ze względu na normy rozpatrywanego systemu”<sup>24</sup>. Tak definiowana sytuacja prawna determinowana jest przez obowiązujące normy prawne ustanowione lub uznane w odpowiednim trybie za obowiązujące przez organy państwa, w których w sposób jednoznaczny i bezpośredni nakazuje się pewnym rodzajowo określonym podmiotom, aby w opisanych okolicznościach zrealizowały określone zachowanie się<sup>25</sup>. Sytuacja administracyjnoprawna to natomiast nic innego, jak wyznacznik statusu podmiotu pozostającego w konkretnej rzeczywistości prawnej. W tym też zakresie stanowi pewien skomplikowany i połączony ze sobą system

<sup>17</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 896.

<sup>18</sup> S. Pieprzny, *Udział jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych w Polsce. Międzynarodowa Konferencja Naukowa – Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005*, E. Ura (red.), Rzeszów 2005, s. 240.

<sup>19</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 353.

<sup>20</sup> Art. 3 ust. 1 u.p.s.

<sup>21</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka...*, s. 111.

<sup>22</sup> Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 72.

<sup>23</sup> S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 156.

<sup>24</sup> *Eadem*, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 17.

<sup>25</sup> Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 28; S. Wronkowska, *Analiza pojęcia...*, s. 16.

zdarzeń faktycznych, zachowań podmiotów, system norm prawnych i kwalifikacji zachowań tych podmiotów ze względu na istniejące normy prawne<sup>26</sup>. Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej należy wobec tego, w ślad za F. Longchampsem, rozumieć jako całość znaczeń, jakie prawo przedmiotowe ma dla poszczególnego podmiotu<sup>27</sup>. Pojęcie to wyraża więc w swojej treści pozycję poszczególnego człowieka w państwie i w jego stosunkach z administracją i w społeczeństwie<sup>28</sup>. Wiązane jest „wyłącznie z człowiekiem, niezorganizowaną grupą ludzi, a także ze zorganizowaną grupą ludzi, która ze względu na cele zorganizowania, podstawy prawne, przedmiot i sposób działania tworzy określoną przez porządek prawny jednostkę organizacyjną”<sup>29</sup>. W przytoczonym kontekście mówi się najczęściej o pozycji prawnej obywatela, ale być może niezupełnie trafnie, bo chodzi tu przecież o pozycję prawną jednostki niezależną od jej obywatelstwa<sup>30</sup>.

Istotę pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej dobrze obrazuje definicja zaproponowana przez J. Bocia, którego zdaniem oznacza ona „sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”<sup>31</sup>. Tak rozumiana sytuacja administracyjnoprawna stanowi „propozycję metodologiczną, która pozwala na urealnienie i uproszczenie związków występujących między stanem faktycznym, w którym znajduje się określony podmiot, a poszczególnymi elementami tego stanu ze względu na regulację prawną, która ich dotyczy”<sup>32</sup>, a to dlatego, że czyni punktem wyjścia podmioty, z których każdy ujmowany jest z osobna w swoim położeniu, ale w ramach obowiązującego porządku prawnego. Każdy podmiot ustanawiany jest w tym punkcie ze względu na możliwości prawne i obowiązki, które znajdują swoje źródło wyłącznie w normach prawa przedmiotowego<sup>33</sup>.

Konstrukcja sytuacji administracyjnoprawnej wyraża jedynie skutki działania norm prawa administracyjnego<sup>34</sup>. Odnoszona jest jednak zawsze do jakiegoś podmiotu posiadającego zdolność w sferze tej gałęzi prawa<sup>35</sup>. Oczywiście jest więc, że definiowanie sytuacji administracyjnoprawnej nie może obyć się bez kwalifikacji teoretycznej, gdy

<sup>26</sup> M. Szubiakowski, *op. cit.*, s. 50.

<sup>27</sup> F. Longchamps, *O pojęciu...*, s. 42.

<sup>28</sup> *Idem*, *Współczesne problemy...*, s. 895.

<sup>29</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 379.

<sup>30</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 895.

<sup>31</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 367.

<sup>32</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 148.

<sup>33</sup> J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biala 2003, s. 191.

<sup>34</sup> E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 61.

<sup>35</sup> J. Boć, *Obywatel wobec integracji...*, s. 144.



chodzi o ustalenie tego, co należy rozumieć przez pojęcie prawa administracyjnego. Nieodzowne staje się więc wskazanie, w jakim kontekście ujmowane jest prawo administracyjne, którego normy stanowią podstawę normatywną dla sytuacji administracyjnoprawnej jednostki<sup>36</sup>. W ogromnej liczbie aktów prawnych, należących do tej gałęzi prawa, znajdują się przecież liczne regulacje, które dotyczą nieomal wszystkich sfer życia jednostki i innych podmiotów włączonych w „machine” państwa, a obecnie dodatkowo w struktury ponadpaństwowe<sup>37</sup>. I chociaż polskie prawo administracyjne było ustanawiane w sposób niespójny i fragmentaryczny<sup>38</sup>, właśnie w jego normach doznaje skonkretyzowania i zabezpieczenia większość praw i obowiązków obywateli określonych w Konstytucji<sup>39</sup>, w tym z zakresu zabezpieczenia społecznego, którego elementem składowym jest pomoc społeczna.

Prawo administracyjne<sup>40</sup> daje się uporządkować wewnętrznie<sup>41</sup> na prawo materialne<sup>42</sup>, proceduralne i ustrojowe<sup>43</sup>. W podziale tym kluczową rolę w kształtowaniu sytuacji administracyjnoprawnej jednostki w różnych płaszczyznach funkcjonowania społeczeństwa i państwa<sup>44</sup> odgrywa prawo materialne<sup>45</sup>, które składa się z norm stanowiących źródło uprawnień oraz obowiązków prawnych jednostki<sup>46</sup> (tak jest w przypadku

<sup>36</sup> T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 19.

<sup>37</sup> Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 39.

<sup>38</sup> T. Kuta, *O nowych tendencjach rozwojowych w nauce prawa administracyjnego słów kilka*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 407.

<sup>39</sup> O. Bujkowska, *Uprawnienia indywidualne oraz formy ich ochrony w sferze prawa administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, L. Baar (red.), Warszawa 1971, s. 157.

<sup>40</sup> Jedną z cech prawa administracyjnego jest władztwo, które wyraża się w możliwości jednostronnego i trwałego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych. Obrazuje ono wszystkie podmioty prawne w państwie oraz zabezpieczone jest przymusem państwowym, gdy treścią rozstrzygnięcia jest nałożenie obowiązku. J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. II, Wrocław 1972, s. 43; J. Boć, *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 35.

<sup>41</sup> *Idem*, *Prawo administracyjne jako prawo publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 37.

<sup>42</sup> Szerzej: A. Chelmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. II, Wrocław 1972, s. 75.

<sup>43</sup> Zob. Z. Duniewska, *Zakres, wewnętrzna systematyka i cechy prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 39.

<sup>44</sup> J. Jagielski, M. Cherka, P. Gołaszewski, D. Pudzianowska, *Materialne prawo administracyjne jako przedmiot badań*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowski (red.), Wrocław 2009, s. 77–78.

<sup>45</sup> „Oczywiste jest [...], że dla sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym główne znaczenie mają normy materialne, a coraz szerszy zasięg działania prawa administracyjnego sprawia, że od treści tych norm zależy coraz bardziej zaspokajanie podstawowych, elementarnych potrzeb życiowych człowieka”. A. Chelmoński, *op. cit.*, s. 71.

<sup>46</sup> Zdaniem A. Chelmońskiego są to normy trojakiemu typu, a każda z nich odgrywa określoną rolę w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki. Do norm pierwszego typu należą normy materialnoprawne, które stanowią źródło stosunków prawnych *sensu stricto* i podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego

administracyjnoprawnej regulacji z zakresu pomocy społecznej zawierającej normy prawne o charakterze materialnoprawnym). Prawo procesowe stanowi z kolei jedno z ogniw realizacji prawa materialnego<sup>47</sup> i system gwarancji umożliwiających jednostce skuteczną realizację wynikających dla niej z prawa materialnego uprawnień. Stąd też wartość prawa materialnego zależy w dużej mierze od możliwości jego realizacji za pomocą norm prawa procesowego<sup>48</sup>, zaś podstawową czynnością administracyjnoprawną w prawie procesowym, która wywołuje skutki w sferze indywidualnych norm pierwotnych prawa administracyjnego, jest decyzja administracyjna (pełni ona tę samą funkcję sprawczą, co czynności prawne w ujęciu cywilistycznym, gdy chodzi o nabycie przez jednostkę uprawnienia lub obciążenie ją powinnością)<sup>49</sup>.

Jeśli chodzi o normy prawa ustrojowego, określają one i regulują strukturę i zasady funkcjonowania administracji publicznej w państwie<sup>50</sup>. Dlatego też prawo ustrojowe określane jest jako prawo o ustroju administracji publicznej, prawo o organizacji, czy też jako prawo ustrojowo-organizacyjne<sup>51</sup>. Normy prawa ustrojowego regulują najważniejsze elementy administracji publicznej jako organizacji<sup>52</sup>, przez co wpływają w sposób pośredni na sytuację prawną jednostki. Prawo ustrojowe nie jest bowiem stanowione dla samej administracji, ale po to aby jej działania względem człowieka były uporządkowane i efektywne<sup>53</sup>. Wiązać należy to z tym, że jednostka może znajdować się w stosunku do administracji publicznej w dwóch sytuacjach. W pierwszej z nich jednostka znajduje się wewnątrz struktury organizacyjnej administracji publicznej, zaś w drugiej znajduje się poza nią, stając się potencjalnym beneficjentem działań administracji publicznej. Zarówno w pierwszej, jak i w drugiej sytuacji znaczenia nabierają kwestie związane z organizacją, znoszeniem i przekształcaniem struktur administracji, jak również podziałem kompetencji,

---

w celu ustalenia określonego prawa lub obowiązku. W swojej treści określają one interes prawny lub obowiązek jednostki, który w wyniku postępowania administracyjnego przekształcony zostaje w prawo lub obowiązek w znaczeniu podmiotowym i materialnym. Normy drugiego typu określają skutki prawne działań podjętych na podstawie norm pierwszego typu, a normy typu trzeciego (ich źródłem są zdarzenia inne niż działania administracji) stanowią podstawę stosunku materialnoprawnego. Z norm trzeciego typu zdecydowanie częściej wynikają obowiązki z mocy samego prawa, a znacznie rzadziej powstają z nich prawa. A. Chełmoński, *op. cit.*, s. 71–72. Por. też F. Longchamps, *O pojęciu...*, s. 93.

<sup>47</sup> T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 459.

<sup>48</sup> B. Adamiak, *Postępowanie w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 34.

<sup>49</sup> T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 139.

<sup>50</sup> Z. Niewiadomski, *Działy prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2007, s. 113.

<sup>51</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 140.

<sup>52</sup> J. Boć, *Budowa prawa administracyjnego. Wyróżnienie podstawowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 36.

<sup>53</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 119.

koordynacją i kierowaniem<sup>54</sup>. Wynika to stąd, że struktura organów, podział pracy między poszczególnymi jednostkami wchodzącymi w skład danego systemu organizacyjnego oraz wzajemny stosunek tych władz między sobą stanowią ważne elementy systemu organizacyjnego administracji publicznej<sup>55</sup>.

Podkreślenia jeszcze wymaga, że problematyka prawna związana z sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej ulega pewnej ewolucji oraz że kształtowana jest ona nie tylko na podstawie norm prawa administracyjnego<sup>56</sup>. Determinują ją bowiem również, aczkolwiek jedynie w pewnym stopniu, czynniki pozaprawne, wśród których znajdują się: determinanty społeczno-ekonomiczne i polityczne<sup>57</sup>, zmieniająca się polityka społeczna państwa<sup>58</sup> i w pewnym zakresie normy prawa cywilnego. Na sytuację administracyjnoprawną wpływają „nie tylko ogólne warunki i dążenia społeczne w danym czasie i środowisku, nie tylko urzędnicy wytworzone w życiu prawnym kraju, ale także stan refleksji naukowej nad prawem, kierunki, w których ta refleksja zmierza, i sposoby którymi się posługuje”<sup>59</sup>. Toteż sytuacja ta stanowi pewnego rodzaju otwarty system, do którego z dwóch źródeł napływają nowe elementy organizacji porządku prawnego. Te nowe elementy płyną bezpośrednio od ludności lub za pośrednictwem jej przedstawicieli w organach władzy i administracji państwowej, a także od organizacji społecznych, jak również od samej administracji w wyniku jej inicjatorskiej działalności. Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń doskonała jest w praktyce życia prawnego. Dokonuje się to wraz z doskonaleniem systemu pomocy społecznej i wzbogacaniem go o nowe formy organizacyjnoprawne<sup>60</sup>.

Ważną rolę w kształtowaniu sytuacji administracyjnoprawnej odgrywają także formułowane w prawie administracyjnym przepisy przejściowe, które znoszą lub przekształcają dotychczasowe sytuacje prawne, utrwalają je, pozwalają na wywodzenie

<sup>54</sup> D. Cendrowicz, *Obywatel a ustrojowe prawo administracyjne*, „Acta Erasmiiana”, t. 3, Prace Prawnicze, M. Sadowski, P. Szymianiec (red.), Wrocław 2012, s. 163–164.

<sup>55</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 95.

<sup>56</sup> Również M. Stahl zauważa, że problematyka związana z sytuacją prawną jednostki stanowi sferę, w której zachodzą wciąż głębokie zmiany. M. Stahl, *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii przemian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 660.

<sup>57</sup> O. Bujkova, *op. cit.*, s. 155.

<sup>58</sup> Szerzej: K. Zamorska, *Przemiany w polskiej polityce społecznej*, [w:] *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), Wrocław 2002, s. 49; L. Dziewięcka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999, s. 24–25.

<sup>59</sup> F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo V, Wrocław 1962, s. 3.

<sup>60</sup> T. Kuta, *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, T. Rabska (red.), t. 4, Ossolineum 1980, s. 195–196.

z sytuacji dotychczasowych innych skutków niż założone w regulacji prawnej, bądź też wypowiedają się co do losu aktów wykonawczych<sup>61</sup>. Poczynione rozważania na temat roli i znaczenia przepisów przejściowych wiążą się z wpływem, jaki wywierają one na uprawnienia nabyte przez jednostkę w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej. Dotyczy to oczywiście tylko tych sytuacji, w których w momencie wejścia w życie nowej regulacji prawnej postępowanie administracyjne jest w toku. Odnosi się to również do postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej przyznającej stronie uprawnienie w sytuacji, gdy ze względu na zmianę przepisu prawa następuje istotna zmiana w sferze przyznanych jej wcześniej uprawnień<sup>62</sup>.

Posługiwanie się konstrukcją sytuacji administracyjnoprawnej pozostaje jednak wciąż sprawą wyboru. Zauważał to już F. Longchamps, gdy pisał, że można zbudować obraz życia społecznego z użyciem zarówno tego pojęcia, jak i bez niego<sup>63</sup>. Ze względu jednak na wartość i gatunek naukowy<sup>64</sup> tego pojęcia, korzystanie z niego jest niezbędne dla „obiektywistycznego patrzenia na prawa, obowiązki i instytucje prawne”<sup>65</sup>. Na potwierdzenie tego przedstawiciele nauki prawa administracyjnego przytaczają korzyści, jakie przynosi korzystanie z omawianego pojęcia. Do korzyści tych, zdaniem J. Bocia, należy: „1) uproszczenie związków pojęciowych między językiem prawa a językiem nauki, 2) uzyskanie adekwatności między stanem faktycznym a stanem prawnym określonego podmiotu prawnego, 3) uwzględnienie w badaniu określonej sytuacji prawnej tych elementów, których ekspozycja byłaby niemożliwa za pomocą pojęcia stosunku prawnego, 4) uzyskanie lepszej możliwości opisu praw i obowiązków określonego podmiotu w razie, gdy jest on adresatem działań typu organizatorskiego, 5) ominięcie sporów co do tego, kto jest drugą stroną stosunku prawnego – państwo, organ administracyjny (administrujący) czy też pracownik organu, 6) otwarcie możliwości opisu sytuacji tworzonej przez normę organizacyjną, 7) częściowe uniknięcie trudności wynikających z podziału na prawo wewnętrzne i prawo dotyczące stosunków zewnętrznych, 8) ułatwienie budowania sytuacji prawnych na podstawie normy kompetencyjnej, 9) kompleksowe ujmowanie praw i obowiązków danego podmiotu bez wikłania się w erudycyjne związki z wynajdywaniem poszczególnych stosunków prawnych”<sup>66</sup>. Oprócz tego pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej umożliwia przeprowadzenie analizy uprawnień i/lub obowiązków adresowanych do jednostki, które wynikają z indywidualnych aktów stosowania norm prawa administracyjnego lub pochodzą wprost z norm generalnych i abstrakcyjnych, znajdujących się

<sup>61</sup> A. Błaś, J. Boć, *Przepisy przejściowe w prawie administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 114–115.

<sup>62</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 141.

<sup>63</sup> F. Longchamps, *O pojęciu...*, s. 53.

<sup>64</sup> *Idem*, *Współczesne problemy...*, s. 888.

<sup>65</sup> J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej...*, s. 191.

<sup>66</sup> J. Boć, *Obywatel wobec integracji...*, s. 151–152.

w przepisach prawa powszechnego<sup>67</sup>. Dlatego też problematyka sytuacji administracyjnoprawnej uznawana jest za „węzłową tematykę w całej teorii prawa administracyjnego”<sup>68</sup> i stanowi punkt wyjścia do prawnego określenia pozycji jednostki w państwie<sup>69</sup>. Nie wydaje się zatem, aby zrezygnowanie z posługiwania się tym pojęciem w badaniach nad pozycją prawną jednostki było w najbliższej przyszłości możliwe. Z tej przyczyny w niniejszej monografii pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej używane będzie jako narzędzie badawcze służące ustaleniu pozycji prawnej określonego podmiotu, jakim jest adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej, i w określonej przestrzeni prawnej, którą tworzą normy prawne z zakresu pomocy społecznej i w której to przestrzeni prawnej, jak pisał F. Longchamps, można badać i opisywać poszczególnego człowieka<sup>70</sup>.

## 1.2. Rodzaje możliwych do wyróżnienia sytuacji administracyjnoprawnych adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Wielość sytuacji administracyjnoprawnych, które mogą stać się udziałem adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej oraz występująca w rzeczywistości ich różnorodność, ukazują złożoność podjętej w monografii tematyki, która swoją treścią obejmuje wachlarz łączących się z nią problemów badawczych. Każda jednostka, a więc również i adresat świadczeń, w ciągu swojego życia i w poszczególnych jego okresach może znaleźć się w różnych sytuacjach prawnych, na których całokształt będą składały się przeróżne elementy. Raz elementy te będą kształtowane tylko przepisami prawa administracyjnego, a innym razem też przepisami prawa cywilnego. Niekiedy wpływ na ich kształt będą wywierały czynniki pozaprawne, jak np. przyjęty przez państwo kierunek prowadzenia polityki społecznej, który stanie się powodem do wprowadzenia w prawie z zakresu pomocy społecznej zmian. Powoduje to, że zaistniała w danym miejscu i czasie sytuacja administracyjnoprawna jednostki nie jest stała i dana raz na zawsze. Nawet ta, która ukształtowana została przez określone prawa nabyte z ostatecznej decyzji administracyjnej może ulec zmianie, bo o trwałości praw nabytych przez jednostkę nie ma w praktyce mowy, tak jak nie może być mowy o stabilności sytuacji administracyjnoprawnej określonego podmiotu. Nie chodzi tu jednak o brak pewności sytuacji prawnej jednostki, na konieczność której tak często zwracał uwagę TK w swojej orzeczniczej

---

<sup>67</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 25.

<sup>68</sup> J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, T. Rabska, J. Łętowski (red.), t. 3, Ossolineum 1978, s. 6.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Szerzej: F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, *passim*.

działalności<sup>71</sup>. Chodzi raczej o pewną ewolucję, jakiej ona ulega, o wielość czynników, które ją wyznaczają, a w konsekwencji o różnorodność podziałów, którym może ona podlegać.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że sytuacje administracyjnoprawne można klasyfikować na wiele sposobów i z uwzględnieniem różnych kryteriów<sup>72</sup>. Dotyczy to również tych sytuacji, których uczestnikami mogą stać się adresaci świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Klasyfikowanie sytuacji administracyjnoprawnych, według określonych kryteriów, powoduje jednak trudności związane z ich wyborem oraz przyjęciem jednolitego stanowiska w tym zakresie<sup>73</sup>, które zmierzałoby do jak najlepszego odzwierciedlenia położenia prawnego człowieka. Niestety, jak zauważał J. Boć, mimo wyraźnej konieczności stworzenia klasyfikacji, która prowadziłaby do systematyzacji położenia prawnego jednostki, wyróżniane w literaturze sposoby ukazywania sytuacji administracyjnoprawnej na podstawie norm materialnego prawa administracyjnego zmierną nieuchronnie ku dokonywaniu kolejnych jego podziałów, aniżeli systematyzacji położenia prawnego jednostki. Powoduje to nieodzowność przełamania tej tendencji oraz potrzebę zastosowania kryteriów służących tworzeniu klasyfikacji i podziałów sytuacji administracyjnoprawnych<sup>74</sup>, a nie prawa administracyjnego.

We współczesnej literaturze zajmującej się problematyką położenia prawnego jednostki przyjmuje się, że podstawowa systematyzacja sytuacji administracyjnoprawnych opiera się na przepisach Konstytucji<sup>75</sup> i uwzględnia listę konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli<sup>76</sup>. Klasyfikacja ta, jak się przyjmuje, stanowi punkt wyjścia do dokonywania ewentualnej oceny katalogu konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli z perspektywy nauki prawa administracyjnego. Daje ona również możliwość ukazania ewolucji i rozwoju prawnych gwarancji pozycji prawnej jednostki w prawie administracyjnym<sup>77</sup> poprzez to, że wskazuje się w niej na sytuacje prawne obywatela w zakresie jego praw i obowiązków osobowych, jak też praw politycznych i społecznych<sup>78</sup>, przy

<sup>71</sup> Szerzej: wyrok TK z 27 lutego 2002 r., 47/01, OTK ZU 2002, nr 1, poz. 6; wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51; wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., K. 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 81; orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK ZU 1995, Cz. I, poz. 2, Warszawa 1996; wyrok TK z 29 stycznia 1992 r., K. 15/91, OTK ZU 1992, Cz. I, poz. 8, [w:] Orzecznictwo TK w 1992 r. Część I, Warszawa 1992.

<sup>72</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 372.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 443.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>76</sup> Szerzej: E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, T. Rabska (red.), Ossolineum 1980, s. 5.

<sup>77</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne: funkcjonowanie układów podstawowych*, T. Kuta (red.), Wrocław 1985, s. 8 i n.

<sup>78</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 443 i n. Omawiając podział sytuacji administracyjnoprawnych, oparty na Konstytucji RP, należy zwrócić uwagę na to, że w prawie administracyjnym wyróżnieniu podlega jeszcze sytuacja administracyjnoprawna cudzoziemca. Szerzej: B. Kowalczyk, R. Mikowski,



czym przenosząc poczynione uwagi na grunt rozważań dotyczących pozycji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej zauważyć należy, że mówimy tu nie tylko o sytuacji administracyjnoprawnej obywatela polskiego, lecz także cudzoziemca.

Z punktu widzenia prowadzonych w pracy rozważań, jedną z ważniejszych systematyzacji sytuacji administracyjnoprawnych pozostaje ta dokonywana na podstawie wewnętrznej delimitacji norm prawa administracyjnego<sup>79</sup>. Systematyzacja ta wpisuje się dobrze w kontekst badań nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej z tej przyczyny, że pozwala na prowadzenie badań nad położeniem prawnym człowieka z pozycji norm prawa materialnego, procesowego oraz ustrojowego. Jej zastosowanie prowadzi do wyróżnienia trzech typów sytuacji prawnych, tj. materialnoprawnej, procesowej oraz organizacyjnoprawnej, z których ta o charakterze materialnoprawnym ogniskuje w sobie znaczący wycinek obrazu przesądzającego o położeniu prawnym jednostki. Jak zauważa jednak M. Możdżeń-Marcinkowski, przytoczony podział sytuacji administracyjnoprawnych napotyka te same trudności, jakie powstają przy definiowaniu prawa administracyjnego. Jest to również w dużej mierze podział o charakterze umownym. Mimo to korzystanie z niego pozwala na sygnalizowanie problemów „pojęcia narzędzia”<sup>80</sup>. Dlatego też, jak zauważał F. Longchamps, przy opisie sytuacji administracyjnoprawnych konieczne staje się zwrócenie większej uwagi na pojęcia szczegółowe, które odnosiłyby się do sytuacji prawnej jednostki wobec administracji i to zarówno, gdy chodzi o „pojęcia narzędzia”, jak i „pojęcia przedmioty”<sup>81</sup>.

Równie ważnym, z punktu widzenia adresatów świadczeń, pozostaje podział sytuacji administracyjnoprawnych na sytuacje prawne potencjalne oraz realne<sup>82</sup>, z których te pierwsze są sytuacjami podmiotów, wobec których nie zindywidualizowano jeszcze ich praw i obowiązków materialnoprawnych, ale w odniesieniu do których, ze względu na ich dotychczasową sytuację faktyczną lub prawną, zindywidualizowanie to może lub powinno nastąpić. Za sytuacje realne uważa się natomiast sytuacje powstające na skutek wydania w określonym przez prawo trybie aktu administracyjnego skutkującego odniesieniem sformułowanych ogólnie praw i obowiązków do konkretnie oznaczonego podmiotu prawa<sup>83</sup>. Przytoczony podział na sytuacje potencjalne oraz realne ma ważne znaczenie z punktu widzenia adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej, głównie z tej przyczyny, że większość świadczeń przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej. I choć przytoczona klasyfikacja zdaje się, jak zauważa M. Możdżeń-Marcinkowski, obejmować swoim

---

*Administracyjnoprawna sytuacja cudzoziemca w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 510 i n.

<sup>79</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 373–374.

<sup>80</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sytuacja administracyjnoprawna...*, s. 82.

<sup>81</sup> F. Longchamps, *Uwagi...*, s. 11

<sup>82</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 372.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

zasięgiem wszystkie z możliwych do wyróżnienia sytuacji administracyjnoprawnych<sup>84</sup>, jednak budzi ona pewne zastrzeżenia w stosunku do tego, czy tak wyróżniona kategoria sytuacji administracyjnoprawnych potencjalnych, ujmowanych w znaczeniu teoretycznym, nie będzie pokrywała się z abstrakcyjnym pojęciem stosunku administracyjnoprawnego stanowiącego część dyspozycji normy prawa powszechnie obowiązującego<sup>85</sup>.

Warte przytoczenia pozostają jeszcze podziały sytuacji administracyjnoprawnych na proste i złożone<sup>86</sup>, otwarte i zamknięte oraz jednorazowe, okresowe i trwałe. Szczególnie interesujący w sferze pomocy społecznej pozostaje ostatni z przytoczonych podziałów. Opiera się on bowiem na kryterium czasu trwania określonej sytuacji administracyjnoprawnej<sup>87</sup>, którego upływ może powodować różne skutki prawne<sup>88</sup>. Podział ten może służyć opisowi sytuacji, w których może znaleźć się adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej ze względu na okres, w jakim one trwają. Poczynioną konstatację można wyjaśnić przy posłużeniu się pewnymi przykładami. Oto adresat świadczeń, jako beneficjent jednorazowej pomocy finansowej ze strony państwa, w ramach pomocy społecznej, znajduje się w sytuacji jednorazowej. Jako beneficjent świadczenia udzielanego w odpowiednim okresie znajduje się już w sytuacji okresowej. I tutaj można dokonać następującego rozróżnienia: na sytuacje trwające w dłuższym przedziale czasu oraz na sytuacje trwające co prawda w określonym, ale nie na tyle, by można o nich powiedzieć, że są to sytuacje długookresowe. Oprócz tego w pomocy społecznej nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji o charakterze trwałym. Tak będzie np. gdy osobę wymagającą wsparcia w formie usług świadczonych przez rodzinny dom pomocy kieruje się do tego domu na pobyt stały<sup>89</sup>.

Odnosząc się natomiast do kwestii sposobów powstawania normowanych prawem administracyjnym sytuacji prawnych adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, podkreślić należy, że powstają one zasadniczo na dwa sposoby: z mocy prawa lub na podstawie decyzji administracyjnej<sup>90</sup>. Z mocy prawa sytuacje administracyjnoprawne powstają wówczas, gdy w danym stanie faktycznym lub prawnym zaczyna obowiązywać norma prawna, która wiąże z nim skutki prawne wyrażające się w nałożeniu na jednostkę obowiązku, przyznaniu jej prawa bądź w ich modyfikacji, jak również wtedy, gdy w danym stanie prawnym zmienia się sytuacja faktyczna bądź prawna, albo

<sup>84</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sytuacja administracyjnoprawna...*, s. 80.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>86</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 373.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 373–374.

<sup>88</sup> A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 1, s. 57.

<sup>89</sup> Zob. § 7 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy (Dz.U. z 2012 r., poz. 719).

<sup>90</sup> Analogicznie powstawać mogą stosunki administracyjnoprawne. Szerzej: M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do nauki prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2012, s. 58–59.



podejmowana jest jakaś czynność, a z tymi zmianami norma prawna wiąże skutki prawne, wyrażające się w nałożeniu na jednostkę obowiązku, przyznaniu jej prawa bądź też w ich modyfikacji<sup>91</sup>. Drugi sposób powstawania sytuacji administracyjnoprawnych ma natomiast miejsce wówczas, gdy organ administracji publicznej wydaje decyzję administracyjną. Wtedy też prawa i obowiązki, które zostały w niej określone, stają się elementami porządku prawnego i zaczynają kształtować sytuację prawną strony takiego aktu administracyjnego<sup>92</sup>.

Przytoczone sposoby kształtowania sytuacji administracyjnoprawnych korespondują z podziałem norm prawa administracyjnego na normy pośrednio i bezpośrednio kształtujące sytuację administracyjnoprawną ich adresata<sup>93</sup>. Kształtowanie sytuacji administracyjnoprawnej za pomocą norm pierwszego typu opiera się na klasycznej koncepcji materialnego prawa administracyjnego, która zakłada dokonywanie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa przez właściwy organ administracji publicznej<sup>94</sup> i odpowiada powstawaniu sytuacji administracyjnoprawnych w związku z wydaniem decyzji administracyjnej. Natomiast kształtowanie sytuacji administracyjnoprawnej za pomocą norm drugiego typu odbywa się za pośrednictwem norm kształtujących uprawnienia i/lub obowiązki jednostki i bez konieczności uruchamiania procesu stosowania prawa i wydawania decyzji administracyjnej<sup>95</sup>. W takiej sytuacji adresat normy prawnej, jak również uprawnienie i/lub obowiązek, są wystarczająco precyzyjnie wskazane w jej hipotezie i dyspozycji<sup>96</sup>. Odpowiada to powstawaniu sytuacji administracyjnoprawnych z mocy prawa.

Przedstawiony podział sposobów kształtowania sytuacji administracyjnoprawnych ulega swoistemu zakłóceniu na skutek wprowadzania przez ustawodawcę rozwiązań łączących w sobie elementy opisanych wyżej dwóch sposobów ich powstawania<sup>97</sup>. Występują jeszcze i takie sytuacje, w których, mimo przeprowadzenia procesu stosowania prawa, nie dochodzi do ukształtowania sytuacji prawnej. Ma to miejsce wówczas, gdy nie jest możliwe zastosowanie danej normy do oznaczonego indywidualnie adresata. Wynik procesu stosowania prawa przybiera wówczas postać decyzji o umorzeniu postępowania lub decyzji odmawiającej przyznania uprawnienia<sup>98</sup>. Sposoby powstawania sytuacji administracyjnoprawnej doznają więc niepomiernego skomplikowania. Na

<sup>91</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 376.

<sup>92</sup> S. Biernat, J. Zimmermann, *Problem stabilizacji nieostatecznych decyzji administracyjnych*, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” 1974, t. VII, s. 69–70.

<sup>93</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 443.

<sup>94</sup> B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> E. Bojanowski, *Kilka uwag...*, s. 62–63.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 62.

skutek zachodzących w prawie zmian nie jest możliwe określenie, w jakim kierunku pójdzie ewolucja tych sposobów i jak dużego skomplikowania one doznają. Ewolucja ta i przytoczone „skomplikowane” są już jednak widoczne także w regulacji prawnej pomocy społecznej, co stanowi następstwo zachodzących w niej zmian i ciągłej ewolucji funkcji administracji świadczącej, której pomoc społeczna pozostaje integralną częścią.

### 1.3. Elementy konstrukcyjne sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Po przedstawieniu teoretycznych rozważań i poglądów na temat pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej i możliwych sposobów jej powstawania, w tym dla adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej, należałoby przejść do charakterystyki poszczególnych jej elementów konstrukcyjnych. Innymi słowy należy poszukać odpowiedzi na pytanie o to, jakie elementy budują pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej, gdy chodzi o poszczególnego obywatela, o daną jednostkę funkcjonującą w określonym systemie prawnym, w określonym miejscu i czasie?<sup>99</sup> Tak sformułowany problem badawczy ma swoje uzasadnienie. To te elementy wskazują bowiem, jakie konstrukcje prawne składają się na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, tworząc jej całokształt w określonej przestrzeni prawnej, w konkretnym państwie i w obowiązującym w nim porządku prawnym, który nieraz ulega przeobrażeniom, co prowadzi do zmian w sytuacji prawnej jednostki.

J. Boć zauważał, że na pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej składa się określony zespół uprawnień i obowiązków jednostki wyznaczonych przez normatywną lub zindywidualizowaną wypowiedź prawną organu administracyjnego<sup>100</sup>. Pozwala to na ujęcie sytuacji administracyjnoprawnej jednostki w kontekście posiadanych przez nią uprawnień i/lub obowiązków<sup>101</sup>, które tworzą jej elementy konstrukcyjne<sup>102</sup>. Wyrażone przez J. Bocia stanowisko nie jest odosobnione. Przychylał się do niego m.in. A. Chełmoński<sup>103</sup>. Również E. Bojanowski uważa, że normatywnymi składnikami sytuacji administracyjnoprawnej są właśnie uprawnienia i obowiązki<sup>104</sup>. Zauważa to także J. Filipek, wyrażając przekonanie, że w prawie administracyjnym jednostka posiadać może nie tylko uprawnienia o charakterze administracyjnoprawnym, ale może mieć też

<sup>99</sup> Szerzej: K. Opalek, *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957, s. 412.

<sup>100</sup> J. Boć, *Uprawnienie a obowiązek*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 441.

<sup>101</sup> W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 49 i n.

<sup>102</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 367.

<sup>103</sup> A. Chełmoński, *op. cit.*, s. 74.

<sup>104</sup> E. Bojanowski, *Kilka uwag...*, s. 61.

obowiązków administracyjnoprawnych<sup>105</sup>. Gdy zaś sięgnie się do literatury z zakresu teorii prawa, to można zauważyć, że niektórzy jej przedstawiciele zwracają uwagę, że sytuację prawną jednostki można rozpatrywać przez pryzmat przysługujących jej uprawnień i obowiązków. Tak czyni m.in. S. Wronkowska<sup>106</sup>.

Odnosząc się do pojęć uprawnienie i obowiązek, należy podkreślić, że są to rozdzielne i przeciwstawne sobie pojęcia. Stanowią one analogię do konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli i są jedną z najbardziej trwałych instytucji prawa administracyjnego<sup>107</sup>. Uprawnienia i obowiązki polegają na działaniu, znoszeniu lub zaniechaniu<sup>108</sup>. Kształtowane są przez normy prawa w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenia faktyczne i są wyznaczone przez prawo bądź też przez opartą na nim wypowiedź organu<sup>109</sup> administracji publicznej. Cechuje je osobisty charakter oraz to, że nie mogą być przenoszone na inne osoby. Wygasają bowiem z chwilą śmierci osoby zobowiązanej lub uprawnionej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej<sup>110</sup>. Dodatkowo uprawnienia i obowiązki administracyjnoprawne nie stykają się w sposób analogiczny, jak w prawie cywilnym<sup>111</sup> i w żadnym wypadku nie przechodzą one na administrację<sup>112</sup>.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej na uwagę zasługuje to, że pojęcie uprawnienia jest dość często utożsamiane z publicznym prawem podmiotowym<sup>113</sup>. W literaturze pisze się, że „rodzajową, wyróżnianą w teorii prawa administracyjnego, postacią uprawnienia jest publiczne prawo podmiotowe”<sup>114</sup>. Relacja występująca między konstrukcją pojęciową uprawnienia a konstrukcją pojęciową publicznego prawa podmiotowego jest jednak bardziej skomplikowana, bo już według W. Jakimowicza nie wydaje

<sup>105</sup> J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. II, Kraków 2001, s. 19.

<sup>106</sup> Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1973, s. 133.

<sup>107</sup> J. Boć, *Wprowadzenie*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 443.

<sup>108</sup> *Ibidem*, s. 368.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Zgodnie z art. 14 projektu ustawy z 2010 r. Przepisy ogólne prawa administracyjnego: „1. Prawa i obowiązki administracyjne mają charakter osobisty, gdy przepisy odrębne nie stanowią inaczej. 2. W razie wątpliwości uznaje się, że charakter osobisty mają te prawa lub obowiązki administracyjne, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, w tym – szczególnych kwalifikacji lub umiejętności. 3. Prawa lub obowiązki osobiste wygasają z chwilą śmierci osoby fizycznej lub ustania bytu prawnego innego podmiotu”. Źródło: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B-79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B-79D6/$file/3942.pdf) (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>111</sup> J. Boć, *Uprawnienie* ..., s. 442.

<sup>112</sup> J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 15–16 listopada 2005, s. 182.

<sup>113</sup> M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *op. cit.*, s. 59.

<sup>114</sup> M. Bogusz, *Uprawnienie administracyjnoprawne*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009, s. 472.

się słuszne, aby na gruncie prawa publicznego pojęcia te były ze sobą utożsamiane<sup>115</sup>. Mogłoby to – zdaniem cytowanego Autora – „stanowić zagrożenie oderwania pojęcia publicznego prawa podmiotowego od aksjologicznych podstaw właściwych konstrukcji praw podmiotowych, podważając tym samym celowość konstruowania tych praw”<sup>116</sup>. Poczyniona uwaga powoduje konieczność określenia relacji między publicznym prawem podmiotowym i uprawnieniem.

Rozpoczynając porównanie obu konstrukcji pojęciowych od analizy pojęcia publicznego prawa podmiotowego, podkreślenia wymaga, że występowało ono w różnych czasach i ustrojach<sup>117</sup>. Powoduje to, że dokonanie przeglądu wszystkich stanowisk na temat tego pojęcia przekraczałoby ramy i zamysł niniejszej monografii<sup>118</sup>. Wobec czego ograniczę się do przedstawienia definicji publicznego prawa podmiotowego autorstwa T. Bigi. I tak, według T. Bigi konstrukcja publicznego prawa podmiotowego wyraża w swojej treści „możność” jednostki żądania od państwa, a względnie od innego podmiotu prawa publicznego, oznaczonego zachowania się. Zdaniem tego Autora, wyrażonym w pracy z 1932 r., publiczne prawo podmiotowe to sytuacja, w której przy istnieniu pewnego zespołu przepisanych warunków podmiot działania ma „możność” żądania pewnego zachowania się od drugiego podmiotu<sup>119</sup>. Może się czegoś domagać od państwa albo coś w stosunku do państwa zdziałać „na podstawie czynności prawnej lub wiążącej normy prawnej wydanej dla ochrony jej interesów indywidualnych i na którą może się powołać wobec administracji”<sup>120</sup>. Publiczne prawo podmiotowe jest więc taką konstrukcją prawną, która pozwala na określenie relacji między jednostką a państwem, dlatego też przy wyjaśnianiu jego istoty dość często przywołuje się pojęcia, takie jak interes prawny oraz interes faktyczny. Publicznych praw podmiotowych nie można jednak utożsamiać z interesem prawnym ani tym bardziej z interesem faktycznym. Zwłaszcza że ten drugi nie jest prawnie chroniony, a pierwszy oznacza taką sytuację, w której przy jego zaistnieniu organ administracji publicznej ma obowiązek go rozpatrzyć oraz uwzględnić w miarę możliwości<sup>121</sup>.

Uprawnienia administracyjnoprawne to natomiast nic innego, jak wynik regulacyjnego oddziaływania prawa administracyjnego na zachowanie się jednostki i administracji

<sup>115</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 168.

<sup>116</sup> *Ibidem*, s. 171.

<sup>117</sup> F. Longchamps, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo V, Wrocław 1969, s. 33.

<sup>118</sup> Szerzej: R. Alexy, *Teoria praw podmiotowych*, Warszawa 2010.

<sup>119</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 58 i 59.

<sup>120</sup> O. Bühler, *Die subjektiven öffentlichen Rechte*, 1914, s. 224. Podają za: F. Longchamps, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej...*, s. 71.

<sup>121</sup> Mowa tutaj o tzw. triadzie Bernatzika, której koncepcja wprowadza doktrynalne rozróżnienie między publicznym prawem podmiotowym a interesem prawnym. Na ten temat: E. Bernatzik, *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft*, *Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886.

publicznej<sup>122</sup>. Przyjmuje się, że wyrażają one możliwość/swobodę (a nie powinność) zachowania się w określony sposób: 1) odnoszą się do sfery behawioralnej jednostki, a nie do sfery jej przeżyć psychicznych, 2) mają sprecyzowanego adresata (może być on określony rodzajowo lub indywidualnie), któremu zapewniają swobodę wariantów zachowań, 3) korzystanie z nich w granicach przewidzianych prawem nie naraża ich adresatów na jakąkolwiek sankcję<sup>123</sup>. Posiadanie przez jednostkę uprawnienia powoduje, podobnie jak w przypadku praw podmiotowych, że ma ona możliwość uzyskania od państwa lub od innych podmiotów sprawujących w nim władzę publiczną działań, które zapewniają jej korzystną i podlegającą ochronie prawnej sytuację<sup>124</sup>. Jak zauważa jednak W. Jakimowicz tym co odróżnia publiczne prawa podmiotowe od uprawnień jest to, że te pierwsze mają źródło w przyrodzonych prawach człowieka a te drugie w normach prawnych. Prawo pozytywne w odniesieniu do praw podmiotowych stanowi jedynie instrument służący ich wprowadzaniu w życie<sup>125</sup>. W przypadku uprawnień administracyjnoprawnych stanowi o ich istnieniu<sup>126</sup>.

Przechodząc do rozważań nad obowiązkami administracyjnoprawnymi, będącymi drugim elementem konstrukcyjnym sytuacji administracyjnoprawnej jednostki<sup>127</sup>, wskazać należy na występowanie w prawie administracyjnym norm, które powodują, że jednostka staje się ich podmiotem<sup>128</sup> z mocy prawa lub na skutek wydania decyzji administracyjnej<sup>129</sup>. Normy te mają zazwyczaj charakter materialnoprawny i to one na ogół ustanawiają obowiązki administracyjnoprawne jednostki<sup>130</sup>. Zwraca na to również uwagę P. Szreniawski, pisząc, że w prawie administracyjnym wskazać możemy na istnienie obowiązków dotyczących przede wszystkim prawa materialnego<sup>131</sup>.

---

<sup>122</sup> S. Jędrzejewski, *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Toruń 1973, s. 33.

<sup>123</sup> M. Bogusz, *op. cit.*, s. 469.

<sup>124</sup> D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Materialne prawo administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 240.

<sup>125</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 38.

<sup>126</sup> *Ibidem*, s. 166.

<sup>127</sup> M. Górski, *Nakaz i zakaz jako obowiązki administracyjnoprawne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, A. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 222.

<sup>128</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 25. Zob. też: M. Górski, *op. cit.*, s. 222; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 223; J. Boć, *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 441; S. Wronkowska, *Obowiązek i inne podstawowe modalności prawne*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Warszawa 1992, s. 146.

<sup>129</sup> M. Kierek, K. Sand, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Rzeszów 1973, s. 60.

<sup>130</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 197–198.

<sup>131</sup> P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014, s. 26.

Cechami charakterystycznymi obowiązków administracyjnoprawnych jest to, że co do zasady ich wykonanie podlega kontroli<sup>132</sup> dokonywanej przez organ administracji publicznej, jak też to, że mogą mieć one charakter pozytywny albo negatywny<sup>133</sup>, a do ich zasadniczych postaci zalicza się nakazy oraz zakazy<sup>134</sup>. Te ostatnie dzielą się z kolei na zakazy, które wynikają bezpośrednio z ustawy i nie wymagają konkretyzacji jakimkolwiek aktem prawnym, jak również na takie, które dla uzyskania mocy wiążącej wymagają ustalenia ich wiążącego charakteru w innym akcie wydanym na podstawie i w zakresie upoważnienia ustawowego<sup>135</sup>.

Obowiązek prawny powstaje wówczas, gdy w określonych warunkach faktycznych norma prawna dopuszcza tylko jedną możliwość czynu<sup>136</sup>. W przypadku obowiązków wynikających bezpośrednio z ustawy, których adresaci zostali wskazani w sposób jednoznaczny, treść nakazu i zakazu zostaje ustalona w taki sposób, że już samo jej ustanowienie jest wystarczające do tego, aby podjąć niezbędne działania lub ustalić czego jednostce czynić nie wolno<sup>137</sup>. M. Górski zwracał uwagę, że w przypadku obowiązków konkretyzowanych za pomocą decyzji administracyjnej stają się one elementem porządku prawnego dopiero po zakończeniu sformalizowanej procedury administracyjnej<sup>138</sup> i należy ich poszukiwać w treści rozstrzygnięcia administracyjnego<sup>139</sup>. W stosunku do adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej ma to duże znaczenie, ponieważ różne obowiązki administracyjnoprawne mogą być na nich nakładane w drodze decyzji administracyjnej, jak np. obowiązek zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na to, że w odniesieniu do uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych znaczenia nabiera kwestia związana z zabezpieczeniem procesowym ukształtowanej na ich skutek sytuacji administracyjnoprawnej. Zabezpieczenie to, gdy uprawnienia i obowiązki powstają z mocy prawa, obejmuje możliwość ustalenia przez jednostkę, że to nie ona jest adresatem obowiązku lub wykazanie przez nią, że realizuje ona określony obowiązek zgodnie ze sposobem unormowanym w prawie<sup>140</sup>. W sytuacji zaś, gdy uprawnienia powstają w drodze decyzji dla jednostki przybierają na ważności kwestie związane z ich trwałością oraz mocą wiążącą w czasie. Zagadnienia te stanowią jeden z fundamentów postępowania administracyjnego<sup>141</sup> i przesądzają o pozycji

<sup>132</sup> M. Górski, *op. cit.*, s. 222.

<sup>133</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 328.

<sup>134</sup> M. Górski, *op. cit.*, s. 221–222.

<sup>135</sup> *Ibidem*, s. 225.

<sup>136</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego (reprint)*, Warszawa 1990, s. 42.

<sup>137</sup> M. Górski, *op. cit.*, s. 225–226.

<sup>138</sup> S. Biernat, J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 69–70.

<sup>139</sup> Wyrok TK z 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, s. 290.

<sup>140</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela...*, 2010, s. 499.

<sup>141</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 81.



prawnej jednostki<sup>142</sup>. „Problem trwałości decyzji należy od dawna do żywotnych pytań w nauce prawa administracyjnego. W różnych sytuacjach i ustrojach powraca on i powraca w różnych wersjach pojęciowych”<sup>143</sup>. W pomocy społecznej nabiera on szczególnego znaczenia w kontekście art. 106 ust. 5 u.p.s. Podsumowując, należy jeszcze wspomnieć o tym, że w badaniach nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej nie wolno tracić z pola widzenia konieczności jej rozważania w rozumieniu swoistej wolności od pomocy społecznej<sup>144</sup>. Kwestia wolności w sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń aktualizuje się w tych wszystkich sytuacjach, w których przyjęcie przez jednostkę świadczenia jest dla niej prawnie indyferentne<sup>145</sup> lub też jednostka wprost wyraża stanowisko, iż pomocy przyjąć nie chce, nawet wówczas, gdy obiektywnie jej wymaga. W pomocy społecznej sytuacje te są dość częste. Z tej przyczyny zostanie na nie zwrócona również uwaga w dalszej części monografii.

#### **1.4. Przyjęte metody badawcze sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

Pytanie o sposób badania sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej jest pytaniem o wybór właściwej metody badawczej oraz o sposób „ustawienia” samego problemu badawczego<sup>146</sup>. Pozostaje bowiem poza wszelką wątpliwością, że badanie problemu naukowego uznanego za istotny powinno przebiegać w myśl przyjętych metod poznania<sup>147</sup>, a więc zgodnie z wyborem pewnego określonego sposobu postępowania, który zmierza w sposób świadomy do realizacji konkretnego celu czy też pewnej kategorii celów<sup>148</sup>. Wybór metody badawczej determinuje sposób podejścia do analizowanego zjawiska i przesądza o wyborze określonego zespołu wytycznych kierujących poznaniem sytuacji administracyjnoprawnej jednostki i porządkowaniem niesprzecznych twierdzeń w tej materii, wpływając tym samym na poziom i granice poznania badanego zjawiska<sup>149</sup>. Nie bez znaczenia dla wyboru właściwej

<sup>142</sup> Zabezpieczenie indywidualnych uprawnień jednostki może nastąpić również za pomocą systemu środków kontroli i form nadzoru, jaki sprawują właściwe organy administracji publicznej. O. Bujkova, *op. cit.*, s. 162.

<sup>143</sup> F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 906.

<sup>144</sup> M. Wieczorek, *Prawo do pomocy społecznej*, „ABC Administracji”, t. 2, S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek (red.), Radom 2013, s. 23.

<sup>145</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 51.

<sup>146</sup> E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego*, [w:] *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa*, J. Wróblewski (red.), Ossolineum 1982, s. 72.

<sup>147</sup> E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *op. cit.*, s. 72.

<sup>148</sup> S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985, s. 19.

<sup>149</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2012, s. 19.

metody badawczej pozostaje przyjęcie określonego rozumienia pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej<sup>150</sup>, która może być rozpatrywana w ujęciu potocznym oraz jako pojęcie „narzędzie badawcze”<sup>151</sup>. Oba ujęcia odnoszą się do wspólnego przedmiotu, ale metodologicznie są różne<sup>152</sup>.

Przyjęcie „potocznego” rozumienia sytuacji administracyjnoprawnej (sytuacja administracyjnoprawna jako odwzorowanie rzeczywistego statusu prawnego jednostki lub podmiotu prawnego ze względu (lub na skutek) obowiązujących norm prawa administracyjnego)<sup>153</sup> powoduje, że podlega ona badaniu w określonej przestrzeni prawnej, często złożonej, obszernej i niejednokrotnie zawikłanej<sup>154</sup>. Innymi słowy umożliwia badanie „poszczególnego człowieka lub poszczególnych ludzi w odpowiednich przestrzeniach prawnych”<sup>155</sup>, w których przedmiot badania można dowolnie wyznaczać<sup>156</sup>. Natomiast posługiwanie się sytuacją administracyjnoprawną jako „pojęciem narzędziem” prowadzi do podejmowania rozważań na polu czysto teoretycznym i z uwzględnieniem definicji i pojęć z zakresu teorii prawa i teorii szczegółowej nauki prawa administracyjnego<sup>157</sup>. Bez wątpienia wymaga to pogłębionej refleksji i analizy problemu, zarówno pod kątem teorii, jak i nauki prawa administracyjnego, a także późniejszego praktycznego zastosowania wyników badań w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej<sup>158</sup>.

Wybór przedmiotu badań wpłynął na dobór przyjętych w pracy metod badawczych. Klasycznymi metodami badawczymi sytuacji administracyjnoprawnej w znaczeniu „potocznym” pozostają metoda dogmatycznoprawna, historyczna i prawno-porównawcza<sup>159</sup>. Podstawową metodą badawczą przyjętą w pracy jest metoda dogmatycznoprawna polegająca na analizie norm administracyjnego prawa materialnego<sup>160</sup> i wiązana z „rozwiązywaniem zadań egzegezy i skłonnością do funkcjonalistycznego pojmowania prawa”<sup>161</sup>. Metoda dogmatycznoprawna w swojej treści odnosi się zwłaszcza do analizy problemów walidacyjnych, głównie w kontekście pytania o należyte ustanowienie norm materialnego prawa administracyjnego. Dlatego też jej zastosowanie pozwala na bliższe przyjrzenie się obowiązującym regulacjom determinującym sytuację administracyjnoprawną z perspektywy możliwości i/lub konieczności regulacji i deregulacji określonych sfer życia

<sup>150</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sytuacja administracyjnoprawna...*, s. 85.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> F. Longchamps, *Z problemów...*, s. 42.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sytuacja administracyjnoprawna...*, s. 71.

<sup>158</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>159</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 19.

<sup>160</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>161</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983, s. 43.



publicznego i sfer życia jednostki<sup>162</sup>. O sukcesie zastosowania omawianej metody w badaniu nad sytuacją administracyjnoprawną przesądza zwrócenie się ku problemom, które są bezpośrednio interesujące dla nauki prawa administracyjnego<sup>163</sup>. Prawo administracyjne rodzi bowiem wiele charakterystycznych dla niego problemów badawczych, związanych m.in. z problemami obowiązywania tego prawa, jego systematyzacji i wykładni, a także tworzenia siatki pojęciowej dla nauki zajmującej się badaniem norm z jego zakresu<sup>164</sup>.

Co do metody prawno porównawczej, to sprowadza się ona do prowadzenia badań dogmatycznych nad kilkoma systemami prawa<sup>165</sup>. Wprawdzie każde społeczeństwo stawia wobec obowiązującego porządku prawnego te same problemy, to jednak różne porządki prawne mogą rozwiązywać je inaczej<sup>166</sup>. Powoduje to, że badając sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń w aspekcie prawno porównawczym należy „uwolnić się od stereotypów własnego systemu”<sup>167</sup> oraz udzielić odpowiedzi na pytanie, „do jakich działów prawa obcego należy sięgnąć, aby znaleźć rozwiązania odpowiadające rozwiązaniom badanego problemu”<sup>168</sup>. Wszak sytuacja administracyjnoprawna jednostki może kształtować się zupełnie inaczej w tych samych przestrzeniach prawnych, ale za to w różnych porządkach prawnych. W pracy za punkt wyjścia postawiona została problematyka sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w prawie krajowym. Nie można jednak ignorować faktu, że na regulację pomocy społecznej w Polsce wpływ mają również normy prawa międzynarodowego, a także, choć jedynie w pewnym zakresie, prawo UE. Niemożliwe jest więc dokonywanie analizy przepisów u.p.s. bez uwzględnienia i tego zespołu norm prawnych.

Metoda prawno porównawcza ma wiele zalet. Po pierwsze, może służyć jako pomoc w doskonaleniu prawa krajowego<sup>169</sup>, a po drugie, umożliwia wszechstronne i pogłębione spojrzenie oraz bardziej wnikliwą ocenę prawa wewnętrznego<sup>170</sup>. Porównywanie jako składnik tej metody jest w prawie czynnością poznawczą wyjątkowo ważną w każdej

<sup>162</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 27.

<sup>163</sup> Z. Ziemiński, *Szkice...*, s. 40.

<sup>164</sup> E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *op. cit.*, s. 72.

<sup>165</sup> A. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2004, s. 41. Zob. również M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawno porównawczych*, Warszawa 1979.

<sup>166</sup> K. Zweigert, *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 12, s. 47.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> Z. Ziemiński, *Szkice...*, s. 24.

<sup>170</sup> M. Rybicki, *Badania prawno porównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28–29 VI 1971 r.*, A. Łopatka (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 40.

pracy badawczej<sup>171</sup>, przede wszystkim ze względu na umiędzynarodowienie życia naukowego, rozwój stosunków międzynarodowych oraz łączenie się państw w ramach organizacji międzynarodowych. W sposób nieunikniony prowadzi to do porównywania systemów prawnych poszczególnych państw i wyciągania wniosków o wysokim znaczeniu poznawczym i praktycznym z punktu widzenia własnych rozwiązań prawnych<sup>172</sup>. Reasumując, badania prawno-porównawcze dostarczają materiału dla formułowania twierdzeń uogólniających, a przynajmniej generalizacji historycznych<sup>173</sup>. Jest to jednak możliwe tylko wówczas, gdy stosowaniu tej metody przyświeca wizja stworzenia ogólnej teorii rozwiązania pewnego problemu prawnego<sup>174</sup>.

Kolejną metodą badawczą przyjętą w pracy jest metoda historycznoprawna. Jej stosowanie przejawia się w określonej postawie badawczej wyrażającej się w zrozumieniu potrzeby historycznego ujmowania sytuacji administracyjnoprawnej jako przedmiotu badania oraz w przyjęciu szeregu założeń, które tę potrzebę czynią nieodzowną<sup>175</sup>, jako że badania historycznoprawne polegają na uchwyceniu problemu *in statu nascendi*. Właśnie to powoduje, że posiadają one zdecydowaną wartość twórczą, przy czym jedynie wówczas, gdy prowadzone są jako wartość sama w sobie, a nie są nakierowane tylko na potwierdzenie i egzemplifikację współczesnych fenomenów prawnych<sup>176</sup>. Wynika to stąd, że tempo zachodzących we współczesnym prawie administracyjnym zmian jest na tyle duże, że „współczesność staje się historią niemal niepostrzeżenie, podobnie jak jutro staje się rychło współczesnością”<sup>177</sup>. Prawo normujące sytuację prawną jednostki jest bez wątpienia wytworem historii, którego podstawę stanowi ustrój ekonomiczno-społeczny i przeobrażenia wpływające na zmiany w prawie<sup>178</sup>. To dlatego historycznoprawna metoda badania sytuacji administracyjnoprawnej jednostki opiera się na badaniu zjawisk prawnych w kontekście całości procesu historycznego z uwzględnieniem miejsca, jakie badane instytucje czy też normy prawne zajmowały wśród innych sfer aktywności społecznej oraz funkcji społecznej, jaką spełniały i spełniają dzisiaj<sup>179</sup>. Wyraźnie zauważał to S. Nowak, podkreślając, że metoda historycznoprawna jest przydatna w badaniach nad sytuacją administracyjnoprawną występującą w określonej przestrzeni prawnej w przeszłości, a przy jej zastosowaniu

<sup>171</sup> J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 127.

<sup>172</sup> M. Rybicki, *op. cit.*, s. 29.

<sup>173</sup> F. Longchamps, *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XXXII, Wrocław 1970, s. 129–134.

<sup>174</sup> K. Zweigert, *op. cit.*, s. 52.

<sup>175</sup> H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28–29 VI 1971 r.*, A. Łopatka (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 16.

<sup>176</sup> P. Święcicka, *Uwagi o metodzie badań historycznoprawnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, z. 1, s. 238.

<sup>177</sup> H. Olszewski, *op. cit.*, s. 17.

<sup>178</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>179</sup> *Ibidem*, s. 15.

fakty i zdarzenia z interesującej nas sfery regulacji prawnej odtwarzane są przede wszystkim na podstawie dokumentów<sup>180</sup>.

Celem poznania historycznego nie jest jedynie opis i suma poszczególnych faktów, ale odkrycie głębszej struktury pozwalającej na ujęcie dziejów człowieka jako pewnej racjonalnej całości<sup>181</sup>. Fakty i zdarzenia z przeszłości zestawia się ze sobą po to, aby dokonać analizy pewnych ciągów rozwoju instytucji prawnych z interesującego badacza zjawiska prawnego<sup>182</sup>. I choć wykorzystanie metody historycznej w badaniu naukowym wymaga rekonstrukcji historycznego procesu kształtowania się danej instytucji prawnej<sup>183</sup>, to właśnie ze względu na dystans czasu pojawiający się w badaniach historycznoprawnych pozwalają one na obserwację zmian społecznych i na ocenę racjonalności postępowania z przeszłości<sup>184</sup>. Metoda historycznoprawna powinna jednak służyć tylko analizie i opracowaniu tych problemów, które są użyteczne dla „współczesności i przyszłości”<sup>185</sup>. Szukając dróg, „którymi się w dawnych czasach rozwijało jakieś znane nam dzisiaj pojęcie, skłonni jesteśmy patrzeć w przeszłość oczyma dzisiejszych ludzi, dozukiwać się w niej znajomości tych właśnie pojęć, do których przywykliśmy dzisiaj i które uważamy za oczywiste”<sup>186</sup>. Patrząc w przeszłość, należy jednak pamiętać o tym, że powinna ona stanowić jedynie punkt wyjścia do integracyjnego procesu badawczego, koncentrującego wysiłek naukowy badacza na wątkach żywych, prowadzących ku współczesności<sup>187</sup>.

Różnorodność problemów badawczych podejmowanych przez naukę prawa administracyjnego w kontekście sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej wymaga stosowania różnorodnych metod badawczych, odpowiednich do charakteru rozwiązywanego problemu badawczego<sup>188</sup>. J. Wróblewski podkreślał, że w nauce prawa najwyżej ocenia się przydatność takich badań, które łączą w sobie wykorzystanie wszystkich trzech wyróżnionych metod badawczych, tj. metody dogmatycznoprawnej, prawnoporównawczej i historycznej<sup>189</sup>. Dopiero ich łączne wykorzystanie

<sup>180</sup> S. Nowak, *op. cit.*, s. 22. Por. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 242.

<sup>181</sup> T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2010, nr 1, s. 130–131.

<sup>182</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *op. cit.*, s. 23.

<sup>183</sup> H. Olszewski, *op. cit.*, s. 15.

<sup>184</sup> T. Barankiewicz, *op. cit.*, s. 130–131.

<sup>185</sup> J. Starościak, *Odpowiedź na ankietę CPH na temat miejsca dyscyplin historycznoprawnych wśród nauk historycznych i prawnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. XXI, z. 2, s. 178.

<sup>186</sup> F. Longchamps, *Prawo nowożytne i nowoczesne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo VIII, Wrocław 1961, s. 108.

<sup>187</sup> J. Wróblewski, *Odpowiedź na ankietę CPH na temat miejsca dyscyplin historycznych wśród nauk historycznych i prawnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. XXI, z. 2, s. 187.

<sup>188</sup> Z. Ziemiński, *Szkice...*, s. 43.

<sup>189</sup> Szerzej: J. Wróblewski, *Odpowiedź na ankietę...*, s. 187.

pozwole na dokładną i precyzyjną analizę sytuacji administracyjnoprawnej jednostki w określonej przestrzeni regulacji prawnej i nie ogranicza pola prowadzonych badań do jednego tylko aspektu, co mogłoby prowadzić do pewnego zubożenia prowadzonych badań naukowych i pominięcia pewnych wątków badawczych, przy założeniu jednak, że ostateczny wybór metody badawczej uzależniony jest od tego, jaki aspekt prawa zamierza się poddać badaniu<sup>190</sup>. Nie inaczej jest w przypadku badań związanych z sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

### **1.5. Znaczenie konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego w badaniach nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

„W literaturze prawniczej skutki działania normy prawnej wyraża się przez użycie do tego celu konstrukcji stosunku prawnego albo konstrukcji sytuacji prawnej”<sup>191</sup>. Podkreślić wobec tego należy, że adresaci świadczeń z u.p.s. mogą być stronami różnego rodzaju stosunków prawnych. Normy prawne zawarte w u.p.s. są bowiem podstawą do nawiązywania przeróżnych stosunków prawnych, wśród których najczęściej nawiązywane są stosunki materialnoprawne, procesowe, egzekucyjne oraz zależności zakładowej<sup>192</sup>. Z tego powodu dla celów prowadzenia naukowej refleksji nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej konieczne staje się ustalenie relacji zachodzącej między pojęciem sytuacji administracyjnoprawnej a pojęciem stosunku administracyjnoprawnego. Nieodzowność ta ma znaczenie również i z tej przyczyny, że relacja zachodząca między tymi pojęciami to jedno z podstawowych zagadnień w nauce prawa administracyjnego. Jej ustalenie wymaga jednak w pierwszej kolejności przybliżenia pojęcia stosunku administracyjnoprawnego stanowiącego punkt wyjścia do prawnego określenia układu stosunków zachodzących między organami administracji publicznej a jednostkami, w tym adresatami świadczeń z zakresu pomocy społecznej, i innymi wyodrębnionymi podmiotami prawa<sup>193</sup>.

Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego stanowi rodzajowo wyróżnianą w ogólnej teorii prawa kategorię stosunku prawnego<sup>194</sup> normowaną przez przepisy prawa administracyjnego i zachodzącą wówczas, jak pisał F. Longchamps, gdy prawo przedmiotowe

<sup>190</sup> G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *op. cit.*, s. 23.

<sup>191</sup> E. Bojanowski, *Kilka uwag...*, s. 61.

<sup>192</sup> Nie stoi to na przeszkodzie, aby adresaci świadczeń z zakresu pomocy społecznej stawali się stronami określonych stosunków cywilnoprawnych zachodzących wskutek zawarcia umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług opiekuńczych z podmiotem prywatnym prowadzącym działalność gospodarczą.

<sup>193</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 5. Szerzej: J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, *passim*.

<sup>194</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 376.

ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego z nich jest w pewien sposób połączona z sytuacją prawną drugiego<sup>195</sup>. Każdy stosunek prawny jest określonym stosunkiem społecznym<sup>196</sup>. Jednak aby stosunek społeczny mógł zostać zakwalifikowany jako stosunek prawny, potrzebna jest norma prawna<sup>197</sup> stanowiąca postawę do jego urzeczywistnienia. Normy tej w stosunku do adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej należy poszukiwać przede wszystkim w przepisach u.p.s.

Dla niniejszego wywodu, prowadzonego z perspektywy adresata świadczeń, ważne jest to, że stosunek administracyjnoprawny może być rozważany z punktu widzenia jego uczestników. Uczestnikami każdego stosunku administracyjnoprawnego są zawsze organ administracji publicznej oraz obywatel, spółka, przedsiębiorstwo państwowe, zakład administracyjny lub też każda inna jednostka organizacyjna kwalifikowana przez prawo jako podmiot praw bądź obowiązków administracyjnoprawnych<sup>198</sup>. Zatem oprócz organu administracji publicznej w stosunku administracyjnoprawnym mogą uczestniczyć „poszczególne ludzie, a także pewne umowne twory, które prawo przedmiotowe do tego dopuszcza, dla których tworzone są odpowiednie sytuacje prawne”<sup>199</sup>. Podmiotem, który rozstrzyga o treści wzajemnych praw i/lub obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, jest zawsze organ administracji publicznej<sup>200</sup>. Przypisana mu zdolność do rozstrzygania o treści wzajemnych praw bądź obowiązków odzwierciedla się w jednostronności stosunku administracyjnoprawnego, która w literaturze określana jest mianem władztwa administracyjnego<sup>201</sup>. Zdolności tej nie posiada jednak jednostka (obywatel lub cudzoziemiec) jako druga strona stosunku administracyjnoprawnego.

Dokonując opisu stosunków administracyjnoprawnych z perspektywy adresata świadczeń, na uwagę zasługuje to, że istnieje ogromne zróżnicowanie nie tylko, gdy chodzi o sposoby ich powstawania, ale i o rodzaje możliwych do wyróżnienia stosunków administracyjnoprawnych. W zasadzie stosunki administracyjnoprawne mogą być nawiązywane na różne sposoby, tak jak sytuacje administracyjnoprawne, które mogą powstawać na wiele sposobów, z tym jednak zastrzeżeniem, że sytuacje administracyjnoprawne w odróżnieniu od stosunków administracyjnoprawnych mogą powstawać także w sposób pośredni<sup>202</sup>. W odniesieniu natomiast do możliwych do wyróżnienia

---

<sup>195</sup> F. Longchamps, *O pojęciu...*, s. 45.

<sup>196</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 187.

<sup>197</sup> A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej*, Toruń 1998, s. 155.

<sup>198</sup> *Ibidem*, s. 367.

<sup>199</sup> F. Longchamps, *O pojęciu...*, s. 46–47.

<sup>200</sup> Nie dotyczy to jednak stosunków prawnych powstających z mocy prawa.

<sup>201</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 367.

<sup>202</sup> *Ibidem*, s. 370.

stosunków administracyjnoprawnych na uwagę zasługuje występująca w literaturze wielość ich klasyfikacji<sup>203</sup> oraz to, że podstawowy ich podział opiera się na rodzaju normy prawnej<sup>204</sup>.

Jeśli chodzi o rodzaje stosunków prawnych, to w pomocy społecznej ich podstawowym rodzajem są materialne stosunki administracyjnoprawne, za których pomocą dokonuje się władczej konkretyzacji praw i obowiązków osób korzystających ze świadczeń oraz osób zobowiązanych do zwrotu przyznanej im pomocy. Konkretyzacja ta dokonywana jest zazwyczaj w drodze decyzji administracyjnej<sup>205</sup>. Stąd też stosunki materialnoprawne leżą u podstaw każdego procesu administracyjnego i „determinują w istotny sposób związane z tym procesem stosunki prawnoprocesowe”<sup>206</sup>.

Drugim rodzajem stosunków prawnych zachodzących w pomocy społecznej są stosunki procesowe. Powstają one na skutek zakomunikowania jednostce, że organ administracyjny podejmuje inicjatywę uregulowania jej sprawy z powodu złożonego przez nią żądania jej uregulowania przez ten organ<sup>207</sup> lub że organ czyni to z urzędu. Podstawowym zadaniem stojącym przed stosunkami procesowymi jest prawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego<sup>208</sup>, wraz z którego ukształtowaniem stosunki procesowe wygasają. Powoduje to, że czas trwania stosunków procesowych jest ograniczony do okresu trwania postępowania administracyjnego zmierzającego do przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej.

Z punktu widzenia adresatów świadczeń ważne miejsce zajmują również stosunki zakładowe pojmowane jako stosunki prawne łączące użytkownika zakładu administracyjnego z jego organami. Ze względu na to, że w pomocy społecznej funkcjonują zarówno zakłady publiczne, jak i zakłady prywatne, konieczne staje się rozróżnienie stosunków łączących jednostkę z organami zakładu publicznego i stosunków łączących ją z organami zakładu prywatnego. W zależności bowiem od rodzaju podmiotu prowadzącego zakład, będziemy mieli do czynienia z inną podstawą nawiązania stosunku zakładowego. Powoduje to, że w przypadku stosunków zakładowych z zakresu pomocy społecznej możemy mówić o stosunkach prawnych, które łączą jednostkę – użytkownika zakładu publicznego – z podmiotem prowadzącym zakład publiczny, oraz jednostkę – użytkownika zakładu prywatnego – z podmiotem prowadzącym zakład prywatny.

W ramach dygresji należy jeszcze wspomnieć, że w pomocy społecznej zachodzą również stosunki egzekucyjne. Możemy się z nimi spotkać wówczas, gdy w drodze

<sup>203</sup> R. Hauser, *op. cit.*, s. 197.

<sup>204</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 371.

<sup>205</sup> S. Nitecki, *op. cit.*, s. 231.

<sup>206</sup> J. Filipek, *Założenia strukturalne procesu administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, J. Bar (red.), Wrocław 1971, s. 199.

<sup>207</sup> J. Starościk, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 31.

<sup>208</sup> R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 2.



egzekucji administracyjnej organ administracji publicznej zmierza do zwrotu przez jednostkę nienależnie pobranego świadczenia lub zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia. Nienależnie pobrane przez jednostkę świadczenia z u.p.s. podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń, niezależnie od jej dochodu. W przypadku zaś wydatków poniesionych na świadczenia z u.p.s., które przyznane zostały pod warunkiem ich zwrotu w całości lub w części, obowiązek zwrotu poniesionych wydatków spoczywa kolejno na: 1) osobie i rodzinie korzystającej ze świadczeń, 2) spadkobiercy osoby, która z nich korzystała, z masy spadkowej, 3) małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń, przy czym obowiązek zwrotu wydatków spoczywa na wymienionych osobach jedynie w przypadku, gdy nie dokonano zwrotu wydatków w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej.

Mając na względzie poczynione uwagi nad rodzajami stosunków administracyjnoprawnych, które występują w pomocy społecznej, na potrzeby ustalenia relacji między pojęciem stosunku administracyjnoprawnego i sytuacji administracyjnoprawnej, podkreślić należy, że konstrukcję stosunku administracyjnego można zupełnie odrzucić i zastąpić pojęciem sytuacji administracyjnoprawnej. Można również z obu pojęć korzystać zamiennie, przemienne, a nawet równocześnie<sup>209</sup>. Co prawda to konstrukcja sytuacji administracyjnoprawnej pozwala na szersze spojrzenie na układ wzajemnych relacji, jakie zachodzą między jednostką a administracją publiczną<sup>210</sup>, nie zawsze jednak sytuacja administracyjnoprawna oznaczać będzie kierowany konkretnie i indywidualnie obowiązek i/lub uprawnienie<sup>211</sup>. Nie zawsze też, gdy znajdzie określona przez prawo sytuacja, nawiązany zostanie stosunek administracyjnoprawny<sup>212</sup>. Z tego powodu w materii objętej tematyką stosunku administracyjnoprawnego posługiwanie się pojęciem sytuacji prawnej nie jest wykluczone. Jest to jednak posługiwanie się pojęciem, które umożliwi badanie tematyki stosunku prawnego tylko w wąskim zakresie, ponieważ tematyka stosunku prawnego obejmuje te dziedziny, które są obce tematyce sytuacji administracyjnoprawnej lub dla których przy jej zastosowaniu możliwy jest tylko powierzchowny opis badanego przedmiotu<sup>213</sup>. Nie jest wobec tego możliwe zrezygnowanie z posługiwania się konstrukcją sytuacji administracyjnoprawnej na rzecz konstrukcji stosunku prawnego, tak jak nie da się zrezygnować z posługiwania się konstrukcją stosunku administracyjnoprawnego na rzecz konstrukcji sytuacji administracyjnoprawnej<sup>214</sup>. Wciąż nie wyczerpały się bowiem

---

<sup>209</sup> J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne...*, s. 372.

<sup>210</sup> *Ibidem*, s. 368.

<sup>211</sup> M. Wierzbowski, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2011, s. 50.

<sup>212</sup> Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 72.

<sup>213</sup> J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej...*, s. 193.

<sup>214</sup> *Ibidem*, s. 196.

jeszcze możliwości poznawcze związane z instytucją stosunku administracyjnoprawnego<sup>215</sup>, która pozostaje przydatna dla badań nad sytuacją administracyjnoprawną. Konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego pozwala na uzupełnienie obrazu sytuacji administracyjnoprawnej<sup>216</sup>. Z tej przyczyny znajdzie ona również zastosowanie w prowadzonych w niniejszej pracy badaniach nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

---

<sup>215</sup> R. Hauser, *op. cit.*, s. 200.

<sup>216</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do nauki...*, s. 48.



## Rozdział 2

# Pomoc społeczna jako przestrzeń prawna badania sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z jej zakresu

### 2.1. W kwestii pojęcia pomocy społecznej

Doniosłą sferą działalności administracji publicznej pozostaje pomoc społeczna<sup>217</sup>, która jest zagadnieniem wysoce interesującym ze względu na swoją wymowę i wagę społeczną<sup>218</sup>. Z perspektywy tych, którzy z pomocy społecznej korzystają, jest ona najczęściej utożsamiana z zasiłkami pieniężnymi, świadczeniami rzeczowymi oraz usługami niemającymi charakteru powszechnego, świadczonymi przez administrację na rzecz osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej spowodowanej niedostatkiem i nie są w stanie samodzielnie lub przy pomocy osób im najbliższych zaspokoić swych podstawowych potrzeb egzystencjonalnych<sup>219</sup>. Fundamentem koncepcji pomocy społecznej pozostaje człowiek i jego potrzeby<sup>220</sup>, a podstawowymi wartościami, jakie powinny przyświecać działaniom administracji we wskazanej dziedzinie, są dobro i godność człowieka<sup>221</sup>.

Człowiek od zarania dziejów znajduje się w sytuacjach, w których dalsza jego egzystencja zależy od pomocy innych<sup>222</sup>. Zasadne staje się wobec tego badanie norm prawnych z zakresu pomocy społecznej z perspektywy adresatów jej świadczeń. O konieczności zwrócenia uwagi na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej przesądza także społeczne znaczenie tej instytucji<sup>223</sup> oraz to, że znajduje się ona pod stałą presją żądań i oczekiwań ze strony społeczeństwa<sup>224</sup>.

---

<sup>217</sup> A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, J. Sługocki (red.), Bydgoszcz 2009, s. 217.

<sup>218</sup> A. Miruć, *Pomoc społeczna*, [w:] *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, E. Smoktunowicz (red.), Białystok 2003, s. 217.

<sup>219</sup> J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 167.

<sup>220</sup> Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 353.

<sup>221</sup> Zob. R. Michalska-Badziak, *Godność człowieka w prawie pomocy społecznej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 476 i n.

<sup>222</sup> S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 240.

<sup>223</sup> A. Miruć, *Pomoc społeczna*, [w:] *Administracyjne prawo...*, s. 217.

<sup>224</sup> Szerzej: K. Zamorska, *op. cit.*, s. 49.

Prowadzenie tak ukierunkowanych badań wymaga w pierwszej kolejności zarysowania określonego obszaru badawczego stanowiącego „przestrzeń prawną”<sup>225</sup>, w której badanie to będzie się dokonywało. Posłuży temu koncepcja „przestrzeni prawnej” F. Longchamps<sup>226</sup>. Przy prowadzeniu badań nad pomocą społeczną z perspektywy tych, do których adresowane są jej świadczenia kluczowe okazuje się również udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, jak należy rozumieć pojęcie pomocy społecznej. Potrzeba ta wynika stąd, że związana z pomocą społeczną sfera regulacji prawnej jest stosunkowo obszerna<sup>227</sup>, a ona sama stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, w tym różnych dyscyplin prawnych<sup>228</sup>.

W stosunku do pojęcia pomocy społecznej jeszcze do niedawna toczyła się dyskusja w literaturze przedmiotu<sup>229</sup>. Nawet dzisiaj jest ono rozważane z różnych punktów widzenia<sup>230</sup>. Na temat pojęcia pomocy społecznej wypowiadał się wielokrotnie TK. W orzeczeniu z 29 kwietnia 1997 r., K 17/92, TK wyraził zdanie, że „Pomoc społeczną traktuje się współcześnie z reguły jako jeden z elementów zabezpieczenia społecznego pojmowanego jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności do pracy, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. Pomoc społeczna ma w odniesieniu do ubezpieczenia czy zaopatrzenia społecznego charakter uzupełniający. Obejmuje te przypadki, w których nie ma możliwości wypłaty świadczeń z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia, jak również może uzupełniać świadczenia wypłacone z tych

<sup>225</sup> F. Longchamps, *Z problemów...*, s. 42.

<sup>226</sup> Koncepcja przestrzeni prawnej została przedstawiona przez F. Longchamps w pracy *Z problemów poznania prawa*, wydanej we Wrocławiu w 1968 r. Jak zauważał sam Autor tej koncepcji, pojęcie przestrzeni prawnej „nie ma mieć żadnego zadania opisowego, ani wyjaśniającego (eksplikatywnego), ani wartościującego. Ma służyć wyłącznie jako narzędzie badania kultury prawnej w możliwie szeroko ujętych całościach. Ma więc zadanie wyłącznie instrumentalne w poznaniu”. Przestrzeń prawna to „ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wzięta pod uwagę pod tym jednym względem”. Oczywiście pojęcie przestrzeni prawnej może być różnie rozumiane przez różnych autorów. Przyjmuję wobec tego takie rozumienie przestrzeni prawnej, oznaczającej określoną sferę regulacji prawnej, która reguluje określony zasób sytuacji społecznych. Jak pisał F. Longchamps: „Można na przykład rozważać i badać poszczególnego człowieka lub poszczególnych ludzi w odpowiednich przestrzeniach prawnych”. Przykładowo można więc badać pozycję prawną jednostki w określonej przestrzeni regulacji prawnej. W tak rozumianej przestrzeni prawnej można przedmiot badania dowolnie wyznaczać. Za przedmiot badań została w niniejszej pracy wybrana sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Przestrzenią prawną, w której badanie to będzie się dokonywało, jest zaś regulacja prawna z zakresu pomocy społecznej, rozważana z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, co motywuję tym, że badaniu w pracy poddaję sytuację administracyjnoprawną, a więc kształtowaną normami prawa administracyjnego. Za: F. Longchamps, *Z problemów...*, *passim*.

<sup>227</sup> W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 179.

<sup>228</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>229</sup> R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, M. Stahl (red.), Warszawa 2014, s. 298.

<sup>230</sup> Szerzej: A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2006, nr 4, s. 31.

tytułów. Jest więc ona stosowana wobec osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji w sytuacjach, w których osoby te nie nabyły uprawnień z tytułu ubezpieczeń czy zaopatrzenia, bądź gdy świadczenia te są niewystarczające ze względu na stan zdrowia danej osoby, wypadki losowe itp.”<sup>231</sup>

Pomoc społeczna stanowi prawną instytucję polityki społecznej państwa<sup>232</sup> i odgrywa ważną rolę w społeczeństwie. Do jej prawnie określonych zadań należy zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb jednostki (materialnych i niematerialnych) w wyniku dostarczania świadczeń zapewniających poprawę jej warunków bytowych lub też utrzymanie ich na dotychczasowym poziomie<sup>233</sup>, a ona sama chroni jednostki przed „twardym upadkiem w razie osunięcia się ze szczebli społecznej drabiny i niezatrzymania się na wyższych poziomach ochrony, do których zalicza się ubezpieczenia społeczne i uregulowania odrębne oraz instytucje bezrobocia i świadczeń rodzinnych”<sup>234</sup>. W literaturze tuż powojennej zauważano, że sprzyjała ona „dopomaganii rozwojowi jednostek i wzrostowi wszystkiego, co uznane zostało za dobro”<sup>235</sup>. Współcześnie zauważa się natomiast, że pomoc społeczna powinna zwiększać poczucie bezpieczeństwa socjalnego, pomagać w tworzeniu odpowiednich warunków życia oraz wspomagać osobę (rodzinę) znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej i realizować cele, które są zróżnicowane w zależności od potencjalnych potrzeb adresatów jej świadczeń<sup>236</sup>.

Co się tyczy umiejscowienia pomocy społecznej w systemie prawa, to należy zauważyć, że przyjęcie określonej koncepcji w tym zakresie zależy w dużej mierze od dyscypliny prawa, z którą związany jest dany badacz<sup>237</sup>. Pomoc społeczna ujmowana jest jako część kształtującego się prawa socjalnego oraz jako część prawa zabezpieczenia społecznego. Łączona jest też z prawem ubezpieczeń społecznych, przy czym wydaje się, że więcej jest różnic między ubezpieczeniami społecznymi a pomocą społeczną, aniżeli cech wspólnych. Najważniejsze z nich dotyczą adresatów świadczeń, ryzyka ich udzielania oraz ich roszczeniowości. Inaczej natomiast rzecz ma się z prawem zabezpieczenia społecznego, ponieważ wydzielenie się odrębnej gałęzi prawa zajmującej się problematyką zaspokajania materialnych potrzeb człowieka, nazywanej również prawem socjalnym, stanowi znaczący w nauce prawa postulat. Na znaczeniu zyskuje pogląd mówiący, że pomoc społeczna stanowi dziedzinę kształtującego się prawa socjalnego,

---

<sup>231</sup> Należy mieć przy tym na uwadze, iż orzeczenie to wydane zostało wówczas, gdy nie obowiązywał jeszcze art. 67 Konstytucji.

<sup>232</sup> Szerzej: M. Mincer, *Pomoc społeczna jako instytucja prawna*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1, *passim*.

<sup>233</sup> I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne – jako kategoria dobra publicznego – na przykładzie dobra publicznego*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, M. Woźniak (red.), Warszawa 2013, s. 82.

<sup>234</sup> J. Jończyk, *Prawo...*, 2006, s. 321.

<sup>235</sup> H. Radlińska, *Zagadnienie opieki społecznej*, „Służba Społeczna” 1946, z. 1, s. 339.

<sup>236</sup> R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 299.

<sup>237</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 112.

którego rozwój przybrał na znaczeniu po zmianie ustroju gospodarczego, kiedy konieczne stało się zawężenie zakresu ubezpieczeń społecznych, poprzez ograniczenie elementów pozaubezpieczeniowych oraz funkcji socjalnej spełnianej przez pracodawców. W Polsce prawo socjalne nie jest jednak jeszcze wciąż powszechnie akceptowane jako niezależna gałąź prawa. Jego koncepcja znajduje jednak coraz większy oddźwięk. Warto przy tym zauważyć, że nawet w Niemczech, gdzie obowiązuje Kodeks socjalny, zaliczane jest ono do prawa administracyjnego w szerokim znaczeniu<sup>238</sup>.

Również w nauce prawa administracyjnego prezentowane jest stanowisko o przynależności pomocy społecznej do tej właśnie gałęzi prawa<sup>239</sup>. Być może na skutek braku wykształcenia się prawa socjalnego jako powszechnie akceptowanej odrębnej gałęzi prawa. Zwraca na to uwagę m.in. I. Sierpowska, pisząc, że „Naturalną [...] kolejną rzeczą jest postawienie tezy, że prawna regulacja pomocy społecznej jest częścią prawa administracyjnego”<sup>240</sup>. W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się przede wszystkim, że pomoc społeczna stanowi realizację jednej z podstawowych funkcji administracji publicznej, jaką jest administracja świadcząca<sup>241</sup>. Wskazuje się również, że występujący „zasób” definicji

<sup>238</sup> J. Jończyk, *O nowy ład socjalny*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 1, s. 1 i n.; *idem*, *Prawo zabezpieczenia społecznego, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Zakamycze 2001, s. 7–93; *idem*, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006, s. 321 i n.; K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 5, *passim*; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 43 i n.; W. Muszalski, *op. cit.*, s. 100; S. Nitecki, *op. cit.*, s. 46–48; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 112; K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 134; H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 84; H. Szurgacz, *Prawo socjalne w latach 1989–1999. Kilka uwag o kierunkach rozwoju*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa prof. Tadeusza Zielińskiego*, M. Matey-Tyrowicz, L. Nowacki, B. Wagner (red.), Wrocław 2002, s. 530; I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 29–31; W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Wrocław 1987, s. 296 i n.; G. Szpor, *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, G. Szpor (red.), Warszawa 2013, s. 13 i n.; M. Zieleniecki, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, J. Zajadło (red.), *passim*; A. Żukiewicz, *Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego – przykład Polski*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 2, s. 8.

<sup>239</sup> Zob. M. Zimmermann, *Pomoc społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne*, t. 4, M. Jaroszyński (red.), Warszawa 1953, s. 110–114; J. Starościk, *Prawo administracyjne...*, s. 524–525; T. Kuta, *Zaspokajanie...*, s. 110; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 121–122; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 206 i n.; J. Boć, *Prawo do uzyskania pomocy społecznej i pomocy socjalnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 459–460; I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 35; R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 299 i n.; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 352–358.

<sup>240</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 112.

<sup>241</sup> Pojęcie administracji świadczącej nie jest pojęciem prawnym. Jest to pojęcie prawnicze. Omawiając podstawy administracji świadczącej w nauce prawa administracyjnego, trzeba, jeśli chodzi o cezurę czasową, cofnąć się do lat trzydziestych w Niemczech, a jeśli chodzi o podstawy teoretyczne, należy wyjść od pojęcia troski o sprawy bytowe (*Daseinvorsorge*). Pojęcie *Daseinvorsorge* tłumaczyć można również jako pieczę o sprawy bytowe. Tak czynił F. Longchamps w pracy *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968. Za twórcę tego pojęcia uważa się E. Forsthoffa, który stworzył również pojęcie *Leistungsverwaltung* (administracja świadcząca). Poglądy E. Forsthoffa wyrażone zostały w pracy *Die Verwaltung als Leistungsträger*, a następnie były wielokrotnie zmieniane. Zasadniczy

prawa administracyjnego swoim zasięgiem obejmuje pomoc społeczną, która wpisuje się w definicje administracji publicznej i prawa administracyjnego podkreślające służebną rolę

zarys pojęcia *Daseinvorsorge* sformułował Autor w pracy *Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft*. Forsthoff wychodził od pojęcia przestrzeni życiowej człowieka, różniąc przy tym obszary życiowe: efektywny i pozytywny. Pisał on, że założenia ideologiczne liberalnego państwa prawa weryfikowane były na przestrzeni całego XIX w., kiedy to okazywało się, że zabezpieczenie wolności jednostki oraz wolności gospodarczej nie gwarantuje rozwoju jednostki oraz społeczeństwa i gospodarki. Zdaniem Forsthoffa, jednostka, zyskując większą możliwość poruszania się i szerszy kontakt z innymi społecznościami, utraciła autarkię wolnego chłopca. To wykorzenienie jej z dotychczasowego życia, zdaniem Forsthoffa, stanowiło źródło społecznego niedostatku i roszczenia o zaspokajanie podstawowych potrzeb społecznych, które jednostka kierowała w stosunku do państwa i jego aparatu administracyjnego. Analizując pozycję człowieka XX w., Forsthoff wskazywał również na to, że władza państwa nad jednostką sięga dalej niż władza państwa policyjnego w XVIII w. Przejęciu przez państwa aparatu socjalno-bytowego przypisywał wobec tego Forsthoff decydującą rolę w stabilizowaniu państwa, które nie może zostać, ze względu na sprawowaną troskę o sprawy bytowe, zniszczone jako organizacja. Groziłoby to bowiem naruszeniem podstaw życia społecznego. Określając zakres pojęcia *Daseinvorsorge*, Forsthoff wyłączał z niego stosunki administracyjnoprawne (dotyczące jednostronnych świadczeń państwa, a zwłaszcza opieki społecznej, a także świadczenia, takie jak np. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz sądownictwo). Kryteria wyróżniające sprawy o troski bytowe widział on natomiast m.in. w dwustronności stosunków prawnych dotyczących świadczeń. W opracowaniu z 1959 r. ujął Forsthoff administrację świadcząca jako komplementarną funkcję państwa służącą zapewnieniu świadczeń przez administrację o tyle, o ile istnieje wyraźne roszczenie obywatela do konkretnego świadczenia. W jej podsumowaniu Forsthoff stwierdził, że pojęcie *Daseinvorsorge* początkowo zostało stworzone jedynie po to, aby zapewnić ochronę prawną wobec administracji świadczącej. Stało się ono przez ten czas pojęciem głęboko zrośniętym z konstytucyjnymi podstawami współczesnych państw. We współczesnej literaturze niemieckiej przez pojęcie administracji świadczącej rozumie się celowe wspieranie jednostek (obejmuje to m.in. pomoc socjalną) oraz przygotowanie szeregu urzędów publicznych, których celem jest zagwarantowanie określonego poziomu życia obywateli. Z kolei w doktrynie francuskiej, dla oznaczenia omawianej funkcji administracji publicznej, stworzono przed I wojną światową teorię *service public*. Za jej twórcę uważa się L. Duguita, który jej teoretyczne założenia przedstawił w dziele *Transformationis du droit public*, 1913. Otóż L. Duguit traktował państwo jako zorganizowany zespół służb publicznych, administrację uważał natomiast za służbę publiczną, a prawo administracyjne za prawo służb publicznych. Inny przedstawiciel tej szkoły, A. Laubadère, uważał, że *service public* to każda działalność publicznych zbiorowości (państwa, departamentów, gmin) podejmowana dla zaspokojenia potrzeb powszechnych. *Service public* zajmowali się również G.J. Jèze i M. Hariou. Warte zauważenia jest, że w literaturze polskiej T. Kuta posługiwał się zwrotem administracji usług. Pisał T. Kuta, że „Przez administrację usług (rzadziej nazywaną administracją świadcząca) rozumiem ten dział administracji publicznej [...], w którym na plan pierwszy wybijają się działania organizujące usługi mające na celu stwarzanie warunków do bezpośredniego świadczenia usług, tj. do zaspokajania podstawowych potrzeb socjalno-bytowych i oświatowych szerokich rzesz ludności”. W zakresie usług świadczonych na rzecz ludności T. Kuta wskazywał m.in. usługi w zakresie organizowania pracy społecznej, ubezpieczeń społecznych, usług socjalnych zakładów pracy, w obrębie gospodarki komunalnej, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, organizacji oświaty publicznej i wychowania oraz zaspokajania potrzeb kulturalnych. Zdaniem T. Kuty, „sfera administracji świadczącej znacznie się rozszerzyła, a administracja przestała być reglamentacją i stała się funkcją kształtującą w najszerszym tego słowa znaczeniu”. Uniwersalność przemian zachodzących w administracji spowodowała, że pojęcie administracji świadczącej znalazło zastosowanie również w polskiej nauce prawa administracyjnego. Obecne rozumienie administracji świadczącej obejmuje swoją treścią „organizatorską” działalność państwa także w sferze pomocy społecznej. Za: P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005; L. Duguit, *Transformations du droit public*, 1913. Za: R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Katowice–Bydgoszcz 2009; E. Forsthoff, *Die Verwaltung as Leistungsträge*. Seria „Königsberger rechtswissenschaftliche Forschungen”, Stuttgart–Berlin 1938. Za: I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej*



administracji wobec jednostek i obywateli<sup>242</sup>. Głównym celem administracji pozostaje przecież udzielanie pomocy socjalnej jednostkom, organizowanie i utrzymywanie w należyтым stanie urządzeń użyteczności publicznej, które są niezbędne, aby stworzyć odpowiednie warunki życiowe obywatelom<sup>243</sup>, a pomoc społeczna traktowana jest w kategoriach zadań publicznych, których realizacja stanowi obowiązek prawny administracji<sup>244</sup>. O związkach pomocy społecznej z prawem administracyjnym<sup>245</sup> stanowi ma jej prawnoadministracyjna regulacja oraz to, że administracja, orzekając o przyznaniu świadczeń, działa w ramach posiadanego władztwa administracyjnego<sup>246</sup>. Wskazuje się również, że zadania pomocy społecznej przypisane zostały do wykonywania administracji publicznej, a zwłaszcza organom samorządu terytorialnego<sup>247</sup>. Oprócz tego stanowi ona część działu administracji rządowej, którym kieruje minister rodziny, pracy i polityki społecznej. Natomiast dział administracji rządowej noszący nazwę zabezpieczenie społeczne obejmuje swoim zakresem m.in. sprawy z zakresu pomocy społecznej. Przesądza o tym art. 31 ust. 1 pkt 3 u.d.a.r.<sup>248</sup>

Ze względu na genezę instytucji pomocy społecznej i jej związki z prawem administracyjnym i administracją publiczną, jej metodę regulacji oraz właściwość zachodzących w ramach tej regulacji prawnej sytuacji i stosunków prawnych, w pracy znalazły zastosowanie narzędzia badawcze i dorobek nauki prawa administracyjnego odnoszący się do pomocy społecznej. Jednocześnie opowiedzenie się za przynależnością pomocy społecznej do prawa administracyjnego, nie przesądza o negowaniu pełnionych przez nią socjalnych funkcji ani o braku możliwości zaliczania jej do kształtującej się gałęzi prawa

---

w doktrynie zachodnoniemieckiej, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, K. Podgórski (red.), Katowice 1985; E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Band I. *Allgemeiner Teil*, München 1973, Za: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako ...*; E. Forsthoff, *Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft*, „Deutsches Recht” 1935. Za: I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej ...*; E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, K. Podgórski (red.), Katowice 1985; A. Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. I, Paris 1963. Za: T. Kuta, *Aspekty prawne w organizowaniu usług*, Wrocław 1969; T. Kuta, *Prawo administracyjne w sferze administracji usług*, [w:] *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, T. Kuta (red.), Wrocław 1985; T. Kuta, *Zaspokajanie ...*; eadem, *Zagadnienia prawne niewładczych działań administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo VIII, Wrocław 1961; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej ...*; F. Longchamps, *Współczesne kierunki ...*; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2006. Za: R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna ...*; J. Posłuszny, *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2003; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako ...*, s. 69 i n.; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna ...*

<sup>242</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 15.

<sup>243</sup> E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej ...*, s. 15. Zob. także: T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XII, Wrocław 1964, s. 20.

<sup>244</sup> S. Nitecki, *op. cit.*, s. 48.

<sup>245</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy ...*, s. 35.

<sup>246</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>247</sup> S. Nitecki, *op. cit.*, s. 49.

<sup>248</sup> Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 777 ze zm.).

socjalnego. Pomoc społeczna uznawana jest bowiem niejednokrotnie za tzw. prawo pogranicza. Przedmiotem monografii jest jednak sytuacja administracyjnoprawna jednostki w „przestrzeni prawnej” normowanej przepisami pomocy społecznej w wąskim ujęciu. Oznacza to, że przyjętą w pracy „przestrzenią prawną” jest u.p.s., która stanowi regulację prawną pomocy społecznej *sensu stricto* i w literaturze prawa administracyjnego jest zgodnie zaliczana do tej właśnie gałęzi prawa (choć, o czym była mowa, być może na skutek niewykształcenia się w Polsce powszechnie akceptowanej gałęzi prawa, jaką jest prawo socjalne). Poczynione zastrzeżenie jest o tyle istotne, że w literaturze prawa, oprócz pomocy społecznej *sensu stricto*, wyróżnia się jeszcze sferę regulacji prawnej określaną mianem pomocy społecznej *sensu largo*<sup>249</sup>.

Wobec wyróżniania w literaturze kategorii pomocy społecznej *sensu largo*, wskazać należy na cechy odróżniające ją od pomocy społecznej w wąskim ujęciu. Otóż, akty prawne zaliczane do pomocy społecznej *sensu largo* posiadają na ogół węższy zakres podmiotowy<sup>250</sup> i nie zawsze w sposób bezpośredni dotyczą zagadnień z pomocą społeczną związanych<sup>251</sup>. Pomoc społeczna *sensu largo* jest bardzo zróżnicowana, a tym, co odróżnia świadczenia z jej zakresu od świadczeń z u.p.s., jest m.in. to, że udzielane są one w celu określonego wsparcia osób lub rodzin, do których są adresowane oraz że nie odnosi się do nich fundamentalna dla u.p.s. zasada pomocniczości. Oprócz tego świadczenia te, w przeciwieństwie do wielu świadczeń z u.p.s., mają roszczeniowy charakter. Przyznawane są wówczas, gdy osoba spełnia określone prawem kryteria do ich uzyskania. Różnice te nie oznaczają bynajmniej, że normy prawne z zakresu pomocy społecznej *sensu largo* nie mają żadnego wpływu na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń normowanych przepisami u.p.s. Istnieją oczywiste związki między u.p.s. a przykładowo u.ś.r. czy ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>252</sup>. Jest to następstwem przenikania się gałęzi prawa w sferze socjalnej pomocy państwa udzielanej obywatelom. Toteż w monografii w zakresie niezbędnym znajdują się odwołania do innych regulacji prawnych. Ich pominięcie prowadziłyby bowiem do uzyskania niepełnego obrazu sytuacji administracyjnoprawnej adresata

<sup>249</sup> Do uregulowań prawnych związanych z pomocą społeczną *sensu largo* zalicza się m.in. ustawę z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 697), ustawę z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 489 ze zm.), ustawę z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.), ustawę z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.), ustawę z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 982 ze zm.), ustawę z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 180); ustawę z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.).

<sup>250</sup> R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materiałne prawo...*, s. 300.

<sup>251</sup> S. Nitecki, *op. cit.*, s. 14.

<sup>252</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065).

świadczeń z zakresu pomocy społecznej, znacznie zubożonego, a przez to nieposiadającego waloru poznawczego dla przyjętego w tej rozprawie problemu badawczego.

## 2.2. Przestrzeń prawna pomocy społecznej wyznaczająca sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z jej zakresu

### 2.2.1. Prawo krajowe

Regulacja prawna pomocy społecznej w systemie prawa krajowego jest stosunkowo rozbudowana<sup>253</sup>. W Polsce aktem prawa powszechnie obowiązującego, który zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa, jest Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., określająca podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, strukturę i kompetencje naczelnych, centralnych i lokalnych organów administracji publicznej oraz zasady i treść stosunków między obywatelami a państwem<sup>254</sup>. Pośród konstytucyjnych przepisów określających prawa jednostki znajdują się również unormowania dotyczące praw socjalnych<sup>255</sup>. W ich treści odnaleźć można też podstawowe zasady, jakimi powinien kierować się ustawodawca, ustanawiając uprawnienia jednostki o charakterze socjalnym<sup>256</sup>. Mowa przede wszystkim o zasadach ogólnych zawartych w preambule Konstytucji. Są to w szczególności zasady: sprawiedliwości społecznej, przyrodzonej godności człowieka, pomocniczości<sup>257</sup>, praworządności, równości wobec prawa oraz ochrony dóbr osobistych adresatów świadczeń socjalnych<sup>258</sup>.

Konstytucja w art. 67 ust. 1 gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo i po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz pozostającym bez pracy nie z własnej woli i bez środków na utrzymanie. W art. 67 ust. 2 Konstytucji wyrażone zostało natomiast prawo do zabezpieczenia społecznego, które przysługuje obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, którzy nie mają innych środków utrzymania, przy czym zgodnie z regulacją konstytucyjną zakres i formy tego prawa określa ustawa<sup>259</sup>. Przepis ten nie wspomina jednak w żaden sposób o prawie obywatela do pomocy społecznej. Na skutek tego, na tle wspomnianej regulacji konstytucyjnej, wykształciły się dwa stanowiska

<sup>253</sup> A. Miruć, *Konstytucyjne podstawy prawa do pomocy społecznej w Polsce*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2010, nr 1, s. 73.

<sup>254</sup> A. Błaś, *Rodzaje źródeł prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 63.

<sup>255</sup> T. Romer, *Pomoc społeczna po ostatnich zmianach*, „Prawo Pracy” 2002, nr 4, s. 4.

<sup>256</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 354.

<sup>257</sup> A. Miruć, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 79.

<sup>258</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>259</sup> Art. 67 ust. 2 Konstytucji.



odnoszące się do zasadności wprowadzania prawa do pomocy społecznej z przepisów Konstytucji.

Według pierwszego stanowiska, mimo że w art. 67 Konstytucji nie mówi się bezpośrednio o pomocy społecznej, to jednak można z niego wyprowadzić prawo do pomocy społecznej. Pogląd taki został wyrażony m.in. przez TK w orzeczeniu z 29 września 1993 r., K 17/92, zgodnie z którym prawo do pomocy społecznej wyprowadzane jest właśnie z prawa do zabezpieczenia społecznego<sup>260</sup>, o którym mówi art. 67 ust. 2 Konstytucji<sup>261</sup>. W literaturze do stanowiska tego przychylają się B. Banaszak, J. Boć i M. Jabłoński, według których „Pojęcie zabezpieczenia społecznego, [o którym mowa w art. 67 ust. 2 Konstytucji – D.C.] obejmuje także pomoc społeczną, która wyraża się w działaniach specjalnych organów państwowych i samorządowych polegających na udzielaniu koniecznej pomocy w zakresie zapewnienia niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin poprzez umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności ludzkiej”<sup>262</sup>, jak również K. Stopka<sup>263</sup>, A. Miruć<sup>264</sup> oraz H. Szurgacz, według którego w art. 67 ust. 2 ustawy zasadniczej sformułowana została charakterystyczna dla pomocy społecznej zasada pomocniczości<sup>265</sup>. Należy także zauważyć, że umiejscowienie prawa do pomocy społecznej w ustawie zasadniczej jest charakterystyczne dla państw Europy kontynentalnej<sup>266</sup>.

Według przedstawicieli drugiego stanowiska, w omawianym artykule zostało co prawda wyrażone prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>267</sup>, jednak brakuje w nim bezpośrednio mowy o pomocy społecznej<sup>268</sup>. Tytułem przykładu można wskazać na pogląd J. Jończyka, według którego „w Konstytucji brakuje prawa do pomocy społecznej”, a „dedukowanie prawa do pomocy społecznej z art. 67 ust. 2 Konstytucji jest wątpliwe”<sup>269</sup>. Jak zauważa K. Kolasiński, wynika to stąd, że art. 67 Konstytucji w ust. 1 dotyczy zabezpieczenia społecznego w wąskim zakresie i obejmuje jedynie instytucję przezorności społecznej opartą na konstrukcji praw podmiotowych do świadczeń, pozostawiając poza zakresem regulacji pomoc społeczną (z wyjątkiem niektórych świadczeń), natomiast

<sup>260</sup> Orzeczenie TK z 29 września 1993 r., K 17/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 33. Zob. również wyrok TK z 29 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 252.

<sup>261</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 482.

<sup>262</sup> B. Banaszak, J. Boć, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 125.

<sup>263</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 146.

<sup>264</sup> Zob. A. Miruć, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 76.

<sup>265</sup> H. Szurgacz, *Zagadnienia przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, H. Szurgacz (red.), Wrocław 2005, s. 137 i 138.

<sup>266</sup> J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 168.

<sup>267</sup> Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, 2001, s. 25.

<sup>268</sup> *Ibidem*.

<sup>269</sup> J. Jończyk, *Prawo...*, 2001, s. 25 i n.

w ust. 2 odwołuje się do bezrobocia, a nie do pomocy społecznej<sup>270</sup>. W literaturze pogląd ten podzielił również M. Zieleniecki, według którego Konstytucja z zakresu zabezpieczenia społecznego wykluczyła pomoc społeczną<sup>271</sup>.

Dla opowiedzenia się za jednym z przytoczonych stanowisk pragnę odwołać się do orzeczenia TK, w którym wyjaśnił on kwestię relacji między pojęciami pomoc społeczna oraz zabezpieczenie społeczne. Otóż w orzeczeniu z 19 listopada 1996 r., K 7/95, wydanym jeszcze przed uchwaleniem i wejściem w życie obecnej Konstytucji, TK zauważył, że pojęcia zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna nie są ze sobą tożsame. Zabezpieczenie społeczne, jak wywodził TK, obejmuje swoją treścią, oprócz pomocy społecznej, także ubezpieczenie społeczne oraz zaopatrzenie społeczne. Zabezpieczenie społeczne, zdaniem TK, pojmowane jest jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili lub doznali ograniczenia zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny. Pomoc społeczna ma w odniesieniu do niego charakter uzupełniający<sup>272</sup>. W orzecznictwie TK uznaje się też, że jest ona ostatnim ogniwiem w systemie zabezpieczenia społecznego<sup>273</sup>, przy czym traktowanie pomocy społecznej jako ostatniego elementu tej triady może być w pewnym sensie problematyczne ze względu na jej cechy i właściwości.

Jeśli chodzi o charakter prawa do zabezpieczenia społecznego, z którego wyprowadzane jest w literaturze prawo do pomocy społecznej, to był on przedmiotem analizy wielu orzeczeń TK. Warto w tym kontekście przytoczyć wyrok TK z 7 września 2004 r., SK 30/03, w którym wyraził on stanowisko, że pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w art. 67 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter. Ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się bowiem do prawa do zabezpieczenia społecznego<sup>274</sup>. Jednocześnie jednak TK wyraził stanowisko, że z art. 67 Konstytucji nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia<sup>275</sup>. W podobnym kierunku wypowiedział się SN. I tak np. w wyroku z 13 kwietnia 2007 r., I CSK 488/06, SN stwierdził, że „art. 67 Konstytucji jest jedynie źródłem gwarancji konstytucyjnych i wzorcem ustawodawczym, określającym w sposób ogólny zakres i formy zabezpieczenia społecznego, które ma sprecyzować ustawa. Z jego treści nie da się wyprowadzić określonego prawa

<sup>270</sup> K. Kolasiński, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 5, s. 10.

<sup>271</sup> M. Zieleniecki, *op. cit.*, s. 581.

<sup>272</sup> Orzeczenie TK z 29 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49.

<sup>273</sup> J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 275.

<sup>274</sup> Wyrok TK z 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK ZU 2004, nr 82, poz. 8a. Por. wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107.

<sup>275</sup> Por. wyrok TK z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 214.

podmiotowego ani roszczenia o konkretne świadczenie z [...] [pomocy – D.C.] społecznej<sup>276</sup>. Jeżeli natomiast obywatel zarzucałby, że określone przepisy pozbawiły go zagwarantowanych w Konstytucji świadczeń z pomocy społecznej, to w istocie zarzucałby on sprzeczność z tym przepisem Konstytucji określonych regulacji ustawowych lub ich niekompletność, niepozwalającą na realizację w określonych sytuacjach prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w zakresie wskazanym w art. 67 Konstytucji. W tej sytuacji, zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., powinien on przedstawić wyrok TK stwierdzający niezgodność z art. 67 Konstytucji określonych przepisów ustawowych regulujących świadczenia z pomocy społecznej. Jedynie bowiem TK jest uprawniony, zgodnie z art. 188 Konstytucji, do stwierdzenia niezgodności określonych przepisów ustawowych z Konstytucją lub z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Także TK jest jedynie uprawniony do stwierdzenia istnienia tzw. luki normatywnej<sup>277</sup>.

Wyrażane w orzecznictwie sądowym stanowisko jest zbieżne z poglądami przedstawianymi w literaturze prawa, zgodnie którymi prawo do pomocy społecznej jest prawem podmiotowym<sup>278</sup>. W literaturze przedstawiał je m.in. J. Boć<sup>279</sup>. Prezentuje je również A. Miruć<sup>280</sup>, przy czym cytowana Autorka zauważa, że „Publiczne prawo podmiotowe osoby (rodziny) polega [w pomocy społecznej – D.C.] na tym, że w sytuacji niemożliwości zaspokojenia potrzeb za pomocą własnych zasobów, możliwości i uprawnień może ona prawnie i skutecznie żądać od organów administracji pomocy społecznej udzielenia świadczeń z zakresu pomocy społecznej, po spełnieniu kryteriów ustawowych”<sup>281</sup>. I. Sierpowska uważa natomiast, że Konstytucja przyznaje ogólne prawo do wszystkich istniejących form zabezpieczenia społecznego, a z jej przepisów nie wynikają konkretne uprawnienia dla jednostki. Ich szczegółowa charakterystyka możliwa jest dopiero na podstawie przepisów ustaw<sup>282</sup>.

Na tle powyższych rozważań rysuje się pewien problem. Otóż, w orzecznictwie i w literaturze przyjmuje się, że konstytucyjne prawo do pomocy społecznej to prawo podmiotowe. Jednocześnie zwraca się, że z przepisów Konstytucji nie możemy wprowadzić istnienia po stronie jednostki prawa do określonego świadczenia z zakresu pomocy społecznej i to mimo faktu, że prawo do zabezpieczenia społecznego nie zostało

<sup>276</sup> Wyrok SN z 13 kwietnia 2007 r., I CSK 488/06, OSNC 2008/5/49, Biul. SN 2007/7/12, Monitor Prawny 2008, nr 17, poz. 937. Zob. też: wyrok SN z 14 marca 2002 r., III RN 141/01, OSNP 2002, Nr 24, poz. 584.

<sup>277</sup> *Ibidem*. Por. wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216.

<sup>278</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 210.

<sup>279</sup> J. Boć, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 505. Por. R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 314.

<sup>280</sup> A. Miruć, *Prawo do pomocy społecznej – publiczne prawo podmiotowe czy tzw. specjalne prawo prośbienia?* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, J. Sługocki (red.), Wrocław 2014, s. 709.

<sup>281</sup> *Ibidem*.

<sup>282</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 146.

wymienione w treści art. 81 ustawy zasadniczej. Z jednej strony podkreśla się więc, że na gruncie Konstytucji mamy do czynienia z prawem podmiotowym do pomocy społecznej, z drugiej zaś z brakiem istnienia roszczenia o przyznanie jednostce konkretnego świadczenia i w określonej wysokości na podstawie jej przepisów. Bezsprzecznie powoduje to konieczność wyjaśnienia treści prawa podmiotowego do pomocy społecznej (a mianowicie treści zachowania się podmiotu zobowiązanego – administracji publicznej – w celu realizacji prawa podmiotowego do pomocy społecznej).

Uznając, że prawo do pomocy społecznej stanowi prawo podmiotowe, podkreślić należy, że jego zakres i formy określa ustawa. Wskazówkę co do tego, w jaki sposób prawo to powinno być rozwijane w ustawodawstwie odnaleźć można w orzeczeniu TK z 23 marca 1992 r., K 6/91<sup>283</sup>, w świetle którego ustrojodawca, ustanawiając w Konstytucji prawo obywateli do pomocy państwa, poprzez ubezpieczenie społeczne oraz poprzez pomoc społeczną, pozostawił ustawodawcy swobodę w zakresie realizacji tego prawa, gdy chodzi o określenie rodzaju świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz form pomocy społecznej, warunków ich nabycia i utraty ich wysokości, trybu przyznawania itp. Jedynym „skrępowaniem” ustawodawcy w tym zakresie jest nakaz rozwoju ubezpieczeń społecznych. Odnosi się on także do „rozbudowy” różnych form pomocy społecznej<sup>284</sup>.

W aktualnym stanie prawnym zakres i formy prawa do pomocy społecznej określa u.p.s. Jest to, o czym szczegółowo mowa dalej, druga po 1989 r. regulacja prawna instytucji pomocy społecznej, będąca jednym z częściowo nowelizowanych aktów prawnych. Częste zmiany u.p.s. wynikają ze zmieniającej się polityki społecznej państwa i obrazują uzależnienie sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń od jej aktualnego ukształtowania. Wspomnieć należy jeszcze, że wiele z uregulowanych w u.p.s. zagadnień wymagało konkretyzacji w licznych rozporządzeniach, które przejęły na siebie ciężar dokonania szczegółowej regulacji określonych zagadnień zawartych w tej ustawie. Wynika to stąd, że nie sposób objąć materii tak żywej i rozległej, jaką jest pomoc społeczna jedynie w akcie prawnym rangi ustawowej.

U.p.s. stanowi akt prawny, w którym państwo zakreśla granice swoich zobowiązań wobec obywateli, w zakresie pomocy społecznej. W swojej treści określa zasady ogólne, cele, rodzaje, zasady i tryb udzielania świadczeń, a także organizację i postępowanie kontrolne w pomocy społecznej<sup>285</sup>. Przepisy u.p.s. wraz z aktami wykonawczymi tworzą regulację prawną, która charakteryzuje się zróżnicowanymi i współistniejącymi ze sobą świadczeniami, zorganizowanym aparatem administrującym złożonym zarówno z organów administracji publicznej, jak i z podmiotów niepublicznych

<sup>283</sup> W przytoczonym wyroku chodziło o art. 70 ust. 1 nieobowiązującej już Konstytucji RP uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.).

<sup>284</sup> *Ibidem*.

<sup>285</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2010, s. 17 i n.

oraz istnieniem wyspecjalizowanej służby z pracownikami socjalnymi na czele jako bezpośrednimi realizatorami zadań w sferze pomocy społecznej<sup>286</sup>. Ukształtowany u.p.s. system pomocy społecznej finansowany jest ze źródeł publicznych<sup>287</sup> i działa jedynie w sytuacjach, w których zostały zagrożone podstawowe warunki egzystencji jednostki (rodziny), przy czym, jak podkreśla A. Miruć, nie wystarczy tutaj samo zaistnienie trudnej sytuacji życiowej, musi bowiem zachodzić niemożliwość poradzenia sobie przez jednostkę za pomocą własnych zasobów, możliwości i uprawnień<sup>288</sup>. Podstawową zasadą tak unormowanej pomocy społecznej pozostaje, wynikająca z art. 2 u.p.s., zasada pomocniczości<sup>289</sup>. Zasada pomocniczości polskiej pomocy społecznej pozostaje w zgodzie z pkt B.3 zalecenia Rady 92/441/EWG z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej<sup>290</sup>, które w sposób jednoznaczny formułuje tę zasadę w odniesieniu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>291</sup>.

Przy omawianiu konstytucyjnych podstaw prawa do pomocy społecznej należy jeszcze zwrócić uwagę na art. 71 ust. 1 Konstytucji<sup>292</sup>. Stanowi on bowiem, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”, jak również, że „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Przepis ten, wyrażając jedno z ważniejszych zobowiązań państwa w stosunku do obywateli, a mianowicie zobowiązanie państwa do prowadzenia w sposób aktywny prorodzinnej polityki społecznej mającej na celu wsparcie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, nawiązuje do treści art. 2 ust. 1 u.p.s., a zwłaszcza do właściwego pomocy społecznej określenia ryzyk trudnych sytuacji życiowych<sup>293</sup>. Uregulowane nim prawo rodzin do pomocy ze strony państwa może być jednak dochodzone wyłącznie w granicach ustaw<sup>294</sup>.

Równie ważne dla pomocy społecznej pozostają normy konstytucyjne, zgodnie z którymi: 1) władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym

<sup>286</sup> A. Miruć, *O istocie pomocy...*, s. 39–40.

<sup>287</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>288</sup> *Ibidem*, s. 39–40.

<sup>289</sup> K. Wrona, *Zasada subsydiarności w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej w praktyce Naczelnego Sadu Administracyjnego*, „Causus” 2004, nr 4, s. 16 i n.

<sup>290</sup> Zalecenie Rady UE 92/441/EWG z 24 czerwca 1992 r. (Dz.Urz. UE L 245 z 26 sierpnia 1992 r., P. 0046-0048). Zostało ono włączone przez Komisję Europejską do aktów prawnych objętych procedurą przystosowywania ustawodawstwa polskiego do uregulowań UE, w tym z zakresu pomocy społecznej.

<sup>291</sup> H. Szurgacz, *Regulacje prawnomiędzynarodowe w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, B. von Maydell, T. Zieliński (red.), Warszawa 1999, s. 513.

<sup>292</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 148.

<sup>293</sup> *Ibidem*.

<sup>294</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 258.

wieku (art. 68 ust. 2 Konstytucji), 2) władze publiczne udzielają, w myśl ustawy, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji), 3) władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a zwłaszcza przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji), 4) RP zapewnia ochronę praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji)<sup>295</sup>. Zasadniczo jednak realizacja tych norm konstytucyjnych znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawach regulujących sprawy odnoszące się do nich.

### 2.2.2. Prawo miejscowe

Prawo miejscowe jest dla jednostki podstawą codziennego kształtowania jej sytuacji prawnej. Jego rola jest w tym zakresie zasadnicza. Prawo miejscowe ze względu na powszechność i bezpośredniość wpływania na sferę praw i obowiązków jednostki może być nawet dla niej ważniejsze od aktów wyższego rzędu<sup>296</sup>. Zgodnie z art. 94 Konstytucji, może być ono ustanawiane przez organy JST oraz przez terenowe organy administracji rządowej jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach<sup>297</sup>. Źródłem aktów prawa miejscowego w ujęciu materialnym jest wola danej wspólnoty samorządowej. Kompetencje prawotwórcze w zakresie ich stanowienia przypisane zostały natomiast do organów stanowiących wspólnot samorządowych<sup>298</sup>. W wypadku kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego przez upoważnione do tego organy obowiązuje bowiem naczelną zasadą prawa administracyjnego wyrażającą się w bezwzględny zakazie domniemywania kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego na rzecz poszczególnych organów oraz w zakazie dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych<sup>299</sup>.

W pomocy społecznej podstaw prawnych do stanowienia aktów prawa miejscowego przez rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw należy poszukiwać w przepisach ustaw samorządowych, które w swojej treści zawierają odpowiednie unormowania odnoszące się do kwestii związanych z ich wydawaniem (rozdział 4 u.s.g.<sup>300</sup> „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę”, rozdział 4 u.s.p.<sup>301</sup> „Akty prawa miejscowego

<sup>295</sup> Szerzej: R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 299 i n.

<sup>296</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003, s. 18.

<sup>297</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2012 r., IV SA/Wr 8511/11, CBOSA.

<sup>298</sup> J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013, s. 21.

<sup>299</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2012 r., IV SA/Wr 8511/11, CBOSA.

<sup>300</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

<sup>301</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.).



stanowione przez powiat”, rozdział 8 u.s.w.<sup>302</sup> „Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa”) oraz w przepisach u.p.s., która zawiera wiele delegacji ustawowych mających na celu szczegółowe unormowanie zagadnień związanych z określaniem zasad przyznawania pewnych kategorii świadczeń czy też odpłatności za nie w formie aktów prawa miejscowego<sup>303</sup>.

Dla kwalifikacji uchwały organu stanowiącego JST podejmowanej w sprawach z zakresu pomocy społecznej jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter zawartych w niej norm prawnych. Jeśli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, można mówić o akcie prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>304</sup>. W pomocy społecznej przymiot aktu prawa miejscowego posiadają m.in. uchwały związane z przyznawaniem i odpłatnością za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z całkowitym lub też częściowym zwalnianiem z opłat za świadczenia i trybem pobierania takich opłat<sup>305</sup>. Niektóre z nich mogą określać korzystniejsze zasady przyznawania świadczeń, ale tylko wówczas, gdy istnieje ku temu wyraźna podstawa prawna. Zawarta w takich uchwałach regulacja prawna działa na korzyść sytuacji administracyjnoprawnej potencjalnych beneficjentów pomocy i kształtuje ją w sposób korzystniejszy w porównaniu z u.p.s. Przykładem aktu prawa miejscowego o takiej treści jest uchwała rady gminy podwyższająca ustawowe kwoty uprawniające do otrzymania zasiłku okresowego i celowego. O możliwości wydania uchwały w takim przedmiocie przez radę gminy stanowi art. 8 ust. 2 u.p.s.<sup>306</sup> Zawarte w tym artykule uprawnienie rady gminy ograniczone jest dwiema przesłankami, z których pierwsza dotyczy kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz kryteriów na osobę w rodzinie, a druga związana jest wyłącznie z zasiłkami okresowymi i celowymi<sup>307</sup>. Korzystanie przez gminy z możliwości przewidzianej art. 8 ust. 2 u.p.s. napotyka jednak na przeszkody wynikające z konieczności zwiększenia środków finansowych z budżetu gminy na pomoc społeczną<sup>308</sup>.

Innym przykładem aktu prawa miejscowego z zakresu pomocy społecznej, kształtującym w sposób korzystniejszy sytuację administracyjnoprawną adresatów świadczeń na terenie jej obowiązywania, jest uchwała podejmowana przez radę gminy na podstawie art. 38 ust. 6 u.p.s. w związku z art. 91 ust. 1 i 3 u.s.g. w przedmiocie podwyższenia

---

<sup>302</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).

<sup>303</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 122.

<sup>304</sup> Wyrok NSA z 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, CBOSA.

<sup>305</sup> A. Miruć, *Pomoc społeczna*, [w:] *Administracyjne prawo...*, s. 231.

<sup>306</sup> *Ibidem*, s. 207.

<sup>307</sup> S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 136.

<sup>308</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 93.

minimalnych kwot zasiłku okresowego, o których mowa w art. 38 ust. 2 i 3 u.p.s. Jej istota sprowadza się do tego, że rada gminy może określić korzystniejszy w porównaniu z u.p.s. sposób obliczeń minimalnej kwoty wskazanego zasiłku, a zwłaszcza poprzez podwyższenie przelicznika 50%, za pośrednictwem którego mnoży się różnicę między kryterium dochodowym a uzyskanym przez wnioskodawcę dochodem, co prowadzi do zwiększenia minimalnej kwoty zasiłku okresowego<sup>309</sup>.

Z punktu widzenia sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń ważne jest to, że postanowienia uchwał, będących aktami prawa miejscowego, nie mogą naruszać przepisów u.p.s. oraz ustaw samorządowych zawierających delegację do ich podjęcia ani przepisów Konstytucji<sup>310</sup>. Istnieje zatem prawny obowiązek zgodności aktów prawa miejscowego z zakresem pomocy społecznej z prawem<sup>311</sup>. Jego realizacja wynika z zasady praworządności działania organów administracji publicznej. O wymogu zgodności aktów prawa miejscowego z prawem stanowią art. 91 ust. 1 u.s.g., 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w. W przypadku sprzeczności uchwały będącej aktem prawa miejscowego z prawem wojewoda stwierdza jej nieważność<sup>312</sup>. Na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w tej sprawie wojewoda ma 30 dni od daty doręczenia uchwały, a po upływie tego terminu może już tylko zaskarżyć taki akt do sądu administracyjnego w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p. i 82c ust. 1 u.s.w. Natomiast po upływie roku od dnia podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego nie stwierdza się jej nieważności, chyba że nie przedłożono jej uprzednio organowi nadzorcemu. Jeżeli nie jest już możliwe stwierdzenie nieważności uchwały, będącej aktem prawa miejscowego z powodu upływu tego terminu, a istnieją ku temu przesłanki, wówczas sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem i traci ona moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem<sup>313</sup>.

Wszystkie uchwały JST z zakresu pomocy społecznej, których nieważności z prawem nie orzeczono<sup>314</sup>, a które stanowią akty prawa miejscowego, podlegają obowiązkowi publikacji we właściwym terytorialnie wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>315</sup>. Podstawę ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym

<sup>309</sup> Rozstrzygnięcie Nr PN-II.4131.135.2013 Wojewody Lubelskiego z 3 kwietnia 2013 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr XXV/168/2013 Rady Gminy Radzyń Podlaski z 27 lutego 2013 r. w sprawie zmiany kryterium przyznawania zasiłków okresowych (Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2013 r., poz. 1828).

<sup>310</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 25 marca 2012 r., IV SA/Wr 851/11, CBOSA.

<sup>311</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 28 stycznia 2014 r., IV SA/Wr 629/13, CBOSA.

<sup>312</sup> M. Miemiec, *Nadzór nad działalnością gminy, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 249.

<sup>313</sup> *Ibidem*, s. 250–252.

<sup>314</sup> Wyrok NSA z 30 października 2000 r., OSA 3–4/00, CBOSA.

<sup>315</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 137.



stanowi oryginał uchwały podpisany przez upoważniony do tego organ<sup>316</sup>. Obowiązek publikacji aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym stanowi warunek konieczny do jego wejścia w życie. Innymi słowy w przypadku braku publikacji aktu prawa miejscowego, który dotyczyłby spraw normowanych przepisami u.p.s., we właściwym organie promulgacyjnym nie będzie mógł on stanowić podstawy prawnej dla podejmowania rozstrzygnięć w sprawach z pomocy społecznej. Akt taki nie będzie zatem wywoływał przewidzianych w nim skutków prawnych<sup>317</sup> wobec adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

### **2.2.3. Prawo Unii Europejskiej**

Zagadnienia prawne związane z pomocą społeczną w UE łączone są z unijną polityką socjalną i szeroko rozumianymi sprawami socjalnymi obejmującymi zarówno sprawy z zakresu prawa pracy, jak i sprawy socjalne w znaczeniu wąskim<sup>318</sup>. Pomoc społeczna nie stanowi przedmiotu bezpośredniej regulacji prawnej w UE<sup>319</sup> i została wyłączona z systemu koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego<sup>320</sup>, pozostając wciąż domeną państw członkowskich<sup>321</sup>. Państwa członkowskie UE dostrzegają jednak wagę i znaczenie problematyki pomocy społecznej i dążą do tego, aby obowiązujące w ich wewnętrznych porządkach prawnych regulacje prawne z zakresu pomocy społecznej, były zgodne i spójne z przyjętymi w UE standardami<sup>322</sup>. Toteż, odnosząc się do unijnych standardów związanych z pomocą społeczną, należy zwrócić uwagę na art. 3 ust. 4 TUE<sup>323</sup> oraz na art. 21 ust. 2 lit. d TUE. Zgodnie z pierwszym z powołanych artykułów, UE przyczynia się do wyeliminowania ubóstwa<sup>324</sup>. Drugi z powołanych artykułów stanowi natomiast, że UE określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do

<sup>316</sup> Zob. J. Korczak, *Wymogi stawiane uchwałom organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 3, poz. 25, s. 7 i n.

<sup>317</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 137.

<sup>318</sup> Zob. H. Szurgacz, *Regulacje prawnomiędzynarodowe...*, s. 511.

<sup>319</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 19.

<sup>320</sup> Wskazuje na to m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie systemów koordynacji zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1–123; Polskie wydanie specjalne: rozdz. 5, t. 1, s. 72–116) i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 883/2004 w sprawie systemów koordynacji zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 284 z 30 kwietnia 2009 r., s. 1–42). S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 19.

<sup>321</sup> P. Baran, *Niemiecki model polityki społecznej na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6, s. 191.

<sup>322</sup> *Ibidem*.

<sup>323</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326/15 z 26 października 2012 r.).

<sup>324</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 60.

zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, m.in. w celu likwidacji ubóstwa<sup>325</sup>.

Równie ważnymi dokumentami traktującymi o ochronie socjalnej<sup>326</sup> w UE pozostają Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników z 1989 r.<sup>327</sup>, w której przepisach zadeklarowana została potrzeba podejmowania przez wszystkie państwa członkowskie interwencji socjalnej, w przypadku gdy obywatel nie posiada zabezpieczonego minimalnego standardu życiowego<sup>328</sup>, oraz Karta Praw Podstawowych UE<sup>329</sup>, która w art. 34 stanowi, że UE uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie unijnym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków do życia. Warto zauważyć, że w okresie przedakcesyjnym ważnym instrumentem odniesienia na potrzeby unijnej polityki w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego pozostawało w Polsce zalecenie Rady UE z 24 czerwca 1992 r., 92/441/EWG, w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej (zalecenie to, mimo pojawienia się od 1992 r. nowych instrumentów politycznych w dziedzinie ochrony socjalnej i integracji społecznej, pozostaje w pełni aktualne<sup>330</sup>). Dla Polski po 1989 r. istotny pozostawał zwłaszcza punkt D tego zalecenia stanowiący, że wprowadzenie wymienionych w nim zasad powinno nastąpić także w ramach polskiego systemu pomocy społecznej<sup>331</sup>.

Obecnie znaczenia dla krajowej regulacji prawnej z zakresu pomocy społecznej nabiera rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym<sup>332</sup>, na mocy którego utworzony został na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r. Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym<sup>333</sup>, którego celem jest „wspieranie spójności społecznej, podwyższenie poziomu włączenia społecznego i w konsekwencji przybliżenie realizacji celu, jakim jest likwidacja ubóstwa w Unii przez [...] zmniejszenie liczby osób

<sup>325</sup> *Ibidem*.

<sup>326</sup> *Ibidem*.

<sup>327</sup> *Ibidem*.

<sup>328</sup> H. Szurgacz, *Regulacje prawnomiędzynarodowe...*, s. 513.

<sup>329</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007, s. 1 ze sprost.). Karta została proklamowana w Nicei w formie deklaracji politycznej przez przewodniczących Parlamentu, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej. Nie stanowi ona źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

<sup>330</sup> Zob. zalecenie Komisji UE z 3 listopada 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowane jako dokument nr C(2008) 5737) (2008/867/WE).

<sup>331</sup> H. Szurgacz, *Regulacje prawnomiędzynarodowe...*, s. 513.

<sup>332</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 223/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Osobom Najbardziej Potrzebującym (Dz.Urz. UE L 72/1 z 12 marca 2014 r.).

<sup>333</sup> *Ibidem*.

zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym [...], zgodnie ze strategią «Europa 2020»<sup>334</sup> i jako «uzupełnienie funduszy strukturalnych»<sup>335</sup>. Uwzględniając postanowienia powołanego rozporządzenia polski, ustawodawca wprowadził do przepisów u.p.s. dział III A, zatytułowany „Realizacja działań finansowanych z udziałem Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym”.

Reasumując problematykę uregulowań prawnych, odnoszących się do pomocy społecznej w prawie UE, należy zauważyć, że choć pomoc społeczna nie stanowi przedmiotu bezpośredniego regulacji prawnej w UE, jednak to właśnie procesy integracyjne oraz członkostwo Polski w UE wymusiły na krajowym ustawodawcy konieczność stworzenia takiego systemu przepisów prawnych, który gwarantowałby zgodność prawa krajowego z zakresem pomocy społecznej z prawem unijnym<sup>336</sup>. Pozwała to na sformułowanie wniosku o wpływie prawa unijnego na sytuację administracyjnoprawną adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Pozycji prawnej jednostki nie sposób dzisiaj rozważać jedynie w odniesieniu do prawa krajowego. Należy bowiem dostrzegać również wpływ, zwłaszcza w stosunku do obywateli państw członkowskich UE, prawa tworzonego przez UE. Sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej można wobec tego rozważać poprzez różne punkty widzenia, z których zasadniczy znajduje oparcie w prawie krajowym, ale wymaga on spojrzenia i dostrzeżenia związków, jakie na kształt prawa krajowego wywierają normy prawa międzynarodowego, w tym unijnego. Potwierdza to tezę, sformułowaną w pierwszej części pracy, w ślad za T. Kutą, że sytuacja administracyjnoprawna stanowi otwarty system, do którego napływają czynniki prawne z różnych poziomów i od różnych podmiotów. Koncentrując się jednak na przyjętym w niniejszym podpunkcie zagadnieniu prawa unijnego, podkreślić dla jego zreasumowania należy, że to właśnie kwestia członkostwa Polski w strukturach UE była jednym z czynników przesądzających o konieczności uchwalenia u.p.s.<sup>337</sup> To bowiem perspektywa uzyskania przez Polskę członkostwa w UE, jak zauważa A. Miruć, ukazała luki w obowiązującym przed 2004 r. systemie prawnym pomocy społecznej<sup>338</sup>.

#### **2.2.4. Prawo międzynarodowe**

Polska w myśl art. 9 Konstytucji „przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”, a ratyfikowane umowy międzynarodowe, zgodnie z jej art. 87 ust. 1, są źródłem

---

<sup>334</sup> *Ibidem.*

<sup>335</sup> *Ibidem.*

<sup>336</sup> J. Barcz, *Konstytucyjne podstawy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Warszawa 2012, s. 453.

<sup>337</sup> Zob. S. Nitecki, *Prawo...*, s. 29.

<sup>338</sup> A. Miruć, *Pomoc społeczna w Polsce powojennej – do wejścia w życie ustawy z 29 listopada 1990 r.*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2009, nr 2, s. 43.

prawa powszechnie obowiązującego na terytorium RP. Przez pojęcie prawa międzynarodowego z zakresu pomocy społecznej można rozumieć wszelkie normy prawne, które zawarte zostały w aktach prawnych różnych organizacji międzynarodowych. Takie rozumienie prawa międzynarodowego w omawianej dziedzinie przyjmuje H. Szurgacz. Autor ten do prawa międzynarodowego z zakresu pomocy społecznej zaliczył również postanowienia umów międzynarodowych, jakie Polska zawarła z innymi krajami, a także normy prawa wewnętrznego, które regulują sytuację prawną obywateli polskich, gdy przebywają oni za granicą, jak również obcokrajowców przebywających na terytorium RP<sup>339</sup>. I choć w prawie międzynarodowym widoczna jest tendencja do pozostawiania pomocy społecznej poza zakresem zabezpieczenia społecznego<sup>340</sup>, to jednak odgrywa ono pewną rolę, gdy chodzi o kształtowanie sytuacji prawnej adresata świadczeń z jej zakresu. Przyczyniło się do tego upowszechnienie i zdecydowane poparcie dla idei spraw socjalnych na forum międzynarodowym<sup>341</sup>.

Do podstawowych aktów prawa międzynarodowego, które w swojej treści odnoszą się do zagadnień związanych w mniejszym lub większym zakresie z pomocą społeczną, należy Powszechna Deklaracja Praw Człowieka<sup>342</sup>. Dla pomocy społecznej najważniejszy jest art. 25 Deklaracji stanowiący, że „każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny” oraz że „matka i dziecko mają prawo do specjalnej opieki i pomocy, a wszystkie dzieci, zarówno małżeńskie, jak i pozamałżeńskie, korzystają z jednakowej ochrony społecznej”<sup>343</sup>. Powołany artykuł wyraża prawo jednostki do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt, włączając w to odzież, mieszkanie, wyżywienie, opiekę lekarską, niezbędne świadczenia socjalne, prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości i utraty środków do życia w sposób niezależny od człowieka<sup>344</sup>.

Pośród ważniejszych aktów prawa międzynarodowego, odnoszących się w swojej treści do pomocy społecznej, znajduje się również Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>345</sup>. MPPGSiK stanowi w art. 9, że państwa będące

<sup>339</sup> H. Szurgacz, *Regulacje prawnomiędzynarodowe...*, s. 503.

<sup>340</sup> M. Zieleniecki, *op. cit.*, s. 572.

<sup>341</sup> T. Kuta, *Zaspokajanie...*, s. 130.

<sup>342</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Organizację Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

<sup>343</sup> *Ibidem*.

<sup>344</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 56.

<sup>345</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

jego sygnatariuszami uznają prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne<sup>346</sup>. Do zagadnień związanych z pomocą społeczną odnoszą się również akty uchwalane przez MOP. Na uwagę zasługują zwłaszcza: Konwencja Nr 102 w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego<sup>347</sup> (mimo że nie wymienia ona w swojej treści pomocy społecznej, to odnosi się jednak do spraw o znaczeniu socjalnym) oraz zalecenie Nr 67 o zabezpieczeniu dochodów, które w ustępie 1 określa cele systemów zabezpieczenia dochodu jako mające ułatwić zaspokojenie potrzeb i zapobieganie niedostatkom przez zwracanie, do odpowiedniej wysokości, dochodów utraconych z powodu niezdolności do pracy lub do otrzymania wynagradzanego zatrudnienia czy też z powodu śmierci rodziny<sup>348</sup>. Ustępy 2 i 3 omawianego zalecenia stanowią z kolei, że świadczenia z opieki i pomocy społecznej powinny mieć charakter subsydiarny w stosunku do zabezpieczenia społecznego. Wynika to stąd, że opieka społeczna powinna zapewniać określonym kategoriom osób prawo do zasiłków w odpowiedniej wysokości, a świadczenia z zakresu pomocy społecznej powinny być udzielane innym osobom odpowiednio do indywidualnych potrzeb<sup>349</sup>.

Pośród regulacji prawnych uchwalanych na forum Rady Europy<sup>350</sup> należy wymienić przede wszystkim Europejską Konwencję o pomocy społecznej i medycznej z 11 grudnia 1953 r. oraz Europejską Kartę Społeczną z 18 października 1961 r.<sup>351</sup> Zwłaszcza EKS zajmuje ważne miejsce w dziedzinie pomocy społecznej, jako że zawiera regulacje dotyczące gwarancji przestrzegania praw socjalnych w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, mieszkania oraz ochrony prawnej i społecznej<sup>352</sup>. Kluczowy dla pomocy społecznej jest art. 13 Karty, który ustanawia prawo do pomocy społecznej i medycznej<sup>353</sup>, a także odnosi się do założeń systemu pomocy społecznej i do traktowania obywateli innych państw,

---

<sup>346</sup> *Ibidem*.

<sup>347</sup> Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775).

<sup>348</sup> Zalecenie nr 67 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 12 maja 1944 r. dotyczące zabezpieczenia dochodu.

<sup>349</sup> M. Zieleniecki, *op. cit.*, s. 568–569.

<sup>350</sup> „Od około 1975 r. widoczne jest zwrócenie się ku człowiekowi i kompleksowe podejście do problemów, powodujące przewartościowanie polityki socjalnej w wielu państwach europejskich. Rozwój drugiej generacji praw człowieka datuje się od przyjęcia Europejskiej Karty Socjalnej Rady Europy”. J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 178.

<sup>351</sup> Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

<sup>352</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 58.

<sup>353</sup> Aby prawo do pomocy społecznej zostało skutecznie zapewnione, państwa będące członkami Karty zobowiązały się zapewnić m.in., aby każda osoba, która nie posiada dostatecznych środków oraz która nie jest zdolna do zabezpieczenia takich środków za pomocą swych wysiłków lub z innych źródeł, w szczególności poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, mogła otrzymać odpowiednią pomoc oraz w wypadku choroby opiekę konieczną ze względu na jej stan; a także zapewnić, iż każdy może otrzymać, od właściwych służb publicznych lub prywatnych, taką poradę oraz osobistą pomoc, jaka może być wymagana dla zabezpieczenia, usunięcia albo ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej.

będących stronami EKS<sup>354</sup>. Oprócz wymienionych regulacji prawnych Polska jest też stroną umów międzypaństwowych odnoszących się do spraw z zakresu pomocy społecznej i wpływających przez to na zakres podmiotowy prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej dla wybranych kategorii cudzoziemców<sup>355</sup>.

## 2.3. Świadczenia z zakresu pomocy społecznej

### 2.3.1. Świadczenie jako forma realizacji prawa do pomocy społecznej

Przyjęty jako temat monografii problem sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej skłania do prowadzenia rozważań nad świadczeniami poprzez określenie ich jako form, w których pomoc społeczna jest udzielana, oraz poprzez ich analizę z punktu widzenia pozycji prawnej jednostki w stosunku do każdego z normowanych przez u.p.s. świadczeń. Takie ujęcie problemu badawczego ma znaczenie z tej przyczyny, że świadczenia z zakresu pomocy społecznej „mają [...] tak różnorodny charakter, jak różnorodne są potrzeby ludzkie”<sup>356</sup>. To samo dotyczy ich charakteru prawnego. Z tego powodu pojęcie świadczenia, również wobec braku jego definicji legalnej w u.p.s., skłania do podjęcia szczegółowych rozważań nad pozycją prawną jednostki, a także nad naturą prawną zachodzących w pomocy społecznej sytuacji administracyjnoprawnych<sup>357</sup>.

W monografii przyjęta została perspektywa badawcza, za pomocą której świadczenia będą analizowane z perspektywy sytuacji administracyjnoprawnej tych, do których są one adresowane. Ze względu na to, że świadczenia stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania nie tylko ze strony przedstawicieli nauki prawa publicznego, lecz także cywilnego, należy zastrzec, że podjęty w pracy problem skłania do prowadzenia rozważań nad pojęciem świadczenia w przestrzeni prawnej regulowanej normami prawa administracyjnego. Naturalnie w zakresie u.p.s., zgodnie z którą organy administracji publicznej mają obowiązek prawny dostarczania, w granicach wyznaczonych jej przepisami, świadczeń na rzecz ich adresatów<sup>358</sup>.

Pojęcie świadczenia pozostaje centralną kategorią administracji świadczącej<sup>359</sup>, podstawową formą, za której pośrednictwem pomoc społeczna jest udzielana, oraz czymś,

<sup>354</sup> H. Szurgacz, *Regulacje prawnomiędzynarodowe...*, s. 510.

<sup>355</sup> Np. Konwencja o opiece społecznej pomiędzy Polską a Finlandią podpisana w Helsinkach 19 grudnia 1931 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 6, poz. 5) czy konwencja z 14 października 1920 r. dotycząca pomocy i opieki społecznej, podpisana pomiędzy Polską a Francją w Warszawie (Dz.U. z 1923 r. Nr 48, poz. 329).

<sup>356</sup> T. Romer, *Zasady organizowania pomocy społecznej*, „Prawo Pracy” 2002, nr 9, s. 3.

<sup>357</sup> Szerzej: M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 14.

<sup>358</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 197.

<sup>359</sup> *Ibidem*.



co jednostka i rodzina mogą z systemu pomocy społecznej otrzymać jako bezekwiwalentne przysporzenie dóbr<sup>360</sup>. Choć może nie zawsze bezekwiwalentne, skoro w stosunku do niektórych świadczeń możemy mówić o konieczności ponoszenia odpłatności za nie. Wówczas, jak zauważa G. Szpor, mamy do czynienia z nieekwiwalentnością. Według T. Kutę, świadczenia to czynności zindywidualizowane co do przedmiotu i podmiotu (osoby korzystającej ze świadczeń), a korzyści, jakie jednostka osiąga w wyniku ich przyznania, mogą mieć charakter materialny (np. posiłek, ubranie, zasiłek) lub niematerialny (np. opieka, porada lekarska)<sup>361</sup>. Tak definiowane świadczenia odnoszą się do podstawowych spraw bytowych o istotnym znaczeniu dla jednostki (rodziny). Mają charakter socjalny<sup>362</sup>, klasyfikowane są jako świadczenia społeczne<sup>363</sup> i mogą być ujmowane w kategoriach podstawowych form pomocy społecznej<sup>364</sup>. Stanowią instrument, przy którego pomocy państwo dąży do zagwarantowania bezpieczeństwa socjalnego swoim obywatelom<sup>365</sup>. Można wobec tego przyjąć, że świadczenia z u.p.s. oznaczają wszelkiego rodzaju środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostki i rodzin, finansowane są ze środków publicznych i które jednostka otrzymuje w sposób bezekwiwalentny<sup>366</sup> „w zamian nic nie dając”<sup>367</sup>. Jak zostało zauważone, ostatnia z wymienionych cech doznaje jednak wyjątku<sup>368</sup>.

Dla prowadzenia dalszych badań nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń rozważenia wymaga relacja zachodząca między pojęciem usługi z zakresu pomocy społecznej a pojęciem usługi prywatnej. Jest to problematyka dla przedmiotu pracy dość istotna. Wynika to stąd, że niektóre ze świadczeń z u.p.s. przybierają formę usług, których rola w sferze administracji świadczącej jest znacząca<sup>369</sup>, oraz z tej przyczyny, że w sferze pomocy społecznej istnieje możliwość świadczenia usług przez podmioty prywatne działające w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Oprócz tego wymaga zasygnalizowania relacja między kategoriami pojęciowymi zadanie publiczne i zadanie publiczne o charakterze użyteczności publicznej, które często przyjmuje postać usługi publicznej (komunalnej). Wszak i usługi publiczne służą zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, do których przynależą adresaci świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

---

<sup>360</sup> G. Szpor, *op. cit.*, s. 157.

<sup>361</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne...*, s. 32.

<sup>362</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 197.

<sup>363</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 206.

<sup>364</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 209 i n.

<sup>365</sup> I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne...*, s. 87.

<sup>366</sup> B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon politologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 208.

<sup>367</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2006 r., I SA/Wa 79/06, CBOSA.

<sup>368</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 199.

<sup>369</sup> *Ibidem*, s. 200.

Powyższa problematyka, aczkolwiek jedynie w pewnych aspektach, stanowiła przedmiot pogłębionych rozważań w literaturze przedmiotu, stąd też w tym fragmencie pracy zostanie zwrócona uwaga jedynie na kluczowe kwestie z nią związane<sup>370</sup>. Wymaga to zauważenia, w ślad za T. Kutą, że pojęcie usługi ma swoje źródło w teorii ekonomii oraz że nauka prawa może to pojęcie przejąć i adaptować do własnych celów, uściślając w poszczególnych przypadkach jego zakres i precyzując jego treść<sup>371</sup>. Chyba najbardziej znane pojęcie usługi w polskiej literaturze stworzył T. Kotarbiński, według którego „usługą dla podmiotu Y ze względu na określoną potrzebę jest czynność podmiotu X wypełniająca odcinek czasu T, zawsze i tylko, jeżeli jest ona wykonana przez podmiot X w celu – zadośćuczynienia tej potrzebie podmiotu Y przez zmianę w tworzywie zamierzoną, wypełniającą tenże odcinek czasu T”<sup>372</sup>. Mając na uwadze słowa T. Kutę, że nauka prawa może przejąć i adaptować pojęcie usługi, należy jednak mieć na względzie, że wśród przedstawicieli prawa, na co słusznie zwraca uwagę I. Sierpowska, występują rozbieżności co do rozumienia usługi w prawie, a dodatkowo, że przyjęta w literaturze jej konstrukcja nie obejmuje wielu działań administracji publicznej<sup>373</sup>. Rozbieżności na tle pojęcia usługi w prawie powodują zdaniem I. Sierpowskiej, że znaczenia nabiera propozycja wyróżnienia w ich ramach kategorii usług społecznych, rozumianych jako rodzaj usługi publicznej służącej zaspokajaniu niematerialnych potrzeb jednostki i stanowiącej formę wykonywania zadań administracji świadczącej oraz równocześnie kategorię świadczeń społecznych<sup>374</sup>. Propozycję tę należy ocenić pozytywnie, a na jej poparcie przytoczyć treść art. 36 pkt 2 lit. 1 oraz m u.p.s., w którym mowa o usługach opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy i specjalistycznych usługach opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia<sup>375</sup>.

Adaptowane na potrzeby prawa administracyjnego pojęcie usług oznaczać może różnorodne korzyści materialne lub niematerialne, które administracja dostarcza na rzecz ogółu w postaci bezpośredniej (świadczenie usług) czy też pośrednio przez stwarzanie warunków do świadczenia usług (działania organizujące), przy czym z pojęcia usług

<sup>370</sup> Szerzej: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 197 i n.

<sup>371</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne...*, s. 28.

<sup>372</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1982, s. 525.

<sup>373</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 206.

<sup>374</sup> *Ibidem*, s. 204–205.

<sup>375</sup> Wskazać przy tym również należy, iż kategorią usług socjalnych użyteczności publicznej operuje Komisja Europejska. Komisja Europejska dokonuje podziału usług socjalnych użyteczności publicznej na dwie kategorie: 1) usługi tworzące ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczenia społecznego różnych formach organizacji; 2) usługi świadczone bezpośrednio osobom fizycznym w indywidualizowanej pomocy w społecznej integracji obywateli państw członkowskich UE. J. Ząbkowicz, *Usługi socjalne użyteczności publicznej w kontekście reguł konkurencji w Unii Europejskiej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Technicznych i Zarządzania” 2014, nr 37, t. 3, s. 149–150.



wyłączona jest produkcja dóbr (towarów)<sup>376</sup>. Odniesienie przytoczonej definicji usług do pomocy społecznej pozwala na zauważenie, że w tej sferze regulacji prawnej mogą one służyć zaspokajaniu takich potrzeb jednostki lub rodziny, jak wyżywienie, opieka i schronienie. Tak rozumiane usługi mogą być świadczone w środowisku oraz w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej<sup>377</sup> przez administrację publiczną i w ramach powierzonych jej do wykonywania zadań, ale nie tylko. Równocześnie zauważenia wymaga, że pojęcie usługi pojawia się w prawie w kontekście tej ich kategorii, o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>378</sup> i które wiązane są z prowadzeniem gospodarki komunalnej polegającej na wykonywaniu przez JST zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a więc poprzez wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Realizacji tych zadań służy mienie komunalne<sup>379</sup>, przy czym gospodarowanie nim w sferze pomocy społecznej nie powinno służyć prowadzeniu przez JST działalności handlowej, a jedynie powinno ono mieć na celu realizację przez nie zadań na rzecz wspólnoty samorządowej<sup>380</sup>.

Artykuł 7 ust. 1 u.s.g. stanowi, które z zadań gminy posiadają charakter użyteczności publicznej. Zgodnie z przytoczonym artykułem, „zadaniami użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy [o samorządzie gminnym – D.C.] są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Zadania te w myśl art. 7 ust. 1 pkt 6 u.s.g. obejmują wykonywanie przez gminę zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym prowadzenie jednostek organizacyjnych świadczących usługi z u.p.s. W powiecie zadania te obejmują zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.s.p. pomoc społeczną, w czym zawiera się m.in. prowadzenie powiatowych domów opieki społecznej świadczących usługi opiekuńcze, a w samorządzie województwa obejmują one pomoc społeczną, w co wpiśnię się również prowadzenie regionalnych domów pomocy społecznej.

Powyższe uwagi wymagają ustalenia relacji między pojęciami: zadanie publiczne a zadanie o charakterze użyteczności publicznej, jako że część z przypisanych JST zadań polega właśnie na świadczeniu usług w postaci świadczeń z u.p.s. W zakresie relacji między tymi pojęciami wskazać należy, że związek zadań o charakterze usług z zadaniami publicznymi jest zawsze w jakiś sposób podkreślany. Tytułem przykładu można

---

<sup>376</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne...*, s. 27.

<sup>377</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 188 oraz T. Romer, *Zasady udzielania świadczeń z pomocy społecznej*, „Prawo Pracy” 2002, nr 5, s. 3.

<sup>378</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.) stanowi, iż „Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

<sup>379</sup> Szerzej: C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC 2002, s. 21.

<sup>380</sup> Wyrok NSA z 30 lipca 1993 r., I SA 1832/92, niepubl. Za: C. Banasiński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 21.

wskazać, iż E. Wojciechowski uważa, że usługi komunalne zajmują istotne miejsce w procesie wykonywania zadań publicznych<sup>381</sup>. Przyjmując wobec tego, że zadania o charakterze użyteczności publicznej odgrywają ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych, do których przynależą przecież adresaci świadczeń z zakresu pomocy społecznej, wskazać należy, iż zgodnie z uchwałą TK z 12 marca 1997 r., W 8/96<sup>382</sup>, gminy mają prawny obowiązek wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej „niezależnie od tego, czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność [w zakresie ich realizacji – D.C.] nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych”. To samo dotyczy pozostałych JST.

Na tle świadczenia usług przez organy JST znaczenia nabiera kwestia odpłatności za nie. Konieczność ponoszenia opłat za zadania o charakterze użyteczności publicznej nie neguje jednak ich prawnego charakteru, co odnosić należy również do usług z u.p.s. W literaturze zwraca na to uwagę P. Chmielnicki, pisząc, że można wskazać bardzo liczne przykłady wielu zadań publicznych, które wykonywane są z zastosowaniem określonych opłat<sup>383</sup>. O tym, że świadczenia w formie usług z zakresu pomocy społecznej są odpłatne, przesądza u.p.s. w art. 50 ust. 6 oraz 96 ust. 4. Szczegółowe zasady odpłatności za usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze określa organ stanowiący JST w drodze uchwały<sup>384</sup>. Przykładowo, „ustanawiając w uchwale wydanej na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s. szczegółowe warunki odpłatności, nie można pominąć kwestii sposobu ustalenia i wysokości kosztu usługi opiekuńczej i specjalistycznej usługi opiekuńczej”<sup>385</sup>. Powoduje to, że odpłatność za usługi publiczne jednostek samorządu terytorialnego „należałoby definiować jako wartości wyrażone w jednostkach pieniężnych [...], które usługobiorca [...] zobowiązany jest zapłacić za daną usługę”<sup>386</sup>.

Odnosząc się do kwestii odpłatności za usługi świadczone przez zakłady administracyjne w pomocy społecznej, dla których organem prowadzącym są JST, warto wspomnieć, że odpłatność za świadczenia była ujmowana w nauce prawa administracyjnego jako pewna forma prywatyzacji zadań publicznych. Tak czynił S. Biernat, który zauważał,

<sup>381</sup> E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 92 i n.

<sup>382</sup> Uchwała TK z 12 marca 1997 r., W 8/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 14.

<sup>383</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 29. Szerzej: wyrok NSA z 17 kwietnia 2002 r., II SA/Gd, CBOSA.

<sup>384</sup> Oprócz tego na podstawie art. 66 u.p.s. „Rada gminy może określić, w drodze uchwały, dla osób, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2a, korzystniejsze warunki ustalania opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu”. Natomiast w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi zasady odpłatności określa rozporządzenie MPS z 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. Nr 189, poz. 1597 ze zm.).

<sup>385</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lutego 2006 r., IV SA/Wr 600/04, CBOSA.

<sup>386</sup> M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 301.

że „Wprowadzenie odpłatności oznacza wykonywanie zadań publicznych na zasadzie pełnej lub częściowej ekwiwalentności, co jest charakterystyczną cechą stosunków cywilnoprawnych. W tym właśnie można upatrywać przejawu prywatyzacji zadań publicznych. Formalnie rzecz biorąc, wprowadzanie odpłatności za świadczenia będące wykonywaniem zadań publicznych oznacza zmianę tylko jednego elementu, a mianowicie sposobu wykonywania zadań. Natomiast wprowadzenie odpłatności nie wpływa samo przez się na status podmiotów wykonujących zadania, tj. organy lub zakłady administracyjne”<sup>387</sup>. Odpłatność nie zmienia również charakteru stosunków prawnych między podmiotami wykonującymi zadania a odbiorcami świadczeń. To nadal mogą być stosunki administracyjnoprawne, jak zauważa S. Biernat, nawiązujące się z mocy prawa lub w wyniku wydania decyzji administracyjnej<sup>388</sup>.

To, że u.p.s. dopuszcza możliwość prowadzenia prywatnych domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku, daje asumpt do podjęcia próby dokonania rozróżnienia między konstrukcjami prawnymi zadania publicznego, w tym o charakterze użyteczności publicznej, i usługi prywatnej. Między tymi konstrukcjami występują bowiem zasadnicze różnice. Zadanie publiczne odnosi się do prawnie określonego obowiązku stanowiącego konkretyzację celu działania organu administracji publicznej, który to cel organ może osiągnąć za pomocą posiadanych kompetencji<sup>389</sup>. Usługa prywatna charakteryzuje się natomiast brakiem obowiązku prawnego jej świadczenia, brakiem cechy ciągłości oraz brakiem powszechnego dostępu do usług świadczonych przez podmioty prywatne oraz koniecznością ponoszenia odpłatności za nią<sup>390</sup>. Co prawda obowiązek ponoszenia odpłatności powstaje również wówczas, gdy jednostka korzysta z usług będących świadczeniami z zakresu pomocy społecznej, jednak ten rodzaj usług nie ma nic wspólnego z usługami prywatnych podmiotów wykonujących działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej. W przypadku usług będących świadczeniami z zakresu pomocy społecznej zapobieganiu stanu niepewności jednostki, będącej ich odbiorcą, służy to, że ich przyznawanie i udzielanie stanowi zadanie administracji publicznej, którego wykonywanie stanowi działanie polegające na nieustannym dążeniu do osiągnięcia celu

---

<sup>387</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 39.

<sup>388</sup> *Ibidem*.

<sup>389</sup> J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadanie publiczne”*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXI, Wrocław 2005, s. 61–62.

<sup>390</sup> A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002, s. 354. A. Błaś ma tutaj na myśli usługi publiczne, które z chwilą ich powierzenia podmiotom prywatnym stają się usługami publicznymi o wskazanych powyżej cechach. Por. A. Habuda, *Prywatyzacja usług komunalnych*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Kolonia Limited 2002, s. 354 i n.

ujętego w treści normy prawnej<sup>391</sup>. Wiązać to należy z faktem, że zagwarantowanie jednostkom prawa do pomocy społecznej w ramach zbiorowości państwowej jest doniosłym problemem, przez co normy odnoszone do jego ochrony odczuwane są jako szczególnie ważne<sup>392</sup>.

Powyższe powoduje, że pojęcie świadczenia z zakresu pomocy społecznej można rozważać również z perspektywy dobra publicznego (wspólnego). Udzielanie świadczeń odnosi się bowiem do dóbr o różnym charakterze<sup>393</sup>. Samo pojęcie dobra, podobnie jak to miało miejsce z pojęciem usługi, mimo że wiązane jest z prawem publicznym<sup>394</sup>, bywa wywodzone z teorii ekonomii dobrobytu<sup>395</sup>. Ujmowanie świadczeń jako dobra publicznego koresponduje z ich szczególną rolą, jaką przypisał im ustawodawca. Świadczenia z zakresu pomocy społecznej stanowią bowiem takie korzyści osiągnane przez jednostkę, dzięki pomocowym działaniom państwa i samorządu terytorialnego, które mają służyć przewyżczeniu przez nią trudności, z którymi nie jest ona w stanie poradzić sobie w sposób samodzielny. Możliwość korzystania ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej nie powinna jednak zastępować ani wyłączać jednostek w podejmowaniu przez nie własnymi siłami starań, które miałyby na celu poprawę ich sytuacji społecznej. Stanowi to podstawę do postawienia pytania o to, czy obecnie sformułowany w u.p.s. katalog świadczeń w sposób rzeczywisty przyczynia się do realizacji celów pomocy społecznej? Jest to jednak pytanie, które wkracza w obszar zainteresowania innych niż prawo nauk, stąd też udzielenie odpowiedzi na nie wymaga dokładnych badań nie tylko nad stanem regulacji prawnej pomocy społecznej, ale i szeregu badań empirycznych, koncertujących się również na postawach adresatów świadczeń i ich chęci w przewyżczeniu trapiących ich trudnych sytuacji życiowych.

### 2.3.2. Charakter prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Dla określenia sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej rozważenia wymaga nie tylko sformułowanie definicji świadczenia, co miało miejsce w poprzednim podpunkcie pracy, ale przede wszystkim określenie sytuacji prawnej jednostki w stosunku do każdego ze świadczeń normowanych u.p.s. Próba

<sup>391</sup> J. Jeżewski, *Funkcje administracji - zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 114.

<sup>392</sup> Z. Duniewska, *Zakres regulacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Materialne prawo administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 135.

<sup>393</sup> P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 7*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 140.

<sup>394</sup> Z. Duniewska, *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 75.

<sup>395</sup> J. Supernat, *Dobra publiczne i prawo administracyjne w dobie globalizacji*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2011, nr 4, s. 152–153.

ustosunkowania się do tak sformułowanego problemu wymaga nie tylko prześledzenia obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, orzecznictwa oraz zgłoszonych w literaturze przedmiotu poglądów na temat charakteru prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, ale i zwrócenia uwagi na występujące w prawie administracyjnym sposoby wyznaczania pozycji prawnej jednostki<sup>396</sup>. Do sposobów tych należą konstrukcje omówionych w rozdziale pierwszym pracy pojęć prawa podmiotowego, specjalnego prawa proszenia, interesu prawnego oraz wolności od prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

W literaturze opisu charakteru prawa do świadczeń z u.p.s. z punktu widzenia jednostki dokonał m.in. S. Nitecki, który wyróżnił świadczenia mające status publicznego prawa podmiotowego, świadczenia posiadające status publicznego prawa podmiotowego, ale przyznawane w ramach uznania administracyjnego, świadczenia, które nie mają statusu publicznego prawa podmiotowego, ale ich przyznawanie stanowi zadanie obowiązkowe gminy, mimo że przyznawane są w ramach uznania, oraz takie świadczenia, które przyznawane w ramach uznania<sup>397</sup>. Tak dokonany podział świadczeń wynika stąd, że „co prawda w przypadku szeregu świadczeń akcentuje się ich roszczeniowy charakter, jednakże spełnienie warunków do otrzymania danego świadczenia nie jest gwarancją jego otrzymania, ponieważ organ administracji sprawdza jeszcze, czy nie występują przesłanki negatywne uniemożliwiające przyznanie świadczenia”<sup>398</sup>.

W literaturze charakterystyki świadczeń z uwzględnieniem pozycji prawnej ich adresata dokonał także M. Wieczorek, według którego „uwzględniając pozycję prawną beneficjenta pomocy społecznej można wyodrębnić świadczenia, które są bądź nie są prawem podmiotowym publicznym. Do pierwszej grupy zaliczają się te, których przesłanki nabycia zostały precyzyjnie określone, a organ nierozstrzygający o prawie do nich nie działa w ramach uznania administracyjnego. [...] Daleko liczniejszą grupę świadczeń stanowią [natomiast – D.C.] te, które nie posiadają statusu publicznego prawa podmiotowego, a przyznawane są w ramach uznania administracyjnego”<sup>399</sup>. Jednak dla przyjętej w pracy koncepcji służącej określeniu pozycji prawnej adresata w stosunku do świadczeń z zakresu pomocy społecznej kluczowe pozostaje stanowisko sformułowane przez H. Szurgacza jeszcze na tle u.p.s.d. Zgodnie z tym stanowiskiem, „Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera ogólnego przepisu o prawie do świadczeń pomocy społecznej. W dziale I ustawy, zatytułowanym «Przepisy ogólne», został zamieszczony przepis art. 4, który przewiduje prawo do świadczeń z pomocy społecznej dla osób, które nie mają źródeł

---

<sup>396</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 134.

<sup>397</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 182.

<sup>398</sup> *Ibidem*, s. 181–182.

<sup>399</sup> M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 22. Por. wyrok WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 725/08, CBOSA.

utrzymania lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza najniższej emerytury, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej z okoliczności wymienionych w art. 3 pkt 2–11 (tj. sieroctwa, bezdomności, potrzeby ochrony macierzyństwa i in.). Zamieszczenie wymienionego przepisu ograniczonego jedynie do świadczeń pieniężnych (i to nie wszystkich, jak wynika z art. 5) w przepisach ogólnych ustawy, wydaje się stanowić wynik swoistego, pod względem legislacyjnym, kompromisu między z jednej strony świadomością potrzeby wzmocnienia w ustawie pozycji prawnej świadczeniobiorcy, a z drugiej – obawą, że ogólny przepis o prawie do świadczeń pomocy społecznej będzie interpretowany w kategoriach przyznania w ten sposób roszczenia prawnego do wszystkich świadczeń pomocy społecznej: w [...] trwającej nadal sytuacji ekonomicznej byłoby to nie do zrealizowania<sup>400</sup>. Należy wyrazić przekonanie, że sformułowana przez H. Szurgacza koncepcja dotycząca zróżnicowania pozycji prawnej jednostki w polskim prawie pomocy społecznej *sensu stricto* dokonywana w zależności od rodzaju świadczenia nie straciła na aktualności w związku z uchycieniem u.p.s.d. i wejściem w życie u.p.s. Warto przy tym zauważyć, że za zróżnicowaniem charakteru prawa do świadczeń z zakresu u.p.s. w zależności od rodzaju świadczenia przemawiają art. 2 ust. 1 u.p.s. oraz art. 3 ust. 4 u.p.s., zgodnie z którym „Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej”.

Zmierzając do konkluzji poczynionych rozważań należy jeszcze przytoczyć jedno stanowisko odnoszące się do rozważanej tematyki. Stanowisko to zostało sformułowane przez K. Stopkę i w wielu aspektach odwołuje się ono do przytoczonych poglądów H. Szurgacza. Otóż K. Stopka, analizując na tle art. 5 u.p.s. zakres podmiotowy prawa do pomocy społecznej, stwierdza, że „literalne brzmienie [...] [tego – D.C.] artykułu wskazuje, że po pierwsze, że przepis ten formułuje prawo do wszystkich świadczeń z pomocy społecznej, a nie do poszczególnych jej rodzajów, np. świadczeń pieniężnych, a po drugie, zgodnie z jego brzmieniem, świadczenia z pomocy społecznej «przysługują», co oznacza istnienie generalnego obowiązku organów pomocy społecznej ich udzielenia podmiotom w nim wymienionym. [...] przepis ten wskazuje tylko ogólnie, jakim podmiotom świadczenia przysługują [...], nie nadaje się [natomiast – D.C.] do subsumpcji i nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia<sup>401</sup>”.

Według K. Stopki, świadczenia fakultatywne odpowiadają wyrażonej w art. 3 ust. 4 u.p.s. zasadzie fakultatywności świadczeń i stanowią pozytywnie ocenianą formę realizacji przez ustawę zagwarantowanego Konstytucją prawa do zabezpieczenia

<sup>400</sup> H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 104 i n.

<sup>401</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 152.



społecznego<sup>402</sup>. Ze świadczeniami fakultatywnymi „mamy do czynienia wówczas, gdy przepis określający przesłanki warunkujące nabycie prawa do danego świadczenia nie będzie determinował konsekwencji ustalonego przez organ stanu faktycznego, lecz pozostawi mu w sposób wyraźny dokonanie wyboru w tym zakresie”<sup>403</sup>. Ze świadczeniami obligatoryjnymi mamy natomiast do czynienia wówczas, gdy ustawodawca z wystąpieniem przesłanek faktycznych określonych w hipotezie przepisu łączy powinność organu ich udzielenia, posługując się w tym celu zwrotami, takimi jak: „organ powinien” lub „udziela się”, „przysługuje”, „jest świadczone”, „ma prawo”, czy „otrzymuje”<sup>404</sup>. Świadczenia te podlegają, zdaniem K. Stopki, dalszemu podziałowi na świadczenia, które „przysługują” oraz takie, do których „ma się prawo”<sup>405</sup>.

Na tle przedstawionych poglądów rysuje się konkluzja, zgodnie z którą pozycja prawna jednostki w stosunku do poszczególnych świadczeń z u.p.s. jest zróżnicowana<sup>406</sup>. Wynika to stąd, że obok świadczeń, których udzielenie, przy zaistnieniu przesłanek materialnoprawnych jest dla organu obowiązkiem, istnieją takie, które mogą, ale nie muszą zostać przyznane<sup>407</sup>. W literaturze podkreśla się, że pomimo, iż nie każde ze świadczeń z u.p.s. pozwala na mówienie o prawnej możliwości domagania się jego przyznania przez jednostkę po spełnieniu przez nią prawem przewidzianych warunków<sup>408</sup>, to jednak przepisy uznaniowe nie przekształcają prawa [do pomocy społecznej – D.C.] w łaskę, lecz zwiększają możliwość uwzględnienia różnych sytuacji życiowych i zaspokajania najbardziej uzasadnionych potrzeb<sup>409</sup>. Zgodnie podkreśla się to, że w u.p.s. jest wiele przepisów dających możliwość fakultatywnego przyznawania świadczeń, wynika stąd, że „Polska nie ma wystarczających zasobów finansowych na te cele”<sup>410</sup>, a „Polityka udzielania pomocy przez państwo powinna brać pod uwagę pomocniczy charakter pomocy społecznej w stosunku do aktywności samego zainteresowanego w staraniach o znalezienie i podjęcie pracy. Ilustracją tego aspektu pozostaje [...] [art. 11 ust. 2 u.p.s.] ustanawiający obowiązek współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej”<sup>411</sup>. Fakultatywność niektórych ze świadczeń nie stanowi wobec tego o wyłączeniu z kręgu beneficjentów pomocy społecznej, tych, którzy w ogólnym wyścigu o zdobywanie dóbr materialnych

<sup>402</sup> *Ibidem*, s. 153.

<sup>403</sup> *Ibidem*, s. 154.

<sup>404</sup> *Ibidem*, s. 158–159.

<sup>405</sup> *Ibidem*, s. 160. Por. H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 108–109.

<sup>406</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 152.

<sup>407</sup> Orzeczenie TK z 29 września 1993 r., K 17/92.

<sup>408</sup> E. Poloczek, *Zasada indywidualizacji świadczeń pomocy społecznej. Z problematyki prawa pracy i pracy socjalnej*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 8, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, nr 853, Katowice 1987, s. 102.

<sup>409</sup> A. Miruć, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 711.

<sup>410</sup> *Ibidem*.

<sup>411</sup> J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne...*, s. 274.



nie są na tyle przedsiębiorczy i zaradni, że problem ubóstwa ich nie dotyczy. Chodzi raczej o to, aby osoby pozbawione takiej przedsiębiorczości, a znajdujące się w sytuacji, w której wymagają pomocy ze strony państwa, wykazywały postawę, której efektem będzie przezwyciężenie przez nie trudności napotkanych w życiu i przezwyciężenie kręgu wykluczenia społecznego z powodu biedy i innych trapiących je problemów.

### 2.3.3. Rodzaje świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Regulacja prawna odnosząca się do poszczególnych rodzajów świadczeń z zakresu pomocy społecznej znajduje się w dziale II u.p.s., zatytułowanym „Świadczenia z pomocy społecznej”. Dział II u.p.s. składa się z siedmiu rozdziałów, z których pierwszy określa rodzaje zasiłków i usług z zakresu pomocy społecznej, drugi reguluje sprawy związane z domami pomocy społecznej, a trzeci normuje kwestie odnoszące się do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Rozdział czwarty działu drugiego poświęcony został problematyce pomocy dla osób usamodzielnianych, a rozdział piąty sprawom integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Rozdział 6 działu II u.p.s. dotyczy zasad odpłatności za świadczenia, natomiast siódmy rozdział tego działu odnosi się do postępowania w sprawie świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Wyczerpanie poszczególnych świadczeń dokonał ustawodawca w art. 36 u.p.s., otwierającym dział II u.p.s. Wymienione w tym artykule świadczenia tworzą katalog zamknięty, który obejmuje zarówno formy pieniężne, jak i niepieniężne, za pomocą których udzielana jest pomoc społeczna. W art. 36 u.p.s. umieszczony został jedynie katalog świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>412</sup>. Opisy treści poszczególnych świadczeń oraz przesłanek niezbędnych do ich uzyskania znajdują się już natomiast w dalszej części tego działu, przy czym większość z nich została umiejscowiona w jego rozdziale pierwszym.

Wśród świadczeń pieniężnych znajdują się, zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.s.:

- 1) zasiłek stały,
- 2) zasiłek okresowy,
- 3) zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy,
- 4) zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie,
- 5) pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki,

---

<sup>412</sup> Warto nadmienić, że w art. 7a u.p.s. stanowi się, że: „Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom także poprzez udzielenie dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych”. Artykuł 7a u.p.s. został dodany do u.p.s. na mocy art. 15 ustawy z 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. Nr 219, poz. 1706). Ta forma pomocy nie została jednak wymieniona w katalogu świadczeń z zakresu pomocy społecznej znajdującym się w art. 36 u.p.s.

- 6) świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>413</sup>, tj. w związku z uzyskaniem przez cudzoziemca w celu połączenia się z rodziną zezwolenia na pobyt czasowy, jeśli przybywa na terytorium RP lub przebywa na tym terytorium w celu połączenia się z rodziną i jest członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium RP w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy lub udzieleniem ochrony tymczasowej,
- 7) wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd.

Do świadczeń niepieniężnych, zgodnie z art. 36 ust. 2 u.p.s., należą natomiast:

- 1) praca socjalna,
- 2) bilet kredytowany,
- 3) składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- 4) składki na ubezpieczenia społeczne,
- 5) pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie,
- 6) sprawienie pogrzebu,
- 7) poradnictwo specjalistyczne,
- 8) interwencja kryzysowa,
- 9) schronienie,
- 10) posiłek,
- 11) niezbędne ubranie,
- 12) usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia,
- 13) mieszkania chronione,
- 14) pobyt i usługi w domu pomocy społecznej,
- 15) pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

W literaturze dokonuje się różnych klasyfikacji świadczeń wymienionych w art. 36 u.p.s. Są one dokonywane z uwzględnieniem różnych kryteriów i przy zastosowaniu rozmaitych perspektyw badawczych. Do najczęściej wykorzystywanych kryteriów należą: miejsce realizacji świadczenia, natura udzielanego wsparcia, pozycja prawna jednostki oraz powinność i możliwość udzielenia pomocy przez organy administracji publicznej<sup>414</sup>. Tytułem przykładu można wskazać, że I. Sierpowska dokonuje opisu świadczeń

<sup>413</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1990 ze zm.).

<sup>414</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 152.

z zakresu pomocy społecznej z uwzględnieniem ich ustawowego podziału na świadczenia pieniężne i niepieniężne<sup>415</sup>, z których te pierwsze są najbardziej pożądaną grupą świadczeń<sup>416</sup>, a ich przyznawanie i udzielanie nastęrcza wielu problemów. Podstawowy wiąże się z tym, że z jednej strony świadczenia pieniężne nie powinny być zbyt niskie, ponieważ mają zapewnić człowiekowi bytowanie w godnych warunkach, a z drugiej – nie powinny być one zbyt wysokie, ponieważ obniżałoby to aktywność osób pobierających świadczenia pieniężne do przewycięzania życiowych trudności własnymi siłami i zasobami. Stałoby to również w sprzeczności z zasadami solidarności i sprawiedliwości społecznej<sup>417</sup>.

G. Szpor, dzieląc świadczenia na pieniężne i niepieniężne<sup>418</sup>, zwraca uwagę na to, że „Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy”<sup>419</sup> oraz że „Potrzeby osoby i rodziny korzystającej z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i możliwościom pomocy społecznej”<sup>420</sup>. Podział świadczeń na pieniężne i niepieniężne uwzględnia także M. Miemiec<sup>421</sup>. Zdaniem S. Pieprznego, wprowadzony przepisami u.p.s. podział świadczeń obejmuje zasiłki i usługi, które mogą przyjmować formę świadczeń pieniężnych i niepieniężnych<sup>422</sup>. W. Muszalski proponuje wyodrębnić formy pomocy środowiskowej, która realizowana jest w miejscu zamieszkania osoby na rzecz, której są one świadczone, oraz formy pomocy zakładowej, a biorąc pod uwagę charakter świadczenia w naturze wyróżnia on świadczenia realizowane w formie rzeczowej, w postaci usług oraz świadczenia pieniężne<sup>423</sup>. W zakresie świadczeń normowanych art. 36 u.p.s. R. Michalska-Badziak wyróżnia świadczenia rzeczowe, świadczenia w usługach oraz świadczenia pieniężne<sup>424</sup>, wskazując przy tym, że charakter prawny poszczególnych świadczeń jest zróżnicowany, ponieważ niektóre z nich mają charakter obligatoryjny, a inne fakultatywny<sup>425</sup>.

Przytoczone klasyfikacje świadczeń nie odbiegają zasadniczo od wprowadzonego przez ustawodawcę ich dychotomicznego podziału na świadczenia pieniężne i niepieniężne. Analiza istniejącego w tym zakresie dorobku literatury pozwala jednak na wyróżnienie dalszych klasyfikacji, z których ta zaproponowana przez S. Niteckiego wydaje

<sup>415</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 124–146.

<sup>416</sup> *Ibidem*, s. 124.

<sup>417</sup> *Ibidem*.

<sup>418</sup> G. Szpor, *op. cit.*, s. 163.

<sup>419</sup> *Ibidem*, s. 164.

<sup>420</sup> *Ibidem*.

<sup>421</sup> M. Miemiec, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, M. Miemiec (red.), Warszawa 2013, s. 96.

<sup>422</sup> S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 245.

<sup>423</sup> W. Muszalski, *op. cit.*, s. 185–188.

<sup>424</sup> R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 317.

<sup>425</sup> *Ibidem*.

się szczególnie interesująca. Autor ten, dokonując bowiem opisu świadczeń pod kątem pozycji prawnej ich potencjalnych adresatów, dzieli je na świadczenia pomocy środowiskowej, wśród których wyróżnia świadczenia pieniężne oraz niepieniężne. Oprócz tego S. Nitecki wyróżnia jeszcze świadczenia pomocy instytucjonalnej oraz świadczenia przyznawane i/lub udzielane w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>426</sup>.

Klasyfikacja K. Stopki opiera się – jak wspomniano – na rozróżnieniu świadczeń na fakultatywne oraz obligatoryjne, zaliczając do tych pierwszych m.in.: zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, zasiłki celowe i zasiłek okresowy, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie, schronienie dla cudzoziemców, pobyt w mieszkaniu chronionym czy usługi opiekuńcze i bytowe w formie rodzinnego domu pomocy<sup>427</sup>, a do tych drugich: zasiłek stały, zasiłek okresowy, opłacanie składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, sprawienie pogrzebu, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, zapewnienie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, usługi opiekuńcze lub specjalistyczne dla osoby samotnej, która z powodu wieku, choroby lub z innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, umieszczenie w domu pomocy społecznej, pobyt w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub w placówce pielęgnacyjno-wychowawczej, pomoc dla osoby usamodzielnionej oraz pomoc dla uchodźcy<sup>428</sup>.

Przyjmując w niniejszej pracy podział świadczeń na świadczenia pieniężne i niepieniężne, z uwzględnieniem „obligatoryjności” lub „fakultatywności” w zakresie obowiązku ich przyznania oraz udzielenia osobom (rodzinom) ubiegającym się o nie, dla dokonania ich szczegółowego opisu z punktu widzenia pozycji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, przyjęte zostały następujące kryteria:

- 1) kryterium adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Posłużenie się tym kryterium pozwoli na wyznaczenie kręgu podmiotów posiadających prawo do pomocy społecznej, a tym samym mogących ubiegać się o świadczenia z jej zakresu. Za pomocą tego kryterium zwrócona zostanie także uwaga na wybrane kategorie adresatów świadczeń, którymi w szczególności są osoby starsze, małoletnie, ubezwłasnowolnione i bezdomne. Przytoczone kryterium posłuży również omówieniu przesłanek warunkujących, wyłączających lub zawieszających prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej,
- 2) kryterium podmiotu przyznającego i/lub udzielającego świadczenia. Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.p.s. „Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami

---

<sup>426</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 179–223.

<sup>427</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 155.

<sup>428</sup> *Ibidem*, s. 159.

społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnym”. Istnieje również prawna możliwość wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Możliwość ta wpływa na relacje zachodzące między adresatami świadczeń z zakresu pomocy społecznej a podmiotami ich udzielającymi. Toteż zastosowanie tego kryterium pozwoli wyróżnić sytuacje, w których między powołanymi podmiotami nawiązują się stosunki administracyjnoprawne lub cywilnoprawne. Pozwoli ono także na zwrócenie uwagi na kwestie zakresu nadzoru i kontroli w pomocy społecznej,

- 3) kryterium formy działania administracji publicznej określonej przez prawo, która znajduje zastosowanie w przyznawaniu i udzielaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Kryterium to pozwoli na określenie świadczeń, które przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej (związanej lub uznaniowej), świadczeń udzielanych na podstawie czynności materialno-technicznych oraz udzielanych na podstawie zawartej z organem administracji pomocy społecznej umowy cywilnoprawnej. Dodatkowo kryterium to pozwoli na ustalenie relacji między rodzajem prawnej formy działania administracji publicznej a wpływem, jaki wywiera ona na sytuację administracyjnoprawną jednostki w zakresie możliwości skorzystania z określonych środków ochrony prawnej,
- 4) kryterium środków prawnych służących ochronie sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń. Pozwoli ono na wyróżnienie środków ochrony prawnej o charakterze administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym, których skuteczne uruchomienie umożliwia jednostce obronę jej interesu prawnego, a w niektórych sytuacjach na dochodzenie roszczeń przed sądami powszechnymi. Zastosowanie tego kryterium pozwoli także na ustalenie relacji, jaka występuje między rodzajem środka ochrony prawnej a gwarancjami, jakie stwarza ono jednostce w zakresie prawnej ochrony jej sytuacji administracyjnoprawnej.

### **2.3.3.1. Świadczenia pieniężne**

Świadczenia pieniężne stanowią liczną i wewnątrznie zróżnicowaną grupę świadczeń. Analiza przepisów u.p.s. pozwala zauważyć, że przeważają wśród nich głównie zasiłki, których przyznawaniem i wypłacaniem zajmują się ośrodki pomocy społecznej<sup>429</sup>. Świadczenia pieniężne stanowią formę pomocy, która w sposób szybki i najbardziej

<sup>429</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 184.

skuteczny pozwala zaspokoić potrzebę bytową człowieka<sup>430</sup>. Powoduje to, że wokół kwestii związanych z ich przyznawaniem oraz ich wysokością powstają zasadnicze rozbieżności między oczekiwaniami jednostek, zwłaszcza w zakresie otrzymywanych z nich kwot, a możliwościami finansowymi państwa. Ten brak zgodności rzutuje na dość częste korzystanie przez adresatów decyzji zasiłkowych z prawa do odwołania od decyzji organów I instancji przyznających lub odmawiających przyznania zasiłków.

Analiza świadczeń pieniężnych, pod kątem pozycji prawnej ich adresatów, zostanie rozpoczęta od zasiłku stałego<sup>431</sup>, a to dlatego, że ustawodawca nie tylko umieścił prawo do tego świadczenia na pierwszym miejscu w art. 36 u.p.s., lecz także potraktował je jako podstawowe prawo podmiotowe z zakresu pomocy społecznej<sup>432</sup>. Istota świadczenia w postaci zasiłku stałego sprowadza się do tego, że zasiłek ten ma na celu zapewnienie osobie, spełniającej wymogi do jego otrzymania, środków finansowych na określonym w prawie poziomie<sup>433</sup>. Zasiłek stały jest świadczeniem obligatoryjnym<sup>434</sup>. O obligatoryjnym charakterze tego świadczenia przesądza kazuistyczna regulacja prawna zawarta w art. 37 u.p.s., zgodnie z którą zasiłek stały „przysługuje”<sup>435</sup>.

Z punktu widzenia przyjętych w pracy kryteriów badawczych podkreślenia wymaga, że adresatem świadczenia w formie zasiłku stałego są osoby fizyczne. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 1 u.p.s. zasiłek stały przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Oznacza to też, że o świadczenie to mogą ubiegać się osoby fizyczne, a nie rodziny.

Z perspektywy tak określonego adresata omawianego świadczenia ważną kwestią pozostaje to, że zasiłek stały przyznawany jest w postępowaniu administracyjnym, na podstawie decyzji administracyjnej, po wystąpieniu po stronie osoby ubiegającej się

---

<sup>430</sup> D. Fleszer, *Świadczenia pomocy społecznej jako forma zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), Toruń 2014, s. 176.

<sup>431</sup> Obecnie udzielanie zasiłków stałych stanowi obowiązkowe zadanie własne gminy, jednak przed dniem 1 sierpnia 2009 r. było to zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej. Na mocy ustawy z 31 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753 ze zm.) stało się ono zadaniem własnym tej jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>432</sup> D. Fleszer, *op. cit.*, s. 177.

<sup>433</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 190.

<sup>434</sup> Zatem jeśli „analiza akt sprawy prowadzi [...] do wniosku, że skarżący spełnił wszystkie przesłanki do otrzymania zasiłku stałego, a [...] decyzję przyznającą [...] ten zasiłek należy uznać za trafną”. Wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2014 r., III SA/Gd 9/14, CBOSA.

<sup>435</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 126.



o jego przyznanie przesłanek pozytywnych i wobec braku przesłanek negatywnych<sup>436</sup>. Stronie niezadowolonej z decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania zasiłku stałego przysługują określone przepisami procedury administracyjnej i sądowno-administracyjnej środki prawne służące ochronie jej sytuacji administracyjnoprawnej, o czym szczegółowo będzie mowa dalej.

W odniesieniu do zasiłku stałego ważnym zagadnieniem, również w sferze praktycznej, pozostaje moment, od którego jednostka nabywa prawo do tego świadczenia. Obecnie zasady z tym związane reguluje art. 106 w ust. 3 u.p.s. w brzmieniu nadanym ustawą z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>437</sup> oraz ust. 7–11 wspomnianego artykułu dodane na mocy powołanej nowelizacji u.p.s. Warto w tym kontekście zauważyć, że art. 106 ust. 3 oraz ust. 7–11 w nowym brzmieniu weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. na skutek wydanego przez TK wyroku z 6 października 2015 r., SK 19/14, w którym TK orzekł, że art. 106 ust. 3 u.p.s. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z 2 grudnia 2016 r., w zakresie, w jakim stanowił, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i niemającej innych środków utrzymania, prawo do zasiłku ustala się począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek, był niezgodny z art. 67 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji<sup>438</sup>.

Kolejnym świadczeniem pieniężnym z zakresu pomocy społecznej jest zasiłek okresowy. Udzielanie zasiłków okresowych stanowi najdalej idącą w skutkach finansowych pomoc udzielaną w ramach świadczeń pieniężnych<sup>439</sup>. Również zasiłek okresowy ma charakter obligatoryjny. Świadczy o tym regulacja art. 38 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którą zasiłek okresowy „przysługuje” w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego osobie samotnej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny. Toteż w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 38 ust. 1 u.p.s., zasiłek okresowy przysługuje, a więc powinien być przyznany. Do oceny organu (uznania) pozostawiono jedynie ustalenie, w ściśle określonych granicach, wysokości przyznanego świadczenia oraz okresu, na jaki ma zostać przyznane<sup>440</sup>. Z punktu przyjętych w pracy kryteriów opisu świadczeń warte zauważenia jest jeszcze to, że adresatem zasiłku okresowego są osoby fizyczne i rodziny

<sup>436</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 297.

<sup>437</sup> Ustawa z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2174).

<sup>438</sup> Wyrok TK z 6 października 2015 r., SK 19/14, Dz.U. z 2015 r., poz. 1616.

<sup>439</sup> W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 292.

<sup>440</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 20 stycznia 2014 r., II SA/Bk 74513, CBOSA, oraz wyrok NSA z 14 listopada 2014 r., I OSK 904/14, CBOSA, wydany w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej na przytoczony wyrok WSA w Białymstoku.



oraz że zasiłek okresowy jest przyznawany w drodze decyzji administracyjnej. Z tej przyczyny uwagi poczynione przy okazji środków ochrony prawnej, jakie może uruchomić adresat świadczenia w postaci zasiłku stałego, są aktualne również w stosunku do zasiłku okresowego.

Zasiłek celowy to kolejne świadczenie pieniężne. Jest to świadczenie o charakterze fakultatywnym, które „może” zostać przyznane w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej. Zasiłek celowy adresowany jest do osób i rodzin. Jako szczególną kategorię adresatów zasiłku celowego wskazano w art. 39 ust. 3 u.p.s. osoby bezdomne. Omawiane świadczenie przyznawane jest głównie na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Szczególną postacią zasiłku celowego jest zasiłek celowy przyznawany w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego. Zgodnie z art. 40 u.p.s. zasiłek celowy może zostać przyznany także osobie i rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. W takich przypadkach może on zostać przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi.

Zasiłek celowy przyznawany jest w drodze decyzji administracyjnej po spełnieniu kryteriów uprawniających do jego przyznania. Nie oznacza to jednak automatycznie jego przyznania w żądanej przez ubiegającego się o tę formę pomocy kwocie. Zasiłek celowy jest bowiem świadczeniem nieobowiązkowym, a jego przyznanie pozostawione jest uznaniu organu administracji publicznej. Tym samym spełnienie przez osobę (rodzinę) kryteriów niezbędnych do przyznania tego świadczenia nie oznacza jeszcze istnienia roszczenia o jego przyznanie<sup>441</sup>.

Kolejnym świadczeniem pieniężnym o charakterze fakultatywnym jest specjalny zasiłek celowy. Zgodnie z art. 41 pkt 1 u.p.s. może on zostać przyznany w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe. Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 41 pkt 2 u.p.s., mimo przekroczenia kryterium dochodowego i w szczególnie uzasadnionych przypadkach, osoba lub rodzina mogą otrzymać również świadczenia, takie jak zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczową, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłków lub wydatków na pomoc rzeczową. W odniesieniu do tej regulacji prawnej należy jednak zwrócić – w ślad za I. Sierpowską – uwagę na to, że ustawodawca nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem szczególnie uzasadnionych przypadków uzasadniających przyznanie omawianego świadczenia. Wobec tego za przypadki te należałoby uznać te,

---

<sup>441</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 24 października 2013 r., II SA/OI 565/13, CBOSA.

które w sposób istotny odbiegają od typowych sytuacji, które kwalifikują po spełnieniu kryterium dochodowego do otrzymania świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>442</sup>.

Zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie to kolejne świadczenia pieniężne z zakresu pomocy społecznej. Mają one charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 43 ust. 2 u.p.s., pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia w formie pieniężnej może przybrać postać jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki. W przypadku pożyczki warunki jej udzielenia, spłaty i zabezpieczenia określa się w umowie zawartej z gminą. W odniesieniu do pomocy w celu ekonomicznego usamodzielnienia przyznawanej w formie pożyczki na rozważenie zasługuje kwestia związana z formą działania administracji publicznej określoną przez prawo, na podstawie której udzielane jest to świadczenie. W przypadku zasiłku nie budzi ona wątpliwości, jest to bowiem decyzja administracyjna, natomiast w odniesieniu do pożyczki należy zwrócić uwagę na dwa stanowiska, ponieważ u.p.s. nie wymieniła w art. 106 ust. 2 tej formy świadczenia jako niewymagającej wydania decyzji o jej udzieleniu.

Zdaniem I. Sierpowskiej, w razie przyznania pożyczki u.p.s. nie zwalnia z obowiązku wydania decyzji administracyjnej<sup>443</sup>. Toteż zawarcie umowy powinno zostać poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej<sup>444</sup>. Stanowisko to koresponduje z wyrażonym w literaturze poglądem, że zawieranie umów cywilnoprawnych może zostać poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej<sup>445</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiło się jednak stanowisko odmienne od przytoczonego wyżej. WSA w Warszawie w wyroku z 15 grudnia 2005 r., I SA/Wa 297/05, wskazał, że wniosek o przyznanie nieoprocentowanej pożyczki rozpatrywany jest w trybie umowy cywilnoprawnej<sup>446</sup>. Przyznanie pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie połączone z wydaniem decyzji administracyjnej powodowałoby jej nieważność<sup>447</sup>. Podobne stanowisko, choć w stanie prawnym regulowanym przepisami u.p.s.d., zajął NSA w wyroku z 18 listopada 1993 r., SA/PO 408/93<sup>448</sup>.

Stanowisko, że umowa pożyczki nie wymaga wydania decyzji administracyjnej zyskało aprobatę w literaturze przedmiotu. Przychyliła się do niego I. Sierpowska w swojej późniejszej publikacji z 2014 r.<sup>449</sup> oraz S. Nitecki, który zauważa jednak, że przyjęcie zasadności, iż umowa pożyczki nie wymaga poprzedzenia jej decyzją o jej przyznaniu,

<sup>442</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 131.

<sup>443</sup> *Ibidem*.

<sup>444</sup> *Ibidem*.

<sup>445</sup> A. Błaś, *Formy działań faktycznych*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 340 i n.

<sup>446</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2005 r., I SA/Wa 297/05, CBOSA.

<sup>447</sup> *Ibidem*.

<sup>448</sup> Wyrok NSA z 18 listopada 1993 r., SA/PO 408/93, ONSA 1994/4/155.

<sup>449</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 220–221.

powoduje, że w odniesieniu do tego świadczenia jednostce nie przysługują takie instrumenty ochrony jej praw, jak „odwołanie do organu wyższego stopnia i możliwość skierowania skargi do sądu administracyjnego”<sup>450</sup>. Właśnie w związku z tą kwestią należy przytoczyć wyrok WSA we Wrocławiu z 5 lipca 2005 r., II SA/Wr 1752/03, który choć wydany w nieaktualnym już stanie prawnym, zawiera istotne ustalenia odnośnie do prawnej formy działania, w której następuje przyznanie pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie. W wyroku tym wskazano bowiem, że „słusznie [...] [w analizowanej sprawie – D.C.] wskazał organ odwoławczy, że odmowa udzielenia pożyczki i ewentualne przyznanie pożyczki pieniężnej na usamodzielnienie się powinno być poprzedzone decyzją administracyjną”<sup>451</sup>.

Przytoczony wyrok WSA we Wrocławiu z 5 lipca 2005 r. koresponduje z poglądem M. Wieczorka, który zauważa, że zarówno przyznanie, jak i odmowa przyznania pożyczki powinny nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Określenie zaś warunków udzielenia i spłaty pożyczki następowałoby już w umowie<sup>452</sup> będącej konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej. Przychylając się do tego poglądu, należy zauważyć, że jego przyjęcie posłużyłoby nie tylko wzmocnieniu pozycji prawnej osób ubiegających się o przyznanie świadczenia w formie pożyczki na ekonomiczne usamodzielnienie, uproszczyłoby również kwestie związane ze wszczęciem postępowania zmierzającego do udzielenia pożyczki, a także korespondowałoby z koniecznością przeprowadzenia wywiadu środowiskowego zmierzającego do zebrania niezbędnych informacji do podjęcia decyzji o zawarciu umowy pożyczki. Obecnie jednak w literaturze przedmiotu podkreśla się, że regulujący pożyczkę art. 43 u.p.s., należy traktować jako przepis o charakterze szczególnym w stosunku do art. 106 ust. 1 u.p.s.<sup>453</sup>, który formułuje zasadę przyznawania świadczeń w drodze decyzji. Również organy pomocy społecznej nie wydają decyzji o przyznaniu omawianego świadczenia.

Świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę

---

<sup>450</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 360.

<sup>451</sup> WSA we Wrocławiu w sprawie, o której mowa w wyroku tego sądu z 15 grudnia 2005 r., I SA/Wa 297/05, przychylił się do stanowiska SKO, które w decyzji podjętej na skutek odwołania, na tle przepisów u.p.s.d., stwierdziło, że „przepis art. 24 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż świadczenia pieniężne w celu ekonomicznego usamodzielnienia mogą być przyznawane w formie jednorazowego zasiłku celowego lub pożyczki nieoprocentowanej. Z dyspozycji przepisu art. 36 ust. 1 cyt. ustawy wynika, że zawarcie umowy w sprawie udzielenia pożyczki nieoprocentowanej, o której mowa powyżej, powinno być poprzedzone postępowaniem administracyjnym i wydaniem decyzji administracyjnej o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy pieniężnej na gospodarcze usamodzielnienie się. Przepis ten wymienia art. 24 ust. 2 u.p.s. dotyczący udzielenia pomocy w naturze w celu ekonomicznego usamodzielnienia się jako wyjątek od zasady postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej”. Por. postanowienie SN – Izby Cywilnej z 8 stycznia 2003 r., II CK 165/02, orzeczenia.ms.gov.pl.

<sup>452</sup> M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 18.

<sup>453</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 220.

uzupełniająca lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d u.c., tj. w związku z uzyskaniem przez cudzoziemca w celu połączenia się z rodziną zezwolenia na pobyt czasowy, jeśli przybywa na terytorium RP lub przebywa na tym terytorium w celu połączenia się z rodziną i jest członkiem rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium RP w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy lub udzieleniem ochrony tymczasowej<sup>454</sup>, to kolejna forma pomocy społecznej o charakterze pieniężnym. W swojej treści odnosi się ona do integracji określonej grupy cudzoziemców, ponieważ adresatem tej formy pomocy pozostaje jedynie pewna kategoria cudzoziemców. Tylko cudzoziemcy spełniający określone przez ustawę warunki mogą liczyć na tę formę pomocy ze strony państwa<sup>455</sup>.

Omawiane świadczenie posiada charakter obligatoryjny, co sugeruje użyty w art. 91 ust. 1 u.p.s. zwrot, że cudzoziemcowi „udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji”. Pomocy tej udziela starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca na jego wniosek złożony do starosty, za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie, w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez cudzoziemca w RP statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej lub uzyskania przez niego zezwolenia na pobyt czasowy w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d u.c. Zgodnie z art. 91a u.p.s. pomoc ta przysługuje również małoletniemu cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego, który uzyskał w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą<sup>456</sup>. Pomoc dla cudzoziemców realizowana jest w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem. Program ten określa wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny, oraz określone zobowiązania cudzoziemca i powiatowego centrum pomocy rodzinie<sup>457</sup>.

Pomoc pieniężna na usamodzielnienie i na kontynuowanie nauki to następne w kolejności świadczenie pieniężne. Jest to świadczenie o charakterze obligatoryjnym, przyznawane na podstawie decyzji administracyjnej, które zgodnie z ogólną regulacją z art. 88

<sup>454</sup> Ustawą z 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 70, poz. 416) rozszerzono krąg podmiotowy cudzoziemców uprawnionych do pomocy społecznej o osoby korzystające z ochrony uzupełniającej.

<sup>455</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 646.

<sup>456</sup> Pomocy dla cudzoziemca udziela się w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy. Pomoc ta, zgodnie z art. 92 ust. 1 u.p.s., obejmuje: świadczenia pieniężne przeznaczone na utrzymanie, zwłaszcza na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe, a także na pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego; opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne; pracę socjalną; poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne; udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi oraz inne formy wspierające proces integracji cudzoziemca.

<sup>457</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 133–134.

ust. 1 u.p.s. przysługuje osobie pełnoletniej opuszczającej dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy, która zostaje objęta pomocą mającą na celu jej życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem przez pracę socjalną. Warunkiem uzyskania tej formy pomocy jest zobowiązanie się osoby usamodzielnianej do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia, opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia i zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Kolejnym świadczeniem pieniężnym jest wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Jest to świadczenie o charakterze obligatoryjnym. Wypłaca je gmina. Do przyznania wynagrodzenia nie jest wymagane przeprowadzenie wywiadu środowiskowego ani wydanie przez gminę stosownej decyzji administracyjnej w tym zakresie<sup>458</sup>. Podmiotem określającym wysokość wypłacanego wynagrodzenia jest sąd powszechny<sup>459</sup>. U.p.s. nie wskazuje formy prawnej, w której powinno nastąpić ustalenie wysokości omawianego wynagrodzenia. Jak wskazuje jednak S. Nitecki, na podstawie analizy przepisów k.p.c. przyjmuje się, że jest to postanowienie, od którego osobie, na której rzecz wynagrodzenie jest przyznawane, przysługuje apelacja do sądu wyższej instancji. Od organu administracji publicznej osoba uprawniona do otrzymania wynagrodzenia może domagać się jego wypłaty dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia wydanego przez sąd powszechny<sup>460</sup>.

---

<sup>458</sup> Art. 53a ust. 2 u.p.s.

<sup>459</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 466.

<sup>460</sup> *Ibidem* s. 467.

Tabela 1. Świadczenia pieniężne

Świadczenia pieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot przyznający i/lub udzielający świadczenia	Forma prawna przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące ochronie sytuacji administracyjnoprawnej i/lub prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej
<b>Zasilek stały</b> (art. 37 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	Decyzja administracyjna	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.
<b>Zasilek okresowy</b> (art. 38 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	Decyzja administracyjna	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.

Świadczenia pieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot przyznający i/lub udzielający świadczenia	Forma prawna przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące ochronie sytuacji administracyjnoprawnej i/lub prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej
<b>Zasilek celowy</b> (art. 39–40 u.p.s.)	Świadczenie fakultatywne	Osoba fizyczna Rodzina * która poniosła straty w wyniku: 1) zdarzenia losowego, 2) w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. W ówczesnym czasie zasilek celowy (art. 40 ust. 3 u.p.s.) przyznaje się bez względu na posiadany przez rodzinę dochód	Gmina (Zadanie własne o charakterze obligatoryjnym, natomiast w stosunku do zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną jest to zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej)	Decyzja administracyjna	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania po- stanowienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.
<b>Specjalny zasilek celowy</b> (art. 41 u.p.s.)	Świadczenie fakultatywne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (Zadanie własne)	Decyzja administracyjna uznaniowa	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania po- stanowienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.



Świadczenia pieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot przyznający i/ lub udzielający świadczenia	Forma prawna przyznania i/ lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące ochronie sytuacji administracyjnoprawnej i/ lub prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej
<b>Pomoc pieniężna w celu ekonomicznego usamodzielnienia się w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki</b> (art. 43 u.p.s., z wyjątkiem art. 43 ust. 5 u.p.s., który odnosi się do pomocy rzeczowej w celu ekonomicznego usamodzielnienia się)	Świadczenie fakultatywne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (zadanie własne)	Decyzja administracyjna przy zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postanowienia, na które z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.
<b>Pomoc pieniężna na usamodzielnienie oraz pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki</b> (art. 88 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna	Powiat (zadanie własne)	Decyzja administracyjna	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postanowienia, na które z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.

Świadczenia pieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot przyznający i/lub udzielający świadczenia	Forma prawna przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące ochronie sytuacji administracyjnoprawnej i/lub prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej
Świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w zw. z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy o cudzoziemcach (art. 91 ust. 1 pkt 1 u.p.s.)	Świadczenie obligacyjne	Osoba fizyczna	Powiat (zadanie własne, natomiast, jeśli chodzi o pomoc dla cudzoziemców w zakresie indywidualnego programu integracji oraz opłacanie za te osoby składkę na ubezpieczenie zdrowotne, określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, to jest to już zadanie zlecone powiatowi z zakresu administracji rządowej)	Decyzja administracyjna	Odwolanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postanowienia, na które z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna
Wynagrodzenie z tytułu opieki sprawowanej przez sąd (art. 53a u.p.s.)	Świadczenie obligacyjne	Osoba fizyczna	Gmina – w zakresie udzielania świadczenia (zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej) Sąd Powiatowy – w zakresie orzekania o wysokości wynagrodzenia za sprawowanie opieki	*Zgodnie z art. 53a ust. 2 u.p.s. udzielenie świadczeń w postaci wynagrodzenia za sprawowanie opieki nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej Postanowienie	Apelacja do sądu II instancji

Źródło: opracowanie własne na podstawie u.p.s.

### 2.3.3.2. Świadczenia niepieniężne

Świadczenia niepieniężne stanowią rozbudowaną i zróżnicowaną grupę form (sposobów), w których udzielana jest pomoc społeczna. W ramach tej kategorii świadczeń znajdują się takie, które mają na celu zaspokajanie elementarnych potrzeb człowieka, jak również i takie, które wiążą się z udzielaniem określonych usług czy prowadzeniem pracy socjalnej. Mogą to być świadczenia adresowane do „każdego” lub do określonych grup osób, takich jak osoby starsze, niepełnosprawne, wymagające całodobowej opieki czy zagrożone przemocą w rodzinie. Świadczenia niepieniężne realizowane są w formie pracy socjalnej, usług, porad oraz w formie innych czynności faktycznych<sup>461</sup>. Są to świadczenia o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym.

Pierwszym świadczeniem wymienionym w katalogu świadczeń niepieniężnych jest praca socjalna. Jest to świadczenie obligatoryjne, do którego ustawodawca zdaje się przywiązywać dużą wagę. Świadczy o tym usytuowanie pracy socjalnej w art. 36 ust. 2 u.p.s. na pierwszym miejscu oraz wskazanie w art. 15 pkt 2 u.p.s., że pomoc społeczna polega w szczególności m.in. na pracy socjalnej<sup>462</sup>. Praca socjalna prowadzona może być w oparciu o kontrakt socjalny, który stanowi „swoistą formę umowy pracownika socjalnego z osobą, która korzysta z tej formy pomocy”<sup>463</sup>, lub na podstawie projektu socjalnego, będącego zespołem działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym. W ramach dygresji warto zauważyć, że w literaturze z zakresu polityki społecznej zasada pomocniczości uznawana jest za podstawową zasadę etyczną w pracy socjalnej podejmowanej na rzecz osób, rodzin i społeczności lokalnej. Zasada ta znajduje zastosowanie w wytwarzających się relacjach między pracownikami socjalnymi a osobami, rodzinami i społecznościami<sup>464</sup>.

Praca socjalna udzielana jest bez względu na posiadany przez osoby i rodziny dochód. Udzielenie pracy socjalnej nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Świadczenie to bowiem udzielane jest w drodze wielu czynności faktycznych. Powoduje to określone konsekwencje w stosunku do środków ochrony prawnej, jakie adresat tego świadczenia może uruchomić. Ze względu na to, że o udzieleniu pracy socjalnej organ nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej, w zasobie środków ochrony prawnej, przysługujących tym, którzy z pracy socjalnej korzystają, znajduje się przede wszystkim instytucja skargi z działu VIII k.p.a.

<sup>461</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 135.

<sup>462</sup> *Ibidem*, s. 136.

<sup>463</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 202–203.

<sup>464</sup> I. Rybka, *Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia Dyskusyjne” 2014, nr 25, s. 90.

Bilet kredytowany to następne w kolejności świadczenie niepieniężne, które zostało wymienione w art. 36 ust. 2 u.p.s. Dla adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej starających się o tę formę pomocy ważne jest zarówno to, że przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym, jak również i to, że omawiane świadczenie ma charakter fakultatywny. Bilet kredytowany może zostać przyznany osobom bez dochodu lub z bardzo niskim dochodem, które muszą udać się do innej miejscowości celem załatwienia ważnych spraw rodzinnych lub urzędowych. Adresatem świadczenia w postaci biletu kredytowanego są wobec tego jedynie osoby fizyczne. Udzielenie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Natomiast w przypadku odmowy przyznania świadczenia należy ją wydać. Dobrze, gdy jednostka ma możliwość uruchomienia określonych środków prawnych w celu ochrony swoich praw w przypadku odmowy udzielenia świadczenia.

Kolejne świadczenie niepieniężne to opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Ma ono charakter obligatoryjny. Adresatem omawianego świadczenia są osoby fizyczne, a ściślej osoby bezdomne objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Stanowi o tym art. 49 ust. 8 u.p.s., zgodnie z którym za osobę bezdomną objętą indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Przyznanie świadczenia w formie opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne to kolejne ze świadczeń niepieniężnych. Ma ono charakter obligatoryjny i przyznawane jest w drodze decyzji administracyjnej. Treść tego świadczenia reguluje art. 42 ust. 1 u.p.s., zgodnie z którym za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza 150% kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Dotyczy to również osób, które w związku z koniecznością sprawowania opieki pozostają na bezpłatnym urlopie.

Jako kolejne świadczenie niepieniężne u.p.s. wymienia pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie się. Adresatem tego świadczenia są osoby fizyczne i rodziny. Świadczenie to może zostać przyznane, co przesądza o jego fakultatywnym

charakterze. Omawiane świadczenie reguluje art. 43 u.p.s. Zgodnie z ustępem piątym powołanego artykułu „Pomoc w formie rzeczowej w celu ekonomicznego usamodzielnienia następuje przez udostępnienie maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym”. Przedmioty te udostępniane są na podstawie umowy użyczenia, w ramach której organ pomocy społecznej daje możliwość użycia tych maszyn i narzędzi, które pozostają w jego dyspozycji<sup>465</sup>. Do umowy użyczenia zastosowanie znajdują przepisy k.c. Biorący zobowiązany jest użytkować otrzymane maszyny i narzędzia zgodnie z warunkami zawartej umowy. Po zakończeniu użytkowania biorący zobligowany jest do zwrotu pobranych maszyn i narzędzi<sup>466</sup>.

Należy rozważyć, czy zawarcie umowy użyczenia powinno zostać poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej, ponieważ art. 106 ust. 2 u.p.s. nie wymienia omawianego świadczenia jako niewymagającego wydania decyzji administracyjnej. Analogicznie jak w przypadku umowy pożyczki, w literaturze przedmiotu zauważa się, że ewentualne poprzedzenie umowy użyczenia pozytywną decyzją administracyjną jest zbędne oraz że jedynie w przypadku odmowy udzielenia wsparcia w tej formie powinna zostać wydana decyzja administracyjna<sup>467</sup>. Przyznanie omawianego świadczenia wymaga jednak dokładnego rozeznania co do zasadności jego udzielenia, a tym samym dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Nie można również pominąć tego, że w pomocy społecznej większość świadczeń udzielana jest na wniosek osób ubiegających się o określoną formę pomocy. Toteż w odniesieniu do tego świadczenia zastosowanie znajdują uwagi poczynione przy okazji rozważań nad umową pożyczki, zgodnie z którymi ustalenie zasadności przyznania pomocy powinno nastąpić w postępowaniu administracyjnym kończącym się decyzją administracyjną<sup>468</sup>, a ewentualne zawarcie umowy użyczenia byłoby konsekwencją pozytywnej decyzji w przedmiocie jej udzielenia<sup>469</sup>.

Sprawienie pogrzebu to następne w kolejności świadczenie niepieniężne. Zgodnie z art. 44 u.p.s. „Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę”. Omawiane świadczenie ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że gmina w sytuacji zaistnienia określonych przesłanek jest obowiązana do sprawienia pochówku. W odniesieniu do tego świadczenia rozważenia wymaga jednak kwestia jego adresata, którym nie może być osoba zmarła, na rzecz której gmina sprawia pogrzeb, jako że osoba zmarła nie jest podmiotem prawa<sup>470</sup>. Zdolność prawna osoby fizycznej wygasa bowiem z chwilą śmierci,

<sup>465</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 361.

<sup>466</sup> *Ibidem*.

<sup>467</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 320.

<sup>468</sup> M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 18.

<sup>469</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>470</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000, s. 258.

kiedy to dotychczas posiadane przez nią prawa lub obowiązki administracyjnoprawne wygasają, a prywatnoprawne przechodzą na jej następców prawnych lub wygasają<sup>471</sup>. W stosunku do omawianego świadczenia jeszcze do niedawna problematyczna pozostawała forma działania administracji, przy wykorzystaniu której powinno ono zostać przyznane, a to dlatego, że art. 106 ust. 2 u.p.s. w brzmieniu przed nowelizacją dokonaną ustawą z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>472</sup>, nie wymieniał sprawienia pogrzebu jako świadczenia niewymagającego wydania decyzji o jego udzieleniu.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 106 ust. 2 u.p.s. sprawienie pogrzebu znajduje się w katalogu świadczeń niewymagających wydania decyzji administracyjnej. Pozostaje zatem poza wszelką wątpliwością, że sprawienie pogrzebu realizowane jest wyłącznie w drodze czynności materialno-technicznej<sup>473</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę należy ocenić pozytywnie, ponieważ na tle poprzedniej wersji art. 106 ust. 2 u.p.s. pojawiały się liczne wątpliwości na tle określenia ewentualnych stron postępowania w sprawie pogrzebu oraz zasadności jego prowadzenia<sup>474</sup>. Na uzasadnienie stanowiska, że sprawienie pogrzebu wymaga jedynie czynności materialno-technicznej przytaczane były różne argumenty. Zauważano m.in., że stroną postępowania dotyczącego sprawienia pogrzebu nie może być osoba zmarła<sup>475</sup>, ponieważ skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej skutkowałoby rażącym naruszeniem prawa, stanowiącym podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji<sup>476</sup>. Trudno było uznać, aby adresatem decyzji w sprawie pogrzebu mogła zostać gmina lub zakład pogrzebowy, któremu w praktyce zleca ona sprawienie pochówku<sup>477</sup>. O konieczności zmiany niefortunnej regulacji prawnej w zakresie prawnej formy działania odnoszącej się do świadczenia w formie sprawienia pogrzebu świadczyły również wypracowywane w literaturze przedmiotu propozycje poradzenia sobie z zastanym stanem prawnym<sup>478</sup>. Tym bardziej za uzasadnioną, jako zgodną z postulatami zgłaszanymi od dość długiego czasu przez przedstawicieli nauki, należy uznać zmianę treści art. 106 ust. 2 u.p.s.

Kolejnym świadczeniem niepieniężnym jest poradnictwo specjalistyczne, które obejmuje przede wszystkim poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne. Adresatem tego świadczenia są osoby i rodziny, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych bez względu na posiadany dochód.

---

<sup>471</sup> M. Drela, *Podmioty prawa prywatnego i ich występowanie w obrocie*, [w:] *Zarys prawa cywilnego*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2014, s. 56.

<sup>472</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1310).

<sup>473</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 204.

<sup>474</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2013 r., I SA/Wa 1316/12, CBOSA.

<sup>475</sup> *Ibidem*.

<sup>476</sup> *Ibidem*.

<sup>477</sup> Por. W. Maciejko, *Decyzje w sprawach świadczeń z pomocy społecznej. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2011, s. 83.

<sup>478</sup> Zob.: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 225.

Omawiana forma pomocy ma również zastosowanie do uchodźców objętych indywidualnym programem integracji<sup>479</sup>. Poradnictwo jest świadczeniem o charakterze obligatoryjnym. Nie jest ono udzielane na podstawie decyzji administracyjnej. Udzielane jest natomiast przez szereg czynności faktycznych. Zgodnie z art. 46 u.p.s. poradnictwo prawne realizuje się przez udzielenie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego i ochrony praw lokatorów. Poradnictwo psychologiczne realizuje się przez procesy diagnozowania profilaktyki i terapii, a poradnictwo rodzinne obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną.

Interwencja kryzysowa to następne świadczenie niepieniężne. W swojej treści łączy się ono z uregulowaniami u.p.p.r.<sup>480</sup> Jest to świadczenie o charakterze obligatoryjnym, które swoją treścią obejmuje zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu, a jego celem pozostaje „przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej”. Udzielanie interwencji kryzysowej nie zostało przypisane do obowiązków konkretnej JST. Przyjmuje się jednak, że interwencja kryzysowa mieści się wśród zadań własnych powiatu, ponieważ zgodnie z art. 19 pkt 11 i 12 u.p.s. powiaty zostały zobowiązane do prowadzenia ośrodków interwencji kryzysowej i domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży<sup>481</sup>. Również z art. 6 ust. 3 pkt 4 u.p.p.r. określił jako zadanie własne powiatu obowiązek zapewnienia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia i w ośrodkach interwencji kryzysowej<sup>482</sup>.

Adresatem świadczenia w formie interwencji kryzysowej są osoby i rodziny, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych. Co się zaś tyczy prawnej formy działania administracji, która znajduje zastosowanie przy udzielaniu tego świadczenia, to udzielenie interwencji kryzysowej nie wymaga wydania decyzji. Interwencja udzielana jest natomiast poprzez wiele czynności faktycznych podejmowanych dla urzeczywistnienia prawa do tego świadczenia. Podkreślić jeszcze należy, że potrzeba udzielenia interwencji kryzysowej pojawia się nagle. W sytuacji, w której należy udzielić tego świadczenia, nie jest zasadne, aby organ czekał na zakończenie postępowania administracyjnego i na wydanie decyzji w sprawie<sup>483</sup>. Pojawiający się jednak element szybkości w działaniu administracji w stosunku do udzielania

<sup>479</sup> *Eadem, Prawo pomocy...*, s. 140.

<sup>480</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).

<sup>481</sup> Szerzej: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 240.

<sup>482</sup> D. Cendrowicz, A. Szalkiewicz, *Interwencja kryzysowa jako zadanie publiczne służące umacnianiu poczucia sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), Warszawa 2015, s. 796.

<sup>483</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 377.



interwencji kryzysowej jest pożądany w tych wszystkich sytuacjach, w których okres zwłoki ze strony administracji powodowałby, że w pewnym sensie nie jest chroniona sytuacja prawna jednostki oraz interes publiczny<sup>484</sup>. Szybkość w działaniu administracji nie powinna jednak stanowić wartości samej w sobie. Stałaby ona wówczas w sprzeczności z wartością obiektywizmu<sup>485</sup>. Toteż należy ją brać pod uwagę, ale z uwzględnieniem pewnej dozy ostrożności<sup>486</sup>.

Schronienie, posiłek i niezbędne ubranie to kolejne świadczenia niepieniężne z zakresu pomocy społecznej, które powinny zostać zapewnione każdemu, kto jest ich pozbawiony<sup>487</sup>. Wymienione świadczenia posiadają obligatoryjny charakter. Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego. Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do jej indywidualnych właściwości oraz pory roku. Pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. W stosunku do dzieci i młodzieży w okresie nauki w szkole może być ona realizowana w formie zakupu posiłków. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z literalną treścią art. 106 ust. 2 u.p.s. jedynie udzielenie świadczeń w postaci schronienia w ogrzewalni i noclegowni nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.

W zakresie świadczenia w formie schronienia znaczące zmiany przyniosła u.p.s.z., która uprościła tryb jego przyznawania. Od 5 września 2015 r. pomoc przyznawana w formie tymczasowego schronienia w ogrzewalni lub noclegowni nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej, a wydatki poniesione za udzieloną pomoc nie podlegają zwrotowi. Reguła ta – jak zostało zauważone – nie odnosi się już jednak do pomocy w formie schronienia udzielanego w schronisku. W odniesieniu do tej formy pomocy nadal konieczne jest przeprowadzanie wywiadu środowiskowego i wydanie decyzji administracyjnej. I chociaż zniesienie konieczności wydawania decyzji przy udzielaniu schronienia wiąże się z uproszczeniem procedury zmierzającej do jego przyznania, to jednak powoduje to, że na mocy wyraźnego postanowienia ustawy w sprawach tych wyłączone zostały wszelkie postanowienia k.p.a. odnoszące się do postępowania organu przy rozstrzyganiu spraw w drodze decyzji administracyjnych, a także postępowania odwoławczego, uchylenia, zmiany czy też stwierdzenia nieważności decyzji oraz zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Niesie to ze sobą pewne zagrożenie w postaci tego, że administracja może rozwijać nieskrępowaną i dowolną działalność<sup>488</sup>.

---

<sup>484</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 91.

<sup>485</sup> *Ibidem*, s. 91–92.

<sup>486</sup> D. Cendrowicz, A. Szalkiewicz, *op. cit.*, s. 799–800.

<sup>487</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 139.

<sup>488</sup> Wyrok TK z 29 września 1993 r., K. 17/92.

Zróznicowaną grupę świadczeń niepieniężnych tworzą usługi opiekuńcze, których różnorodność związana jest z koniecznością dostosowania tej formy świadczeń do potrzeb osób ich wymagających<sup>489</sup>. Usługi opiekuńcze mogą być świadczone przez różne jednostki organizacyjne pomocy społecznej<sup>490</sup>. Świadczenia w formie usług opiekuńczych przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej. Podstawą do udzielania usług opiekuńczych w prywatnych domach pomocy społecznej i placówkach świadczących całodobową opiekę dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku jest natomiast umowa cywilnoprawna. Usługi opiekuńcze mogą być świadczone w miejscu zamieszkania osoby, na rzecz której są udzielane, jak również w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Mogą to być usługi zarówno „zwykłe”, jak i „specjalistyczne”<sup>491</sup>. W ich ramach występują usługi mające charakter świadczeń obligatoryjnych oraz świadczeń fakultatywnych. Do świadczeń fakultatywnych należą: usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osoby, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą jej takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 u.p.s.), usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w ośrodku wsparcia (art. 51 u.p.s.), usługi opiekuńcze i bytowe w formie rodzinnego domu pomocy (art. 52 u.p.s.)<sup>492</sup>. Do świadczeń o obligatoryjnym charakterze należą natomiast usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osoby samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona (art. 50 ust. 1 u.p.s.), umieszczenie w domu pomocy społecznej (art. 54 ust. 1 u.p.s.), pobyt w zakładzie opiekuńczo-wychowawczym lub placówce pielęgnacyjno-wychowawczej (art. 54 ust. 3 u.p.s.)<sup>493</sup>.

Adresatem świadczenia w formie usług opiekuńczych są osoby fizyczne. W szczególności są to osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. Są to również osoby, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, czy osoby z zaburzeniami psychicznymi, które w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu lub zdolności adaptacyjnych wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym i społecznym, a zwłaszcza w celu zwiększania zaradności i samodzielności życiowej, a także ich integracji społecznej. Wreszcie są to osoby wymagające całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogące samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu.

<sup>489</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 142.

<sup>490</sup> *Ibidem*.

<sup>491</sup> Zob. art. 52 ust. 4 u.p.s.

<sup>492</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 155.

<sup>493</sup> *Ibidem*, s. 159.

Usługi opiekuńcze swoją treścią obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Są one zróżnicowane, a „z regulacji prawnej [u.p.s. – D.C.] wynika pewna gradacja świadczeń opiekuńczych, odwołująca się do zasady subsydiarności. W pierwszej kolejności opieka powinna być wykonywana przez małżonka i najbliższych krewnych. Jeżeli jest to niemożliwe, wsparcia udzielają organy publiczne w ramach pomocy społecznej. Ważnym aspektem tej formy pomocy jest pozostawienie osoby w jej naturalnym środowisku [...], [toteż – D.C.] skierowanie do domu pomocy społecznej jest swoistą ostatecznością”<sup>494</sup>. Korzystanie z tej formy pomocy oznacza zgodę na ingerencję administracji w sferę osobistą jednostki. Sytuacja staje się szczególnie trudna, gdy osoba bezspornie wymagająca udzielenia jej pomocy w tej formie, pomocy takiej przyjąć nie chce, przyjęcia takiej pomocy odmawia.

Kolejnym ze świadczeń o charakterze niepieniężnym jest pomoc udzielana w formie pobytu w mieszkaniu chronionym. Pomoc w tej formie udzielana jest na podstawie decyzji administracyjnej<sup>495</sup>. Z punktu widzenia przyjętych w pracy kryteriów badania świadczeń, istotną kwestią pozostaje to, że omawiane świadczenie ma charakter fakultatywny i adresowane jest do osób fizycznych. Zgodnie z art. 53 ust. 1 u.p.s. może ono zostać przyznane osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcom, którzy posiadają status uchodźcy lub posiadają zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z nadaniem statusu uchodźcy lub udzieleniem ochrony uzupełniającej<sup>496</sup>.

Następne w kolejności świadczenie niepieniężne to pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych. Pomoc dla osób usamodzielnianych należy do grupy świadczeń o charakterze obligatoryjnym. Przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej. Adresatem tej formy pomocy są osoby fizyczne, a dokładniej – w myśl art. 88 ust. 1 u.p.s. – osoby pełnoletnie opuszczające:

---

<sup>494</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 144.

<sup>495</sup> Decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje się osobom pełnoletnim na czas określony. Osobom niezdolnym do pracy z tytułu wieku, niepełnosprawnym, osobom z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 882) oraz osobom chorym, w uzasadnionych przypadkach, może być wydania decyzja o skierowaniu do korzystania z tej formy wsparcia na czas nieokreślony.

<sup>496</sup> Zob. rozporządzenie MPiPS z 22 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz.U. z 2012 r., poz. 305).

- 1) dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie,
- 2) dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,
- 3) schronisko dla nieletnich,
- 4) zakład poprawczy,
- 5) specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy,
- 6) specjalny ośrodek wychowawczy,
- 7) młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę,
- 8) młodzieżowy ośrodek wychowawczy.

Pomoc w tej formie przysługuje osobie usamodzielnianej w sytuacji, w której skierowanie na pobyt całodobowy do domu pomocy społecznej, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego albo młodzieżowego ośrodka socjoterapii zapewniającego całodobową opiekę nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu.

Na zakończenie prowadzonych rozważań nad świadczeniami niepieniężnymi należy zauważyć, że u.p.s. reguluje w art. 49 jeszcze jedną formę pomocy, która nie została ujęta w katalogu świadczeń wymienionym w art. 36 u.p.s. Jest to indywidualny program wychodzenia z bezdomności, polegający na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności nie jest świadczeniem z zakresu pomocy społecznej, lecz określonym działaniem kierowanym wobec określonej kategorii adresatów świadczeń, którymi są osoby bezdomne<sup>497</sup>. Działanie to ma charakter fakultatywny, ponieważ osoba bezdomna, zgodnie z dyspozycją art. 49 ust. 1 u.p.s., „może” zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest opracowywany przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej wraz z osobą bezdomną i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. Kierownik czyni to w formie pisemnej, dokonując odpowiedniej adnotacji na oryginale programu<sup>498</sup>. Przy indywidualnym programie wychodzenia z bezdomności nie znajduje zastosowania decyzja administracyjna. Zastosowanie znajduje tutaj bowiem praca socjalna prowadzona z osobą bezdomną. Jeżeli osoba bezdomna przebywa w schronisku dla bezdomnych, indywidualny program wychodzenia z bezdomności może być opracowany przez pracownika socjalnego zatrudnionego w tej placówce, z tym jednak zastrzeżeniem, że jeżeli program wykracza poza będące w dyspozycji placówki środki pomocy lub zachodzi konieczność objęcia osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym, podlega on zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej.

<sup>497</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 394.

<sup>498</sup> *Ibidem*, s. 398.

Tabela 2. Świadczenia niepieniężne

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<b>Praca socjalna</b> (art. 45 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	<p>Nie wymaga wydania decyzji administracyjnej</p> <p>* Praca socjalna może być prowadzona oparcia o kontrakt socjalny lub na podstawie projektu socjalnego</p> <p>Świadczenie udzielane jest poprzez czynności faktyczne</p>	<p>Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Skarga na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a.</p>
<b>Bilet kredytowany</b> (art. 39 ust. 4 u.p.s.)	Świadczenie fakultatywne	Osoba fizyczna	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	<p>Nie wymaga wydania decyzji administracyjnej</p> <p>Przyznanie biletu następuje w drodze czynności faktycznej</p>	<p>Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Skarga na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a.</p>
<b>Składki na ubezpieczenie zdrowotne</b> (art. 49 ust. 8 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	<p>Decyzja administracyjna</p>	<p>Odwolanie</p> <p>Zażalenie na wydawane w toku postępowania postanowienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia</p> <p>Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej</p> <p>Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r.</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.</p> <p>Skarga i skarga kasacyjna.</p>

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<b>Składki na ubezpieczenie społeczne</b> (art. 42 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	Decyzja administracyjna	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.
<b>Pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielenie</b> (art. 43 ust. 1, 5–9 u.p.s.)	Świadczenie fakultatywne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (zadanie własne)	Umowa cywilnoprawna użyczenia	Spory na tle stosowania postanowień umowy cywilnoprawnej użyczenia rozstrzygają sądy powszechne
<b>Sprawienie pogrzebu</b> (art. 44 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Brak adresata: świadczenie, udzielenie jest na rzecz osoby zmarłej	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	Nie wymaga wydania decyzji administracyjnej Udzielenie pogrzebu następuje w drodze czynności faktycznej	* Powstaje problem na tle określenia komu przysługują prawo do uruchomienia ewentualnych środków ochrony dóbr osoby zmarłej, takich jak np. wybór miejsca pochówku, czy obrządku, w sytuacji, w której to gmina sprawia pogrzeb, w sytuacji o której mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<b>Poradnictwo specjalistyczne</b> (art. 46 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna Rodzina	Powiat (zadanie własne)	Nie wymaga wydania decyzji administracyjnej Udzielanie poradnictwa następuje w drodze czynności faktycznych	Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Skarga z art. 227 k.p.a. Skarga na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a.
<b>Interwencja kryzysowa</b> (art. 47 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna Rodzina	Powiat (zadanie własne, natomiast udzielanie cudzoziemcom, o których mowa w art. 5a u.p.s., pomocy w zakresie interwencji kryzysowej to zadanie zlecone powiatowi z zakresu administracji rządowej)	Nie wymaga wydania decyzji administracyjnej Udzielenie interwencji kryzysowej następuje w drodze czynności faktycznych (materialno-technicznych)	Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Skarga z art. 227 k.p.a. Skarga na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a.



Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<p><b>Udzielenie schronienia</b> (art. 48 u.p.s.)* 5 września 2016 r. wejście w życie znowelizowane brzmienie art. 48 u.p.s. oraz wejście w życie art. 48b u.p.s., dodany do u.p.s. na mocy art. 1 pkt 11 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej.</p>	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym, z tym że udzielanie schronienia cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, to zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej)	<p>Nie wymaga wydania decyzji administracyjnej przy udzielaniu schronienia w ogrzewalni i noclegowni.</p> <p>Wymaga decyzji przy udzielaniu schronienia w schronisku.</p>	<p>Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Skarga z art. 227 k.p.a. Skarga na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a.</p> <p>Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna</p>

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<p><b>Pomoc w postaci posiłku</b> (art. 48 u.p.s.)* * 5 września 2016 r. wejście w życie znowelizowanej na treść art. 48 u.p.s.</p>	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym, z tym, że zapewnienie posiłku cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, to zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej)	Decyzja administracyjna	<p>Odwołanie</p> <p>Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia</p> <p>Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej</p> <p>Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r.</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.</p> <p>Skarga i skarga kasacyjna</p>
<p><b>Przyznanie niezbędnego ubrania</b> (art. 48 u.p.s.)* * 5 września 2016 r. wejście w życie znowelizowanej na treść art. 48 u.p.s.</p>	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna Rodzina	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym, z tym, że zapewnianie posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, to zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej)	Decyzja administracyjna	<p>Odwołanie</p> <p>Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia</p> <p>Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej</p> <p>Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r.</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.</p> <p>Skarga i skarga kasacyjna</p>

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<b>Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy</b> (art. 50, 52 u.p.s.)	<p><b>Świadczenie obligatoryjne:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Usługi opiekuńcze dla osoby samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona – art. 50 ust. 1 u.p.s.</li> </ul> <p><b>Świadczenie fakultatywne:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Usługi opiekuńcze dla osoby, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie zamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić – art. 50 ust. 2 u.p.s. – Usługi opiekuńcze i bytowe w formie rodzinnego domu pomocy – art. 52 u.p.s.</li> </ul>	Osoba fizyczna	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym)	Decyzja administracyjna W przypadku rodzinnych domów pomocy, które stanowią formę usług opiekuńczych i bytowych, usługi te świadczone są całodobowo przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu zamieszkujących wspólnie osób wymagających z powodu wieku lub niepełnosprawności wsparcia w tej formie.	<p>Odwołanie</p> <p>Zażalenie na wydawane w toku postępowania postanowienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia</p> <p>Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej</p> <p>Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r.</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.</p> <p>Skarga i skarga kasacyjna</p>

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<p><b>Specjalistyczne usługi opiekuńcze</b></p> <p><b>Specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia</b> (art. 50 i 51 u.p.s.)</p>	<p><b>Świadczenie obligatoryjne:</b></p> <p>– Specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osoby samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona – art. 50 ust. 1 u.p.s.</p> <p><b>Świadczenie fakultatywne:</b></p> <p>– Specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osoby, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie mieszkający małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić – art. 50 ust. 2 u.p.s. –</p> <p>Specjalistyczne usługi opiekuńcze w ośrodku wsparcia – art. 51 u.p.s.</p>	<p>Osoba fizyczna</p>	<p>Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym, a w zakresie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest to zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej)</p>	<p>Decyzja administracyjna</p>	<p>Odwołanie</p> <p>Zażalenie na wydawane w toku postępowania postanowienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia</p> <p>Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej</p> <p>Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r.</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.</p> <p>Skarga i skarga kasacyjna</p>

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
<b>Pobyt i usługi w domu pomocy społecznej</b> (art. 54 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna	Gmina (zadanie własne w przypadku domów pomocy społecznej o zasięgu gminnym) Powiat (zadanie własne w przypadku domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym)	Decyzja administracyjna	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.
<b>Pobyt i usługi w mieszkaniu chronionym</b> (art. 53 u.p.s.)	Świadczenie fakultatywne	Osoba fizyczna	Gmina (zadanie własne o charakterze obowiązkowym) Powiat (zadanie własne w przypadku mieszkańców chronionych o zasięgu ponadgminnym)	Decyzja administracyjna	Odwołanie Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r. Skarga z art. 227 k.p.a. Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Skarga i skarga kasacyjna.

Świadczenia niepieniężne					
Nazwa świadczenia	Charakter prawny świadczenia	Adresat świadczenia	Podmiot odpowiedzialny za przyznanie i/lub udzielenie świadczenia	Prawna forma przyznania i/lub udzielenia świadczenia	Środki prawne służące adresatowi świadczenia
Pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych (art. 88 ust. 1 pkt 3–4 u.p.s., art. 88 ust. 2–8 u.p.s.)	Świadczenie obligatoryjne	Osoba fizyczna	Powiat (zadanie własne)	Decyzja administracyjna	<p>Odwołanie</p> <p>Zażalenie na wydawane w toku postępowania postawienia, na które zgodnie z k.p.a. służy prawo do wniesienia zażalenia</p> <p>Możliwość uruchomienia nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnej</p> <p>Ponaglenie – sprawy wszczęte po 31.05.2017 r.</p> <p>Skarga z art. 227 k.p.a.</p> <p>Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.</p> <p>Skarga i skarga kasacyjna.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie u.p.s.

### 2.3.4. Obowiązek ponoszenia odpłatności za wybrane świadczenia z zakresu pomocy społecznej jako element sytuacji administracyjnoprawnej ich adresata

Charakter ukształtowania pozycji prawnej jednostki (rodziny) w sferze pomocy społecznej wiąże się z wieloma obowiązkami, w tym z obowiązkiem ponoszenia odpłatności za niektóre świadczenia. Okazuje się bowiem, że choć pomoc społeczna stanowi jedną z głównych instytucji polityki społecznej państwa<sup>499</sup>, a osoby do których adresowane są jej świadczenia w zasadzie korzystają z nich „nic w zamian nie dając”<sup>500</sup>, to niektóre z nich mogą być udzielane odpłatnie. W pomocy społecznej obowiązek ponoszenia odpłatności za świadczenia przejawia się w tym, że osoba (rodzina) ponosi częściową odpłatność za nie lub też udzielane jest ono w ramach „publicznego kredytowania”<sup>501</sup>, przy czym ze względu na cele stojące przed pomocą społeczną do realizacji przy ustalaniu obowiązku odpłatności za wybrane świadczenia powinno liczyć się przede wszystkim dobro ludzi. Kwestia rozliczeń finansowych i obowiązek partycypowania w kosztach, które z racji wykonywania zadań publicznych obciążają poszczególne JST powinna mieć drugorzędne znaczenie<sup>502</sup>.

U.p.s. zawiera wiele przepisów dotyczących obowiązku ponoszenia odpłatności za wybrane świadczenia, czym potwierdza odpłatny charakter niektórych z nich<sup>503</sup>. Dział II rozdział 6 u.p.s. został zatytułowany „Zasady odpłatności za świadczenia”. W rozdziale tym uregulowane zostały zasady dokonywania zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia. Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.p.s. obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej spoczywa na osobie i rodzinie, które korzystają ze świadczeń, na spadkobiercy osoby, która z takich świadczeń korzystała, jak również na małżonku, zstępnych przed wstępnymi osoby korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej. W przypadku ostatniej grupy osób omawiany obowiązek zachodzi jedynie w przypadku, gdy zwrotu wydatków nie dokonały osoby i rodziny korzystające ze świadczeń lub spadkobiercy takich osób. Obowiązek ten określony został w wysokości przewidzianej w decyzji dla osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej.

Tytuł omawianego rozdziału mógłby sugerować, że problematyka odpłatności za świadczenia została uregulowana jedynie w znajdujących się w nim przepisach. Regulacja zasad dotyczących ponoszenia odpłatności za określone świadczenia została natomiast umiejscowiona w licznych przepisach u.p.s., które znajdują się poza rozdziałem 6 działu II

<sup>499</sup> S. Golinowska, *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego. Wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7, s. 4.

<sup>500</sup> K. Stopka, *Uwagi na temat zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej*, „Causus” 2009, nr 51, s. 11.

<sup>501</sup> *Ibidem*.

<sup>502</sup> Postanowienie NSA z 23 października 2013 r., I OW 155/13, CBOSA.

<sup>503</sup> K. Stopka, *Uwagi...*, s. 11.



u.p.s.<sup>504</sup> Zgodnie z tymi przepisami katalog świadczeń odpłatnych w pomocy społecznej obejmuje: usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (art. 50 ust. 1 u.p.s.), usługi opiekuńcze i bytowe w formie rodzinnego domu pomocy (art. 52 u.p.s.), pobyt w domu pomocy społecznej (art. 60 u.p.s.) oraz pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (art. 97 u.p.s.)<sup>505</sup>. Obowiązek odpłatności za udzielone świadczenie wiąże się także z obowiązkiem spłaty pożyczki udzielonej na ekonomiczne usamodzielnienie.

W przypadku obowiązku ponoszenia odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze warunki ponoszenia za nie odpłatności są ustalane przez radę gminy w drodze uchwały<sup>506</sup>. Usługi opiekuńcze płatne są tylko wówczas, gdy dochód osoby (rodziny) przekracza określone przez ustawodawcę kryterium dochodowe. Wysokość opłaty ponoszonej za tego typu usługi oraz możliwość zwolnienia z obowiązku jej ponoszenia, uzależnione zostały od miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia w formie usług opiekuńczych, jak również od kryterium dochodowego, rodzaju i miejsca świadczonej usługi i od sytuacji osoby ubiegającej się o jej przyznanie. W przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych wysokość odpłatności ponoszonej za nie uzależniona została dodatkowo od innych okoliczności. Także w przypadku osób korzystających ze specjalistycznych usług opiekuńczych istnieje możliwość zwolnienia z obowiązku ponoszenia za nie opłat. Osoba korzystająca z usług specjalistycznych może bowiem na swój wniosek lub na wniosek pracownika socjalnego zostać zwolniona na czas określony, częściowo lub całkowicie, z obowiązku ponoszenia odpłatności, zwłaszcza ze względu na konieczność korzystania z co najmniej dwóch rodzajów specjalistycznych usług.

Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej określają przede wszystkim art. 60 i 61 u.p.s. Obowiązek ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej wynika – co do zasady – z decyzji o ustaleniu odpłatności wydawanej w ramach postępowania dotyczącego skierowania do niego<sup>507</sup>. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.p.s. pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, z tym jednak zastrzeżeniem, że ogłoszony średni miesięczny koszt utrzymania w nim nie może być niższy niż kwota rocznych kosztów działalności domu wynikająca z utrzymania mieszkańców, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększona o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzielona przez liczbę miejsc, ustalona jako

---

<sup>504</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 671.

<sup>505</sup> Zob. K. Stopka, *Uwagi...*, s. 15.

<sup>506</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 253.

<sup>507</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 lipca 2007 r., II SA/Rz 493/13, CBOSA.

suma rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, w domu pomocy społecznej<sup>508</sup>.

Obowiązani do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności wskazanej w u.p.s.: mieszkaniec domu, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka. W dalszej kolejności obowiązek ten spoczywa na małżonku oraz na zstępnych i wstępnych, z tym że zstępni są obowiązani do ponoszenia opłaty przed wstępniymi. Dopiero na końcu wnoszenie opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej spoczywa na gminie, z której skierowano na pobyt w nim daną osobę. Wymienione podmioty nie mają jednak obowiązku wnoszenia opłat, jeśli mieszkaniec pokrywa w całości koszty pobytu w domu pomocy społecznej. Oprócz wymienionych podmiotów opłatę za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej mogą wносить również inne osoby, jeśli zobowiążą się do tego, po zawarciu umowy z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej. Celem takiej umowy nie jest jednak nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązującego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, a jedynie ustalenie wysokości opłaty wnoszonej przez te osoby, której obowiązek ponoszenia został ustalony *ex lege*<sup>509</sup>.

Mieszkaniec domu wnosi opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej w wysokości nie większej niż 70% swojego dochodu. W przypadku osób małoletnich opłatę tę wnosi przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, jednak nie więcej niż 70% tego dochodu. Małżonek, zstępni i wstępni wnoszą opłatę zgodnie z umową zawartą z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, w której ustala się wysokość wnoszonej opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, biorąc pod uwagę wysokość dochodów i możliwości osób zobowiązanych do jej ponoszenia. Małżonek, zstępni i wstępni obowiązani są do wnoszenia opłaty, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, jednak kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium. Natomiast w przypadku osoby w rodzinie, obowiązani są oni do wnoszenia opłaty, jeśli posiadany dochód na osobę jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, z tym że kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Zgodnie z art. 64 u.p.s. osoby wnoszące opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej można zwolnić z obowiązku jej ponoszenia, na ich wniosek, częściowo lub całkowicie

---

<sup>508</sup> Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca dla domów pomocy społecznej o zasięgu gminnym ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta), dla domów pomocy społecznej o zasięgu powiatowym ustala ten koszt starosta, a dla regionalnych domów pomocy społecznej czyni to marszałek województwa. Wymienione organy są również obowiązane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do 31 marca każdego roku, ustalonego przez siebie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej.

<sup>509</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 1 lutego 2012 r., VIII SA/Wa 937/11, CBOSA.

w szczególności, jeżeli: 1) wnoszą opłatę za pobyt innych członków rodziny w domu pomocy społecznej, ośrodka wsparcia lub innej placówce, 2) występują uzasadnione okoliczności, zwłaszcza długotrwała choroba, bezrobocie, niepełnosprawność, śmierć członka rodziny, straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych, 3) małżonkowie, zstępni, wstępni utrzymują się z jednego świadczenia lub wynagrodzenia, 4) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty jest w ciąży lub samotnie wychowuje dziecko. Osobę zobowiązaną do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej zwalnia się całkowicie z tego obowiązku na jej wniosek, gdy przedstawi ona prawomocne orzeczenie sądu o pozbawieniu rodzica władzy rodzicielskiej nad tą osobą i oświadczy, że władza rodzicielska nie została przywrócona<sup>510</sup>.

Należy jeszcze wspomnieć o obowiązku ponoszenia opłat za pobyt w ośrodkach wsparcia, w mieszkaniach chronionych oraz w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Jeśli chodzi o obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych, to zgodnie z art. 97 ust. 1 u.p.s. opłaty te ustalane są przez podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, przy uwzględnieniu przyznanego jednostce zakresu usług. Co się zaś tyczy opłat za pobyt w domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, ustala je podmiot prowadzący tego typu placówkę, a w przypadku domów prowadzonych przez podmioty do tego uprawnione, ustala ją podmiot zlecający zadanie, uwzględniając warunki pobytu, w szczególności zakres przyznaných usług oraz obowiązki osoby przebywającej w domu.

Problematyka ponoszenia odpłatności za świadczenia z u.p.s. obejmuje również zwrot świadczeń nienależnie pobranych, którego instytucja wywodzi się z cywilnoprawnego zwrotu świadczenia na skutek bezpodstawnego wzbogacenia<sup>511</sup>. Zgodnie z art. 104 ust. 1 u.p.s. w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>512</sup> podlegają ściągnięciu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami u.p.s. oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Wysokość tych należności oraz terminy ich zwrotu określa się w decyzji administracyjnej. Wydanie decyzji we wskazanych sprawach powinno poprzedzać postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego pracownik socjalny dokonuje analizy aktualnej sytuacji materialnej, życiowej i rodzinnej osoby zobowiązanej do zwrotu świadczenia oraz powinien rozważyć możliwość wystąpienia z wnioskiem, o jakim mowa w art. 104 ust. 4 u.p.s.<sup>513</sup>

---

<sup>510</sup> Art. 64a u.p.s. dodany na mocy art. 1 pkt 16 u.p.s.z.

<sup>511</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 356.

<sup>512</sup> Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.).

<sup>513</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 17 grudnia 2014 r., IV SA/Po 967/14, CBOSA. Zob. także wyrok NSA z 30 października 2010 r., I OSK 1863/07, CBOSA, w którym NSA zwrócił uwagę na to, że „Rozpoznając sprawę zwrotu nienależnie pobranego świadczenia (art. 98 u.p.s.), w której co do zasady postępowanie wszczynane jest z urzędu organ w toku postępowania obowiązany jest stosownie do art. 104 ust. 4 tej ustawy

W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza gdy żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenia, z tytułu opłat określonych w u.p.s. oraz nienależnie pobranych świadczeń w całości lub części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może od żądania takiego zwrotu odstąpić, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności lub rozłożyć je na raty. Jeżeli upłynęło więcej niż 10 lat od terminu pobrania nienależnych świadczeń, wówczas nie wydaje się decyzji o ich zwrocie. Jeśli upłynęły 3 lata od dnia, w którym decyzja ustalająca należności stała się ostateczna, wówczas należności te ulegają przedawnieniu.

W konkluzji stwierdzenia wymaga, że problematykę odpłatności za wybrane świadczenia z u.p.s. należy rozważać w kontekście obowiązków administracyjnoprawnych. Jest ona niestety pomijana w literaturze przedmiotu, a przecież obowiązki, obok uprawnień, stanowią główne czynniki determinujące sytuację administracyjnoprawną jednostki<sup>514</sup>. Ponadto wielość obowiązków, których podmiotem stać się może adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej jest tak liczna, że wręcz wymusza ona konieczność uwzględnienia ich w badaniach nad pozycją prawną tego podmiotu.

## 2.4. W kwestii ewolucji pomocy społecznej i charakteru prawa do świadczeń z jej zakresu

Historia pomocy społecznej jest prawdopodobnie tak długa, jak długa jest historia wspólnot ludzkich<sup>515</sup>, i tak dawna, jak dawna jest sama ludzkość<sup>516</sup>. W toku historycznego rozwoju i ewolucji tego co dzisiaj nazywamy instytucją pomocy społecznej dokonywała się ewolucja świadczeń z jej zakresu, dzięki czemu dzisiaj można mówić o tym, że jednostka ma prawo do pomocy społecznej oraz, że przysługują jej określone środki ochrony jej pozycji prawnej w jej stosunkach z administracją, gdy administracja narusza prawo do pomocy społecznej. Za kolebkę zorganizowanej pomocy społecznej uważa się Anglię, a to za sprawą wydanego w tym kraju tzw. Prawa Ubogich (*Poor Law*) z 1601 r.<sup>517</sup> Rozwiązywanie problemów społecznych związanych z ubóstwem od zawsze stanowiło

---

zbadać, czy zachodzą przesłanki do odstąpienia od żądania zwrotu”. Por. wyrok WSA w Krakowie z 21 kwietnia 2015 r., III SA/Kr 240/15, CBOSA.

<sup>514</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 223.

<sup>515</sup> H.F. Zacher, *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, B. von Maydell, T. Zieliński (red.), Warszawa 1999, s. 377.

<sup>516</sup> T. Kuta, *Zaspokajanie...*, s. 129–130.

<sup>517</sup> E. Ozga, *Pomoc drugiemu człowiekowi – od pomocy wzajemnej do dobroczynności*. Za: [www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.4.8.\\_ozga.pdf](http://www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.4.8._ozga.pdf), s. 467 (dostęp: 21.08.2015 r.).

przedmiot żywego zainteresowania myśli prawnej w wielu państwach. Przyjmowane w różnych państwach i w różnych okresach ich historycznego rozwoju rozwiązania w zakresie pomocy osobom ubogim ewoluowały nim przybrały obecny kształt<sup>518</sup>. Także w Polsce nim doszło do wykształcenia się obecnego kształtu i zakresu form pomocy społecznej, jej koncepcje były wielokrotnie zmieniane<sup>519</sup>, a to, co dziś najogólniej nazywamy pomocą społeczną, przechodziło wiele faz rozwoju<sup>520</sup>, które związane były z działaniami administracji o charakterze opiekuńczym, filantropijnym i charytatywnym<sup>521</sup>.

„Zrodzona z idei przezorności społecznej [pomoc społeczna – D.C.] przeszła różne odmiany od dobrowolnej, dobroczynnej, filantropijnej pomocy, aż do dzisiejszej przymusowej działalności ciał publicznych. Była kolebką całej dzisiejszej polityki społecznej”<sup>522</sup>. Jej początków należy poszukiwać w różnych formach pomocy udzielanych osobom ubogim przez Kościół katolicki i jego instytucje kościelne, a także przez osoby prywatne, w które to działania z czasem i w coraz większym zakresie włączała się także administracja<sup>523</sup>. W czasach przedkonstytucyjnych zaczęto formułować pierwsze postulaty stanowiące wyraz dostrzeżenia potrzeby dbania przez państwo o zaopatrzenie osób ubogich, starych, sierot i chorych oraz zapobiegania żebractwu<sup>524</sup>. Nie oznacza to jednak, że potrzeby tej nie dostrzegano już wcześniej, ponieważ realizację funkcji opiekuńczych państwa od samego początku sprawowały gminy będące najmniejszymi wspólnotami społecznymi<sup>525</sup>.

W literaturze na określenie pierwszych etapów rozwoju tego co dziś nazywamy pomocą społeczną używane jest pojęcie dobroczynności obejmujące dwa etapy rozwoju omawianej instytucji. Są nimi dobroczynność prywatna i dobroczynność publiczna. Pierwszy etap dobroczynności, tj. dobroczynność prywatna, wiązał się z pomocą niesioną osobom potrzebującym przez Kościół katolicki i inne kościoły, osoby fizyczne i prawne. Natomiast drugi etap dobroczynności wyrażający się w dobroczynności publicznej wiązał się z formami pomocy udzielanej przez państwo, które za pośrednictwem swoich instrumentów wkraczało w sferę działalności opiekuńczej będącej do pewnego momentu domeną podmiotów prywatnych<sup>526</sup>. Dobroczynność publiczna była początkowo dorywcza

<sup>518</sup> T. Geisen, *Państwo socjalne w okresie modernizmu. O powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia–rozwój–perspektywy*, K. Katrin, G. Thomas (red.), Toruń 2008, s. 33.

<sup>519</sup> W. Muszalski, *op. cit.*, s. 177.

<sup>520</sup> *Ibidem*.

<sup>521</sup> E. Poloczek, *op. cit.*, s. 87.

<sup>522</sup> K. Krzeczkowski, *Uwagi nad drogami opieki społecznej*, Odbitka zeszytu 1–2 z 1936 r. kwartalnika „Samorząd Terytorialny”, Warszawa 1936, s. 3.

<sup>523</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 14.

<sup>524</sup> Johan H.G. von Justi, *Staatswirtschaft* (1755). Podają za: A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013, s. 132.

<sup>525</sup> R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 297.

<sup>526</sup> K. Stopka, *Zasada...*, s. 35.

i nieregularna<sup>527</sup>, cechowały ją nieregularne i rzeczowe formy pomocy<sup>528</sup>. Dopiero z czasem zaczęła się ona przekształcać w zorganizowaną opiekę społeczną, do czego przyczyniły się zmiany motywów jej udzielania oraz w jej organizacji<sup>529</sup>.

Widoczny rozwój dobroczynności nastąpił w okresie średniowiecza, kiedy to wszelkie działania o charakterze dobroczynnym służyły w przekonaniu ówczesnych ludzi osiągnięciu zbawienia. W Polsce w okresie średniowiecza jednym z pierwszych aktów prawnych, odnoszących się do kwestii społecznych, był statut wiśnicki z 1347 r. poruszający sprawy opieki nad osobami upośledzonymi. W okresie średniowiecza duże zasługi na polu rozwoju opieki dla osób ubogich na ziemiach polskich miały powstałe w okresie XIII w. tzw. zakony żebracze, w których odrzucano wszelką własność i głoszono konieczność wyjścia poza mury klasztorne do zwykłych ludzi i odpowiadania na ich potrzeby<sup>530</sup>. Już jednak z początkiem XVI w. ubóstwo stanowiące źródło pomocy potrzebującym zaczęło tracić pozytywny walor. Zmiany w podejściu do osób ubogich można było zauważyć jednak już we wcześniejszym okresie w wielu miastach europejskich, gdzie podejmowane były pierwsze próby regulacji kwestii związanych z osobami żebrzącymi. Przykładowo w Norymberdze prawo do żebrania miały tylko osoby posiadające specjalny, metalowy znaczek. W Polsce widoczne to było w statutach króla Jana Olbrachta z 1496 r. nakazujących wprowadzenie ewidencji osób żebrzących oraz wprowadzających regulacje pozbawiające prawa do jałmużny i zakazujące zatrudniania zdrowych ubogich<sup>531</sup>. W celu zwalczania żebractwa powoływane były również specjalne urzędy. Przykładem takiego urzędu był istniejący od początku XVI w. w Gdańsku urząd wójta żebraczego<sup>532</sup>.

Kolejne zmiany w podejściu do osób ubogich i kwestii związanych z udzielaną im pomocą przyniósł siedemnasty wiek. Za podstawową metodę zwalczania biedy uznano wówczas pracę, która organizowana była w powstających w omawianym okresie domach pracy oraz szpitalach. Za brak pracy i włóczęgostwo groziły surowe kary<sup>533</sup>. Na ziemiach polskich w omawianym okresie pojawiły się głosy wyrażające potrzebę większego interwencjonizmu państwa i jego aktywności w kreowaniu polityki społecznej<sup>534</sup>. Toteż w okresie I Rzeczypospolitej, wzorem innych państw europejskich, istniejące instytucje

<sup>527</sup> H. Szurgacz, *Opieka społeczna, czy pomoc społeczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo CLXXXVI, Wrocław 1990, s. 317.

<sup>528</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 183.

<sup>529</sup> H. Szurgacz, *Opieka...*, s. 317.

<sup>530</sup> E. Ozga, *op. cit.*, s. 464.

<sup>531</sup> *Ibidem*, s. 466.

<sup>532</sup> Zob. Z. Kropidłowski, *Urzędy i urzędnicy powołani do opieki nad osobami ubogimi w Gdańsku od XVI do XVIII w.*, [w:] *Nędza i niedostatek na ziemiach polskich od średniowiecza po wiek XX*, J. Sztetyła (red.), Warszawa 1992.

<sup>533</sup> E. Ozga, *op. cit.*, s. 467.

<sup>534</sup> *Ibidem*.



dobroczynne przekształcano w domy pracy, domy poprawy oraz domy ubogich, a w okresie bezpośrednio poprzedzającym zabory zaczęto wyodrębniać instytucje o charakterze zakładów publicznych, które przeznaczone były dla konkretnej grupy odbiorców. Przykładem takiego zakładu był otwarty w 1732 r. w Warszawie z inicjatywy ks. P.G. Baudouina szpital przeznaczony wyłącznie dla sierot<sup>535</sup>. W okresie prac Sejmu Czteroletniego podejmowano zaś liczne inicjatywy mające na celu reformę dobroczynności m.in. poprzez przejęcie przez państwo kontroli nad instytucjami pomocowymi, powołanie komisji *bonis ordi* czy przeciwdziałanie żebractwu. W okresie bezpośrednio poprzedzającym powołanie Sejmu Czteroletniego ówczesny polski parlament wydał w 1775 r. tzw. konstytucję szpitalną<sup>536</sup>, na podstawie której powołano „Komisje nad szpitalami w koronie i wielkim księstwie Litewskim”. Prace Sejmu Czteroletniej zostały jednak przerwane utratą przez Polskę niepodległości<sup>537</sup>.

W Europie ważnym okresem dla rozwoju idei państwa opiekuńczego był XIX w. W okresie tym na ziemiach polskich, ze względu na kontekst zaborów, działalność opiekuńcza i filantropijna, łącząc się z pojęciem bezinteresowności, stanowiły jedną z form oporu społecznego w obronie tożsamości narodowej<sup>538</sup>. W poszczególnych państwach zaborczych obowiązywały różne regulacje prawne w zakresie opieki i wsparcia dla osób ubogich, toteż sytuacja mieszkańców dawnej Rzeczypospolitej Obojga Narodów różniła się w zależności od państwa zaborczego. W najkorzystniejszej sytuacji znajdowali się mieszkańcy zaboru pruskiego. Obowiązywała tam ustawa nakładająca na gminy obowiązek zapewnienia wsparcia ubogim. Wsparcie to zdefiniowane było jako udzielenie „przytulku, niezbędnego do życia utrzymania, pieczy potrzebnej w razie choroby, zaś na wypadek śmierci odpowiedniego pogrzebu”<sup>539</sup>. Na ziemiach zaboru austriackiego brak było wewnętrznych uregulowań prawnych w omawianym zakresie. Na terenie Galicji obowiązywały jedynie akty ogólne<sup>540</sup>, zgodnie z którymi uprawnionymi do otrzymania

<sup>535</sup> Szerzej: Z. Podgórska-Klawe, *Szpitala warszawskie 1388–1945*, Warszawa 1975, s. 75.

<sup>536</sup> Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. przekazała sprawy szpitali do Komisji Policji Obojga Narodów. Za: *Konstytucja 3 maja 1791 r. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1981, s. 79–101.

<sup>537</sup> E. Ozga, *op. cit.*, s. 467–468.

<sup>538</sup> E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 45.

<sup>539</sup> *Ustawa wykonawcza z 8 marca 1871 r. do ustawy Rzeszy niemieckiej o miejscu zamieszkania pod względem wsparcia*, [w:] *Niemieckie i pruskie przepisy o wspieraniu ubogich z dodatkiem wydanych dotąd, a obowiązujących przepisów polskich*, przekł. i tłum. S. Orłowski, K. Chmielowski, Warszawa–Poznań 1923, s. 25. Za: M. Brenk, *Minęło 90 lat od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej w Polsce*, „Praca Społeczna” 2014, nr 1, s. 114.

<sup>540</sup> Zawarte one były między innymi w ustawie gminnej z 1862 r. i o przynależności z 1863 r. Odpowiednio były to: RGB1. 1862/18. Gesetz vom 5. März 1862, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet würden; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaisertum Österreich, Jahrgang 1862, s. 36–41, oraz RGB1. 1863/105. Gesetz vom 3. Dezember 1863, betreffend die Regelung der Heimat Verhältnisse; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaisertum Österreich, Jahrgang 1863, s. 368–376. Za: M. Brenk, *op. cit.*, s. 114.



opieki ze strony gminy były osoby ubogie, które własnymi siłami nie były w stanie utrzymać siebie i swojej rodziny<sup>541</sup>. Na ziemiach zaboru rosyjskiego istniały rady dobroczynności publicznej na szczeblu guberni, powiatu i miasta. We wsiach działalność dobroczynną prowadziły urzędy gminne. Jednak w praktyce opieka nad potrzebującymi ze strony państwa nie istniała, a wspomniane urzędy nie cieszyły się zaufaniem obywateli<sup>542</sup>.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w roku 1918, wraz z podjęciem trudu stworzenia jednolitego ustawodawstwa dla złączonych po 123 latach zaborów ziem polskich, różniących się pod względem istniejącego ustawodawstwa, wszelkie kwestie związane z opieką społeczną zostały uregulowane w przepisach ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej<sup>543</sup>. Opieka społeczna uznana została za instytucję publiczną, a świadczenia z jej zakresu finansowane były z budżetu państwa<sup>544</sup>. Zawarte w omawianej ustawie przepisy nie obowiązywały jednak w sposób jednakowy na terytorium całej II RP. W województwach centralnych, wschodnich i południowych obowiązywały one w całości, już natomiast w województwie poznańskim i pomorskim u.o.s. obowiązywała jedynie w części<sup>545</sup>. Na obszarze województwa śląskiego u.o.s. nie obowiązywała w ogóle. Zamiast niej opiekę społeczną regulowały odrębne przepisy dla Górnego Śląska i jeszcze inne dla Śląska Cieszyńskiego<sup>546</sup>.

Pojęcie opieki społecznej, zgodnie z art. 1 u.o.s., oznaczało zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które chwilowo nie mogą tego uczynić własną pracą lub własnymi środkami materialnymi, jak również zapobieganie tego rodzaju sytuacjom. W okresie międzywojennym w zakres opieki społecznej wchodziły m.in.: ochrona macierzyństwa, opieka nad niemowlętami, dziećmi, młodzieżą, starcami, bezdomnymi ofiarami wojny, walka z żebractwem, a także sprawienie pogrzebu osobom zmarłym<sup>547</sup>. I. Sendler do działań opieki społecznej zaliczała wówczas pomoc społeczną, opiekę właściwą, profilaktykę i ratownictwo<sup>548</sup>. J.S. Langrod w podręczniku akademickim do prawa administracyjnego z 1939 r. podkreślał zaś, że opieka społeczna polega na dostarczaniu koniecznych środków żywności, bielizny, odzieży, pomieszczenia, niezbędnych narzędzi do pracy zawodowej, pomocy higieniczno-sanitarnej, pomocy w przywróceniu utraconej lub podniesieniu zmniejszonej zdolności do pracy, pomocy

<sup>541</sup> *Ibidem*.

<sup>542</sup> *Ibidem*, s. 115.

<sup>543</sup> Ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm.).

<sup>544</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 17.

<sup>545</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z 12 września 1938 r. o rozciągnięciu mocy art. 4 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej oraz o zniesieniu związków wspierania ubogich na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego (Dz.U. Nr 74, poz. 523, 524 i 525).

<sup>546</sup> M. Brenk, *op. cit.*, s. 119.

<sup>547</sup> W. Dawidowicz, *Polskie prawo...*, s. 151.

<sup>548</sup> I. Sendler, *Zasady opieki społecznej*, Warszawa 1935, s. 8 i 58.

w religijno-moralnym, fizycznym i umysłowym wychowaniu dzieci oraz na sprawieniu pogrzebu<sup>549</sup>.

W okresie międzywojennym prawo do trwałej opieki ze strony gminy przysługiwało obywatelom polskim przebywającym przez co najmniej rok w danej gminie. Prawo do opieki tymczasowej przysługiwało natomiast każdemu obywatelowi polskiemu ze strony gminy, na terenie której przebywał w momencie, gdy wystąpiła konieczność jej udzielenia<sup>550</sup>. W art. 15 u.o.s. ustanowiono, że prawo obywateli polskich przebywających za granicą do opieki społecznej, jak również cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej, określać będą umowy międzypaństwowe, a w ich braku stosowane będą zasady wzajemności. Istniejące w okresie międzywojennym prawo do opieki społecznej nie oznaczało jednak istnienia po stronie obywatela roszczenia prawnego o przyznanie konkretnego świadczenia<sup>551</sup>. Obywatel posiadał jednak „możność domagania się [...] podjęcia przez gminę stosownych działań”<sup>552</sup> z zakresu opieki społecznej, na której w pierwszej kolejności spoczywał obowiązek realizacji zadań z zakresu opieki społecznej<sup>553</sup>.

W międzywojniu podejmowane były też działania na rzecz ograniczenia liczby osób trudniących się żebractwem i włóczęgostwem, czego wyrazem było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa<sup>554</sup>, którym wprowadzono środki zapobiegawcze i poprawcze względem osób zawodowo zajmujących się żebraniem, włóczęgów i osób niechętnych do podejmowania jakiegokolwiek pracy. Dla sprawnego realizowania zadań opieki społecznej ciążących na gminach powołano opiekunów społecznych na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej<sup>555</sup>. Ważną regulacją prawną w omawianym okresie było również Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 lipca 1924 r. w sprawie stowarzyszeń o celach opieki społecznej<sup>556</sup>, wydane na podstawie art. 22 u.o.s.

Po wybuchu drugiej wojny światowej ukształtowany w okresie międzywojennym system opieki społecznej funkcjonował „dopóki istniały ku temu warunki i środki, a przede

---

<sup>549</sup> J.S. Langrod, *Praca i ubezpieczenie społeczne*, [w:] *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wachholz, Kraków–Warszawa 1939, s. 441.

<sup>550</sup> *Ibidem*, s. 442.

<sup>551</sup> H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 101.

<sup>552</sup> *Ibidem*.

<sup>553</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 17.

<sup>554</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (Dz.U. Nr 92, poz. 823).

<sup>555</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej (Dz.U. Nr 29, poz. 267).

<sup>556</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 lipca 1924 r. w sprawie stowarzyszeń o celach opieki społecznej (Dz.U. Nr 70, poz. 682).

wszystkim do czasu wprowadzenia ograniczeń i zakazów dotyczących działania polskich instytucji, organizacji i placówek opiekuńczych<sup>557</sup>. Działalność polskich instytucji opiekuńczych została jednak szybko zakazana<sup>558</sup>. Natomiast zakończenie działań wojennych w październiku 1939 r. oraz przerwanie ciągłości pomocy społecznej udzielanej ze strony administracji polskiej spowodowało, że w znajdującej się pod okupacją Polsce wzrosła liczba osób potrzebujących pomocy<sup>559</sup>. We wspomnianym okresie ważną okazała się rola utworzonej w 1940 r. Rady Głównej Opiekuńczej<sup>560</sup>, której działalność obejmowała „rozdział żywności, odzieży i zasiłków pieniężnych dla najbardziej potrzebujących, prowadzenie kuchni ludowych, schronisk, zakładów opiekuńczych i domów noclegowych, wysyłkę paczek dla więźniów i jeńców oraz specjalne akcje pomocy m.in. dla osób wysiedlonych z ziem włączonych bezpośrednio do III Rzeszy, przesiedlonych z Zamojszczyzny, mieszkańców Warszawy – szczególnie po zakończeniu Powstania Warszawskiego”<sup>561</sup>. Organizacja ta została utworzona na ziemiach polskich, włączonych do terytorium Generalnego Gubernatorstwa znajdującego się pod okupacją niemiecką. Rada Główna Opiekuńcza posiadała zgodę na funkcjonowanie ze strony władz niemieckich<sup>562</sup>.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej podstawę prawną udzielania opieki społecznej w Polsce Ludowej wciąż regulowała u.o.s. Jej moc obowiązująca została rozciągnięta na terytorium całego państwa na podstawie art. 1 dekretu z 22 października 1947 r.<sup>563</sup> Rozwojowi instytucji opieki społecznej w okresie Polski Ludowej nie sprzyjała jednak ówczesna teza o jej zaniku w państwie socjalistycznym oraz o jej stale zmniejszającej się roli w ustroju państwa socjalistycznego<sup>564</sup>. Utworzony w międzywojniu system opieki społecznej funkcjonował w nowych warunkach ustrojowo-politycznych do 1950 r. Na mocy art. 32 ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>565</sup> zniesione zostały związki samorządu terytorialnego, a ich majątek stał się z mocy prawa majątkiem państwa. Dotychczasowe obowiązki gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych związków samorządowych przeszły na organy administracji terytorialnej stopnia podstawowego, natomiast zadania wojewódzkich związków samorządowych

<sup>557</sup> A. Miruć, *Pomoc społeczna*, [w:] *Administracyjne prawo...*, s. 219.

<sup>558</sup> Zob. rozporządzenie o stowarzyszeniach w Generalnym Gubernatorstwie z 23 lipca 1940 r., *Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die Besetzten Polnischen Gebiete*. Teil 1, Nr 48 (1 August 1940).

<sup>559</sup> Szerzej: J. Kłapeć, *Rada Główna Opiekuńcza w dystrykcie lubelskim w latach 1940–1944*, Lublin 2011, s. 112.

<sup>560</sup> *Ibidem*, s. 112 i n.

<sup>561</sup> Źródło: <http://www.aan.gov.pl/art,24,rada-glowna-opiekuncza-biuro-centrali-w-krakowie-1940-1945-2125> (dostęp: 8.08.2015 r.).

<sup>562</sup> J. Pięta, *Pedagogika czasu wolnego*, Warszawa 2014, s. 130.

<sup>563</sup> Dekret z 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej (Dz.U. Nr 65, poz. 389). Szerzej: M. Brenk, *op. cit.*

<sup>564</sup> H. Szurgacz, *Uwagi o ewolucji pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1987, nr 2, s. 1.

<sup>565</sup> Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 30).

przejęły organy administracji terytorialnej stopnia wojewódzkiego<sup>566</sup>. Dotyczyło to również obowiązków z zakresu opieki społecznej.

Do 1960 r. naczelnym organem administracji państwowej w zakresie opieki społecznej był Minister Pracy i Opieki Społecznej. Urząd Ministra Pracy i Opieki Społecznej został jednak zniesiony na mocy art. 13 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianie właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zapatrzeń i opieki społecznej<sup>567</sup>. Zgodnie z art. 13 ust. 3 tej ustawy właściwość Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sprawach pomocy społecznej, zawodowej rehabilitacji inwalidów oraz przemysłu ortopedycznego, przeszła do zakresu działania Ministra Zdrowia, którego urząd przekształcono w urząd Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. W omawianym okresie sprawami z zakresu opieki społecznej zajmowały się specjalistyczne jednostki służby zdrowia. Świadczenia udzielane były w ramach ochrony zdrowia<sup>568</sup> i uzupełniały system rentowy w sytuacjach, w których osoby zainteresowane ich uzyskaniem nie nabyły uprawnień z tytułu ubezpieczeń społecznych, jak również, gdy wysokość uzyskanej emerytury lub renty nie pozwalała na zaspokojenie im podstawowych i niezbędnych potrzeb jednostki. Do świadczeń tych należały przede wszystkim świadczenia pieniężne (zasiłki stałe, doraźne, okresowe i jednorazowe)<sup>569</sup>. W stosunku do tych świadczeń brakowało jednak rozwiązań prawnych tworzących po stronie obywateli określoną sferę ich uprawnień<sup>570</sup>, o środkach ich ochrony nie wspominając. Co prawda przed 1989 r. organy administracji państwowej respektowały ogólną zasadę wyrażającą się w regulowaniu obowiązków obywateli przepisami rangi ustawowej, niemniej jednak uprawnienia z zakresu opieki społecznej ustalane były w drodze aktów prawnych podstawowych, a w szczególności za pomocą uchwał RM, innych zarządzeń oraz aktów o charakterze ogólnym<sup>571</sup>, jak chociażby Instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych<sup>572</sup>.

<sup>566</sup> R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 298.

<sup>567</sup> Ustawa z 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianie właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zapatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. Nr 20, poz. 119). Szerzej: J. Szreniawski, *Pomoc i opieka społeczna i ich formy*, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, K. Sand (red.), Warszawa 1979.

<sup>568</sup> A. Miruć, *Pomoc społeczna*, [w:] *Administracyjne prawo...*, s. 219.

<sup>569</sup> J. Szreniawski, *Pomoc i opieka społeczna i ich formy...*, s. 310.

<sup>570</sup> Pismo z 19 stycznia 1981 r. Departamentu Opieki Społecznej i Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska za tytułowane „Wyjaśnienia dotyczące stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach świadczeń pomocy społecznej przyznawanych przez organy administracji państwowej”. Za: E. Kulesza, *Rozstrzygnięcie spraw z zakresu pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1983, nr 14, s. 86.

<sup>571</sup> E. Kulesza, *op. cit.*, s. 80.

<sup>572</sup> Instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych (Dz. Urz. MZiOS Nr 6, poz. 33).

Dopiero w latach 80. ubiegłego stulecia zaczęły zachodzić pierwsze widoczne zmiany w systemie ówczesnej opieki społecznej. Zmiany te wiązały się z ewolucją poglądów na temat świadczeń, o których wciąż sądzono, że nie mogą stanowić podstawy dla roszczeń ze strony obywateli o ich przyznanie<sup>573</sup> oraz utworzeniem NSA<sup>574</sup>. Ukształtowany w okresie Polski Ludowej system pomocy społecznej przetrwał jednak aż do 1990 r., a ściślej do czasu uchwalenia w dniu 29 listopada 1990 r. ustawy o pomocy społecznej<sup>575</sup> i kiedy to formalnie przestała obowiązywać ustawa z 1923 r. o opiece społecznej<sup>576</sup>. To wraz z uchwaleniem u.p.s.d. nastąpił proces przekształcania jej świadczeń. Łączył się on z umiejscowieniem świadczeń w systemie źródeł prawa oraz zmianami w zakresie charakteru prawnego poszczególnych świadczeń, wprowadzeniem nowych rodzajów świadczeń do systemu pomocy społecznej oraz z realizacją zasady subsydiarności pomocy społecznej i świadczeń nią normowanych. Umiejscowienie świadczeń w systemie pomocy społecznej oznaczało, że tylko ustawa może regulować prawa o obowiązki obywateli. Nie wszystkie z regulowanych u.p.s.d. świadczenia miały charakter roszczeniowy, a część z nich udzielana była za pomocą decyzji administracyjnych uznaniowych<sup>577</sup>.

Ustalony przez u.p.s.d. system świadczeń zastąpiła u.p.s., której uchwalenie stanowiło jeden ze skutków integracji Polski z UE. Nowa ustawa miała stworzyć bowiem spójny system przepisów prawnych mających zagwarantować zgodność przepisów prawa krajowego z prawem unijnym<sup>578</sup>. U.p.s. rozszerzyła m.in. katalog zadań gminy z zakresu pomocy społecznej<sup>579</sup>, a także wprowadziła zamknięty katalog zadań gminy w omawianym zakresie. Należy jednak zauważyć, że u.p.s. stanowi jeden z najczęściej nowelizowanych aktów prawnych. To samo dotyczyło też u.p.s.d.

W podsumowaniu poczynionych rozważań podkreślić należy, że długą przeszłą drogę pomoc społeczna w Polsce „od nawiązania do postępowych tradycji okresu międzywojennego, poprzez okres jej negacji jako urządzenia ustrojowo obcego, fazę uznania jej roli również w warunkach państwa socjalistycznego, aż do przyznania jej pozycji niezbędnego ogniwa w systemie urzędów służących zaspokojeniu ważnych potrzeb

<sup>573</sup> L. Kaczyński, *Ewolucja świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej dla osób pozbawionych środków utrzymania*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy*, T. Zieliński, B. von Maydell, Warszawa 1999 s. 237.

<sup>574</sup> Zob. wyrok NSA z 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, CBOSA, zgodnie z którym „Instrukcja nr 5/68 MZiOS z 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych [...], jako akt adresowany do organów administracji państwowej i określający zasady, jakimi organy te powinny się kierować przy załatwianiu spraw, nie jest ogólnie obowiązującym aktem prawa materialnego i – jako taka – nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej”.

<sup>575</sup> Mowa o ustawie z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.).

<sup>576</sup> R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 298.

<sup>577</sup> L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 239 i n.

<sup>578</sup> J. Barcz, *Konstytucyjne podstawy członkostwa Polski...*, s. 453.

<sup>579</sup> S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 254.

jednostki”<sup>580</sup>. Podobną drogę przeszła także jednostka, gdy chodzi o uznanie jej prawa do pomocy społecznej. Oczywiście wszelkie zmiany w pomocy społecznej stanowiły pochodną ogólnych zmian w sferze społecznej motywacji działań opiekuńczych, celów tych działań oraz materialnych i organizacyjnych działań państwa. Proces ten nie został zakończony<sup>581</sup>, a ponadto nie wydaje się, aby kiedykolwiek się zakończył. Administracja świadcząca, której pomoc społeczna jest częścią, stanowi bowiem jedną z najbardziej dynamicznych funkcji administracji. Reaguje na zmieniającą się rzeczywistość, a jej zadania i sposoby ich wykonywania nie są stałe i dane raz na zawsze<sup>582</sup>.

---

<sup>580</sup> H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 12.

<sup>581</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>582</sup> J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2005, nr 1, s. 67.





## Rozdział 3

# Adresat norm prawa administracyjnego jako podmiot świadczeń z zakresu pomocy społecznej

### 3.1. Próba definicji

„Każde prawo, w tym zwłaszcza prawo administracyjne, każda jego norma, w sposób oczywisty posiada swoich adresatów, musi być do kogoś skierowana, inaczej byłaby zdaniem pustym i bezwartościowym”<sup>583</sup>. Toteż i normy prawa z zakresu pomocy społecznej posiadają swojego adresata. Administracja publiczna jest tym adresatem norm prawnych z zakresu u.p.s., do którego przypisany został obowiązek wykonywania zadań nią określonych. Człowiek, którego potrzeby od zawsze znajdowały się w centrum zainteresowania podmiotów zajmujących się pomocą osobom ubogim<sup>584</sup>, jest z kolei tym adresatem norm znajdujących się w u.p.s., do którego adresowane są świadczenia nią regulowane. Toteż „administrowanym” jest zawsze w pierwszej kolejności człowiek – jednostka ludzka, którą język prawa określa mianem osoby fizycznej<sup>585</sup>. I chociaż człowiek nie jest dzisiaj jedynym adresatem i partnerem działań administracji, to nadal pozostaje on ostatecznym celem jej wielorakich i rodzajowych przedsięwzięć<sup>586</sup>, na co zwracał uwagę T. Kuta, pisząc, że „administracja i prawo administracyjne stają się dla współczesnego człowieka bliskie i odczuwalne, bo wpływają na jego żywotne sprawy dnia codziennego”<sup>587</sup>. Jednostka ze swojej natury zajmuje więc ważne miejsce w porządku prawnym<sup>588</sup>, który „bez niej [...] byłby karykaturalny i w gruncie rzeczy zbędny”<sup>589</sup>.

Analiza przepisów u.p.s. pozwala zauważyć, że adresatem świadczeń z jej zakresu pozostaje człowiek<sup>590</sup>. Jednak sytuacja pojedynczej jednostki, jako podmiotu poddanego

---

<sup>583</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 102.

<sup>584</sup> H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 93.

<sup>585</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 111.

<sup>586</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne: funkcjonowanie układów podstawowych...*, s. 5.

<sup>587</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka...*, s. 107.

<sup>588</sup> J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym...*, s. 192.

<sup>589</sup> *Ibidem*.

<sup>590</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 9 marca 2010 r., IV SA/Gl 701/09, CBOSA.

regulacji administracyjnoprawnej z zakresu pomocy społecznej, nie stanowi jedyne go przedmiotu tej regulacji prawnej<sup>591</sup>. U.p.s. normuje również uprawnienia i obowiązki rodziny jako określonej prawnie kategorii adresata wybranych świadczeń. I choć przyznanie rodzinie statusu podmiotu posiadającego prawną możliwość ubiegania się o określone świadczenia wzbudza istotne wątpliwości wśród przedstawicieli nauki prawa<sup>592</sup>, głównie ze względu na brak posiadanej przez nią osobowości prawnej<sup>593</sup>, nie kwestionuje się uznania jej za adresata pomocowych świadczeń z obszaru pomocy społecznej, przy czym rodzina może być adresatem świadczenia tylko wówczas, gdy tak stanowi u.p.s.<sup>594</sup>

Określając krąg adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej, należy jeszcze zwrócić uwagę na treść art. 45 ust. 1 pkt 2 u.p.s., zgodnie z którym praca socjalna prowadzona jest ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności. Przytoczone uregulowanie wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy społeczność lokalna posiada prawo do pomocy społecznej i może być ujmowana jako adresat świadczeń z jej zakresu? Otóż na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej posiadają wyłącznie osoby i rodziny. Grupy społeczne, do których należy wymieniona w art. 45 ust. 1 pkt 2 u.p.s. społeczność lokalna stanowią jedynie grupę adresatów zadań administracji publicznej i nie posiadają swojego odpowiednika w uprawnieniach podmiotowych<sup>595</sup>. Poza rodziną prawo do pomocy społecznej nie przysługuje żadnym innym podmiotom zbiorowym. Po pierwsze, wynika to z idei pomocy społecznej<sup>596</sup>, a po drugie, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.s., pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. W przytoczonym artykule nie ma mowy o innych poza rodziną podmiotach zbiorowych, na rzecz których pomoc społeczna miałaby być udzielana. Pojawiająca się w normie art. 45 ust. 1 pkt 2 u.p.s. praca socjalna ze społecznością lokalną to rozwijająca się obecnie w Europie i w Stanach Zjednoczonych forma pracy środowiskowej<sup>597</sup>. Toteż nie można mówić o społeczności lokalnej jako o adresacie świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

<sup>591</sup> J. Boć, *Obywatel wobec integracji...*, s. 78.

<sup>592</sup> H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 94.

<sup>593</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 73.

<sup>594</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 132.

<sup>595</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego, ubezpieczenia...*, 2001, s. 405.

<sup>596</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ im. Witelona w Legnicy” 2009, nr 5, s. 93.

<sup>597</sup> B. Bąbska, M. Rymsha, *Organizowanie społeczności lokalnej. Metodyka pracy środowiskowej*, Warszawa 2014, s. 15.

Na oznaczenie adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej używa się wielu określeń w literaturze przedmiotu. Mowa jest o beneficjencie świadczeń, osobie posiadającej prawo do ubiegania się o nie, jak również o rodzinie, czy o kliencie pomocy społecznej, przy czym ostatnie z przytoczonych określeń nie zyskało powszechnej akceptacji w nauce prawa<sup>598</sup>. Wymienione pojęcia są używane zamiennie, a ich desygnaty znaczeniowe są oczywiste, wobec czego nie powodują konieczności wprowadzania definicji na wyjaśnienie ich znaczenia, choć może byłoby to zasadne ze względu na to, że w przepisach u.p.s. brak jest definicji legalnej adresata świadczeń, a omawiana ustawa wskazuje jedynie, kto posiada prawo do pomocy społecznej, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 5 u.p.s. prawo do pomocy społecznej przysługuje, jeśli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, osobom posiadającym obywatelstwo polskie, mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP, określonym kategoriom cudzoziemców, jak również mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP obywatelom państw członkowskich UE, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE i członków ich rodzin<sup>599</sup>, posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium RP.

U.p.s. dość szeroko zakreśla krąg podmiotów, którym przysługuje prawo do pomocy społecznej<sup>600</sup>. Jednak osoby i rodziny, którym omawiane prawo przysługuje, nie tworzą jednolitego kręgu adresatów świadczeń<sup>601</sup>, już bowiem w przytoczonym art. 5 u.p.s. dokonane zostało ich rozróżnienie na osoby fizyczne będące obywatelami polskimi, cudzoziemcami oraz obywatelami państw członkowskich UE i państw członkowskich EFTA – stron umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin. Wśród osób fizycznych znajdują się osoby starsze, osoby pełnoletnie posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, ograniczone w zdolności do czynności prawnych lub nieposiadające jej w ogóle. Przytoczone zróżnicowanie wynika stąd, że osobą fizyczną jest każdy człowiek bez względu na zakres posiadanej przez siebie zdolności do czynności prawnych<sup>602</sup>, wiek czy stan zdrowia. Pośród osób fizycznych, będących adresatami świadczeń z zakresu pomocy społecznej, znajdują się więc osoby pełnoletnie, jak i osoby

---

<sup>598</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy...*, s. 93.

<sup>599</sup> Ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 900).

<sup>600</sup> A. Miruć, *Wielość dysfunkcji pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014, s. 99.

<sup>601</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 24.

<sup>602</sup> M. Drela, *op. cit.*, s. 48.

małoletnie, dodatkowo każda z nich może borykać się z innymi problemami. To może być bezdomność, bezrobocie, przemoc w rodzinie czy niezdolność w pełnieniu ról społecznych. Jest to konsekwencją tego, że pomocy w formie określonych świadczeń wymagają różnorodne osoby, których problemy są tak różne, jak różne są poszczególne osoby i problemy je trapiące. Co się tyczy zaś rodziny, również i ten podmiot posiadający status adresata świadczeń nie stanowi „kategorii” jednolitej. Istnieją przecież nie tylko rodziny naturalne, ale i zastępcze, a problemy je nękające są tak zróżnicowane, jak życie, które wiodą i rzeczywistość, w której funkcjonują.

## **3.2. Podmioty posiadające status adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

### **3.2.1. Osoby fizyczne jako adresaci świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

#### **3.2.1.1. Obywatele polscy**

Pomoc społeczna adresowana jest przede wszystkim do obywateli polskich mieszkających i przebywających na terytorium RP<sup>603</sup>. Stanowi o tym art. 5 pkt 1 u.p.s., zgodnie z którym posiadanie obywatelstwa polskiego stanowi jeden z warunków decydujących o posiadaniu przez osobę prawa do pomocy społecznej. Posiadanie obywatelstwa polskiego w sprawach z zakresu pomocy społecznej należy rozważać w płaszczyźnie prawnej<sup>604</sup>, w której „rysuje się [ono – D.C.] jako jeden z najważniejszych elementów kształtowania sytuacji prawnej jednostki”<sup>605</sup>. Nie stanowi ono jednak warunku przesądzającego o nabyciu prawa do pomocy społecznej, ponieważ, o czym była mowa, konieczne jest jeszcze, aby osoba je posiadająca zamieszkiwała i przebywała na terenie RP<sup>606</sup>.

Pojawiające się w odniesieniu do omawianej grupy adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej pojęcie obywatelstwa nie budzi większych wątpliwości w literaturze przedmiotu. Przez pojęcie to rozumie się względnie trwałą i mającą swoje źródło w przepisach prawa więź osoby fizycznej (obywatela) z państwem<sup>607</sup>. W prawie krajowym sprawy związane z obywatelstwem polskim normuje w art. 34 Konstytucja, ustawa

<sup>603</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 54.

<sup>604</sup> J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 220.

<sup>605</sup> J. Jagielski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej oraz europejskie standardy w zakresie obywatelstwa a kierunki rozwoju polskiego prawa o obywatelstwie*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Poławska (red.), Warszawa 2000, s. 277.

<sup>606</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy...*, s. 94.

<sup>607</sup> Zob. M. Lewicki, *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016, s. 43.

z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim<sup>608</sup> oraz ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji<sup>609</sup>. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie się z rodziców będących obywatelami polskimi<sup>610</sup>. W stosunku do pojęcia obywatelstwa, stanowiącego jedną z przesłanek warunkujących w świetle art. 5 pkt 1 u.p.s. posiadanie prawa do pomocy społecznej, w związku z członkostwem Polski w UE, konieczne staje się zwrócenie uwagi na kwestię pojęcia obywatelstwa UE i dokonanie rozróżnienia między obywatelstwem polskim a europejskim. Wynika to stąd, że obywatele polscy posiadają oprócz obywatelstwa krajowego także obywatelstwo europejskie, które oznacza więź łączącą osobę fizyczną z państwem członkowskim UE. Zgodnie z art. 20 ust. 1 TUE, „Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”. Zarówno jego nabycie, jak i utrata, następują z mocy prawa i stanowią konsekwencję posiadania lub utraty przez osobę fizyczną obywatelstwa państwa członkowskiego UE<sup>611</sup>. Instytucja obywatelstwa UE ma charakter niesamoistny i uzupełniający względem obywatelstwa krajowego<sup>612</sup>. Posiadanie obywatelstwa UE stanowi wypadkową uprawnień związanych ze swobodą poruszania się i zakazem dyskryminacji, w tym dyskryminacji w sferze socjalnej<sup>613</sup>. Toteż jego posiadanie przyczynia się do umocnienia pozycji prawnej jednostki<sup>614</sup>, także w sferze pomocy społecznej.

Przechodząc do wyjaśnienia drugiej przesłanki uzależniającej posiadanie przez obywatela polskiego prawa do pomocy społecznej, tj. do przesłanki w postaci warunku zamieszkiwania i przebywania na terenie Polski, należy zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, zamieszkiwanie i przebywanie na terenie RP przez osobę fizyczną powinno mieć miejsce łącznie ze spełnieniem przez nią warunku w postaci posiadania obywatelstwa polskiego. Oznacza to, że brak zamieszkiwania i przebywania na terenie Polski będzie wykluczał posiadanie prawa do pomocy społecznej, nawet jeśli osoba fizyczna będzie posiadała obywatelstwo polskie. Po drugie, dla wyjaśnienia omawianej

---

<sup>608</sup> Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.).

<sup>609</sup> Ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1392 ze zm.).

<sup>610</sup> Szczegółowo sposoby nabycia obywatelstwa polskiego reguluje ustawa o obywatelstwie polskim, zgodnie z którą istnieje kilka sposobów nabycia polskiego obywatelstwa przez osobę fizyczną.

<sup>611</sup> M. Jabłoński, *Obywatelstwo RP i obywatelstwo UE na płaszczyźnie realizacji podstawowych obowiązków jednostki*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw jednostki*, A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), Wrocław 2013, s. 198.

<sup>612</sup> M. Lewicki, *op. cit.*, s. 43.

<sup>613</sup> O. Hołub-Sniadach, *Nowy status obywatela jako przejaw aktualnych tendencji w swobodzie przepływu osób*, [w:] *Przepływy osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, S. Biernat, S. Dudzik (red.), Warszawa 2009, s. 62.

<sup>614</sup> A. Gubrynowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej” nr 9, Warszawa 2008, s. 11; J. Jagielski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej oraz europejskie standardy...*, s. 277.

przesłanki konieczne jest sięgnięcie do treści art. 25 k.c., zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której przebywa ona z zamiarem stałego pobytu<sup>615</sup>. Z przepisu tego można wnioskować, że ustalenie miejsca zamieszkania służy „konkretyzacji osoby fizycznej w przestrzeni”<sup>616</sup> i charakteryzuje się występowaniem elementu fizycznego (*corpus*) i psychicznego (*animus*)<sup>617</sup>. Dla ustalenia, czy osoba fizyczna, będąca obywatelem polskim, spełnia warunek zamieszkiwania i przebywania na terenie RP, innymi słowy dla ustalenia, jakie jest jej aktualne miejsce zamieszkania, nie ma wpływu okoliczność, że być może w przyszłości zmieni ona swoje miejsce zamieszkania i wróci do miejscowości, z którą czuje się związana. Oprócz tego w przypadku przebywania przez osobę fizyczną w miejscowości innej niż jej miejsce zamieszkania w wyższym wymiarze czasowym celowe wydaje się udzielanie pomocy przez organy właściwe dla tego właśnie miejsca. Podkreślić wobec tego należy, że ustalenie miejsca zamieszkania określonej osoby jest ważne nie tylko dla przyznania jej prawa do pomocy społecznej, ale i dla ustalenia właściwości organów, które będą odpowiedzialne za udzielenie pomocy osobie jej potrzebującej<sup>618</sup>.

Analizując konieczność spełnienia warunku zamieszkiwania i przebywania na terenie Polski przez obywateli polskich, należy rozważyć jeszcze sytuację prawną osób bezdomnych będących obywatelami polskimi<sup>619</sup>. Wyznacznikiem bezdomności jest bowiem brak zamieszkiwania w jakimkolwiek lokalu i zameldowania w nim osoby na pobyt stały<sup>620</sup>, co na pierwszy rzut mogłoby przesądzać o pozbawieniu tej grupy osób prawa do pomocy społecznej, ze względu na brak spełnienia przez nie warunku zamieszkiwania na terenie RP. Podkreślić jednak należy, że sytuację osób bezdomnych uznaje się za wyjątek w stosunku do ogólnej regulacji z art. 5 pkt 1 u.p.s. Przemawiają za tym nie tylko reguły wykładni systemowej i celowościowej<sup>621</sup>, lecz także potraktowanie przez ustawodawcę w art. 7 pkt 3 u.p.s. bezdomności jako odmiany trudnej sytuacji osobistej oraz rodzinnej stanowiącej klasyczne ryzyko udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>622</sup>. Ustawodawca nie pominął więc kategorii osób bezdomnych spośród osób, którym przysługuje prawo do pomocy społecznej<sup>623</sup>. Dla ustalenia prawa do pomocy społecznej dla osoby bezdomnej najważniejsze znaczenie ma przede wszystkim fakt posiadania przez nią obywatelstwa polskiego połączonego z zamieszkiwaniem i przebywaniem na terytorium

<sup>615</sup> K. Kędzierska, *Miejsce zamieszkania i przebywanie w ustawie o pomocy społecznej*, „Causus” 2011, nr 2, s. 19.

<sup>616</sup> A. Doliwa, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 103.

<sup>617</sup> M. Drela, *op. cit.*, s. 51.

<sup>618</sup> Wyrok NSA z 17 maja 2013 r., I OW 223/12, CBOSA.

<sup>619</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 55.

<sup>620</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 99.

<sup>621</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 55.

<sup>622</sup> W. Maciejko, *Instytucje...*, s. 129.

<sup>623</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 55.



Polski. Spełnienie tych warunków pozwala na zaliczenie takiej osoby do kręgu osób, którym zgodnie z art. 5 pkt 1 u.p.s. prawo do pomocy społecznej przysługuje, nawet jeśli nie są one nigdzie zameldowane<sup>624</sup>.

### 3.2.1.2. Cudzoziemcy

Drugą grupą osób fizycznych, którym przysługuje prawo do pomocy społecznej, są cudzoziemcy. W literaturze przedmiotu zauważa się, że posiadanie przez cudzoziemców prawa do pomocy społecznej w kraju, którego obywatelstwa nie posiadają, wiąże się z rozwojem systemu praw człowieka. Powoduje to, że coraz więcej wolności i praw adresowanych jest do każdej osoby znajdującej się pod jurysdykcją danego państwa<sup>625</sup>, a nie tylko do obywateli tego państwa. Tendencja ta widoczna jest również w krajowej regulacji odnoszącej się do pomocy społecznej. U.p.s. w art. 5 pkt 2 i art. 5a wskazuje bowiem na określone kategorie cudzoziemców, którym przysługuje prawo do pomocy społecznej, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Określony przez te artykuły krąg cudzoziemców stanowi katalog zamknięty. Oznacza to, że można udzielić pomocy społecznej jedynie tym cudzoziemcom, o których mowa w tych artykułach.

Na potrzeby ustalania prawa do pomocy społecznej należy odróżniać wymienioną w art. 5 pkt 2 u.p.s. kategorię osób fizycznych od obywateli UE, EFTA – stron umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 5 pkt 3 u.p.s. Co prawda w świetle prawa krajowego cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego, bez względu na to, czy posiada obywatelstwo innego państwa, jest bezpaństwowcem czy obywatelem państwa członkowskiego UE, który nie posiada obywatelstwa polskiego<sup>626</sup>, to jednak w u.p.s. pojęcie cudzoziemca nie jest równoważne z pojęciem obywatela UE, EFTA – stron umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin. Ta grupa osób została bowiem potraktowana odrębnie od kategorii cudzoziemców<sup>627</sup>.

Zgodnie z art. 5 pkt 2 u.p.s., prawo do pomocy społecznej przysługuje cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt stały rezydenta długoterminowego UE, zezwolenia na pobyt czasowy udzielony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 u.c., lub w związku z uzyskaniem w RP statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jak również

---

<sup>624</sup> *Ibidem*.

<sup>625</sup> *Ibidem*.

<sup>626</sup> Status administracyjnoprawny cudzoziemców w Polsce regulują przepisy należące do różnych gałęzi prawa. W zakresie prawnoadministracyjnej regulacji prawnej determinującej status cudzoziemców w Polsce należą przede wszystkim u.c., ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1836 ze zm.) oraz ustawa z 14 czerwca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2017 r. poz. 900). Szerzej: B. Kowalczyk, R. Mikowski, *op. cit.*, s. 511.

<sup>627</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 21 lipca 2007 r., IV SA/Gl 792/10, CBOSA.



cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terenie Polski w związku z uzyskaniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego<sup>628</sup>. Natomiast zgodnie z art. 5a u.p.s. określone świadczenia z zakresu pomocy społecznej: interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie oraz zasiłek celowy, mogą zostać przyznane cudzoziemcom, którzy otrzymali w Polsce zezwolenie na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi. Są to cudzoziemcy będący ofiarami handlu ludźmi w rozumieniu decyzji ramowej Rady z 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi<sup>629</sup>, którzy przebywają na terytorium Polski i podjęli współpracę z organem właściwym do prowadzenia postępowania w sprawie zwalczania handlu ludźmi oraz zerwali kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie czynów zabronionych związanych z handlem ludźmi, oraz wobec cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce nielegalnie, jeżeli są ofiarami handlu ludźmi<sup>630</sup>.

Sytuacja prawna cudzoziemców, jako adresatów prawa do pomocy społecznej, nie odbiega zasadniczo od sytuacji prawnej obywateli polskich. Oznacza to, że cudzoziemcy korzystają z przyznanego im prawa do pomocy społecznej na takich samych warunkach, jak obywatele polscy. Nie mogą więc domagać się stosowania wobec nich innych kryteriów niż te, które stosowane są wobec obywateli polskich<sup>631</sup>, chyba że umowy międzynarodowe, których Polska jest stroną stanowią inaczej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w stosunku do cudzoziemców wzmacnia również gwarancje ochrony ich sytuacji prawnej, ponieważ nie mogą być wobec nich stosowane kryteria, które stawiałyby tę kategorię osób w gorszej sytuacji w stosunku do obywateli polskich. Rozwiązanie to pozostaje w zgodzie z art. 23 Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców<sup>632</sup>. Wiąże się ono też z kwestią „pewnego przewartościowania roli obywatelstwa jako wyróżnika prawnego statusu jednostki w państwie”<sup>633</sup> oraz respektowaniem przez Polskę standardów wynikających z bycia demokratycznym państwem prawa i przestrzeganiem przyjętych na siebie zobowiązań międzynarodowych oraz z przestrzeganiem praw nie tylko swoich obywateli, lecz także praw każdej jednostki nawet wówczas, gdy nie jest ona obywatelem polskim.

<sup>628</sup> Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 57.

<sup>629</sup> Decyzja ramowa Rady z 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz. Urz. WE L 203 z 1 sierpnia 2002 r., s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 52).

<sup>630</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 77.

<sup>631</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 15 lipca 2009 r., II SA/Ol 569/09, CBOSA.

<sup>632</sup> Zgodnie z art. 23 konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517), „umawiające się Państwa przyznają uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytorium takie samo traktowanie w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają ich obywatele”.

<sup>633</sup> J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelskie polskim...*, s. 221.

### 3.2.1.3. Obywatele państw członkowskich UE, EFTA – stron umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkowie ich rodzin

Zgodnie z art. 5 pkt 3 u.p.s. prawo do pomocy społecznej przysługuje też osobom będącym obywatelami państw członkowskich UE, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin, posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Polski. Również ta grupa osób fizycznych posiada prawo do pomocy społecznej po spełnieniu przewidzianych przez u.p.s. warunków. Oznacza to, że wobec osób wymienionych w art. 5 pkt 3 u.p.s. obowiązuje przesłanka w postaci przebywania i zamieszkiwania na terytorium RP.

Pierwszą grupę osób fizycznych, o której mowa w art. 5 pkt 3 u.p.s., tworzą obywatele państw członkowskich UE. Drugą grupę osób fizycznych wymienionych w przytoczonym artykule stanowią rezydenci długoterminowi UE, którzy w UE posiadają status porównywalny z pozycją prawną jej obywateli. Posiadanie przez tę grupę osób takiego statusu stanowi wyraz realizacji postulatu nadania obywatelom państw trzecich, długo-trwałym rezydentom, statusu, którego prawnym wyrazem jest dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich, którzy mają długoterminowy pobyt<sup>634</sup>. Jeśli chodzi natomiast o trzecią grupę osób fizycznych, którym – zgodnie z art. 5 pkt 3 u.p.s. – przysługuje prawo do pomocy społecznej, należą do niej obywatele państw Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Są to obywatele Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii. Oprócz tego prawo do pomocy społecznej przysługuje też członkom rodzin tych osób, którymi są: małżonek obywatela UE, bezpośredni zstępny obywatela UE lub jego małżonka, w wieku do 21 lat lub pozostający na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka, jak również bezpośredni wstępny obywatela UE lub jego małżonka, pozostający na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka<sup>635</sup>, przy czym w sytuacji, w której członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego UE jest osoba nieposiadająca obywatelstwa tego państwa lub obywatelstwa państwa EFTA, EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej, jak i obywatelstwa państwa, z którym UE ma podpisaną stosowną umowę o przepływie osób, nie należy stosować wykładni literalnej art. 5 pkt 3 u.p.s. Jej stosowanie prowadziłoby bowiem do wykluczenia tych osób z kategorii podmiotów, którym przysługuje prawo do pomocy społecznej. Nie wydaje się to natomiast uzasadnione ze względu na cele i zadania pomocy społecznej<sup>636</sup>, ponieważ również tej kategorii osób powinno przysługiwać prawo do pomocy społecznej.

<sup>634</sup> Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r., Dz. Urz. L 16 z 23 stycznia 2004 r., s. 44–53.

<sup>635</sup> Art. 2 pkt 4 u.w.t.RP.

<sup>636</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 144.

To, że osoby fizyczne, o których mowa w art. 5 pkt 3 u.p.s. mają prawo do pomocy społecznej w Polsce, po spełnieniu warunków określonych u.p.s., na takich samych warunkach jak obywatele polscy<sup>637</sup>, oznacza przede wszystkim zakaz ich dyskryminacji, gdy chodzi o ustalanie ich uprawnień do pomocy społecznej. Wszak o przyznaniu tej grupie osób fizycznych prawa do pomocy społecznej przez krajowego ustawodawcę przesądziło uzyskanie przez Polskę członkostwa w UE<sup>638</sup> i będąca tego następstwem konieczność zrównania sytuacji prawnej obywateli polskich z obywatelami państw członkowskich UE w zakresie prawa do pomocy społecznej<sup>639</sup>. Toteż o jakimkolwiek różnicowaniu tej grupy osób na ich niekorzyść w pomocy społecznej nie może być mowy. Przesądził o tym w szczególności kontekst europejski.

### 3.2.2. Rodzina jako adresat określonych świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Jak była już mowa, drugim po osobie fizycznej podmiotem, któremu przysługuje status adresata świadczeń, jest rodzina. Rodzina w pomocy społecznej występuje nie tylko jako beneficjent świadczeń, lecz także jako szczególny podmiot ochrony. Uznanie jej za szczególny podmiot ochrony i adresata określonych świadczeń stanowi realizację prorodzinnej polityki socjalnej państwa<sup>640</sup> oraz gwarancji zawartych w normach konstytucyjnych, zgodnie z którymi rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, które obowiązane są m.in. do dbania o ich dobro<sup>641</sup>.

Rozważenia wymaga pojęcie rodziny w świetle art. 6 pkt 14 u.p.s. W potocznym jej rozumieniu zwraca się uwagę na występujące między jej członkami więzy pokrewieństwa<sup>642</sup>, natomiast zgodnie z art. 6 pkt 14 u.p.s. za rodzinę uważa się osoby spokrewnione lub niespokrewnione ze sobą, pozostające w związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące<sup>643</sup>. Dla uznania za rodzinę na potrzeby pomocy społecznej nie ma więc znaczenia fakt pokrewieństwa ani pozostawania w związku małżeńskim między osobami ją tworzącymi<sup>644</sup>. Aby można było mówić o rodzinie w kontekście art. 6 pkt 14 u.p.s.,

<sup>637</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 15 lipca 2009 r., II SA/OI 569/09, CBOSA.

<sup>638</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 56.

<sup>639</sup> Zob. J. Jagielski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej oraz europejskie standardy...*, s. 287.

<sup>640</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 163.

<sup>641</sup> L. Zacharko, S. Nitecki, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, S. Nitecki (red.), Bielsko-Biała 2005, s. 75 i n.

<sup>642</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy...*, s. 97.

<sup>643</sup> W. Maciejko, *Zasady ogólne i zakres podmiotowy...*, s. 72.

<sup>644</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 września 2005 r., IV SA/Wr 793/04, CBOSA.

udowodnienia wymaga jednak fakt wspólnego zamieszkiwania jej członków i gospodarowania. Przesłanki te muszą bowiem zostać spełnione łącznie<sup>645</sup>.

Jak wskazuje I. Sierpowska, przez wspólne zamieszkiwanie należy rozumieć „dzielenie lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej. O wspólnym zamieszkiwaniu można mówić ilekroć osoby dzielą jeden lokal mieszkalny. Niemniej zajmowanie odrębnych lokali pod tym samym adresem także może oznaczać wspólne zamieszkiwanie”<sup>646</sup>. Wspólne gospodarowanie, zdaniem powołanej Autorki, „charakteryzuje wspólnota interesów, to w szczególności wzajemne zaspokajanie potrzeb, czerpanie wzajemnych korzyści, wykonywanie prac domowych na rzecz innych osób, ponoszenie wspólnych wydatków, pozostawanie na utrzymaniu drugiej osoby, wspólne zarządzanie i praca w gospodarstwie rolnym. Wspólne gospodarowanie może polegać na współpracy w osiągnięciu wspólnych celów życiowych poprzez wykonywanie codziennych czynności, takich jak utrzymanie czystości, porządku, przygotowanie posiłków, świadczenie pomocy w prowadzeniu spraw urzędowych, związanych z utrzymaniem zdrowia, wypoczynkiem i rekreacją”<sup>647</sup>.

Powyższe ustalenia znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że mówiąc o rodzinie w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s. poza samym dzieleniem mieszkania istotne jest nadto ustalenie, czy istnieje podział zadań związany z właściwym prowadzeniem gospodarstwa domowego<sup>648</sup>. Wspólne gospodarowanie bowiem to nie tylko ponoszenie wspólnych ciężarów, lecz także czerpanie korzyści, przy czym nie musi mieć to wymiaru jedynie ekonomicznego. W razie wspólnego zamieszkiwania o braku wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego mogłyby świadczyć takie okoliczności, jak np. wyraźny konflikt pomiędzy tymi osobami, krótkotrwały, a nie stały charakter wspólnego zamieszkiwania oraz takie urządzenie mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób, a więc ich niezależność, przejawiającą się w samodzielnym podejmowaniu przez nie decyzji co do wspólnie zajmowanego mieszkania oraz urządzeń w nim się znajdujących<sup>649</sup>.

Dla ustalenia, czy mamy do czynienia z rodziną w pomocy społecznej, konieczne jest przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego celem ustalenia sytuacji faktycznej osób wspólnie zamieszkujących i ubiegających się o świadczenie z u.p.s., wobec ich oświadczeń w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego<sup>650</sup>. Ustalenia

---

<sup>645</sup> Wyrok NSA z 17 marca 1998 r., I SA 1995/97, CBOSA.

<sup>646</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Meritum*, Warszawa 2016, s. 38.

<sup>647</sup> *Ibidem*.

<sup>648</sup> Wyrok NSA z 25 czerwca 2014 r., I OSK 618/13, CBOSA.

<sup>649</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 26 marca 2013 r., II SA/Lu 1107/12, CBOSA, oraz wyrok WSA w Krakowie z 25 sierpnia 2015 r., III SA/Kr 256/15, CBOSA.

<sup>650</sup> Wyrok NSA z 7 lipca 2015 r., I OSK 494/14, CBOSA.

dokonane przez pracownika socjalnego przeprowadzającego wywiad środowiskowy mają znaczenie podstawowe dla ustalenia, czy mamy do czynienia z równoległym wspólnym zamieszkiwaniem i gospodarowaniem osób ubiegających się o świadczenie z u.p.s. Poczynione ustalenia mają ważne znaczenie przy ustalaniu uprawnień do świadczeń. Inaczej bowiem kształtuje się kryterium dochodowe dla osoby prowadzącej samodzielnie gospodarstwo domowe, a inaczej dla osób w rodzinie.

W pomocy społecznej interesująco, a wręcz problematycznie, przedstawia się status prawny rodziny jako podmiotu świadczeń z u.p.s. Jak wskazuje bowiem J. Jończyk, status prawny rodziny w prawie pomocy społecznej nie jest określony, poza tym, że jest ona adresatem wybranych świadczeń z u.p.s. W pomocy społecznej rodzina posiada ograniczoną i swoistą podmiotowość, a u.p.s. przypisuje jej określone prawa i obowiązki. Rodzina nie posiada jednak osobowości prawnej, a jedynie zdolność procesową w zakresie pomocy społecznej<sup>651</sup>. Podmiotem praw i obowiązków z zakresu pomocy społecznej są jedynie członkowie rodziny<sup>652</sup>, a ona sama jest podmiotem, na rzecz którego „działa pomoc społeczna”<sup>653</sup>. Toteż w stosunku do rodziny – a raczej jednostek ją tworzących – wciąż niejasności budzi jej formalnoprawne ujęcie, wiążące się z jej sytuacją prawną jako strony postępowania administracyjnego zmierzającego do przyznania świadczenia z u.p.s.<sup>654</sup>

S. Nitecki zauważa, że stroną postępowania o przyznanie świadczenia jest rodzina, która posiada interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., w uzyskaniu świadczenia. Jednak wątpliwości, jakie występują na tle przyznania rodzinie statusu strony postępowania administracyjnego, wiążą się z tym, czy w jego toku każda osoba będąca jej członkiem może posiadać samodzielnie status strony czy też przymiot strony powinna posiadać rodzina jako podmiot zbiorowy występujący w jednej sprawie. Wynika to stąd, że każdy członek rodziny jest zainteresowany tym, aby zgłoszona przez jego rodzinę potrzeba została zaspokojona oraz z faktu występowania w procesie stosowania przepisów prawa trudności związanych z wyznaczeniem osoby reprezentującej rodzinę przed organem prowadzącym postępowanie, a także z potrzebą zapewnienia wszystkim jej członkom czynnego udziału w postępowaniu toczącym się w I i w II instancji<sup>655</sup>. Przytoczone wątpliwości wynikają stąd, że w przypadku rodziny w jednym postępowaniu kilka podmiotów może legitymować się interesem prawnym przejawiającym się w skorzystaniu z prawa do żądania wszczęcia postępowania<sup>656</sup>. Jak zauważa jednak A. Skóra, w sprawach niektórych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, przyznawanych rodzinie, zachodzi

<sup>651</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego, ubezpieczenia...*, s. 403.

<sup>652</sup> J. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Warszawa 2015, s. 6.

<sup>653</sup> H. Szurgacz, *Wstęp...*, s. 93.

<sup>654</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 137.

<sup>655</sup> *Ibidem*.

<sup>656</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 266.

szczególny rodzaj współuczestnictwa łącznego. Występuje ona wówczas, gdy żądanie wszczęcia postępowania wnosi jeden podmiot – członek rodziny – i kiedy jedynie on będzie bezpośrednim adresatem decyzji świadczeniowej, natomiast uprawnionymi z decyzji będą także inne osoby – członkowie rodziny<sup>657</sup>. Sytuacja administracyjnoprawna rodziny, jako podmiotu określonych świadczeń, jest wobec tego złożona, przede wszystkim, gdy chodzi o stosowanie uregulowań o charakterze procesowym. Jednak mimo to, że uznanie jej za podmiot ochrony i adresata określonych świadczeń budzi pewne zastrzeżenia, pozostaje ono „w pełni uzasadnione ideami pomocy społecznej, koniecznością potraktowania rodziny jako jednego podmiotu wymagającej wsparcia i ochrony, ale również podmiotu, od którego oczekuje się określonej aktywności i współdziałania”<sup>658</sup>.

### 3.3. Wybrane kategorie adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej

#### 3.3.1. Osoby zmarłe

Rozważenia wymaga kwestia pozycji prawnej osoby zmarłej w przestrzeni prawnej pomocy społecznej. W drugiej części pracy wskazano, iż obowiązkowym zadaniem własnym gminy jest sprawienie pogrzebu określonej kategorii osób zmarłych<sup>659</sup>. Gmina sprawia pogrzeb, w przypadku gdy osoby lub podmioty wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>660</sup>, uprawnione do pochowania zwłok<sup>661</sup>, nie wykorzystały swojego uprawnienia, a zwłoki nie zostały przekazane publicznej uczelni medycznej lub publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych, zgodnie z art. 10 ust. 2 omawianej ustawy. Przypisane gminom obowiązkowe zadanie własne w zakresie sprawienia pogrzebu realizują gminne (miejskie) ośrodki pomocy społecznej, właściwe ze względu na miejsce zamieszkania osoby zmarłej, a dla osób bezdomnych zmarłych podczas pobytu na terenie danej gminy, którzy nie zostali zidentyfikowani, właściwe są ośrodki pomocy społecznej dla miejsca, w którym zgon nastąpił<sup>662</sup>.

---

<sup>657</sup> *Ibidem*, s. 269.

<sup>658</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 165.

<sup>659</sup> Obowiązek sprawienia pogrzebu ciąży również na domach pomocy społecznej. Zgodnie z § 6 pkt 10 lit. g r.d.p.s. dom pomocy społecznej zapewnia mieszkańcom sprawienie pogrzebu, zgodnie z wyznaniem zmarłego mieszkańca domu.

<sup>660</sup> Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 912).

<sup>661</sup> Są to: pozostały małżonek(ka) zmarłego, jego krewni zstępni; krewni wstępni; krewni boczni do czwartego stopnia pokrewieństwa oraz powinowaci w linii prostej do pierwszego stopnia.

<sup>662</sup> Zob. Uchwała Nr LX/1840/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 27 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad sprawiania pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebów, realizowanych przez m.st. Warszawę (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2009 r. Nr 143, poz. 4339).



Sytuacja prawna osoby zmarłej jeszcze do niedawna rozważana była w pomocy społecznej głównie w kontekście prawnej formy działania administracji publicznej, przy zastosowaniu której powinno nastąpić przyznanie świadczenia w formie sprawienia pogrzebu i pojawiających się na tym tle wątpliwości związanych z określeniem adresata decyzji kończącej ewentualne postępowanie administracyjne w przedmiocie jego sprawienia przez gminę. Na mocy u.p.s.z. sprawienie pogrzebu zostało dodane do katalogu świadczeń, które zgodnie z art. 106 ust. 2 u.p.s. nie wymagają dla swojego udzielenia wydania decyzji administracyjnej o ich przyznaniu. Usunęło to wątpliwości na tle ewentualnej konieczności wydania decyzji w przedmiocie jego sprawienia oraz spowodowało, że w obecnym stanie prawnym rozważania prowadzone we wskazanym zakresie się zdezaktualizowały.

Powyższe nie oznacza jednak, że problematyka sytuacji prawnej zmarłego w przestrzeni prawnej pomocy społecznej straciła na znaczeniu. Wciąż łączy się ona z ochroną dóbr osobistych osoby zmarłej, które aktualizują się wraz z chwilą jej śmierci i dotyczą pochowania zwłok, sprawienia pochówku oraz prawa do grobu<sup>663</sup>. Choć w prawie cywilnym spośród istot żywych podmiotem prawa może być tylko człowiek<sup>664</sup>, a zmarły nie może być podmiotem prawa, ani nie przysługuje mu zdolność prawna<sup>665</sup>, to jednak „wśród dóbr osobistych zmarłego istnieją i takie, *par excellence* pośmiertne dobra osobiste, które dopiero [...] [z chwilą śmierci – D.C.] się aktualizują lub – choć w odniesieniu do dóbr niematerialnych zabrzmi to paradoksalnie – dopiero wówczas się urzeczywistniają”<sup>666</sup>. Dotyczą one m.in. wskazania osób uprawnionych do pochowania zwłok, wyboru cmentarza, jak również, gdy prawo albo obce zwyczaje na to pozwalają, innego miejsca, na którym ma być pochowany, określenia charakteru uroczystości pogrzebowych oraz obrządku, w którym mają być one dokonane, lub wyznaczenia kolejności pochówków określonych członków rodziny w grobowcu rodzinnym<sup>667</sup>.

W pomocy społecznej zasady sprawienia pogrzebu przez gminę oraz zasady zwrotu poniesionych przez nią kosztów sprawienia pogrzebu określa uchwała rady gminy<sup>668</sup>. Uchwałę w omawianym zakresie rada gminy podejmuje na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. w związku z art. 17 ust 1 pkt 15 oraz art. 44 i 96 ust. 3 u.p.s. i art. 10 ust. 3 i 4 ustawy

---

<sup>663</sup> J. Mazurkiewicz, *Non omnis moriar: ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010, s. 597.

<sup>664</sup> M. Drela, *op. cit.*, s. 46.

<sup>665</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 258.

<sup>666</sup> J. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 597.

<sup>667</sup> *Ibidem*, s. 598.

<sup>668</sup> Na temat charakteru prawnego tej uchwały zob.: wyrok WSA we Wrocławiu z 29 maja 2008 r., III SA/Wr 143/08, CBOSA, wyrok WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2011 r., IV SA/Wr 452/08, CBOSA, wyrok WSA w Gliwicach z 13 stycznia 2015 r., IV SA/GI 806/14, CBOSA. Por. S. Nitecki, *Prawo...*, s. 204.



o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>669</sup>. Gmina obowiązana jest do sprawienia pogrzebu zgodnego z wyznaniem zmarłego, o ile jest ono znane. W sytuacji, kiedy nie jest możliwe ustalenie jej wyznania lub, gdy zmarły był osobą niewierzącą, pogrzeb powinien zostać sprawiony zgodnie z panującym w tym zakresie miejscowym zwyczajem i tradycją. Co się zaś tyczy zakresu usług pogrzebowych, powinien on obejmować wszystkie podstawowe czynności, które są niezbędne do sprawienia pochówku zgodnie z wyznawanymi przez zmarłego zasadami religijnymi lub przekonaniem w sprawach religii. Osobie fizycznej przysługuje prawo do respektowania jej godności nawet po jej śmierci<sup>670</sup>.

Sytuacja prawna osoby zmarłej w przestrzeni prawnej pomocy społecznej jest złożona. Z jednej bowiem strony zmarły nie posiada statusu adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, gdyż zdolność prawna osoby fizycznej wygasa z chwilą jej śmierci<sup>671</sup>, a osobie zmarłej nie przysługuje interes prawny ani możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego<sup>672</sup>, jednak z drugiej strony unormowanie w u.p.s. świadczenia w formie sprawienia pochówku stanowi wyraz dostrzeżenia przez ustawodawcę powinności społeczności lokalnej do jego sprawienia osobom zamieszkałym na jej terenie, gdy nie ma kto tego zrobić albo bliscy zmarłego nie poczuwają się do tego<sup>673</sup>.

Gminy zlecają sprawienie pogrzebu podmiotowi wybranemu w drodze przetargu, który zaproponuje najniższą cenę za jego sprawienie, obejmującą koszt grobu ziemnego, ewentualnej kremacji, zakupu trumny, transportu oraz ewentualnej posługi księdza<sup>674</sup>. Rozwiązanie to może powodować jednak rozbieżności między życzeniem osoby zmarłej, a nawet jej bliskich, którzy odmówili sprawienia pogrzebu, co do oczekiwanej formy pochówku a możliwościami finansowymi gminy oraz przepisami normującymi sprawianie przez nią pogrzebu. Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej wówczas, gdy gmina sprawi co prawda pogrzeb, ale w obrządku niezgodnym z wyznaniem zmarłego. Powstaje wówczas zasadnicze pytanie o to, komu przysługiwałoby prawo do ochrony dóbr osobistych zmarłego po jego śmierci, związanych z wyborem miejsca pochówku czy też obrządku, w którym zostały odprawione uroczystości pogrzebowe skoro gmina sprawi pogrzeb dopiero wówczas, gdy „z prawa do pochowania zmarłego nie skorzystają krewni,

---

<sup>669</sup> W omawianej uchwale gminie nie wolno wkraczać w materię ustawową poprzez określenie kręgu osób zmarłych, na rzecz których gmina będzie sprawiała pochówek. Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego PNK.I – 0911/35/2010 z 1 lipca 2010 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr 224/XLIII/10 Rady Gminy Oleśnica z 28 maja 2010 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Oleśnica i zasad zwrotu wydatków osobom do tego uprawnionym w części określonej w § 1 i § 6 (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 19 lipca 2010 r. Nr 214, poz. 2108).

<sup>670</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 149.

<sup>671</sup> M. Dreła, *op. cit.*, s. 56.

<sup>672</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 150.

<sup>673</sup> *Ibidem*, s. 148.

<sup>674</sup> M. Weber, *Gmina ma obowiązek pochować zmarłego*, źródło: <http://prawo.rp.pl/artykul/599804.html> (dostęp: 25.05.2017 r.).

małżonek ani powinowaci czy też inne osoby, które dobrowolnie zobowiązały się do dokonania pochówku”<sup>675</sup>?

Sprawy związane z ochroną dóbr osobistych osób zmarłych regulowane są przepisami prawa cywilnego. Zgodnie z regulacją prawną zawartą w art. 23 i 24 k.c. ochrona dóbr osobistych obejmuje m.in. kult osoby zmarłej. Sprawy powstałe na tle ochrony dóbr osobistych osoby zmarłej związane z pogrzebem, pochowanie zwłok oraz grobem rozpatrują sądy powszechne. Ochrona tych dóbr realizowana jest zasadniczo poprzez zgłoszenie roszczenia osoby bliskiej zmarłego o naruszenie jego dobra we wskazanym w pozwie zakresie. W sprawach dotyczących ochrony dóbr osobistych zmarłego związanych z pogrzebem, pochowaniem zwłok oraz grobem należy jednak pamiętać o tym, że „wola zmarłego, gdzie ma być pochowany ma znaczenie, jednakże tylko w płaszczyźnie moralnej”<sup>676</sup>.

Równie ważna w kontekście poruszonych kwestii pozostaje problematyka prawna związana z prawem do grobu, w którym pochowana została przez gminę osoba zmarła. Jak wskazał bowiem SN w wyroku z 4 października 2011 r., III CSK 340/10, art. 10 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie reguluje jakichkolwiek (majątkowych lub niemajątkowych) uprawnień do grobu, lecz określa jedynie, jakie osoby mają prawo pochowania zwłok ludzkich, przyznając to prawo przede wszystkim najbliższej rodzinie osoby zmarłej<sup>677</sup>. Powstaje jednak pytanie, co w sytuacji, gdy osoby najbliższe nie skorzystały z przysługującego im prawa do pochówku, a jednak ze względu na więzi rodzinne łączące je z osobą zmarłą pragnęłyby one sprawować kult jej pamięci, a w sytuacji naruszenia przez gminę dóbr osobistych zmarłego związanych chociażby z prawem do wyboru miejsca pochówku przez osobę zmarłą wniosłyby one pozew do sądu powszechnego? W odpowiedzi na tak zadane pytanie należy uznać, że skoro prawo do pochowania zwłok to prawo osobiste, chronione przepisami kodeksu cywilnego<sup>678</sup>, rozstrzygnięcie sporu w tej materii może nastąpić na podstawie przepisów prawa cywilnego o ochronie dóbr osobistych, tj. art. 23 i 24 k.c.

Powyższe rozważania pokazują na ogromne skomplikowanie, jakiego doznaje materia związana z problematyką osób zmarłych i kwestią sprawiania im pogrzebu przez gminy. Okazuje się bowiem, że problematyka związana z zadaniem gminy w postaci obowiązku sprawienia pochówku wykracza daleko poza uregulowania o charakterze prawnoadministracyjnym i łączy się ona również z problematyką ochrony dóbr osobistych zmarłego. Obrazuje to skomplikowanie poruszanej tematyki i wielość problemów, które może one powodować. Okazuje się więc, że mimo usunięcia przez ustawodawcę dotychczasowej wątpliwości, która nasuwała się na tle tego, czy gmina powinna wydać decyzję o sprawieniu pogrzebu, a jeśli tak, to kogo powinna uczynić adresatem takiej

<sup>675</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 878/14, CBOSA.

<sup>676</sup> Wyrok SN z 6 listopada 1978 r., IV CR 359/78, LEX nr 8145.

<sup>677</sup> Wyrok SN z 4 października 2011 r., III CSK 340/10, LEX nr 1095832.

<sup>678</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2009 r., VII SA/Wa 1201/09, CBOSA.

decyzji, nadal nie straciły na aktualności problemy związane ze sprawieniem pogrzebu, które przytaczając słowa J. Mazurkiewicza, aktualizują się wraz ze śmiercią danej osoby.

### 3.3.2. Osoby małoletnie

Wiek nie stanowi bezpośredniej przesłanki do realizacji prawa do pomocy społecznej. Może jednak przesądzać o spełnieniu określonych przepisami prawa materialnego przesłanek do przyznania konkretnych świadczeń, jak też może mieć znaczenie przy dochodzeniu przez jednostkę określonych uprawnień<sup>679</sup>. Wynika to stąd, że wiek stanowi swoistą cechę człowieka i odgrywa znaczenie przy ustalaniu zdolności do czynności prawnych danej osoby, na co zwraca się szczególną uwagę w literaturze prawa cywilnego<sup>680</sup>. Również w pomocy społecznej kryterium wieku odgrywa znaczącą rolę, a to dlatego, że osoby małoletnie objęte zostały szczególną ochroną ze strony ustawodawcy. Wśród powodów uzasadniających udzielanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej znajdują się bowiem sieroctwo, brak umiejętności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz potrzeba ochrony macierzyństwa<sup>681</sup>.

Małoletni od chwili urodzenia posiada zdolność prawną. Jego atrybutem jest więc możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków, która przysługuje mu aż do chwili śmierci<sup>682</sup>. Zgodnie z art. 10 k.c. za osobę małoletnią uważa się osobę, która nie ukończyła 18. roku życia<sup>683</sup>. W k.c. jest mowa o dwóch kategoriach osób małoletnich. Do pierwszej kategorii należą osoby przed ukończeniem 13. roku życia, a do drugiej osoby między 13. a 18. rokiem życia<sup>684</sup>. Osoby poniżej 13. roku życia nie posiadają w ogóle zdolności do czynności prawnych. Natomiast osoby małoletnie między 13. a 18. rokiem życia posiadają ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Oznacza to, że mogą samodzielnie i w sposób prawnie skuteczny dokonywać jedynie czynności prawnych niemających charakteru rozporządzającego ani zobowiązującego w odniesieniu do ich majątku. W ograniczonym zakresie mogą też dokonywać np. czynności w sprawach o charakterze wyłącznie przysparzającym, w sprawach zawierania umów w przedmiocie drobnych bieżących spraw życia codziennego, jak również mogą zawrzeć umowę o pracę po ukończeniu 16. roku życia oraz rozporządzać swoim zarobkiem w sposób samodzielny, chyba że właściwy sąd opiekuńczy postanowi inaczej<sup>685</sup>.

---

<sup>679</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy...*, s. 101.

<sup>680</sup> A. Doliwa, *op. cit.*, s. 102.

<sup>681</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy...*, s. 101.

<sup>682</sup> A. Doliwa, *op. cit.*, s. 92.

<sup>683</sup> Również k.p. posługuje się kategorią osób poniżej 18. roku życia. Są to osoby między 16. a 18. rokiem życia, w prawie pracy nazywane młodocianymi.

<sup>684</sup> Nie wolno pomijać sytuacji prawnej kobiet, które za zezwoleniem sądu wstępują w związek małżeński po ukończeniu 16. roku życia.

<sup>685</sup> M. Drela, *op. cit.*, s. 60–61.

Odnosząc powyższe rozważania do sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej należy zauważyć, że kwestia wieku powoduje określone konsekwencje prawne w stosunku do osób małoletnich, przede wszystkim w zakresie możliwości inicjowania przez nie określonych czynności organów administracji publicznej oraz w zakresie możliwości występowania przez nie jako strona postępowania administracyjnego w sprawie przyznania określonego świadczenia. Jest to ważne, ponieważ osoby małoletnie, gdy spoglądać na nie przez pryzmat prawa do świadczeń, mogą być nie tylko odbiorcami świadczeń kierowanych do rodziny, ale mogą również występować w roli indywidualnego beneficjenta świadczeń<sup>686</sup>. Osoby małoletnie, które ukończyły 13. rok życia, ale nie ukończyły 18. roku życia<sup>687</sup> działają w postępowaniu administracyjnym przez swoich ustawowych przedstawicieli<sup>688</sup>. Toteż nawet, gdyby podjęły one czynności zmierzające do wszczęcia postępowania w sprawie przyznania świadczenia, i tak nie wywarłyby one skutków prawnych<sup>689</sup>. Reguła ta budzi jednak pewne wątpliwości w literaturze przedmiotu, na co zwraca uwagę S. Nitecki. Powołany Autor postuluje rozważenie zasadności stworzenia dla osób, które nie ukończyły 18. roku życia, prawnej możliwości samodzielnego ubiegania się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej<sup>690</sup>. Zdaniem S. Niteckiego, miałyby to ogromne znaczenie dla rozwiązania tych sytuacji, w których skonfliktowane z rodziną osoby małoletnie, nie mogą ubiegać się o przyznanie im świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>691</sup>. Należy zgodzić się z przyjętą przez S. Niteckiego propozycją. Warte przy tym zauważenia jest, że możliwość samodzielnego występowania przez osoby małoletnie w postępowaniu administracyjnym funkcjonuje już w niektórych sferach prawa administracyjnego<sup>692</sup>. Możliwość taka występuje również w prawie cywilnym<sup>693</sup> oraz w prawie pracy<sup>694</sup>. W pomocy społecznej przyznanie prawa do samodzielnego ubiegania się o świadczenia przez osoby małoletnie powinno jednak zostać połączone z każdorazowym obowiązkiem dokonywania przez organy pomocy społecznej oceny indywidualnej sytuacji osoby małoletniej pod kątem tego, czy stanowi ona podstawę do samodzielnego ubiegania się o udzielenie świadczenia.

<sup>686</sup> I. Sierpowska, *Zakres podmiotowy...*, s. 102.

<sup>687</sup> Pomijam sytuację prawną osób poniżej 13. roku życia, ponieważ nie budzi ona wątpliwości. Osoby poniżej 13. roku życia nie posiadają w ogóle zdolności do samodzielnego podejmowania czynności prawnych ze skutkiem prawnie skutecznym.

<sup>688</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 218.

<sup>689</sup> Zob. wyrok NSA z 26 września 1986 r., SA/Wr 403/86, CBOSA.

<sup>690</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 120.

<sup>691</sup> *Ibidem*, s. 80 i 81.

<sup>692</sup> Dokonywanie czynności prawnych przez osoby małoletnie dopuszcza w określonym zakresie ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim.

<sup>693</sup> Art. 20–22 k.c.

<sup>694</sup> Art. 22 § 2 i 3 k.p.

### 3.3.3. Osoby starsze

Starość jest naturalnym etapem życia każdego człowieka<sup>695</sup>, tak jak naturalne są procesy starzenia się społeczeństw<sup>696</sup>. Narastające zjawisko starości jest faktem i wymusza podejmowanie szeregu działań mających na celu poszukiwanie rozwiązań prawnych w zakresie zaspokajania potrzeb osób starszych i rozwiązywania ich problemów<sup>697</sup>. W Polsce w końcu 2013 r. liczba ludności wynosiła 38,5 mln osób. Osoby w wieku 65 lat i więcej stanowiły wówczas około 5,7 mln polskiego społeczeństwa. W okresie między 1989 a 2013 r. liczba osób starszych wzrosła o 1,9 mln osób<sup>698</sup>, na co wpływ miało wydłużenie się przeciętnego czasu trwania życia<sup>699</sup>. Proces starzenia się społeczeństwa skutkuje jednak powstawaniem problemów, które w poprzednich latach nie były aż tak widoczne, a w związku z tym nie wymagały ingerencji ze strony administracji w ramach pełnionej przez nią funkcji świadczącej. Problemy osób starszych, w tym związane z ubóstwem i koniecznością udzielania im różnych form pomocy, to obecnie nie tylko problem Polski. Zjawiskiem tym dotknięte są też inne kraje UE<sup>700</sup>.

Zjawisko starzenia się społeczeństw dostrzegane jest w UE, która zgodnie z art. 25 Karty Praw Podstawowych uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym<sup>701</sup>. „Starzenie się społeczeństwa to wyzwanie dla wszystkich pokoleń w Europie, to również kwestia solidarności międzypokoleniowej. Grupa ludności UE obejmująca osoby w wieku około 60 lat i więcej będzie rosła w tempie szybszym niż kiedykolwiek dotąd. Jest to pozytywne zjawisko, gdyż jest ono logiczną konsekwencją poprawy stanu zdrowia i jakości życia”<sup>702</sup>. Niemniej jednak powoduje ono, że UE i jej państwa członkowskie stają przed wieloma problemami, w tym wiążącymi się z kwestią ubóstwa i koniecznością udzielania pomocy społecznej na rzecz osób starszych.

<sup>695</sup> B. Skoczyńska-Prokopowicz, *Dom pomocy społecznej „Leśniówka” w Turzy, jako wzorcowa placówka realizująca założenia polityki społecznej wobec osób starszych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2015, nr 4, s. 74.

<sup>696</sup> J. Hrynkiewicz, *Los starca zależy od kontekstu społecznego – wprowadzenie*, [w:] *O sytuacji ludzi starszych*, J. Hrynkiewicz (red.), Warszawa 2012, s. 10.

<sup>697</sup> S. Nitecki, *Rodzaje świadczeń przysługujących osobom starszym w systemie pomocy społecznej*, [w:] *Prawne aspekty starości*, A. Wilk, M. Gołównik-Hudała (red.), Warszawa 2014, s. 11.

<sup>698</sup> *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, listopad 2014, s. 3.

<sup>699</sup> D. Błasiak, W. Walkowska, *Raport z konferencji „W obliczu starości” zorganizowanej w ramach programu INTERREG III C w październiku 2006 r.*, [w:] *W obliczu starości. Opis projektu i dobrych praktyk*, H. Misiewicz, D. Błasiak, S. Adamczyk, Katowice 2007, s. 149.

<sup>700</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 940/2011/UE z 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012) (Dz.Urz. UE L 246/5 z 23 września 2011 r.).

<sup>701</sup> *Ibidem*.

<sup>702</sup> *Ibidem*.

Również w prawie krajowym dostrzegana jest problematyka osób starszych i starzenia się społeczeństwa, czego wyrazem jest chociażby uchwalona 11 września 2015 r. ustawa o osobach starszych<sup>703</sup>, regulująca m.in. sprawy związane z polityką senioralną oraz monitorowaniem i przedstawianiem informacji o osobach starszych, przy czym należy mieć na uwadze to, że państwo zaspokaja potrzeby osób starszych głównie poprzez zabezpieczenie społeczne<sup>704</sup>. Nie oznacza to jednak, że osoby starsze nie wymagają pomocy ze strony państwa z innych przyczyn, takich jak ubóstwo, niepełnosprawność, nieumiejętność zaspokajania codziennych potrzeb życiowych. Potrzeby te zaspokajane są m.in. za pośrednictwem pomocy społecznej.

W przepisach u.p.s. nie pojawia się pojęcie osoby starszej, brak też odwołania do pojęcia starości w art. 7 u.p.s. Ustawodawca w art. 6 pkt 7 u.p.s. posłużył się jednak pojęciem osoby niezdolnej do pracy w powodu wieku. Zgodnie z przytoczonym artykułem za osobę niezdolną do pracy z powodu wieku uważa się osobę, która osiągnęła wiek emerytalny określony w art. 24 ust. 1a i 1b oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>705</sup>, przy czym wiek emerytalny nie jest stały i ciągle się zmienia. Oprócz tego wiek został ujęty w u.p.s. jako przesłanka warunkująca przyznanie niektórych ze świadczeń normowanych jej przepisami. Można w tym dostrzec pewien wyraz realizacji podstawowych celów pomocy społecznej w stosunku do starszej części społeczeństwa oraz przywiązywania uwagi do prawa osób starszych do życia na poziomie odpowiadającym warunkom zapewniającym przestrzeganie standardu godności człowieka.

Należy mieć na uwadze, że osoba niezdolna do pracy z powodu wieku może być też niezdolna do zaspokajania w sposób samodzielny swoich potrzeb, wobec czego jest ona uprawniona do ubiegania się o przyznanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>706</sup> również „z powodu wieku”. Do świadczeń, o które mogą ubiegać się osoby starsze „z powodu wieku” należą przede wszystkim zasiłki stały, zasiłki okresowe oraz zasiłki celowe i specjalne zasiłki celowe. Szczególną rolę należy przypisać zasiłkom celowym, a to dlatego, że osoby starsze mogą przeznaczyć uzyskane w ich ramach kwoty pieniężne na zakup niezbędnych leków lub na zakup opału. Równie ważne wydaje się prawo do korzystania przez osoby starsze z różnych form poradnictwa. Na rzecz osób starszych może być prowadzona zarówno praca socjalna, jak i można im udzielić interwencji kryzysowej<sup>707</sup>. Okazuje się bowiem, że przemoc w rodzinie dość często przybiera formę przemocy

<sup>703</sup> Ustawa z 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705).

<sup>704</sup> D. Błasiak, W. Wałkowska, *op. cit.*, s. 12.

<sup>705</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.).

<sup>706</sup> S. Nitecki, *Rodzaje świadczeń...*, s. 16.

<sup>707</sup> *Ibidem*, s. 23.



skierowanej wobec osób starszych i polega nie tylko na stosowaniu przemocy fizycznej, lecz także różnych form przemocy emocjonalnej czy ekonomicznej<sup>708</sup>. Do rozlicznych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które uwzględniają potrzeby osób starszych, zaliczyć można również udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania, jak również opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem.

Przed wszystkim jednak osoby starsze mogą ubiegać się o przyznanie usług opiekuńczych. Tytułem przykładu można wskazać, że, zgodnie z art. 50 ust. 1 u.p.s., osoba samotna, która z powodu wieku wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, może ubiegać się o przyznanie jej usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Zgodnie natomiast z art. 51 ust. 1 u.p.s. „Osobom, które ze względu na wiek [...] wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia”<sup>709</sup>. Osoby starsze dość często wymagają świadczenia w formie pobytu i usług świadczonych w domach pomocy społecznej. Oprócz tego z powodu wieku mogą one wymagać również wsparcia w postaci usług w rodzinnym domu pomocy.

Na tle konieczności korzystania przez osoby starsze z różnych form pomocy społecznej, a zwłaszcza z usług opiekuńczych, pojawia się problem związany z wolnością jednostki od korzystania z pomocy społecznej i kwestią określenia granic jej wolności od ingerencji administracji w sferę jej życia osobistego. Występuje to wówczas, gdy pomoc taka, biorąc pod uwagę obiektywne kryteria oceny, jest dla osoby starszej niezbędna, ale osoba starsza odmawia skorzystania z niej, ponieważ w jej własnym odczuciu nie wymaga jej i nie potrzebuje. W pomocy społecznej opisane sytuacje mają miejsce dość często, a zwłaszcza wówczas, gdy osoby starsze są jednocześnie osobami samotnymi i informację o tym, że mogą potrzebować pomocy, ośrodki pomocy społecznej uzyskują od osób trzecich, co skutkować może wszczynaniem postępowań zmierzających do przyznania im świadczeń z urzędu. Szczegółowo będzie o tym mowa w dalszej części pracy.

Na tle poczynionych rozważań rysuje się pewna konstatacja. Otóż problematyka starości i osób starszych łączy się z celami i funkcjami, dla realizacji których powstała pomoc społeczna. Osoby starsze nie stanowią jednak grupy wewnętrznie jednolitej. Niewątpliwie tworzą one zróżnicowaną grupę społeczną. Wśród starszej części naszego

---

<sup>708</sup> A. Papierkowska, *Przemoc wobec osób starszych ze szczególnym uwzględnieniem przemocy w rodzinie*, [w:] *Prawne aspekty starości*, A. Wilk, M. Gołowkin-Hudała (red.), Warszawa 2014, s. 186.

<sup>709</sup> S. Nitecki, *Rodzaje świadczeń...*, s. 16.



społeczeństwa znajdują się zarówno osoby niezamożne, przede wszystkim ze względu na wysokość otrzymywanych przez nie świadczeń emerytalnych, jak i osoby posiadające odpowiednie środki finansowe do życia, ale zmuszone do korzystania z pomocy społecznej z innych powodów, jak niepełnosprawność, stan zdrowia, zagrożenie przemocą w rodzinie<sup>710</sup>. Wobec starzenia się społeczeństwa narastać będą w coraz większym zakresie problemy osób starszych. Bez wątplenia zmuszona będzie reagować na to również pomoc społeczna.

### 3.3.4. Osoby bezdomne

W działaniach pomocy społecznej od zawsze ważne miejsce zajmowały osoby bezdomne i trapiące je problemy<sup>711</sup>. Wszak osoby bezdomne to liczna kategoria adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Przed 1989 r. problem bezdomności był ukrywany, a jego skala ujawniona została dopiero wraz z wejściem zasadniczych zmian w koncepcji instytucji pomocy społecznej oraz transformacją ustrojową. Również UE zauważa problematykę bezdomności i przyznaje, że bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe powinny stanowić jeden z głównych priorytetów w polityce społecznej państw członkowskich<sup>712</sup>. Egzemplifikacją wzrostu znaczenia omawianej problematyki w kontekście europejskim są liczne programy wspierające walkę z bezdomnością oraz deklaracje i rezolucje organów unijnych. Tytułem przykładu można wskazać na przyjętą w 2008 r. przez Parlament Europejski Deklarację o likwidacji bezdomności ulicznej oraz na przyjętą 14 sierpnia 2011 r. rezolucję w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności. Również w wielu krajach europejskich podejmowane są próby na rzecz przeciwdziałania bezdomności. Przykładowo we Francji w 1988 r. weszła w życie ustawa w sprawie walki z wykluczeniem<sup>713</sup>. Z kolei w Walii w 2009 r. wprowadzony został dziesięcioletni plan walki z bezdomnością<sup>714</sup>, a w obowiązującej w tym kraju ustawie z 2014 r. Housing Act<sup>715</sup> [Ustawa o mieszkalnictwie – D.C.], znajduje się specjalna część poświęcona bezdomności, zatytułowana *Part 2 Homelessness* [Część 2. Bezdomność –

<sup>710</sup> B. Skoczyńska-Prokopowicz, *op. cit.*, s. 75.

<sup>711</sup> Szerzej: R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności*, Warszawa 2017, *passim*.

<sup>712</sup> Raport Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, *Informacja dotycząca problematyki bezdomności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Stan na dzień 31 grudnia 2014 r.*, s. 3, źródło: [http://opsgoldap.com.pl/wp-content/uploads/2015/01/-Bezdomno%C5%9B%C4%87\\_wg\\_stanu\\_na\\_dzie%C5%84\\_31\\_grudnia\\_2014\\_r.pdf](http://opsgoldap.com.pl/wp-content/uploads/2015/01/-Bezdomno%C5%9B%C4%87_wg_stanu_na_dzie%C5%84_31_grudnia_2014_r.pdf) (dostęp: 6.11.2015 r.).

<sup>713</sup> Loi n 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, NOR: MESX9800027L, Version consolidée au 1 juin 2009. Za: B. Szluz, *Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 2, s. 17.

<sup>714</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>715</sup> Housing (Wales) Act 2014 (anaw 7).

D.C.], której rozdział 1 zatytułowany *Homelessness review and homelessness strategies* [Ocena stanu bezdomności i strategie przeciwdziałania bezdomności – D.C.] normuje sprawy związane z *Duty to carry out a homelessness review and formulate a homelessness strategy* [Obowiązek dokonywania ocen stanu bezdomności i opracowywania strategii przeciwdziałania bezdomności – D.C.], *Homelessness review* [Ocena stanu bezdomności – D.C.] oraz *Homelessness strategies* [Strategie zwalczania bezdomności – D.C.]. W ustawie tej znajduje się również rozdział drugi dotyczący pomocy osobom bezdomnym oraz dotkniętym tym stanem [„Chapter 2. Help for people who are homeless or threatened with homelessness”]. Własne strategie zwalczania bezdomności posiadają także Anglia i Irlandia. Krajowy program wychodzenia z bezdomności ma też Polska. Jest to program Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o nazwie „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”<sup>716</sup>.

Również w krajowym systemie pomocy społecznej zwraca się uwagę na problematykę bezdomności i jej związki z korzystaniem ze świadczeń z u.p.s. Bezdomność znajduje się w katalogu przesłanek z art. 7 u.p.s. przesądzających o możliwości nabycia prawa do pomocy społecznej<sup>717</sup>, a w art. 6 pkt 8 u.p.s. pojawia się definicja osoby bezdomnej, zgodnie z którą jest nią osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zameldowania<sup>718</sup>. Wprowadzona przez art. 6 pkt 8 u.p.s. definicja osoby bezdomnej przewiduje dwa odrębne stany faktyczne pozwalające na uznanie konkretnej jednostki za bezdomną. Pierwszy odnosi się do osoby, która nie mieszka w lokalu mieszkalnym<sup>719</sup> i równocześnie nie posiada stałego zameldowania. Drugi dotyczy osób niezamieszkujących w lokalu mieszkalnym z powodu braku możliwości zamieszkania w nim, mimo posiadania stałego zameldowania w tym lokalu. Zarówno jednak w pierwszym, jak i w drugim przypadku przewidziane w u.p.s. przesłanki muszą zaistnieć

<sup>716</sup> Podstawą tego programu jest 23 ust. 1 pkt 7a u.p.s. Zatwierdzony został 4 grudnia 2015 r. <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5535,7529,nowy-program-wspierajacy-rozwiazywanie-problemu-bezdomnosci.html>.

<sup>717</sup> R. Michalska-Badziak, *Bezdomność jako przesłanka do udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 34, s. 37.

<sup>718</sup> Art. 6 ust. 8 u.p.s.

<sup>719</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw mieszkaniowych, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.) zawiera definicję lokalu mieszkalnego, zgodnie z którą przez lokal mieszkalny należy rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Nie jest jednak w rozumieniu tej ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych.

łącznie<sup>720</sup>. Zakwalifikowanie osoby jako bezdomnej w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. nie przesądza jednak w sposób definitywny o braku posiadaniu przez nią miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c.<sup>721</sup>

Ze względu na szczególną sytuację osób bezdomnych ważną okazuje się problematyka stosowania przepisów u.p.s. o charakterze proceduralnym. Pierwszą kwestią, która wyłania się na tle stosowania przepisów u.p.s. w odniesieniu do osób bezdomnych wiązać należy z obowiązkiem przeprowadzania wywiadów środowiskowych w postępowaniach zmierzających do przyznania im świadczeń<sup>722</sup>. Wywiad środowiskowy należy przeprowadzić w miejscu zamieszkania osoby lub rodziny albo w miejscu ich pobytu, w dniach roboczych, w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. W przypadku osób bezdomnych częstokroć regulacja ta napotyka na trudności podczas jej stosowania. Jeśli chodzi natomiast o drugą kwestię, która uwidacznia się w procedurze przyznawania świadczeń, to wiąże się ona z wyznaczaniem właściwości miejscowej organów w sprawach osób bezdomnych. Kwestię tę rozwiązuje jednak art. 101 ust. 2 u.p.s., zgodnie z którym w przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca jej zameldowania na pobyt stały.

Tak naprawdę problematykę osób bezdomnych można rozpatrywać z różnych punktów widzenia i z uwzględnieniem różnych perspektyw badawczych. Jedną z nich może być perspektywa badawcza dokonywana z punktu widzenia nauki prawa. W niniejszej pracy, ze względu na przyjęty w niej kontekst badawczy, wyznaczony normami prawa, dalsze próby określenia sytuacji osób bezdomnych w sferze pomocy społecznej dokonane zostaną z punktu widzenia nauki prawa i obowiązujących w pomocy społecznej norm prawnych. Wobec tego podkreślić należy, że ustawodawca adresuje do osób bezdomnych różne formy pomocy. Jedną z nich jest indywidualny program wychodzenia z bezdomności<sup>723</sup>, który nie jest jednak świadczeniem w rozumieniu art. 36 u.p.s. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności to działania skierowane wobec osób bezdomnych<sup>724</sup>. Charakteryzuje się on partycypacyjnym charakterem i przybiera formę umowy zawieranej przez osobę bezdomną z pracownikiem jednostki organizacyjnej pomocy społecznej<sup>725</sup>. Za osobę bezdomną objętą indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach

<sup>720</sup> Postanowienie NSA z 6 marca 2014 r., I OW 184/13, CBOSA.

<sup>721</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 3 października 2012 r., II SAB/Po 36/12, CBOSA.

<sup>722</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2011 r., III SA/Kr 965/10, CBOSA.

<sup>723</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 227.

<sup>724</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 394.

<sup>725</sup> *Ibidem*, s. 394–395.

określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Osobę bezdomną, która realizuje taki indywidualny program wychodzenia z bezdomności można objąć także zatrudnieniem socjalnym<sup>726</sup>.

Do szczególnie ważnych dla osób bezdomnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej należą posiłek, ubranie oraz udzielenie schronienia<sup>727</sup>. Zwłaszcza konieczność udzielania schronienia osobom bezdomnym stała się przedmiotem niedawnej uwagi ze strony krajowego ustawodawcy. Otóż u.p.s.z. wprowadzone zostały zmiany w dotychczasowym brzmieniu artykułów normujących świadczenie w formie schronienia. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań na uwagę zasługuje to, że na mocy powołanej nowelizacji określone zostały instytucje właściwe w sprawach schronienia dla osób bezdomnych (noclegownie, schroniska dla bezdomnych oraz ogrzewalnie). Ustawą tą wykreślone zostały natomiast z katalogu instytucji, mających udzielać schronienia osobom bezdomnym, domy dla bezdomnych. Określenie katalogu placówek, w których przyznawane jest schronienie osobom bezdomnym wymusiło konieczność określenia standardów ich funkcjonowania<sup>728</sup>. Nastąpiło to w drodze rozporządzenia MRPiPS z 8 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni<sup>729</sup>. Pamiętać należy jednak o tym, że udzielanie schronienia stanowi jedynie formę pomocy o charakterze doraźnym, która tak naprawdę nie rozwiązuje problemu bezdomności.

Na całokształt sytuacji administracyjnoprawnej osoby bezdomnej nie składa się jednak jedynie określony katalog uprawnień, ale składają się na nią również obowiązki. Tytułem przykładu można wskazać na obowiązek współdziałania przez osoby bezdomne z organami administracji publicznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej, którego brak realizacji będzie stanowił samodzielną podstawę do wydania decyzji odmownej o przyznaniu świadczenia z zakresu pomocy społecznej<sup>730</sup>, obowiązek niezwłocznego poinformowania przez osobę bezdomną organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiązała się z podstawą do przyznania świadczenia, wypełnianie postanowień indywidualnego programu wchodzenia z bezdomności czy obowiązek zwrotu kwot z nienależnie pobranych świadczeń.

Podsumowując, osoby bezdomne są tak różne, jak różne są drogi wiodące do znalezienia się w stanie bezdomności, a proces stawania się osobą bezdomną i przechodzenia

---

<sup>726</sup> Stanowi o tym art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 13 czerwca 2006 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz.U. z 2016, poz. 1828).

<sup>727</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 97.

<sup>728</sup> U.p.s.z. przewiduje określony okres na dostosowanie się tych placówek do standardów świadczenia usług na rzecz osób bezdomnych, które zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 48a u.p.s. określi minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w drodze rozporządzenia.

<sup>729</sup> Rozporządzenie MRPiPS z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla bezdomnych i ogrzewalni (Dz.U. z 2017 r., poz. 953).

<sup>730</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lutego 2008 r., IV SA/Wr 635/07, CBOSA.

w stan bezdomności to długa i skomplikowana droga<sup>731</sup>. Zważywszy na to, słuszne jest przyjęcie takiego spojrzenia na problem bezdomności, które będzie zwracało uwagę na potrzebę indywidualizacji pomocy udzielanej osobom bezdomnym oraz na konieczność wprowadzania na szerszą skalę długofalowych form pomocy dla osób bezdomnych. Przyjęcie takiego punktu widzenia nie może jednak prowadzić do zanegowania świadczeń z u.p.s., jako form pomocy udzielanych osobom bezdomnym. Obok długofalowych form pomocy osobom bezdomnym wymagane są bowiem i takie, które służą zaspokojeniu potrzeby jednostki pojawiającej się w określonej chwili. Potrzeba poszukiwania innych form pomocy niż określone u.p.s. wynika jednak stąd, że skala bezdomności dramatycznie wzrasta, a kategoria osób bezdomnych jest wysoce zróżnicowana (np. możemy wyróżnić osoby bezdomne krótkotrwale, okresowo oraz długotrwale, osoby bezdomne całkowicie i częściowo)<sup>732</sup>. Bez względu na to, czy bezdomność stanowi konsekwencję dokonywanych przez jednostkę wyborów, czy też dotknęła ona ją wbrew jej woli<sup>733</sup>, zawsze stanowi ona szczególnie bolesne doświadczenie dla człowieka, którego dotknęła. Osoba bezdomna pozostaje bowiem w określonej przestrzeni, której nie wyznacza miejsce, w którym mogłaby się ona schronić przed trudnymi życiowymi sytuacjami<sup>734</sup>. Poza tym dla wielu osób bezdomność wydaje się sytuacją bez wyjścia<sup>735</sup>. Stąd pojawiająca się konieczność poszukiwania nowych, poza określonymi u.p.s., form pomocy osobom bezdomnym.

### 3.3.5. Osoby ubezwłasnowolnione

Wśród osób korzystających ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej znajdują się również osoby ubezwłasnowolnione. Kategoria osób ubezwłasnowolnionych obejmuje dwie ich grupy. Są to osoby ubezwłasnowolnione całkowicie oraz częściowo. O ubezwłasnowolnieniu całkowitym osób, które ukończyły 13. rok życia, orzeka sąd opiekuńczy. Wydanie orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu całkowitym powinno zostać poprzedzone ustaleniem, czy osoba, w stosunku do której toczy się postępowanie o ubezwłasnowolnienie, choruje na choroby psychiczne, cierpi na niedorozwój umysłowy lub

<sup>731</sup> Raport Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, *Informacja dotycząca problematyki bezdomności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Stan na dzień 31 grudnia 2014 r.*, s. 7, źródło: [http://opsgoldap.com.pl/wp-content/uploads/2015/01/Bezdomno%C5%9B%C4%87\\_wg\\_stanu\\_na\\_dzie%C5%84\\_31\\_grudnia\\_2014\\_r.pdf](http://opsgoldap.com.pl/wp-content/uploads/2015/01/Bezdomno%C5%9B%C4%87_wg_stanu_na_dzie%C5%84_31_grudnia_2014_r.pdf) (dostęp: 6.11.2015 r.).

<sup>732</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 97.

<sup>733</sup> M. Porowski, *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, [w:] *Pedagogika społeczna: człowiek w zmieniającym się świecie*, T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), Warszawa 1995, s. 434.

<sup>734</sup> B. Moraczewska, *Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie się do ludzi*, „Studia Gdańskie. Wizja i rzeczywistość” 2013, t. 10, s. 113.

<sup>735</sup> WSA w Białymstoku w wyroku z 26 sierpnia 2014 r., II SA/Bk 451/14, analizując sprawę skargi na decyzję SKO w przedmiocie skierowania do domu pomocy społecznej, w treści tego wyroku przytoczył słowa skarżącego, które dobrze obrazują poczucie bezradności osób bezdomnych w zakresie posiadania przez osoby bezdomne możliwości przezwyciężenia stanu bezdomności.

innego rodzaju zaburzenia psychiczne w stopniu uniemożliwiającym jej podejmowanie racjonalnych decyzji o sobie lub o swoim majątku<sup>736</sup>. Sąd, orzekając o ubezwłasnowolnieniu całkowitym, ustanawia dla osoby ubezwłasnowolnionej opiekuna prawnego<sup>737</sup>. O ubezwłasnowolnieniu częściowym sąd może natomiast orzec w stosunku do osoby pełnoletniej, której stan zaburzenia zdrowia fizycznego lub psychicznego nie uzasadnia co prawda orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu całkowitym, ale z okoliczności sprawy wynika, że potrzebuje ona pomocy do prowadzenia jej spraw prawnych<sup>738</sup>. Z wnioskiem o zmianę lub uchylenie ubezwłasnowolnienia może wystąpić również sam ubezwłasnowolniony.

Ze względu na to, że instytucja ubezwłasnowolnienia w swoim założeniu ma na celu pomoc osobie, która nie może samodzielnie prowadzić swoich spraw osobistych i majątkowych, w stosunku do tej grupy osób znaczenia nabiera kwestia dotycząca ustalenia sposobu ich reprezentowania przed organami administracji pomocy społecznej. W związku z tak zarysowaną problematyką pojawia się też konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy obowiązek współdziałania z organami administracji pomocy społecznej, stanowiący przesłankę warunkującą przyznanie świadczeń, odnosi się również do osób ubezwłasnowolnionych, które często nie mogą pokierować w sposób samodzielny własnym zachowaniem. Ważności nabiera także kwestia sposobu wyznaczenia właściwości miejscowej organów administracji pomocy społecznej w postępowaniach świadczeniowych z udziałem tej kategorii osób.

Odnosząc się do pierwszej z zarysowanych kwestii, należy zauważyć, że osoby całkowicie ubezwłasnowolnione reprezentowane są w postępowaniu administracyjnym przed organami pomocy społecznej przez swoich przedstawicieli. Natomiast, gdy stroną postępowania administracyjnego jest osoba ubezwłasnowolniona częściowo, jej opiekun prawny powinien zostać wezwany do udziału w nim w tych wszystkich sytuacjach, w których osobiste działanie osoby ubezwłasnowolnionej częściowo wskazuje na to, że nie zdaje sobie ona w pełni sprawy z celu i skutków toczącego się postępowania<sup>739</sup>. W odniesieniu do reprezentowania osób ubezwłasnowolnionych na szczególną uwagę zasługuje również kwestia związana z tymi wszystkimi sytuacjami, w których osoby je reprezentujące działają na ich szkodę. W takich sytuacjach obowiązkiem organów pomocy społecznej jest powiadomienie o zaistniałym stanie właściwego sądu rodzinnego.

Odnosząc się do drugiej kwestii, trzeba zauważyć, że obowiązek współdziałania w odniesieniu do osób ubezwłasnowolnionych nabiera znaczenia w związku z przeprowadzaniem wywiadu środowiskowego, który ma na celu ustalić potrzeby osoby ubezwłasnowolnionej i ocenić zasadność przyznania jej pomocy. Ze względu

---

<sup>736</sup> M. Drela, *op. cit.*, s. 59.

<sup>737</sup> *Ibidem*.

<sup>738</sup> *Ibidem*.

<sup>739</sup> Wyrok NSA z 14 lutego 1984 r., II SA 1811/83, CBOSA.



na to, że świadczenia przyznawane są na zaspokojenie potrzeb osoby ubezwłasnowolnionej, a nie jej opiekuna, kontakt z osobą ubezwłasnowolnioną w postępowaniach świadczeniowych jest pożądanym, w szczególności po to, aby można było ocenić stan jej zdrowia, zgłaszane przez nią potrzeby oraz zakres pomocy, jaka powinna zostać jej udzielona<sup>740</sup>. A zatem i w stosunku do osób ubezwłasnowolnionych przeprowadza się wywiad środowiskowy<sup>741</sup>. Jednak w przypadku osób ubezwłasnowolnionych całkowicie trudno jest mówić o tym, aby pracownik socjalny przeprowadzający wywiad środowiskowy odbierał od nich oświadczenia oraz uzyskiwał informacje, gdyż z reguły nie są one w stanie ich prawidłowo przedstawić. Pracownikowi socjalnemu pozostaje jedynie oparcie się na oświadczeniach złożonych przez opiekuna prawnego osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej oraz dokonanie wnikliwej oceny warunków, w jakich ona przebywa i dokonanie oceny, czy mogą one stanowić podstawę do udzielenia na jej rzecz pomocy.

Odnosząc się zaś do trzeciej z podniesionych kwestii, należy zauważyć, że dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie właściwym do rozpoznania jej sprawy jest organ miejsca zamieszkania jej opiekuna<sup>742</sup>. Budzi to jednak wątpliwości wiążące się z przelicaniem odpowiedzialności za pomoc takiej osobie na gminę, na terenie której ona nie zamieszkuje. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w których miejsce zamieszkania osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej będzie różniło się od miejsca zamieszkania jej opiekuna prawnego.

Co się tyczy osób ubezwłasnowolnionych częściowo na podkreślenie zasługuje uwaga poczyniona w postanowieniu NSA z 24 maja 2012 r., I OW 49/12, mówiąca o tym, że „Kodeks cywilny w przepisach art. 26 i 27 reguluje przypadki miejsca zamieszkania pochodnego dzieci lub podopiecznych. O miejscu zamieszkania tych osób rozstrzyga miejsce zamieszkania rodzica lub opiekuna. Dla osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w myśl art. 27 k.c. miejscem zamieszkania jest miejsce zamieszkania opiekuna (*domicilium necessarium*). Przepis art. 27 k.c. nie obejmuje osób częściowo ubezwłasnowolnionych. Osoby te korzystają więc z *domicilium voluntarium*. Oznacza to, że ich miejsce zamieszkania określa się według zasady określonej w art. 25 k.c.”<sup>743</sup> Oznacza to, że w przypadku osoby ubezwłasnowolnionej częściowo dla wyznaczenia właściwości miejscowej gminy, zgodnie z art. 101 ust. 1 u.p.s., jest gmina, w której osoba ta ma miejsce zamieszkania. Reguła ta nie budzi wątpliwości.

<sup>740</sup> Zob. M. Gąsiorek, *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawie pomocy społecznej*, Wrocław 2011, s. 204–205.

<sup>741</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 30 maja 2007 r., II SA/Gd 519/06, CBOSA.

<sup>742</sup> Kwestię tę analizował NSA w postanowieniu z 24 października 2013 r., I OW 155/13, CBOSA.

<sup>743</sup> Postanowienie NSA z 24 maja 2012 r., I OW 49/12, CBOSA.



Równie ważnym problemem w odniesieniu do sytuacji prawnej omawianej kategorii osób pozostaje przyjmowanie do domów pomocy społecznej osób, które wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie są zdolne do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie mają możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebują stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymagają leczenia szpitalnego. Do przyjmowania do domów pomocy społecznej osób, które wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie są zdolne do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie mają możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebują stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymagają leczenia szpitalnego, odnoszą się przepisy u.o.z.p. Przy ich analizie na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza dwa z nich, a mianowicie art. 38 i 41 ust. 1 u.o.z.p., które wyrokiem TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15<sup>744</sup>, zostały uznane w określonym zakresie za niezgodne z Konstytucją<sup>745</sup>, o czym szczegółowo będzie mowa dalej.

Jak wynika z rozdziału 4 u.o.z.p., umieszczenie w domu pomocy społecznej może mieć charakter dobrowolny (art. 38 u.o.z.p.), [„choć może nie do końca dobrowolny, jeśli osobę można przyjąć do domu pomocy społecznej za zgodą jej przedstawiciela ustawowego, która nie zawsze odpowiada woli osoby poddanej jej opiece i nie zawsze prawdziwą intencją opiekuna jest chęć zapewnienia opieki takiej osobie – D.C.”<sup>746</sup>] albo przymusowy (art. 39 u.o.z.p.)<sup>747</sup>, który jest uruchamiany wtedy, gdy osoba niezdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych ze względu na chorobę psychiczną lub upośledzenie umysłowe lub jej przedstawiciel ustawowy nie wyrażają zgody na przyjęcie do domu pomocy społecznej, a brak opieki zagraża życiu takiej osoby. W takim wypadku organ pomocy społecznej może wystąpić do sądu opiekuńczego miejsca zamieszkania tej osoby z wnioskiem o przyjęcie do domu pomocy społecznej bez jej zgody. Również kierownik szpitala psychiatrycznego może z takim wnioskiem wystąpić, jeżeli przebywająca w nim osoba jest niezdolna do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, a potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, natomiast nie wymaga dalszego leczenia w tym szpitalu<sup>748</sup>.

Bez wątpienia celem u.o.z.p. było zagwarantowanie osobom z zaburzeniami psychicznymi ochrony ich praw oraz poszanowania ich wolności i godności osobistej (środki przewidziane w u.o.z.p. mogą być stosowane tylko dla ich dobra<sup>749</sup>), stąd prawne

---

<sup>744</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 1245.

<sup>745</sup> A także z unormowaniami europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

<sup>746</sup> D. Cendrowicz, *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensjonariusza domu pomocy społecznej*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017, s. 157.

<sup>747</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 1245.

<sup>748</sup> Art. 39 ust. 2 u.o.z.p.

<sup>749</sup> Postanowienie SN z 14 kwietnia 2011 r., IV CSK/10, orzeczenia.ms.gov.pl.

gwarancje ochrony wolności osób przymusowo kierowanych do domów pomocy społecznej odgrywają tak ważną rolę<sup>750</sup>. Przepisy u.o.z.p. przewidują istotne gwarancje procesowe dla osób, które wbrew swojej woli miałyby zostać umieszczone w domu pomocy społecznej<sup>751</sup>. Pośród gwarancji tych wymienić należy przyznanie osobie, której dotyczy wnioski, status uczestnika postępowania<sup>752</sup> oraz wymóg przeprowadzenia rozprawy, która powinna się odbyć nie później niż w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku<sup>753</sup>. Oprócz tego dla osoby, której postępowanie dotyczy, sąd może ustanowić adwokata z urzędu<sup>754</sup>. Do gwarancji tych należy również to, że sąd przed wydaniem postanowienia co do istoty sprawy jest obowiązany uzyskać opinię jednego lub kilku lekarzy psychiatrów<sup>755</sup>, a od postanowienia sądu opiekuńczego stronom przysługuje apelacja, przy czym art. 47 u.o.z.p. znosi wymagania formalne stawiane środkiem odwoławczym wnoszonym przez osobę, której postępowanie dotyczy bezpośrednio<sup>756</sup>.

„A zatem wydawać by się mogło, że obowiązujące ustawodawstwo stwarza należyte gwarancje ochrony prawnej osób przymusowo kierowanych do domów pomocy społecznej”<sup>757</sup>. Należy jednak wskazać na wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15, na mocy którego uznano, że:

1) art. 38 u.o.z.p.<sup>758</sup> w zakresie, w jakim nie przewiduje czynnego udziału osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej w sprawach o uzyskanie przez jej opiekuna zezwolenia sądu opiekuńczego na złożenie wniosku o umieszczenie tej osoby w domu pomocy społecznej, oraz

2) art. 41 ust. 1 u.o.z.p. w zakresie, w jakim pomija uprawnienie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, umieszczonej w domu pomocy społecznej za zgodą jej opiekuna, do domagania się weryfikacji podstaw jej przebywania w domu pomocy społecznej<sup>759</sup>, są niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 30 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>760</sup>.

<sup>750</sup> „Również i dlatego, że w indywidualnym odczuciu osoby przymusowo umieszczonej w domu pomocy społecznej niejednokrotnie pojawia się poczucie krzywdy i pozbawienia wolności, a to stanowi już naruszenie art. 41 Konstytucji”. D. Cendrowicz, *Wolność jednostki...*, s. 159-160.

<sup>751</sup> Albo woli swojego opiekuna prawnego.

<sup>752</sup> Art. 46 ust. 1 w zw. z art. 46 ust. 3 u.o.z.p. Poza osobą, której wniosek dotyczy, uczestnikami postępowania z mocy prawa są wnioskodawca oraz przedstawiciel ustawowy osoby, której postępowanie dotyczy.

<sup>753</sup> Art. 45 ust. 1 u.o.z.p.

<sup>754</sup> Art. 48 u.o.z.p.

<sup>755</sup> Art. 46 ust. 2 u.o.z.p.

<sup>756</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 1245.

<sup>757</sup> D. Cendrowicz, *Wolność jednostki...*, s. 160.

<sup>758</sup> W zw. z art. 156 w zw. z art. 175 k.r.o. w zw. z art. 573 § 1 k.p.c.

<sup>759</sup> Zob. wyrok ETPCz z 16 października 2012 r. w sprawie *Kędzior przeciwko Polsce* (skarga nr 45026/07), wyrok ETPCz z 25 listopada 2014 r. w sprawie *K.C. przeciwko Polsce* (skarga nr 31199/12), wydany na skutek skargi wniesionej do ETPCz zarzut naruszenia art. 5 k.p.c., w związku z jej umieszczeniem w domu opieki społecznej wbrew jej woli.

<sup>760</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 1245.

„Dodatkowo zauważenia wymaga, że podczas stosowania przepisów o przymusowym kierowaniu osób do domów pomocy społecznej niejednokrotnie dochodzi do naruszenia art. 48 u.o.z.p.”<sup>761</sup>. A przecież art. 48 u.o.z.p., „zawierający odstępstwo od zasady ustanawiania pełnomocnika tylko na wniosek zainteresowanego, daje sądowi możliwość ustanowienia takiego pełnomocnika z własnej inicjatywy, jeżeli uzna udział adwokata w sprawie za potrzebny, a dana osoba ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest zdolna do złożenia wniosku. Fakultatywność ustanowienia pełnomocnika nie oznacza jednak dowolności, gdyż niemożność racjonalnego korzystania z instytucji procesowych przez osobę chorą lub upośledzoną psychicznie stwarza powinność jego ustanowienia”<sup>762</sup>. Zatem w sytuacji, w której uczestnik postępowania nie miał przyznanej pomocy, a z powodu upośledzenia funkcji intelektualnych nie ma podstawowego rozeznania w prostych sprawach życiowych i nie jest nawet pewne, czy umie czytać i pisać, to należy zapewnić mu pomoc prawną dla ochrony jego praw w postępowaniu. Uchybienie w tym zakresie może mieć bowiem daleko idący wpływ na wynik sprawy<sup>763</sup> i, niestety, w wielu sytuacjach taki skutek wywołuje<sup>764</sup>.

A zatem „tak daleko idące [względem prawnych gwarancji ochrony wolności osoby kierowanej wbrew jej woli na pobyt do domu pomocy społecznej – D.C.] zastrzeżenia uzasadniają potrzebę kompleksowej nowelizacji przepisów u.o.z.p., a także innych aktów prawnych regulujących sytuację osób z niepełnosprawnościami przebywających wbrew własnej woli w domach opieki”<sup>765</sup>. „Skutkiem orzeczenia niekonstytucyjności art. 38 u.o.z.p. powinna być zmiana przepisów zmierzająca do uwzględniania stanowiska osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie w kwestii umieszczenia jej w domu pomocy społecznej”<sup>766</sup>. Poczyniona uwaga odnosi się również do skutku orzeczenia niekonstytucyjności art. 41 ust. 1 u.o.z.p.<sup>767</sup>

Biorąc powyższe pod uwagę należy z całą stanowczością stwierdzić, że w pomocy społecznej człowiek – bez względu na stan fizyczny, umysłowy czy stan zdrowia –

<sup>761</sup> D. Cendrowicz, *Wolność jednostki...*, s. 160-161.

<sup>762</sup> Postanowienia SN z 10 marca 1999 r., II CKN 41/99, niepubl.; postanowienie SN z 8 grudnia 2005 r., III CK 230/05, niepubl.; postanowienie SN z 14 czerwca 2005 r., V CK 746/04, [orzeczenia.ms.gov.pl](http://orzeczenia.ms.gov.pl).

<sup>763</sup> Postanowienie SN z 14 kwietnia 2011 r., IV CSK/10, [orzeczenia.ms.gov.pl](http://orzeczenia.ms.gov.pl).

<sup>764</sup> J. Piś-Barganowska, *Glosa do postanowienia SN z dnia 14 czerwca 2005 r., V CK 746/2004*, „Prawo i Medycyna” 2007/2, źródło: <http://www.prawoimedycyna.pl/sklep/140/orzecznictwo-glosa-do-postanowienia-sadu-najwyzszego-z-dnia-14-czerwca-2005-r-v-ck-7462004-nr-27> (dostęp: 25.05.2016 r.).

<sup>765</sup> Pismo RPO z 25 maja 2015 r., VIII.517.1.2015.AB (dalej: RPO). Warto również wskazać, że przepisy u.o.z.p. normujące przymusowy tryb umieszczania osób w domach pomocy społecznej oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11 października 2012 r. w sprawie sprawowania kontroli przyjęcia i przebywania osób z zaburzeniami psychicznymi w szpitalach psychiatrycznych i domach pomocy społecznej oraz sposobu jej dokumentowania (Dz.U. z 2012 r., poz. 1147) stanowiły – na skutek skarg wnoszonych przez obywateli polskich umieszczonych przymusowo w domach pomocy społecznej – przedmiot orzeczniczej działalności.

<sup>766</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 1245.

<sup>767</sup> D. Cendrowicz, *Wolność jednostki...*, s. 162.

zawsze „ma być najwyższą wartością w posłannictwie dzisiejszej administracji. Stąd też humanizm [...] jest tą ideą przewodnią”<sup>768</sup>, która sprawia, że udzielanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej, jako odnoszących się do newralgicznych sfer życia człowieka, powinno odbywać się z pełnym poszanowaniem jego godności i wolności do decydowania o sobie. Postawiona teza jawi się jako szczególnie ważna z tej właśnie przyczyny, że to człowiek stanowi głównego partnera administracji świadczącej, i jest chyba ostatecznym celem jej istnienia i działania. To człowiek – jego uprawnienia, interesy oraz obowiązki wobec administracji, naturalnie z wieloma implikacjami humanistycznymi, stanowią główny przedmiot działalności władzy publicznej<sup>769</sup>. „Władzy, która może wkraczać w sferę wolności i swobód podmiotowych tylko wtedy, gdy ustawa na to zezwala, jak ma to miejsce przy przymusowym umieszczaniu osób w domach pomocy społecznej oraz w sytuacji poddania jednostki przebywającej w domu pomocy społecznej władztwu zakładowemu”<sup>770</sup>. Dokonana refleksja pozostawia jednak wciąż otwarte pytanie o granice prawnej ingerencji administracji świadczącej w sferę wolności jednostki do decydowania o sobie. A to z kolei wymusza zweryfikowanie stanowiska, w myśl którego źródłem praw podmiotowych jednostki jest wyłącznie prawo przedmiotowe<sup>771</sup>, a nie przyrodzona i niezbywalna godność człowieka<sup>772</sup>.

### 3.4. Przesłanki warunkujące posiadanie przez adresata świadczeń prawa do pomocy społecznej

Pomoc społeczna, w myśl art. 7 u.p.s., jest udzielana 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 lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub w określonych sytuacjach zezwolenie na pobyt czasowy, jak również z powodu trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Aby jednak pomoc społeczna mogła zostać udzielona osobie lub rodzinie, w wyniku zaistnienia chociaż

<sup>768</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka...*, s. 107.

<sup>769</sup> F. Longchamps, *Współczesne...*, s. 9–10.

<sup>770</sup> D. Cendrowicz, *Wolność jednostki...*

<sup>771</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 123–124.

<sup>772</sup> A. Łabno, *Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 694.

jednego ze zdarzeń, o których mowa w art. 7 u.p.s., musi jej przysługiwać prawo do pomocy społecznej.

Można powiedzieć, że znalezienie się w kręgu osób fizycznych, którym – zgodnie z art. 5 i art. 5a u.p.s. – przysługuje prawo do pomocy społecznej, o ile umowy międzynarodowe, których stroną jest Polska, nie stanowią inaczej, to pierwszy etap na drodze do stania się beneficjentem świadczenia. Drugi etap wyznacza spełnienie przez osobę lub grupę osób stanowiących rodzinę w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.p.s. przesłanek warunkujących możliwość stania się beneficjentem określonego świadczenia oraz niewystąpienie przesłanek negatywnych, przy czym należy mieć na względzie to, że niektóre ze świadczeń przyznawane są w ramach uznania administracyjnego.

Koncentrując w tej części pracy uwagę na przesłankach pozytywnych, których spełnienie jest niezbędnym warunkiem możliwości ubiegania się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, należy zauważyć, że w ich zakresie ustawodawca wymaga spełnienia dwóch warunków. Pierwszy z nich wiąże się z wystąpieniem jednego z ryzyk socjalnych, o których mowa w art. 7 u.p.s. Drugi warunek wiąże się natomiast ze spełnieniem kryterium dochodowego<sup>773</sup>, które odnosi się jednak tylko do świadczeń pieniężnych.

Jeśli chodzi o ryzyka socjalne z art. 7 u.p.s., to stanowią one określone zdarzenia natury prawnej lub faktycznej, które ustawodawca uznał za doniosłe na tyle, że wywierają one wpływ na przysługiwanie prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>774</sup>. W u.p.s. brak definicji legalnej ryzyka socjalnego, wobec czego jego definiowaniem zajmują się przede wszystkim przedstawiciele literatury przedmiotu<sup>775</sup>. I tak, zdaniem J. Jończyka, pojęcie ryzyka socjalnego należy odnosić przede wszystkim do podmiotu potrzebującego pomocy, ponieważ ma ono niewiele wspólnego z funkcją pomocy społecznej, z organizacją społeczeństwa, a nawet z postawą człowieka starającego się o udzielenie mu pomocy. Zdaniem przytaczanego Autora, ryzyka socjalne odnoszone są do realizacyjnej fazy stosunku pomocy społecznej<sup>776</sup>. W. Maciejko określa ryzyka socjalne jako zdarzenia społeczne, rodzinne, prawne i naturalne, których następstwa stanowią wynik niepomyślnego dla jednostki lub rodziny układu zdarzeń, uzasadniającego przyjęcie im z pomocą<sup>777</sup>. Z kolei I. Sierpowska zauważa, że ryzyka te łączą się z wystąpieniem u jednostki lub rodziny trudnej sytuacji życiowej, której nie są one w stanie przezwyciężyć przy wykorzystaniu własnych uprawnień, możliwości i zasobów<sup>778</sup>.

---

<sup>773</sup> A. Miruć, *Wielość dysfunkcji...*, s. 99.

<sup>774</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 77.

<sup>775</sup> Szerzej: M. Lewandowicz-Machnikowska, *op. cit., passim*.

<sup>776</sup> J. Jończyk, *Prawo...*, s. 325.

<sup>777</sup> W. Maciejko, *Instytucje...*, s. 122–123.

<sup>778</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 122.

Artykuł 7 u.p.s. formułuje otwarty katalog ryzyk socjalnych, o czym stanowi użyty w tym artykule zwrot, że „pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności” z powodów w nim wymienionych. Za przyjęciem otwartego katalogu ryzyk socjalnych przemawia to, że nie można przewidzieć za pomocą zamkniętego katalogu wszystkich sytuacji, które mogą spotkać jednostkę i spowodować konieczność przyjęcia jej z pomocą w formie świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Niemożliwością „jest objęcie prawną regulacją wszystkich przyczyn trudnych sytuacji życiowych”<sup>779</sup>, których jest tak wiele, jak wiele jest źródeł ludzkich nieszczęść<sup>780</sup>. Powoduje to również, że katalog ryzyk z art. 7 u.p.s. zawiera wiele zwrotów niedookreślonych. Ma to umożliwiać elastyczne stosowanie przepisów, co pozwala na przyjęcie w stosunku do wielu osób, że właśnie w ich konkretnym przypadku zaszła sytuacja uzasadniająca przyjęcie im z pomocą. Zarazem jednak ta niedookreśloność utrudnia interpretację przepisów prawa<sup>781</sup> i może prowadzić do sytuacji, w których administracyjnoprawna sfera uprawnień jednostki (rodziny) kształtowana jest przez zasadę uznaniowości<sup>782</sup>.

Pierwszym z ryzyk z art. 7 u.p.s. jest ubóstwo. Jak zauważa J. Blicharz, „współczesna nauka ujawnia wielość definicji ubóstwa”<sup>783</sup>. Ubóstwo najogólniej można jednak zdefiniować jako „niemożliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych człowieka, [...] [jako stan – D.C.], w którym standard życia spada poniżej społecznie akceptowanego minimum”<sup>784</sup> i „w którym rzeczywiste środki oraz możliwości zainteresowanych uzyskaniem pomocy w rażący sposób odbiegają od przeciętnego sposobu zaspokajania potrzeb bytowych, środowiskowych i kulturalnych”<sup>785</sup>. Także u.p.s. nie wprowadza definicji legalnej tego stanu<sup>786</sup>. Warto jednak zauważyć, że pojęcie osoby ubogiej pojawia się w preambule do ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która stanowi, że „konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należnego im wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji”<sup>787</sup>.

W pomocy społecznej na potrzeby dokonania obiektywnej oceny, czy stan ubóstwa zaistniał, decydujące znaczenie ma zastany u osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc

<sup>779</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>780</sup> *Ibidem*.

<sup>781</sup> C. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Praktyczny komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Poznań 1993, s. 39.

<sup>782</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 362.

<sup>783</sup> J. Blicharz, *Kilka kwestii na temat ubóstwa wśród kobiet w Polsce*, [w:] *Ubóstwo w Polsce...*, s. 42.

<sup>784</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 80.

<sup>785</sup> W. Maciejko, *Instytucje...*, s. 125.

<sup>786</sup> M. Gielda, *Prekarność a ubóstwo*, [w:] *Ubóstwo w Polsce...*, s. 14.

<sup>787</sup> *Ibidem*.



stan faktyczny<sup>788</sup>. W celu weryfikacji stanu ubóstwa organy pomocy społecznej posługują się miernikami w postaci kryteriów dochodowych<sup>789</sup>, które określane są w rozporządzeniu wykonawczym wydawanym na podstawie art. 9 ust. 8 u.p.s. Mierniki te określane są co trzy lata w oparciu o wyniki badania prognozy interwencji socjalnej<sup>790</sup>, który ustalany jest „na podstawie badania przeprowadzonego metodą ekspercko-empiryczną z uwzględnieniem: 1) zawartości koszyka dóbr i usług zapewniających zaspokojenie potrzeb egzystencjalnie niezbędnych oraz 2) wysokości cen towarów i usług, o których mowa w pkt 1, dla określonego typu gospodarstwa domowego w wyznaczonym okresie”<sup>791</sup>.

Wciąż wiele sporów powstaje na tle określenia przyczyn, które legły u podstaw znalezienia się w stanie ubóstwa<sup>792</sup>. Są one bowiem tak różne, jak osoby, które się w nim znalazły. Dla ustalania prawa do pomocy społecznej ważne jest jednak to, że nie istnieje żadna podstawa prawna, która upoważniałaby organ administracji publicznej do analizowania powodów, które przyczyniły się do znalezienia się przez jednostkę lub rodzinę w ubóstwie. „Przyczyny, z powodu których doszło do ubóstwa, nie mają żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia wniosku o przyznanie [...] [świadczenia z zakresu pomocy społecznej – D.C.]. Żaden przepis ustawy [o pomocy społecznej – D.C.] nie uzależnia bowiem możliwości przyznania świadczenia od przyczyn ubóstwa. Wystarczające jest potwierdzenie istnienia takiego stanu w środowisku”<sup>793</sup>. Przyjęcie takiego stanowiska koresponduje ze współczesnym pojmowaniem ubóstwa, jako stanu niezawinionego przez jednostkę. Z tym jednak zastrzeżeniem, że postawa osoby ubiegającej się o przyznanie jej świadczenia może mieć wpływ na przyznanie jej lub odmowę jego przyznania<sup>794</sup>.

Spełnienie przesłanki w postaci ubóstwa nie stanowi jednak samodzielnej podstawy do udzielenia na rzecz osoby lub rodziny świadczenia. Żaden z przepisów u.p.s. nie stanowi bowiem o tym, że przyznanie świadczenia uzależnione jest wyłącznie od wystąpienia ubóstwa. Do uzyskania pomocy konieczne jest jeszcze, aby zaistniały inne ryzyka z art. 7 u.p.s.<sup>795</sup>, a więc m.in. sieroctwo będące stanem, w którym dziecko pozbawione jest z przyczyn naturalnych jednego lub obojga rodziców<sup>796</sup>, bezdomność, która od początków ewolucji opiekuńczej funkcji państwa stanowiła jedną z przesłanek powodujących

---

<sup>788</sup> W. Maciejko, *Instytucje...*, s. 125.

<sup>789</sup> *Ibidem*, s. 126.

<sup>790</sup> Szerzej: rozporządzenie MPS z 7 października 2005 r. w sprawie prognozy interwencji socjalnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1762).

<sup>791</sup> *Ibidem*.

<sup>792</sup> J. Blicharz, *Kilka kwestii...*, s. 42.

<sup>793</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 23 maja 2013 r., II SA/OI 321/13, CBOSA.

<sup>794</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 81.

<sup>795</sup> *Ibidem*.

<sup>796</sup> Zob.: M. Gąsiorek, *op. cit.*, s. 36.



konieczność udzielenia pomocy na rzecz osób (rodzin) nią dotkniętych<sup>797</sup> czy bezrobocie, które może przyczyniać się do powstawania innych obszarów biedy<sup>798</sup>.

Dalszymi ryzykami socjalnymi, które powinny wystąpić obok ubóstwa, są niepełnosprawność oraz ciężka i długotrwała choroba<sup>799</sup>. Co się tyczy przesłanki w postaci niepełnosprawności, to jest ona utożsamiana z określoną cechą osób korzystających ze statusu osoby niepełnosprawnej na podstawie przepisów ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>800</sup>. W celu ustalenia spełnienia przesłanki w postaci długotrwałej choroby pomocna okazuje się regulacja art. 53 § 1 k.p.<sup>801</sup> Natomiast dla określenia stanu długotrwałej choroby kluczowe okazuje się to, czy na skutek choroby zagrożone zostaje życie danej osoby, jak również to, czy podczas jej przebiegu zaistnieją sytuacje, które przyczynią się do jej skomplikowania<sup>802</sup>.

Ze społecznego punktu widzenia ważnymi ryzykami z art. 7 u.p.s. pozostają przemoc w rodzinie, alkoholizm i narkomania. Zwłaszcza przesłanka w postaci przemocy w rodzinie stanowi poważny problem społeczny. Przemoc może bowiem występować w każdej rodzinie, bez względu na posiadany przez nią status materialny<sup>803</sup>. I choć do głównych zadań pomocy społecznej nie należy przewyciężanie przemocy w rodzinie<sup>804</sup>, jednak jej zaistnienie powoduje, że zasadne staje się udzielenie określonych świadczeń normowanych przepisami u.p.s. Mowa tutaj zwłaszcza o świadczeniu w formie interwencji kryzysowej. Również w odniesieniu do przesłanek w postaci alkoholizmu i narkomanii podkreślenia wymaga, że przeciwdziałanie tym zjawiskom nie stanowi zadania ani celu pomocy społecznej. Cele te realizują bowiem ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>805</sup> oraz z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>806</sup>. Jednak już samo dostrzeżenie tego problemu przez ustawodawcę świadczy o roli, jaką odgrywają one dla konieczności korzystania z pomocy społecznej.

<sup>797</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 116.

<sup>798</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 82.

<sup>799</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>800</sup> W. Maciejko, *Instytucje...*, s. 130.

<sup>801</sup> M. Gąsiorek, *op. cit.*, s. 44.

<sup>802</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 120.

<sup>803</sup> K. Właźlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 41.

<sup>804</sup> S. Spurek, *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 104.

<sup>805</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 487).

<sup>806</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 783).

Kolejnymi ryzykami socjalnymi z art. 7 u.p.s., o których należy wspomnieć, są potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności<sup>807</sup>. Przesłanki te często łączą się z występowaniem sieroctwa oraz z bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego<sup>808</sup>. Równie ważnymi ryzykami z art. 7 u.p.s. pozostają: 1) trudności, jakie mogą występować w procesie w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, oraz trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, jak również 2) potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi. Co się tyczy pierwszej przesłanki, odnosi się ona jedynie do cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą i obejmuje szerszy zakres świadczeń niż przysługujący cudzoziemcom, którzy mają miejsce zamieszkania, i przebywającym w Polsce na podstawie zgody na pobyt tolerowany<sup>809</sup>. Natomiast druga przesłanka dotyczy osób będących ofiarami handlu ludźmi<sup>810</sup>.

Kolejne ryzyko z art. 7 u.p.s., wymagające omówienia, stanowią trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego. Ryzyko to, zdaniem S. Niteckiego, stanowi uzupełnienie ochrony postpenitencjarnej, o której mowa w ustawie z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy<sup>811</sup> oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej<sup>812</sup>. Ryzyko to nie znajduje jednak zastosowania wobec każdej osoby opuszczającej zakład karny, a jedynie w stosunku do tych osób, które wykazują trudności w przystosowaniu się do życia po wyjściu na wolność. Swoją treścią obrazuje ono złożoność działań, jakie mogą być podejmowane na rzecz omawianej kategorii osób, począwszy od działań prowadzonych w ramach pracy socjalnej, po udzielenie różnych form wsparcia w postaci świadczeń pieniężnych oraz tak podstawowych form pomocy jak dostarczenie ubrania czy udzielenie schronienia<sup>813</sup>.

Zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa oraz klęska żywiołowa lub ekologiczna to kolejne ryzyka z art. 7 u.p.s.<sup>814</sup> Udzielenie pomocy społecznej w przypadku zaistnienia

<sup>807</sup> Za rodzinę wielodzietną według art. 3 pkt 16a u.s.r. uważa się rodziny wychowujące troje i więcej dzieci.

<sup>808</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 83.

<sup>809</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>810</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 121.

<sup>811</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.).

<sup>812</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1544).

<sup>813</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 124–125.

<sup>814</sup> NSA w wyroku z 20 lipca 2007 r., I OSK 804/11, CBOSA, wskazał, że „Rozmiary strat ponoszonych na skutek klęsk żywiołowych lub ekologicznych mogą być bowiem nieraz tak dotkliwe i osiągać tak znaczne rozmiary, że nawet osoby posiadające wyższe dochody, czy też pewne oszczędności, nie będą w stanie we własnym zakresie przezwyciężyć zaistniałej sytuacji życiowej. W takim zatem przypadku jak najbardziej celowym wydaje się udzielenie osobom tym niezbędnego wsparcia, które wprawdzie nie rozwiąże w całości ich problematycznej sytuacji, ale będzie stanowiło wymierną pomoc”. Por. wyrok NSA z 2 sierpnia 2011 r., I OSK 886/11, CBOSA.

tych przyczyn posiada silne uzasadnienie społeczne<sup>815</sup>. Wszak zdarzenia losowe, sytuacje kryzysowe oraz klęski żywiołowe lub ekologiczne zachodzą „niezależnie od woli człowieka, powodując stany zagrożenia i uszczerbki na życiu, zdrowiu i mieniu”<sup>816</sup>. Mogą dotknąć każdego i wówczas stanowią ogromne źródło ludzkiego nieszczęścia. Dla określenia pojęć sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna konieczne staje się odwołanie do przepisów znajdujących się poza u.p.s. Ustawowo zostały zdefiniowane pojęcia klęski żywiołowej i ekologicznej. Klęska żywiołowa oznacza katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach<sup>817</sup>. Klęska ekologiczna to natomiast zdarzenie niebędące klęską żywiołową, wywołujące znaczne zniszczenia środowiska i stwarzające powszechne niebezpieczeństwo. Pojęcie klęski żywiołowej pokrywa się jednak również z pojęciem zdarzenia losowego, za które w orzecznictwie uznaje się m.in. powódź i to nawet wówczas, gdy jej rozmiar kwalifikuje ją do uznania za klęskę żywiołową<sup>818</sup>.

Poza wymienionymi w art. 7 u.p.s. ryzykami, które uzasadniają udzielenie pomocy społecznej, osobnego rozważenia wymaga przesłanka w postaci kryterium dochodowego<sup>819</sup>. Konieczność spełnienia kryterium dochodowego nie jest wymagana, gdy chodzi o świadczenia w postaci pracy socjalnej, poradnictwa, interwencji kryzysowej oraz zasiłków celowych na zaspokojenie potrzeb powstałych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej<sup>820</sup>.

Pojęcie kryterium dochodowego pojawia się w art. 8 ust. 1 u.p.s.<sup>821</sup> Dalsze rozważania poświęcone tej przesłance wymagają jednak wyjaśnienia łączącego się z nią pojęcia dochodu. Pod pojęciem dochodu kryje się bowiem wiele pojęć oraz przepisów, które w mniejszym bądź większym stopniu wiążą się z problematyką dochodu obliczanego na potrzeby ustalania prawa do określonych świadczeń z u.p.s.<sup>822</sup> Dość często przyjmuje się, że dochód świadczy o majątności człowieka i o jego możliwościach radzenia sobie z potrzebami społecznymi i spełnianiem ról społecznych. Przyjęcie takiego rozumienia dochodu nie może jednak prowadzić do przyjęcia stanowiska, że to, czy mamy do czynienia

<sup>815</sup> K. Stopka, *Pomoc dla powodziń*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5, s. 71.

<sup>816</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 87.

<sup>817</sup> Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 333 ze zm.).

<sup>818</sup> Uchwała NSA z 19 stycznia 1998 r., OPK 39/97, ONSA 1998, Nr 2, poz. 47.

<sup>819</sup> Cyt. za: S. Nitecki, *Prawo...*, s. 153.

<sup>820</sup> A. Miruć, *Wielość dysfunkcji...*, s. 101.

<sup>821</sup> Obecnie wysokość kryterium dochodowego dla celów ustalania uprawnień do świadczeń z zakresu pomocy społecznej określają przepisy rozporządzenia RM z 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1058).

<sup>822</sup> A. Lisowski, *Obliczanie dochodu w pomocy społecznej*, „Doradca w Pomocy Społecznej” nr 23, kwiecień 2015, s. 10.

z ubóstwem nadaje się do identyfikacji jedynie przez uzyskiwane przez jednostkę (rodzinę) dochody<sup>823</sup>.

W myśl art. 8 ust. 3 u.p.s., „za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o ściśle określone należności”<sup>824</sup>. Zgodnie z wyrokiem WSA w Bydgoszczy z 11 października 2007 r., II SA/Bd 391/07, z powołanego przepisu wynika w sposób jednoznaczny, że pod pojęciem dochodu należy rozumieć sumę faktycznie uzyskanych miesięcznych przychodów<sup>825</sup>, przy czym u.p.s. w art. 6 pkt 2, 3 i 4 wymienia trzy rodzaje dochodów: dochód dziecka, dochód na osobę w rodzinie oraz dochód rodziny. Przytoczone odmiany kryterium dochodowego należy rozpatrywać z definicjami ich części składowych, a więc z definicją dochodu z art. 8 ust. 3–13 u.p.s., definicją dochodu w rodzinie z art. 6 pkt 4 u.p.s., definicją dochodu na osobę w rodzinie z art. 6 pkt 3 u.p.s., a także definicją dochodu dziecka, będącego członkiem rodziny, o której mowa w art. 6 pkt 2 u.p.s.<sup>826</sup>

Do dochodu ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 3 u.p.s. nie wlicza się: 1) jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego, 2) zasiłku celowego, 3) pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty, 4) wartości świadczenia w naturze, 5) świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych, 6) świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej, o których mowa w ustawie z 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych<sup>827</sup>, 7) dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego, 8) świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>828</sup>, oraz dodatku wychowawczego, o którym mowa w ustawie z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>829</sup>, 9) świadczenia pieniężnego, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka<sup>830</sup>. Stanowi o tym art. 8 ust. 4 u.p.s.<sup>831</sup>

<sup>823</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 80.

<sup>824</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 października 2007 r., II SA/Bd 391/07, CBOSA.

<sup>825</sup> *Ibidem*.

<sup>826</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 83.

<sup>827</sup> Ustawa z 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 693 ze zm.).

<sup>828</sup> Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.).

<sup>829</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 697).

<sup>830</sup> Ustawa z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2014 r., poz. 1187 ze zm.).

<sup>831</sup> Jak zauważył WSA w Łodzi w wyroku z 13 sierpnia 2015 r., II SA/Łd 491/15, CBOSA, „pod pojęciem dochodu rozumieć należy wszelkie dochody bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, z wyłączeniem

Szczególne zasady obliczania dochodu ustalonego na ogólnych zasadach, wynikających z art. 8 ust. 3 u.p.s., zostały wprowadzone przez ustawodawcę w stosunku do osób prowadzących działalność gospodarczą, którymi są: 1) osoby opodatkowane na zasadach określonych w ustawie z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>832</sup>, 2) osoby opodatkowane za zasadach określonych w ustawie z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>833</sup>. W stosunku do pierwszej grupy osób za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu, składanym przez osobę pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Natomiast w stosunku do drugiej grupy osób wysokość dochodu ustalana jest na podstawie zaświadczenia wydanego przez naczelnika urzędu skarbowego oraz zeznania podatkowego złożonego za poprzedni rok kalendarzowy, przy czym jeśli osoba nie prowadziła działalności, wówczas za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną przez nią w oświadczeniu składanym pod rygorem odpowiedzialności karnej. Szczególne zasady ustalania dochodu dotyczą również osób, które legitymują się posiadaniem ziemi. Stanowi o tym art. 8 ust. 9 u.p.s., zgodnie z którym z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 288 zł<sup>834</sup>, o której to kwocie mowa w § 1 pkt 3 rozporządzenia z 29 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Określenie wysokości kryterium dochodowego pozwalającego na skuteczne ubieganie się o świadczenia jest zadaniem i trudnym i ważnym. Kryterium to wpływa bowiem na ustalenie kręgu osób i rodzin mogących w sposób skuteczny ubiegać się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej<sup>835</sup>. Przyjmuje się więc, że powinno ono nie tylko uwzględniać możliwości finansowe państwa, ale również, że powinno ono działać w sposób motywujący na osoby (rodziny) do podejmowania przez nie działań na rzecz przezwyciężania

---

odliczeń i pomniejszych enumeratywnie w przepisach wymienionych (art. 8 ust. 3 i 4 u.p.s.) oraz że wskazane w ustawie [o pomocy społecznej – D.C.] wyjątki nie przewidują wyłączeń jakiejkolwiek grupy przychodów z tego tylko tytułu, że nie podlegają one opodatkowaniu”. Zob. także: wyrok NSA z 9 czerwca 2010 r., I OSK 322/10, CBOSA; wyrok NSA z 18 marca 2009 r., I OSK 1461/08; wyrok WSA w Bydgoszczy z 26 stycznia 2010 r., II SA/Bd 1049/09, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 24 lipca 2008 r., I SA/Wa 158/08, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 23 stycznia 2008 r., II SA/Gd 763/07, CBOSA. Por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 stycznia 2015 r., IV SA/Po 1004/14, CBOSA, zgodnie z którym „Wypłata beneficjentowi pomocy społecznej odszkodowania z tytułu doznanego przez niego uszczerbku majątkowego winna być zatem uznana za pozostającą bez wpływu na wielkość dochodu, o jakim mowa w art. 8 ust. 3 u.p.s., od którego zależy prawo do świadczeń z pomocy społecznej”.

<sup>832</sup> Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2180 ze zm.).

<sup>833</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2032 ze zm.).

<sup>834</sup> A. Lisowski, *op. cit.*, s. 12–13.

<sup>835</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 154.

trudnych sytuacji życiowych<sup>836</sup>. Ustalenie zbyt niskiego kryterium dochodowego mogłoby skutkować bierną postawą jednostki (rodziny) w rozwiązywaniu określonych sytuacji życiowych<sup>837</sup>, a to kłóciłoby się już z podstawową zasadą pomocy społecznej, jaką jest pomocniczość. U.p.s. nie dopuszcza bowiem możliwości wykorzystywania środków społecznych przez osoby, które, mając możliwość zaspokojenia potrzeb życiowych z własnych środków, nie czynią tego z własnej woli i wyboru<sup>838</sup>. To, „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno jej wydzierać na rzecz społeczeństwa”<sup>839</sup>.

Reasumując poczynione w niniejszym fragmencie pracy rozważania nad przesłankami warunkującymi uzyskanie statusu adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, podkreślić należy, że ustawodawca przywiązuje do nich dużą wagę. Osoba lub rodzina, spełniająca warunek w postaci posiadania prawa do pomocy społecznej, muszą spełnić również warunek w postaci wystąpienia trudnej sytuacji życiowej oraz gdy ubiegają się o świadczenia pieniężne w postaci kryterium dochodowego. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wynika stąd, że pomoc społeczna pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do starań podejmowanych przez osoby i rodziny w celu zapewnienia warunków pozwalających na życie w warunkach odpowiadających godności człowieka i pozwalających na przetrwanie. Stąd konieczność przyjęcia określonych kryteriów, które warunkują możliwość skutecznego ubiegania się o świadczenia. W stosunku do katalogu ryzyk z art. 7 u.p.s. należy ocenić pozytywnie zarówno „otwartość” tego katalogu na sytuacje w nim niewymienione, których wystąpienie również może uzasadniać udzielenie pomocy, jak i wymienienie w nim przesłanek, które obiektywnie stanowią poważne problemy społeczne, mogące prowadzić nie tylko do ubóstwa i powiększania się obszarów biedy, lecz także do innych form wykluczenia społecznego. Odnosząc się natomiast do kryterium dochodowego, należy uznać zasadność jego występowania, muszą bowiem występować obiektywne mierniki służące ustalaniu uprawnień do świadczeń z u.p.s. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których mimo przekroczenia kryterium dochodowego osoba lub rodzina znajdują się w sytuacji niewątpliwie uzasadniającej przyznanie im pomocy. Warto przy tym zauważyć, że do tego rodzaju sytuacji odniósł się ustawodawca w u.ś.r. Przyjął on mianowicie w art. 5 ust. 3a u.ś.r.<sup>840</sup>, że „w przypadku przekroczenia kwoty uprawniającej daną rodzinę do zasiłku rodzinnego, o której mowa w ust. 3, zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego przysługują w wysokości różnicy między łączną

---

<sup>836</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 92.

<sup>837</sup> Zob. wyrok NSA z 3 października 1996 r., I SA 303/98, CBOSA.

<sup>838</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1176/09, CBOSA.

<sup>839</sup> J. Jończyk, *Prawo...*, s. 325.

<sup>840</sup> Zasada ta została wprowadzona do u.ś.r. na mocy art. 1 ustawy z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 995).



kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, o której mowa w ust. 3, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny<sup>841</sup>.

### 3.5. Przesłanki wyłączające lub zawieszające posiadanie przez adresata świadczeń prawa do pomocy społecznej

U.p.s. w art. 13 reguluje również sytuacje, których wystąpienie powoduje, że prawo do pomocy społecznej nie przysługuje lub ulega zawieszeniu<sup>842</sup>. Są to przesłanki negatywne<sup>843</sup>, powodujące ujemnie oceniane konsekwencje wobec osób, u których zaistniały. Do przesłanek tych należy odbywanie kary pozbawienia wolności oraz tymczasowe aresztowanie<sup>844</sup>. Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.p.s., osobie odbywającej karę pozbawienia wolności nie przysługuje prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, przy czym ograniczenia tego nie stosuje się do osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru technicznego<sup>845</sup>. W stosunku do osób tymczasowo aresztowanych zawiesza się natomiast prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a za okres tymczasowego aresztowania nie udziela się świadczeń. Z powołanej regulacji wyraźnie wynika, że tylko osobom pozbawionym wolności nie przysługuje prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>846</sup> i tylko takie osoby tracą prawo do wszystkich świadczeń pomocowych<sup>847</sup> i nie nabywają uprawnień do nich w czasie przebywania w zakładzie karnym<sup>848</sup>.

W ocenie ustawodawcy fakt wykluczenia osób odbywających karę pozbawienia wolności<sup>849</sup> z kręgu osób, którym przysługuje prawo do pomocy społecznej stanowi następstwo dopuszczenia się czynu karalnego, stwierdzonego prawomocnym wyrokiem sądu skazującym na karę pozbawienia wolności oraz jej wykonywanie, uniemożliwia korzystanie z pomocy społecznej<sup>850</sup>. Zgodnie z art. 109 k.k.w., do praw osoby skazanej przebywającej w zakładzie karnym lub w areszcie śledczym przysługuje prawo do otrzymywania

<sup>841</sup> Art. 5 ust. 3a u.ś.r.

<sup>842</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 120.

<sup>843</sup> E. Frankiewicz, J. Wyporska, *Prawo osób pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych do świadczeń pomocy społecznej*, „Casus” 2003, nr 27, s. 37 i n.

<sup>844</sup> *Ibidem*.

<sup>845</sup> Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.p.s.

<sup>846</sup> Art. 13 ust. 1 u.p.s. w zw. z art. 13 ust. 3 u.p.s.

<sup>847</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 marca 2012 r., II SA/Rz 1239/11, CBOSA.

<sup>848</sup> Wyrok NSA z 2 grudnia 2011 r., I OSK 1313/11, CBOSA.

<sup>849</sup> Za osoby pozbawione wolności nie uznaje się osób z zaburzeniami psychicznymi, jak również osób skierowanych do zakładów opieki zdrowotnej celem przeprowadzenia leczenia. Ograniczenie w zakresie przysługiwania prawa do świadczeń w stosunku do osób pozbawionych wolności nie obejmuje członków rodziny takiej osoby. Wyrok WSA w Gdańsku z 20 lutego 2014 r., III SA/Gd 1039/13, CBOSA; S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 193.

<sup>850</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 118–119.



trzy razy dziennie napojów i posiłków o odpowiedniej wartości odżywczej, w tym co najmniej do jednego gorącego posiłku, z uwzględnieniem rodzaju wykonywanej pracy i wieku skazanego, a w miarę możliwości także wymogów religijnych i kulturowych. Oprócz tego skazany, którego stan zdrowia tego wymaga, otrzymuje wyżywienie według wskazań lekarza<sup>851</sup>. Osoby pozbawione wolności osadza się w celi mieszkalnej wieloosobowej lub jednoosobowej. Regułą, od której możliwe jest wprowadzenie wyjątków na czas określony, jest wyznaczony standard powierzchni w celi mieszkalnej przypadającej na skazanego. Zgodnie z art. 110 § 2 k.k.w., powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Skazany otrzymuje również do użytku, odpowiednią do pory roku, odzież, bieliznę oraz obuwie, o ile nie korzysta z własnych. Skazanemu zapewnia się warunki niezbędne do utrzymania higieny osobistej, w szczególności otrzymuje on z zakładu karnego pościel oraz inne środki do utrzymania higieny i czystości w celi. Toteż pozbawienie osób odbywających karę pozbawienia wolności prawa do pomocy społecznej zostało podyktowane tym, że wskazanej grupie osób zapewnia się utrzymanie ze środków publicznych<sup>852</sup>.

Rozważenia wymaga jeszcze sytuacja prawna osób tymczasowo aresztowanych. Przesłanka w postaci tymczasowego aresztowania wywołuje bowiem odmienne skutki, aniżeli sytuacja odbywania kary pozbawienia wolności<sup>853</sup>. Zgodnie z art. 13 ust. 3 u.p.s., osobom tymczasowo aresztowanym zawieszają się prawo do świadczeń, natomiast nie odbiera się im prawa do pomocy społecznej<sup>854</sup>, jak występuje to w przypadku osób odbywających karę pozbawienia wolności. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, tymczasowe aresztowanie, jako środek zbliżony do kary pozbawienia wolności, znajduje inne podstawy prawne do jego zastosowania<sup>855</sup> niż kara pozbawienia wolności. Po drugie, zastosowanie w stosunku do określonej osoby tymczasowego aresztowania nie przesądza jeszcze o jej winie, jak występuje to w stosunku do osób odbywających karę pozbawienia wolności, których wina została orzeczona.

W okresie trwania tymczasowego aresztowania nie pozbawia się więc osoby prawa do świadczenia. W okresie tym świadczenie nie jest po prostu realizowane na rzecz osoby tymczasowo aresztowanej<sup>856</sup>, a organ administracji publicznej jest zobowiązany do zawieszenia w stosunku do osoby tymczasowo aresztowanej prawa do pobieranych

---

<sup>851</sup> Zob. art. 109–111 k.k.w.

<sup>852</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 121.

<sup>853</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 118.

<sup>854</sup> Art. 13 ust. 2 u.p.s.

<sup>855</sup> K.T. Boratyńska, *Środki przymusu*, [w:] *Postępowanie karne*, K. Boratyńska, Ł. Chojniak, W. Jasiński, Warszawa 2013, s. 206.

<sup>856</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 195. Zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 lutego 2008 r., II SA/Go 826/07, CBOSA.

świadczeń<sup>857</sup>. Dotyczy to jednak tylko takich sytuacji, w których określona osoba nabyła już prawo do świadczenia. Natomiast w sytuacji, w której osoba tymczasowo aresztowana złoży wniosek o przyznanie jej świadczenia, zadaniem organu jest jego rozpatrzenie<sup>858</sup>. Jeżeli jednak tymczasowe aresztowanie nastąpiło w trakcie trwania postępowania o przyznanie świadczenia, wówczas okoliczność ta traktowana jest jako kwestia prejudycjalna, która może zostać potraktowana jako przeszkoda procesowa skutkująca zawieszeniem postępowania<sup>859</sup>. Tymczasowe aresztowanie nie wyklucza prawnej możliwości ubiegania się przez osobę o świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Jak zauważył bowiem WSA w Rzeszowie w wyroku z 23 lutego 2006 r., II SA/Rz 225/05, z przepisu art. 13 u.p.s. nie można wyinterpretować normy prawnej, będącej podstawą odmowy przyznania świadczeń za okres tymczasowego aresztowania, aczkolwiek tymczasowe aresztowanie ma wpływ na udzielenie, ale rozumiane jako wypłata świadczeń za ten okres<sup>860</sup>.

Określone w art. 13 u.p.s. przesłanki, wyłączające lub zawieszające prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, wynikają głównie z zasady sprawiedliwości społecznej<sup>861</sup>. Stanowią one również następstwo tego, że środki finansowe przeznaczane na pomoc społeczną są niezwykle skromne<sup>862</sup>, wobec czego w stosunku do określonej kategorii osób nastąpiło pozbawienie prawa do pomocy społecznej bądź też zawieszenie prawa do świadczeń. U.p.s. wskazuje, że dostęp do świadczeń z zakresu pomocy społecznej uzyskują tylko te osoby, które w sposób zgodny z prawem podejmują starania o uzyskanie środków utrzymania, ale z różnych powodów nie mogą i nie są w stanie zapobiec powstaniu niepomyślniej sytuacji finansowej rodziny. W ocenie ustawodawcy nie można dążyć do poprawy sytuacji osób, jeśli ich działania mające na celu poprawę sytuacji bytowej mają związek z naruszaniem porządku prawnego<sup>863</sup>. Stworzone zostało domniemanie, zgodnie z którym czyn zagrożony karą pozbawienia wolności popełniany jest w celu łatwego poszerzenia możliwości życiowych danej jednostki<sup>864</sup>. Należy uznać słuszność przyjętego w u.p.s. rozwiązania jako pozostającego w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej.

---

<sup>857</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 30 stycznia 2008 r., II SA/Ke 716/07, CBOSA. Por. wyrok WSA w Warszawie z 12 kwietnia 2007 r., I SA/Wa 2007/06, CBOSA, a także wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2006 r., I SA/Wa 1350/06, CBOSA.

<sup>858</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 367.

<sup>859</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 123.

<sup>860</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z 23 lutego 2006 r., II SA/Rz 225/05, CBOSA.

<sup>861</sup> I. Sierpowska, *Bezpieczeństwo socjalne...*, s. 85.

<sup>862</sup> E. Frankiewicz, J. Wyporska, *op. cit.*, s. 39.

<sup>863</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 118.

<sup>864</sup> *Ibidem*, s. 119.

## Rozdział 4

# **Adresat świadczeń wobec wielości organów administracji publicznej w pomocy społecznej, podmiotów współpracujących z nimi w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej**

### **4.1. Uwagi wprowadzające**

Rozwiązanie przyjętego w niniejszym rozdziale problemu badawczego wymaga dokonania pewnego być może i oczywistego założenia, ale bez którego wyznaczony w tym rozdziale kierunek badań pozostałby pusty i bezwartościowy, stanowiąc jedynie opisową charakterystykę organizacji prawnej pomocy społecznej i innych podmiotów wykonujących zadania z jej zakresu lub też prowadzących działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej. Otóż założenie to koncentruje się na przyjęciu istnienia określonej relacji między jednostką, ściślej jej sytuacją prawną, a organizacją prawną administracji. Chodzi mianowicie o to, aby przyjąć pewną tezę, która znajdzie swoje potwierdzenie w dalszych rozważaniach, bądź też zostanie odrzucona, co też stanowi pewną wartość naukową. Wszak zadaniem nauki jest stawianie pytań i formułowanie hipotez, które dopiero później i przy wykorzystaniu właściwych nauce prawa metod badawczych znajdują swoje potwierdzenie bądź też zostają odrzucone, jako nieznajdujące oparcia w obowiązujących normach prawnych.

Przyjmując tak sformułowany problem badawczy, podkreślić należy, że dość powszechnie przyjmuje się, że prawo ustrojowe nie odgrywa większej roli w kształtowaniu pozycji prawnej jednostki<sup>865</sup>. Nie jest to jednak w pełni uzasadnione stanowisko. Prawo ustrojowe nie jest bowiem stanowione dla samej administracji, ale po to, aby wszelkie podejmowane przez nią względem człowieka działania były uporządkowane i efektywne<sup>866</sup>.

---

<sup>865</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne...*, s. 73.

<sup>866</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 77.

Normy prawa ustrojowego nie odnoszą się tylko do organów, podmiotów i instytucji administracji publicznej, które zorganizowane zostały według zasad określonych w prawie ustrojowym, ich adresatem pozostaje również człowiek<sup>867</sup>. Toteż ustrój administracji pomocy społecznej i łączące się z nim zasady, określające funkcjonowanie jego struktury organizacyjnej, są równie ważne dla odbiorców jej działań, którymi w obszarze regulacji prawnej z zakresu pomocy społecznej są adresaci jej świadczeń<sup>868</sup>. Wszak pomoc społeczna organizowana jest przez rozbudowaną siatkę organów i innych instytucji, które tworzą szeroko rozumianą administrację publiczną<sup>869</sup>. Organizowanie pomocy społecznej przez tę siatkę organów przyjmuje już jednak różne formy<sup>870</sup>.

Podkreślenia wymaga, że w pomocy społecznej oprócz organów administracji publicznej i ich jednostek organizacyjnych, funkcjonują również podmioty, którym organy te zleciły wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej oraz podmioty prywatne, które wykonują działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym oraz w podeszłym wieku. Przytoczone wyliczenie stanowi egemplifikację trendu polegającego na rozbudowie struktury organizacyjnej administracji pomocy społecznej pozostającej w zależności od norm prawnych ją regulujących i od zachodzących w prawie zmian, które dokonywane są z różnym skutkiem. Skonstatować zatem należy, że to wobec tej rozbudowanej siatki organów administracji publicznej oraz podmiotów społecznych i prywatnych, a także wobec ich prawnej organizacji, w tym zasad wyznaczających ich funkcjonowanie, staje adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Regulacja prawna odnosząca się do funkcjonujących w sferze pomocy społecznej organów i podmiotów ma dla jednostki to znaczenie, że w stosunku nie do każdego podmiotu, zachodzącą między nim a jednostką relację prawną, regulują i chronią przepisy prawa administracyjnego.

## 4.2. W kwestii organów administracji publicznej w pomocy społecznej

### 4.2.1. Organy administracji publicznej organizujące pomoc społeczną

Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.p.s., „Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami,

<sup>867</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Pewność sytuacji prawnej jednostki w ustrojowym prawie administracyjnym*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2012, s. 96.

<sup>868</sup> A. Miruć, *Zasady ogólne kpa w procedurze przyznawania pomocy społecznej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010, s. 534.

<sup>869</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 66 i n.

<sup>870</sup> R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 302.

związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi”. Uregulowanie to powoduje, że w pomocy społecznej odróżniać należy organy administracji publicznej od podmiotów wykonujących zadania z omawianej sfery na ich zlecenie i od podmiotów świadczących usługi z zakresu pomocy społecznej nie na zlecenie organów administracji publicznej. W pomocy społecznej znaczenie ma też rozróżnienie między organami administracji publicznej a organami administrującymi, a to dlatego, że w omawianej przestrzeni regulacji prawnej status organów administrujących posiadają odpowiednio upoważnieni do wydawania decyzji administracyjnych kierownicy samorządowych jednostek organizacyjnych, którymi w pomocy społecznej są kierownicy gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz dyrektorzy regionalnych ośrodków polityki społecznej. A zatem wskazać należy, że organem administracji publicznej jest „człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego): 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, 3) działający w granicach przyznanym mu przez prawo kompetencji”<sup>871</sup>, zaś organem administrującym jest każdy podmiot, któremu „prawo przydaje funkcje administrowania, lub któremu stwarza podstawy do przydania administrowania, a przydanie to nastąpiło”<sup>872</sup>.

Jak zauważa R. Michalska-Badziak, dokonanie właściwego rozróżnienia między organami administracji publicznej a organami administrującymi w pomocy społecznej jest ważne, ponieważ tylko organy administracji publicznej posiadają uprawnienie do działania, które przysługuje im na podstawie obowiązujących przepisów prawa<sup>873</sup>. W pomocy społecznej obowiązek wykonywania zadań z jej zakresu spoczywa na organach administracji publicznej<sup>874</sup>, które wykonują je samodzielnie oraz za pomocą powołanych specjalnie w tym celu jednostek organizacyjnych. Podstawowe wyróżnienie organów w pomocy społecznej obejmuje organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Oczywiście nie jest nigdy łatwo dokonać rozgraniczenia właściwości rzeczowej

---

<sup>871</sup> J. Boć, *Pojęcie organu administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 133. Por.: J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 142–145; M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 61–71; E. Ura (red.), *Prawo...*, s. 53–54; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013, s. 230–239.

<sup>872</sup> J. Boć, *Pojęcie organu administrującego*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 135. Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 145–146; R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące – agencje, instytucje, przedsiębiorstwa, spółki prawa publicznego, fundacje, organizacje społeczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 278–290.

<sup>873</sup> R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, s. 271.

<sup>874</sup> J. Boć, *Obywatel jako podmiot praw i obowiązków społecznych*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.)..., s. 459.

między organami administracji rządowej i samorządowej<sup>875</sup>. W pomocy społecznej przyjęto jednak rozwiązanie polegające na tym, że większość zadań z u.p.s. przypisana została do właściwości JST<sup>876</sup>. Nie jest to jednak rozwiązanie nowe, gdyż – jak zauważa I. Lipowicz – „Pozycja samorządu terytorialnego jako podmiotu administracji świadczącej przez lata nie podlegała zakwestionowaniu”<sup>877</sup>. Tak dokonany podział zadań publicznych między organami administracji publicznej koresponduje z zasadą pomocniczości, która wyraża się w tym, że sprawowanie władzy powinno być określone w prawie i musi być wykonywane przez władzę znajdującą się jak najbliżej obywateli<sup>878</sup>. Bezspornie sprzyja on także ułatwieniu bezpośredniego kontaktu osób potrzebujących pomocy z administracją świadcząca.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego, znajdującą się najbliżej zamieszkujących ją społeczności lokalnych i posiadającą najlepsze rozeznanie o najbardziej żywotnych i palących tę społeczność sprawach, jest gmina. Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej są stosunkowo rozbudowane i obejmują zadania własne o charakterze obowiązkowym, zadania własne oraz zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej<sup>879</sup>. Pośród zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym znajduje się m.in. udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, zasiłków celowych, zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, przyznawanie zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego, opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, praca socjalna, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych,

<sup>875</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 131.

<sup>876</sup> M. Węgrzyn-Skarbek, *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2007, nr 3, s. 203.

<sup>877</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 115.

<sup>878</sup> H.E. Hengstenberg, *Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzip*, [w:] *Das Subsidiaritätsprinzip*, A.F. Utz (red.), Heidelberg 1953, s. 41. Za: A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 762.

<sup>879</sup> M. Węgrzyn-Skarbek, *op. cit.*, s. 209.



kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt w nim jego mieszkańca czy też sprawienie pogrzebu. Do zadań własnych gminy należy m.in. przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze. Do zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej należy natomiast m.in. organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną.

Tak określony katalog zadań wykonywanych przez gminy w sferze pomocy społecznej nie ma charakteru stałego i stanowi wyraz tendencji do przekazywania tym najmniejszym wspólnotom samorządowym coraz większej liczby zadań<sup>880</sup>. Katalog tych zadań ewoluuje, powodując jakościowe ich pogłębienie<sup>881</sup>, jak również zmianę charakteru prawnego niektórych z zadań polegających na przyznawaniu i udzielaniu świadczeń, jak miało to np. miejsce w przypadku zasiłku stałego, który zgodnie z art. 27 u.p.s.d. stanowił zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej, a od 1 sierpnia 2008 r. przyznawanie i udzielanie tego zasiłku stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. Innym przykładem tego trendu w regulacji prawnej pomocy społecznej jest zasiłek celowy w formie biletu kredytowanego, którego udzielanie stanowiąc pierwotnie zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej to obecnie obowiązkowe zadanie własne tej jednostki samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do powiatów podkreślić należy, że w pomocy społecznej wykonują one te zadania, z którymi nie byłyby w stanie poradzić sobie gminy ze względu na ograniczone możliwości organizacyjne. Zadania powiatów w omawianej sferze mają bardziej specjalistyczny i uzupełniający charakter w stosunku do zadań przypisanych gminom do wykonywania<sup>882</sup>. Dzielą się one na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej<sup>883</sup>. Katalog zadań własnych obejmuje m.in. opracowywanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa czy też przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny

---

<sup>880</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 302.

<sup>881</sup> D. Cendrowicz, J. Korczak, *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2012, s. 117.

<sup>882</sup> Wyrok NSA z 18 marca 2011 r., I OSK 2004/10, CBOSA. Zob. również wyrok WSA w Krakowie z 11 marca 2010 r., III SA/Kr 1099/09, CBOSA.

<sup>883</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 313.



zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze. W katalogu zadań własnych powiatu znajduje się też pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, a także pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, mającym trudności w integracji ze środowiskiem, prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób, prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej. Powiaty w ramach zadań własnych odpowiedzialne są za szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu oraz za doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu. W rozbudowanym katalogu zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego znajduje się również tworzenie i realizacja programów osłonowych oraz sporządzanie oceny zasobów pomocy społecznej na podstawie analizy lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zadania zlecone powiatowi z zakresu administracji rządowej obejmują z kolei pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w zakresie indywidualnego programu integracji oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne, prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi czy udzielanie cudzoziemcom, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 15 oraz w art. 53a ust. 2 pkt 4 u.c., pomocy w zakresie interwencji kryzysowej.

Jeśli chodzi o katalog zadań samorządu województwa w sferze pomocy społecznej, obejmuje on zadania województwa i zadania zlecone województwu z zakresu administracji rządowej<sup>884</sup>. Zadania samorządu województwa w pomocy społecznej stanowią głównie zadania o charakterze analitycznym i planistycznym, są to również zadania związane z kształceniem kadr pomocy społecznej, tworzeniem i prowadzeniem regionalnych jednostek pomocy społecznej oraz zadania z zakresu sprawozdawczości<sup>885</sup>

<sup>884</sup> A. Jachowicz, *Zarządzanie systemem pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 36.

<sup>885</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 244.

i związane z rozpoznawaniem przyczyn powstawania ubóstwa. Do zadań tych największych JST należy także opracowywanie regionalnego programu pomocy społecznej wspierającego gminy i powiaty z terenu danego województwa w ich działaniach na rzecz ograniczania skali zjawiska ubóstwa<sup>886</sup>. Samorząd województwa nie ma więc bezpośredniej „styczności” z adresatami świadczeń z zakresu pomocy społecznej i nie udziela ani nie przyznaje na ich rzecz zasiłków i pozostałych świadczeń normowanych przepisami u.p.s. Wynika to stąd, że zadania samorządu województwa mają bardziej ogólny i programowy charakter, aniżeli powierzone do wykonywania gminom i powiatom, a ponadto wymusza to zasada pomocniczości pomocy społecznej, która wyraża się w takim rozłożeniu zadań i kompetencji między organami administracji publicznej, aby jednostka mogła poszukiwać pomocy i oparcia u władz publicznych znajdujących się najbliżej jej miejsca zamieszkania.

Te liczne zadania nałożone na JST w sferze pomocy społecznej wykonywane są przez ich ustawowe organy i za pomocą specjalnie do tego utworzonych jednostek organizacyjnych. U.p.s. nie określa jednak wprost, kto w imieniu gminy, powiatu lub województwa samorządowego wykonuje zadania z omawianej sfery. Odpowiedzi na to pytanie należy wobec tego poszukiwać przy uwzględnieniu przepisów ustaw samorządowych. Dopiero łączna ich analiza z przepisami u.p.s. pozwala zauważyć, że w imieniu gminy zadania z zakresu pomocy społecznej wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz rada gminy (rada miejska, rada miasta), w powiecie starosta, zarząd oraz rada powiatu, a w samorządzie województwa marszałek województwa, zarząd województwa oraz sejmik województwa.

Jeśli chodzi o zadania przypisane wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w sferze pomocy społecznej, to zważywszy na regulację art. 30 ust. 2 u.s.g., wójt zobowiązany jest do przygotowywania projektów uchwał rady gminy w zakresie pomocy społecznej, jak również do określania sposobu ich wykonywania. Wójt gospodaruje mieniem komunalnym, w tym wykorzystywanym do realizacji zadań pomocy społecznej, wykonuje budżet, który w części dotyczy także pomocy społecznej, oraz zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych ośrodków pomocy społecznej. Przed wszystkim jednak jest on zobligowany, zgodnie z art. 110 ust. 7 u.p.s., do udzielenia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Według art. 110 ust. 8 u.p.s., upoważnienie, o którym mowa w ust. 7 omawianego artykułu, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. Co się tyczy rady gminy, do jej właściwości w sferze pomocy społecznej należy podejmowanie określonych uchwał w sprawach normowanych przepisami u.p.s.,

---

<sup>886</sup> *Ibidem*, s. 248.

w tym uchwał o utworzeniu, przekształceniu czy likwidacji jednostek organizacyjnych w pomocy społecznej, jak również uchwał będących aktami prawa miejscowego. Rada gminy jest też właściwym organem w zakresie rozpoznania skarg na działalność kierowników gminnych ośrodków pomocy społecznej, kierowników gminnych domów pomocy społecznej oraz pozostałych jednostek organizacyjnych gminy wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej.

Podobnie sytuacja ma się w powiecie. Również organy powiatu posiadają ograniczone kompetencje w sferze zadań normowanych przepisami u.p.s. Zarządy powiatów wykonują tylko zadania polegające na zatrudnianiu kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych oraz nadawaniu tym jednostkom regulaminu (art. 112 ust. 12 u.p.s.)<sup>887</sup>. Rady powiatów opracowują i wdrażają lokalne programy pomocy społecznej oraz wysłuchują sprawozdania kierownika powiatowego centrum pomocy społecznej z rocznej działalności centrum, w drodze uchwały powołują także powiatowe jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej<sup>888</sup>. Starostowie mogą natomiast podejmować decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Również organy samorządu województwa nie dysponują szczególnymi kompetencjami w zakresie pomocy społecznej. Sejmiki województw są uprawnione do ustalania zasad częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej o zasięgu regionalnym<sup>889</sup>. Mają też obowiązek uchwalania wojewódzkiej strategii rozwoju, której częścią integralną jest strategia rozwoju polityki społecznej. Uchwalają budżet i przyjmują programy z zakresu pomocy społecznej<sup>890</sup>. Zarządy województw nie mają żadnych własnych uprawnień w sferze pomocy społecznej i jedynie w ramach posiadanych kompetencji ogólnych przygotowują zarówno projekty uchwał sejmiku z zakresu pomocy społecznej, jak i przygotowują i wykonują budżet województwa<sup>891</sup>. Marszałek województwa dysponuje z kolei uprawnieniami związanymi z kierowaniem do regionalnych domów pomocy społecznej, ustalaniem wysokości opłat za pobyt w nich, ogłaszaniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym kosztów utrzymania mieszkańca w regionalnym domu pomocy społecznej<sup>892</sup> oraz sprawowaniem nadzoru nad wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi w sferze pomocy społecznej<sup>893</sup>.

---

<sup>887</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 833.

<sup>888</sup> *Ibidem*, s. 832–833.

<sup>889</sup> *Ibidem*, s. 243.

<sup>890</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 323.

<sup>891</sup> *Ibidem*.

<sup>892</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 243–244.

<sup>893</sup> Art. 113 ust. 3 u.p.s.

Wszystkie JST wykonują nałożone na nie zadania w zakresie pomocy społecznej za pomocą aparatu pomocniczego<sup>894</sup>. Regulacja normująca budowę i organizację aparatu pomocniczego organów JST z zakresu pomocy społecznej znajduje się w rozdziale pierwszym działu III u.p.s. „Struktura organizacyjna pomocy społecznej” (art. 110–115 u.p.s.). W gminach aparat taki stanowią gminne (miejskie) ośrodki pomocy społecznej<sup>895</sup>, które są pierwszym i zasadniczym miejscem, do którego udają się osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej<sup>896</sup>, jako że zajmują się ustalaniem prawa do świadczeń, realizacją zadań polegających na analizie zjawisk wywołujących zapotrzebowanie na świadczenia z zakresu pomocy społecznej oraz koordynacją gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych<sup>897</sup>. W ramach struktury organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej może zostać wyodrębniony zespół realizujący jego zadania w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej. Odpowiednikami gminnych ośrodków pomocy społecznej w powiatach są powiatowe centra pomocy rodzinie<sup>898</sup> (w miastach na prawach powiatu noszą nazwę miejskich ośrodków pomocy społecznej<sup>899</sup>), do których zakresu działania należy m.in. wspieranie starosty w nadzorowaniu jednostek specjalistycznego poradnictwa oraz ośrodków wsparcia, koordynacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, czy prowadzenie postępowań administracyjnych z zakresu pomocy społecznej. Powiatowe centrum pomocy rodzinie może zostać połączone z ośrodkiem interwencji kryzysowej. W województwach samorządowych funkcjonują natomiast regionalne ośrodki polityki społecznej<sup>900</sup>.

Pracami ośrodka pomocy społecznej, powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz regionalnego ośrodka polityki społecznej kierują, w zależności od jednostki organizacyjnej, ich kierownicy lub dyrektorzy. Co należy jeszcze podkreślić i o czym była mowa, to fakt, że kierownicy ci posiadają upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeniowych<sup>901</sup>. Do ich podstawowych obowiązków należy przede wszystkim zapewnienie prawidłowej realizacji zadań, dla których kierowane przez nich jednostki organizacyjne zostały utworzone. Posiadają oni nie tylko wyłączność do podejmowania rozstrzygnięć we wszystkich sprawach dotyczących funkcjonowania kierowanych przez nich jednostek<sup>902</sup>, ale pełnią również funkcję pracodawcy w stosunku do zatrudnionych w nich osób, w rozumieniu przepisów prawa pracy. Przez zapewnienie

<sup>894</sup> P. Chmielnicki, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2007, s. 124.

<sup>895</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 227.

<sup>896</sup> *Ibidem*, s. 228.

<sup>897</sup> *Ibidem*.

<sup>898</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 319 i 832.

<sup>899</sup> E. Ura (red.), *Prawo...*, s. 355.

<sup>900</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 145.

<sup>901</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 223.

<sup>902</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 228.

prawidłowej organizacji pracy w kierowanych przez siebie jednostkach wpływają na terminowe podejmowanie decyzji administracyjnych w sprawach świadczeniowych, na podejście podległych im pracowników do adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej oraz na kształtowanie wizerunku administracji pomocy społecznej. Innym słowy swoją pracą przyczyniają się oni do budowania i umocnienia zaufania adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej do administracji publicznej.

Odnosząc się do struktury organizacyjnej pomocy społecznej w JST, należy jeszcze zwrócić uwagę na zmiany w zakresie jej prawnej organizacji, które przyniosła ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>903</sup>. Otóż na mocy art. 28 tej ustawy zostały do u.p.s. dodane art. 111a, 112a, 113a i 113b<sup>904</sup>, które wprowadzają możliwość utworzenia, odpowiednio w gminie, powiecie lub województwie, jednostki organizacyjnej pomocy społecznej przez połączenie ich jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Jak stanowi art. 111a u.p.s., jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej, inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej działają w ramach tego ośrodka. Zgodnie z art. 112a u.p.s., jeżeli połączenie obejmuje powiatowe centrum pomocy rodzinie, inne jednostki organizacyjne działają w ramach tego centrum. Zgodnie zaś z art. 113a u.p.s., jeżeli połączenie obejmuje regionalny ośrodek polityki społecznej, inne jednostki organizacyjne działają w ramach tego ośrodka. W myśl natomiast art. 112 ust. 2 i 3 w związku z art. 113b u.p.s., osoba kierująca jednostką powstałą w wyniku połączenia obowiązana jest spełniać wymagania do kierowania co najmniej jedną prowadzoną dotychczas działalnością realizowaną w połączonych jednostkach. Osoby zatrudnione na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w jednostce powstałej w wyniku połączenia – z wyłączeniem osoby kierującej jednostką – odpowiedzialne za wykonywanie zadań realizowanych dotychczas w połączonych jednostkach obowiązane są spełniać obowiązujące wymagania dla tych stanowisk. Stanowią o tym art. 111a ust. 2 i 3 u.p.s. w związku z art. 113b u.p.s.<sup>905</sup>

Wprowadzone w 2015 r. zmiany umożliwiają kształtowanie struktur pomocy społecznej w taki sposób, że dopuszczają tworzenie wyspecjalizowanych jednostek

<sup>903</sup> Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1045).

<sup>904</sup> Zgodnie z art. 57 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw wprowadzone na mocy jej art. 28 zmiany do u.p.s. weszły w życie 1 stycznia 2016 r.

<sup>905</sup> Omawianą nowelizacją wprowadzono również zmiany do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, które łączą się z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Otóż na mocy jej art. 43 pkt 3 dodano do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej art. 18c, zgodnie z którego ustępem 1 gmina może połączyć placówkę wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną z jednostką organizacyjną pomocy społecznej, w tym jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 111 u.p.s. Jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej, placówka wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną działa w ramach tego ośrodka. Połączenie placówki wsparcia dziennego z domem pomocy społecznej następuje z uwzględnieniem zasad określonych w art. 56a u.p.s.

zajmujących się pomocą społeczną. Kierunek tych zmian jest pożądanym ze względu na zmieniające się i narastające problemy adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że podjęcie przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego decyzji o połączeniu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nie powinno być motywowane wyłącznie kwestiami finansowymi. Musi ono zostać poprzedzone szczegółową analizą na temat stanu sytuacji społecznej w danej gminie i oceną co do zasadności decyzji o połączeniu z tej przyczyny, że połączenie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wymusza konieczność zapewnienia obowiązujących standardów funkcjonowania w stosunku do każdej z nich. Są one natomiast różne dla różnych jednostek organizacyjnych.

Co się tyczy aktywności organów administracji rządowej w sferze pomocy społecznej, podkreślenia wymaga, że choć realizują one wiele z zadań, o których mowa w u.p.s., to w zasadzie brak jest ich aktywności w sferze zadań świadczeniowych<sup>906</sup>. W ramach administracji rządowej szczebla centralnego zadania z zakresu pomocy społecznej wykonują organy centralnej administracji rządowej. Są to RM, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego oraz Rada Pomocy Społecznej<sup>907</sup>. Brak jest określenia kompetencji RM w pomocy społecznej. Organ ten jednak przez podejmowane przez siebie rozporządzenia wpływa na prawo z tego obszaru<sup>908</sup>. Ponadto RM może podejmować rządowe programy pomocy społecznej<sup>909</sup>. Do kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy natomiast tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej, monitorowanie standardów określających jakość działalności oraz jakość usług z zakresu pomocy społecznej, analiza skuteczności pomocy społecznej, inspirowanie i promowanie nowych metod i form działania, a także szkolenie kadr oraz nadzór merytoryczny nad szkoleniem w zakresie organizacji pomocy społecznej<sup>910</sup>. Minister wykonuje również określone zadania związane z Europejskim Funduszem Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Jeśli chodzi o Radę Pomocy Społecznej, to jest to organ opiniotawczo-doradczy, który działa przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego od 1991 roku, na podstawie przepisów u.p.s. oraz rozporządzenia wydanego w oparciu o delegację ustawową. Do zakresu działania Rady Pomocy Społecznej należy projektowanie aktów prawnych w obszarze pomocy społecznej, inicjowanie zmian przepisów prawa w tym zakresie, przygotowywanie ekspertyz

---

<sup>906</sup> W. Maciejko, *Instytucje...*, s. 224.

<sup>907</sup> A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003, s. 427.

<sup>908</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 295.

<sup>909</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 87.

<sup>910</sup> M. Miemiec, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 103–104.



dotyczących wybranych obszarów omawianej instytucji oraz przedstawianie właściwemu ministrowi okresowych informacji o swojej działalności. Rada przyjmuje także wnioski dla ministra o nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia w zakresie pomocy społecznej<sup>911</sup>.

Jeśli chodzi o terenowe organy administracji rządowej, w pomocy społecznej szczególną pozycję zajmuje wśród nich wojewoda<sup>912</sup>. Wojewoda ustala sposób wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez JST, stwierdza zgodność programów naprawczych w zakresie osiągania standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz ocenia stopień ich realizacji, wydaje i cofa zezwolenia na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej. Do wojewody należy prowadzenie rejestru domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa. Wojewoda koordynuje także działania w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą<sup>913</sup>. Jest on również tym organem administracji publicznej, któremu u.p.s. przypisała określone uprawnienia o charakterze nadzorczo-kontrolnym<sup>914</sup>.

Na system organizacyjny pomocy społecznej składa się zatem rozbudowana siatka organów administracji publicznej i ich jednostek organizacyjnych oraz organów administrujących, za pomocą których organy administracji publicznej wykonują powierzone im zadania. Co prawda poszczególne organy administracji publicznej pełnią odmienne funkcje w sferze administracji świadczącej, ich wspólnym i zasadniczym celem jest jednak wykonywanie zadań z u.p.s. zgodnie z prawem i określonymi w nim kryteriami<sup>915</sup>. Jest to teza oczywista i niewymagająca szczególnego uzasadnienia na jej potwierdzenie. Raz jeszcze jednak warto podkreślić, że dla relacji zachodzących między administracją publiczną i jednostką<sup>916</sup> w pomocy społecznej znaczenie ma właściwe rozłożenie zadań i kompetencji między poszczególnymi organami administracji publicznej<sup>917</sup>, a to dlatego, że „Adekwatność organizacji do zadań i kompetencji to «klucz» do właściwej realizacji jej celów, a mianowicie adekwatność zadań do struktury, które

<sup>911</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 87–88.

<sup>912</sup> Pozycję ustrojowo-prawną wojewody regulują przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.).

<sup>913</sup> Szerzej M. Miemieć, *Prawo pomocy społecznej...*, s. 102–103.

<sup>914</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 525.

<sup>915</sup> Zob.: E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej...*, s. 7–27.

<sup>916</sup> A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2008, nr 3, s. 28.

<sup>917</sup> J. Pieprzny, *op. cit.*, s. 246.



się jej powierza”<sup>918</sup>. Jak zauważa bowiem E. Bojanowski, „prawnoustrojowa regulacja struktur administracji publicznej to nie tylko «proste» jej dostosowanie do zadań i kompetencji, ale też konieczność równoczesnego uwzględnienia podstawowych zasad zarówno systemu prawa, jak i organizacji administracji publicznej, a to zwłaszcza takich, jak: zasada praworządności, pomocniczości i decentralizacji, organizacyjnej elastyczności, kompetencyjności, sprawności działania i innych niezbędnych dla społecznej akceptacji działań administracji publicznej”<sup>919</sup>. W pomocy społecznej, o ile sprawność działania administracji zależy w dużej mierze od uwarunkowań pozaprawnych, o tyle pozostałe kryteria w zakresie organizacji siatki podmiotów wykonujących zadania z jej zakresu determinuje prawo.

#### **4.2.2. Organy administracji publicznej przyznające i udzielające świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

W myśl art. 2 ust. 2 u.p.s. organy administracji publicznej organizują pomoc społeczną. Jedną z funkcji przypisanych im w tym zakresie do realizacji pozostaje orzekanie o przyznaniu lub odmowie przyznania określonego świadczenia, co następuje w drodze decyzji administracyjnej. Organy administracji publicznej udzielają również określonych świadczeń w drodze umowy cywilnoprawnej lub czynności materialno-technicznej, bez konieczności wcześniejszego orzeczenia o ich przyznaniu w drodze decyzji administracyjnej. Zważywszy na to konieczne staje się dokonanie ustalenia, jakie organy administracji publicznej posiadają w pomocy społecznej uprawnienie do ustalania uprawnień do świadczeń w drodze decyzji administracyjnej lub też do ich udzielania na podstawie umowy cywilnoprawnej lub czynności materialno-technicznej. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie powoduje konieczność sięgnięcia nie tylko do przepisów o charakterze ustrojowym i materialnym, zawartych w u.p.s., lecz także do przepisów o charakterze proceduralnym. Konieczność ta wynika z ustrojowego modelu administracji publicznej, przyjętego dla zdolności prawnej do prowadzenia postępowania administracyjnego<sup>920</sup>.

W pomocy społecznej przyjęto rozwiązanie, że przyznawanie i udzielanie świadczeń znajduje się w katalogu zadań powierzonych JST<sup>921</sup>, a świadczenia przyznawane są i udzielane przy wykorzystaniu różnych prawnych form działania administracji publicznej<sup>922</sup>.

<sup>918</sup> E. Bojanowski, *Prawnoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację publiczną*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2015, s. 30–31.

<sup>919</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>920</sup> B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Podmioty administrujące*, B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas (red.), Warszawa 2010, s. 98.

<sup>921</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 71.

<sup>922</sup> *Idem*, *Postępowanie w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 33, s. 28.

Przede wszystkim odbywa się to na mocy decyzji<sup>923</sup>, w węższym zakresie zastosowanie znajdują umowy cywilnoprawne oraz czynności materialno-techniczne. Zawsze jednak o przyznaniu lub o udzieleniu świadczenia orzekają organy administracji publicznej. W zakresie wydawania decyzji administracyjnych organami upoważnionymi są odpowiednio: w gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w powiecie – starosta. W stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym organ ten ma obowiązek udzielić upoważnienia do wydawania w swoim imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości gminy, kierownikowi gminnego ośrodka pomocy społecznej<sup>924</sup>. To przekazanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych na rzecz kierownika ośrodka pomocy to przykład dekoncentracji<sup>925</sup>, czyli przesunięcia kompetencji na inny podmiot<sup>926</sup>. Upoważnienie to może zostać także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej<sup>927</sup>.

Udzielenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) omawianego upoważnienia skutkuje tym, że organ ten przestaje być władny do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć z zakresu pomocy społecznej<sup>928</sup>. Treść art. 110 ust. 7 u.p.s. wyraźnie wskazuje, że wójt udziela upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości gminy, kierownikowi ośrodka pomocy społecznej<sup>929</sup>, w następstwie którego przestaje być właściwy do prowadzenia postępowań administracyjnych w omawianej kategorii spraw<sup>930</sup>. Ów obowiązek dokonania dekoncentracji przez wójta na rzecz kierownika ośrodka pomocy społecznej nie eliminuje jednak piastuna organu od wykonywania obowiązków przewidzianych w u.p.s.<sup>931</sup> W myśl bowiem art. 110 ust. 3 u.p.s. ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie

<sup>923</sup> A. Miruć, *Zasady ogólne kpa...*, s. 543.

<sup>924</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 73.

<sup>925</sup> Przez pojęcie dekoncentracji rozumie się „przeniesienie kompetencji na organy (organ) niższe bądź równorzędne, dokonane w drodze aktu normatywnego rzędu ustawy lub w drodze aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje, z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji”. J. Boć, *Dekoncentracja*, [w:] *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013, s. 174.

<sup>926</sup> J. Boć, *Centralizacja*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 233.

<sup>927</sup> Przepisy zawierające regulacje dotyczące upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń z zakresu pomocy społecznej zawierała również u.p.s.d., z tym jednak zastrzeżeniem, że pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o pomocy społecznej upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej do wydawania decyzji administracyjnych udzielała rada gminy.

<sup>928</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 465.

<sup>929</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 21 maja 2013 r., II SA/OI 329/13, CBOSA.

<sup>930</sup> Wyrok NSA z 20 grudnia 2007 r., I OSK 262/07, CBOSA.

<sup>931</sup> Zob. M. Gurdek, *Dekoncentracja uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka województwa*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2007, nr 4.

pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta<sup>932</sup>. Tym samym granice dekoncentracji kompetencji wójta wyznaczone zostały w u.p.s. w sposób wyraźny<sup>933</sup>.

Inaczej przedstawia się kwestia ustalenia właściwości organów powiatu w zakresie wydawania decyzji w sprawach świadczeń. W powiecie to starosta wydaje decyzje administracyjne. Starosta może jednak upoważnić do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości powiatu, kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz zatrudnionych w powiatowym centrum osób na wniosek ich kierownika<sup>934</sup>. Starosta nie ma jednak obowiązku udzielenia takiego upoważnienia z mocy prawa, jak występuje to w wypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Również w samorządzie województwa to marszałek wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości samorządu województwa<sup>935</sup>, a dokonanie przez ten organ upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, w omawianym zakresie, na rzecz dyrektora regionalnego ośrodka polityki społecznej jest fakultatywne<sup>936</sup>.

Rozważając kwestię organów administracji publicznej w pomocy społecznej, jako podmiotów, które orzekają o przyznaniu świadczeń z u.p.s., należy zwrócić jeszcze uwagę na kwestię rozróżnienia organów I instancji oraz organów II instancji. Odnosi się ono bowiem do zdolności prawnej do załatwiania przez organ indywidualnych spraw w określonej instancji<sup>937</sup>. Organami I instancji w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej są wójt, starosta i marszałek województwa. Organami II instancji w pomocy społecznej są natomiast SKO działające na podstawie ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>938</sup>. To do SKO, jako organów II instancji, należy rozpatrywanie odwołań od decyzji wydawanych w I instancji w sprawach świadczeniowych<sup>939</sup>. Na SKO spoczywa wobec tego, w myśl zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 k.p.a., obowiązek ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy rozpatrzonej już decyzją organu I instancji<sup>940</sup>. Istotą administracyjnego toku instancji jest bowiem dwukrotne rozstrzygnięcie tej samej sprawy administracyjnej, nie zaś jedynie ocena zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu I instancji<sup>941</sup>.

<sup>932</sup> Wyrok NSA z 12 lutego 2012 r., I OSK 1158/12, CBOSA.

<sup>933</sup> Zob. B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, nowy wymiar*, E. Ura (red.), Rzeszów 2004, s. 14.

<sup>934</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 76.

<sup>935</sup> *Ibidem*.

<sup>936</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 845.

<sup>937</sup> J. Boć, *Pojęcie organu administracji publicznej...*, s. 134.

<sup>938</sup> Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1659 ze zm.).

<sup>939</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 78.

<sup>940</sup> Chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

<sup>941</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2015 r., II SA/Go 252/15, CBOSA.

### 4.3. W kwestii podmiotów współpracujących z organami administracji publicznej w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej

#### 4.3.1. Organizacje społeczne i organizacje pożytku publicznego

Za wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej odpowiada administracja publiczna, natomiast stojące przed nią zadania z tego zakresu, w tym ze sfery świadczeniowej, może ona wykonywać samodzielnie lub podejmując, na zasadzie partnerstwa, współpracę z wymienionymi w art. 2 ust. 2 u.p.s. podmiotami<sup>942</sup>. Z treści art. 2 ust. 2 u.p.s. wynika obligatoryjny charakter takiej współpracy. W katalogu podmiotów, z którymi mogą współpracować organy administracji publicznej przy wykonywaniu zadań z u.p.s., jako pierwsze wymienione zostały organizacje społeczne i organizacje pozarządowe<sup>943</sup>. Rozważenia wymaga wobec tego zakres znaczeniowy użytych w tym artykule pojęć organizacja społeczna i organizacja pozarządowa. Jest to konieczne przede wszystkim ze względu na tożsamość podmiotów, które mogą być uznawane zarówno za organizacje społeczne, jak i za organizacje pozarządowe. Na tożsamość tę dość często wskazuje się w literaturze prawa. Jest ona również widoczna w obowiązującym ustawodawstwie. P. Kledzik podkreśla, że ów szeroki zakres tożsamości występującej między omawianymi podmiotami, wobec braku wyraźnych przeciwieństw, pozwala przyjąć założenie, że pojęcia organizacji społecznej i pozarządowej mogą być stosowane zamiennie, a to dlatego, że odnoszą się do tego samego rodzaju podmiotów i o jednakowych cechach<sup>944</sup>. Pojęcie organizacji społecznej odnaleźć można także w przepisach procedury administracyjnej, brak jednak odniesienia w przepisach k.p.a. do pojęcia organizacji pozarządowej, której normatywna definicja znajduje się w przepisach u.d.p.p.

Można przytoczyć za I. Sierpowską, że „wyliczenie podmiotów w art. 2 ust. 2 u.p.s. jest dość niefortunne”<sup>945</sup>. Ustawodawca, formułując katalog podmiotów, z którymi może współpracować administracja publiczna przy wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej, zastosował różne kryteria systematyzacji, które niestety częściowo pokrywają się ze sobą, jak występuje to w wypadku organizacji społecznych i pozarządowych. Powoduje to pewien zamęt przy dokonywaniu systematyzacji podmiotów, z którymi

<sup>942</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 39–40.

<sup>943</sup> O obowiązku prowadzenia współpracy przez organy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób, stanowi też u.d.p.p.

<sup>944</sup> P. Kledzik, *Obrona praw podmiotowych jako podstawa udziału organizacji pozarządowej w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym i sądownoadministracyjnym*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych*, J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Szczecin 2006, s. 314.

<sup>945</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 35.

administracja może współpracować. Tytułem przykładu należy wskazać, że wymienione w art. 2 ust. 2 u.p.s. kościoły i związki wyznaniowe, jak również niektóre osoby prawne zaliczane są zarówno do organizacji społecznych<sup>946</sup>, jak i pozarządowych, które zostały wymienione w tym artykule jako osobne podmioty, z którymi administracja może współpracować w wykonywaniu przypisanych jej zadań z u.p.s. W art. 2 ust. 2 u.p.s. dokonano co prawda rozróżnienia na organizacje społeczne i pozarządowe, jednak bez definiowania tych pojęć na potrzeby stosowania przepisów u.p.s. Powoduje to, że dla wyjaśnienia organizacji pozarządowej należy sięgać do przepisów u.d.p.p. W art. 25 u.p.s. wymieniono jednak jedynie organizacje pozarządowe, jako podmioty, którym mogą być zlecane zadania z pomocy społecznej. Wśród podmiotów mogących prowadzić domy pomocy społecznej, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, znajdują się już natomiast organizacje społeczne, a brak wśród nich organizacji pozarządowych<sup>947</sup>. Uzyskania zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej nie można jednak utożsamiać z powierzeniem realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu domu pomocy społecznej<sup>948</sup>. Stąd i organizacje pozarządowe mogą prowadzić domy pomocy społecznej, ale na zlecenie organów administracji publicznej.

Wobec występującego zamętu w zakresie rozumienia pojęć organizacji społecznej i organizacji pozarządowej, konieczne staje się odwołanie do dorobku literatury, orzecznictwa i obowiązujących w omawianym zakresie przepisów prawa. Jeśli chodzi o pojęcie organizacji społecznej, to trzeba przychylić się do stanowiska J. Blicharz, że jest to pojęcie złożone<sup>949</sup>. Powoduje ono określone problemy odnoszące się do tego, jakie podmioty powinny być zaliczane do kategorii organizacji społecznych. Jest to po części wynikiem braku jednoznacznej definicji organizacji społecznej, która byłaby adekwatna do dzisiejszych potrzeb społecznych. Po części to również następstwo wątpliwości natury terminologicznej. Pojęcie organizacji społecznej występuje bowiem w języku potocznym, w doktrynie prawa, a na gruncie przepisów prawa odwołanie do pojęcia organizacji społecznej odnaleźć można w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. Ponadto pojęcie to jest jeszcze używane przez ustawodawcę w wielu odmiennych znaczeniach<sup>950</sup>. Dlatego też wyodrębnienie szczegółowych gatunków organizacji społecznych zasadza się na stosowaniu kilku kryteriów, z których ważniejsze wyrażają cechy: organizacji niepaństwowych,

---

<sup>946</sup> *Ibidem*.

<sup>947</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>948</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30 marca 2011 r., V SA/Wa 2116/10, CBOSA.

<sup>949</sup> J. Blicharz, *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2005, s. 175.

<sup>950</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 25.

samodzielności organizacyjnej, dobrowolności uczestnictwa, trwałości działania oraz roli, jaką przypisuje się organizacjom społecznym w państwie<sup>951</sup>.

W otoczeniu adresatów świadczeń funkcjonują różne organizacje społeczne. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań najbardziej interesujące są te z nich, których działalność jest zbieżna z celami i zadaniami państwa<sup>952</sup> w obszarze pomocy społecznej. Co się tyczy podmiotów, które mogą być uznawane za organizacje społeczne, to biorąc pod uwagę kryterium podstawy prawnej wyróżnić można następujące grupy organizacji społecznych: 1) stowarzyszenia i organizacje podobne do nich, 2) partie polityczne, 3) związki zawodowe, 4) społeczno-zawodowe organizacje rolników, 5) samorządy, 6) związki wyznaniowe (w wykonywaniu zadań administracji z zakresu pomocy społecznej nie uczestniczą partie polityczne, związki zawodowe i społeczno-zawodowe rolników, ani samorządy zawodowe, które zaliczane są do organizacji społecznych w znaczeniu szerokim<sup>953</sup>). W zakresie procedury administracyjnej i sądownoadministracyjnej pojęcie „organizacja społeczna” w zasadzie odpowiada pojęciu „organizacja pozarządowa”<sup>954</sup>, a to dlatego, że zgodnie z art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przez pojęcie organizacji społecznej rozumie się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje<sup>955</sup>. Przytoczone pojęcie organizacji społecznych jest więc niezwykle obszerne<sup>956</sup>. Powinno ono jednak pozostawać w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim musi ono uwzględniać konstytucyjną konstrukcję wolności zrzeszania się jednostek<sup>957</sup>.

Jeśli chodzi o organizacje pozarządowe, które zostały wymienione w art. 2 ust. 2 u.p.s. jako drugie w kolejności podmioty, z którymi administracja publiczna podejmuje partnerską współpracę w zakresie wykonywania zadań z u.p.s., to ich definicję odnaleźć można w art. 3 ust. 2 u.d.p.p. Elementami ustawowej definicji organizacji pozarządowej jest forma ich organizacyjnego wyodrębnienia oraz ich niezarobkowy charakter i cel działalności<sup>958</sup>. Zgodnie z przywołanym art. 3 ust. 2 u.d.p.p., organizacjami pozarządowymi są: 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Za organizacje pozarządowe nie

<sup>951</sup> J. Blicharz, *Organizacje społeczne...*, s. 175.

<sup>952</sup> *Ibidem*, s. 176.

<sup>953</sup> R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące...*, s. 285.

<sup>954</sup> A. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2006, nr 3, s. 13.

<sup>955</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...*, s. 16.

<sup>956</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 163–164.

<sup>957</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *Glosa do uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 12 XII 2005 r. (sygn. akt II OPS 4/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2, s. 128. Por. uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, CBOSA.

<sup>958</sup> Szerzej: J. Blicharz, *Organizacje społeczne...*, s. 172 i 173.



uznaje się: 1) partii politycznych, 2) związków zawodowych i organizacji pracodawców, 3) samorządów zawodowych, 4) fundacji utworzonych przez partie polityczne<sup>959</sup>. Statusu organizacji pozarządowych nie posiadają również osoby fizyczne czy np. spółki cywilne<sup>960</sup>.

Organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność pożytku publicznego<sup>961</sup>, która jest działalnością społecznie użyteczną w sferze wykonywania zadań publicznych<sup>962</sup>. Działalność ta, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.p.p., obejmuje także pomoc społeczną, w tym pomoc osobom i rodzinom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans takich osób i rodzin<sup>963</sup>. Powoduje to, że rola organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej jest szczególnie<sup>964</sup>. Po pierwsze, zakres zadań wykonywanych przez organizacje pozarządowe w sferze pomocy społecznej jest zbieżny z zakresem zadań wykonywanych przez administrację publiczną. Obejmuje on pomoc rzeczową, finansową, poradnictwo, prowadzenie jadłodajni i punktów dożywiania, organizowanie świetlic środowiskowych, noclegowni dla osób bezdomnych czy też opieki nad osobami chorymi i starszymi. W zakres pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe wchodzi również poradnictwo specjalistyczne, bezpłatna opieka rehabilitacyjna, prowadzenie domów samotnych matek, domów opieki społecznej czy też prowadzenie pracy socjalnej<sup>965</sup>. Po drugie, współpraca administracji publicznej w sferze pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi<sup>966</sup> może przyjmować formy: 1) zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych, 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania,

<sup>959</sup> Art. 3 ust. 4 u.d.p.p. stanowi, że przepisów działu II tej ustawy nie stosuje się do partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych i fundacji utworzonych przez partie polityczne.

<sup>960</sup> J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 47.

<sup>961</sup> Działalność pożytku publicznego przybierać może formę nieodpłatnej działalności pożytku publicznego oraz działalności odpłatnej, z tym jednak zastrzeżeniem, że przychody uzyskiwane z takiej działalności służyć mogą wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego. Szerzej: R. Barański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 186.

<sup>962</sup> K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia „interes publiczny” a organizacje pożytku publicznego*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2007, nr 4, s. 145.

<sup>963</sup> Zob.: J. Blicharz, *Wybrane aspekty działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sferze przeciwdziałania ekskluzji społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009, s. 517 i n. oraz *eadem*, *Organizacje społeczne...*, s. 169 i n.

<sup>964</sup> R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące...*, s. 290.

<sup>965</sup> R. Barański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 369.

<sup>966</sup> Na tle obowiązywania u.p.s.d. „Konstytucyjna zasada subsydiarności/pomocniczości/organów gminy względem wspólnoty, pojedynczych obywateli i ich organizacji pozarządowych została dla obszaru pomocy społecznej skonkretyzowana przez art. 12a ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej [...] i § 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej”. Wyrok NSA (oddział zamiejscowy w Krakowie) z 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01, CBOSA.



projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej ich organizacji, 4) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, innych podmiotów oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej<sup>967</sup>.

Nadrzędną funkcję w zakresie współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w wykonywaniu zadań pomocy społecznej pełni prawna możliwość zlecenia im do realizacji zadań publicznych<sup>968</sup> w trybie otwartego konkursu ofert. Zlecenie organizacjom pozarządowym zadań z u.p.s. „pozostaje w związku z innymi formami aktywności podmiotów niepublicznych”<sup>969</sup>. Niemniej jednak JST nie mogą zlecać zadań, które polegałyby na: 1) ustalaniu uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych, 2) opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz na 3) wypłacie świadczeń pieniężnych<sup>970</sup>. Oprócz tego, nie można zlecać organizacjom pozarządowym zadań na podstawie przepisów ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>971</sup>.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.p.s., organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać organizacjom pozarządowym zadania z zakresu u.p.s., udzielając w tym zakresie dotacji na dofinansowanie lub finansowanie realizacji zleconego zadania<sup>972</sup>. Do zlecenia zadań w omawianym trybie stosuje się przepisy u.d.p.p. przy uwzględnieniu zmian wynikających z u.p.s.<sup>973</sup> W tym trybie JST mogą zlecać jedynie zadania własne<sup>974</sup> lub zadania zlecone im z zakresu administracji rządowej, ale tylko wówczas, gdy zostały one zastrzeżone przez u.p.s. do właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>975</sup>.

Drugi tryb zlecenia zadań odbywa się na podstawie przepisów u.d.p.p.<sup>976</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.d.p.p., zlecenie zadania w tym trybie następuje w formie powierzenia wykonywania zadań publicznych, z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub w formie wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji<sup>977</sup>. Powierzając organizacji pożytku publicznego wykonanie

<sup>967</sup> A. Kanios, *Partnerstwo społeczne szansą na zbudowanie nowej formy współpracy międzysektorowej – rzeczywistość czy utopia?*, „Praca Socjalna” 2011, nr 1, s. 17–18.

<sup>968</sup> Także ustawa u.p.s.d. w art. 12a, stanowiła, że „organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą zlecać, w drodze umowy, organizacjom społecznym, Kościołowi katolickiemu i innym kościołom, związkom wyznaniowym, fundacjom, stowarzyszeniom, pracodawcom oraz osobom fizycznym i prawnym, zadania z zakresu pomocy społecznej, oraz wspierać je, w tym finansowo”.

<sup>969</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 267.

<sup>970</sup> *Ibidem*, s. 276.

<sup>971</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).

<sup>972</sup> A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, s. 68.

<sup>973</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 281–283.

<sup>974</sup> R. Barański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 368.

<sup>975</sup> A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów...*, s. 67.

<sup>976</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 281.

<sup>977</sup> A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów...*, s. 68.

zadania ze sfery pomocy społecznej, jednostka samorządu terytorialnego udziela w tym zakresie dotacji na podstawie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>978</sup>.

Zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej następuje na podstawie trybu konkursu ofert, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.p.p.<sup>979</sup> Zgodnie z przywołanym artykułem, organ, który zamierza zlecić realizację zadania publicznego organizacji pozarządowej, ogłasza w tym celu otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert przez organizacje pozarządowe nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ocenia m.in. możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową oraz przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania. Dla celów opiniowania złożonych ofert powołuje się specjalną komisję konkursową, w skład której wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, która ogłosiła konkurs, a także osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie.

Po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert jednostka samorządu terytorialnego zawiera umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie wykonywania zadania publicznego z wyłonioną w drodze konkursu organizacją pozarządową. W umowie należy szczegółowo określić jej przedmiot, sposób wykonania zadania, wysokość udzielanej dotacji w całkowitym koszcie zadania, podział dotacji na transze i sposób ich rozliczania, uprawnienia i obowiązki informacyjne zleceniobiorcy i zleceniodawcy, zakres kontroli sprawowanej przez administrację nad wykonywaniem zadania, a także obowiązki sprawozdawcze odbiorcy<sup>980</sup>. W sytuacji zlecenia wykonywania zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej podmiotom niepublicznym, organy administracji publicznej zachowują uprawnienia o charakterze nadzorczym i kontrolnym. Pozostawienie po stronie administracji tych uprawnień umożliwia jej organom sprawowanie kontroli nad standardem usług świadczonych przez podmioty prywatne<sup>981</sup>. W sytuacji zlecenia zadania publicznego podmiotowi niepublicznemu to wciąż administracja odpowiada za standard usług świadczonych przez sektor prywatny<sup>982</sup>.

<sup>978</sup> Ustawa z 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

<sup>979</sup> J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, J. Blicharz (red.), Wrocław 2012, s. 181.

<sup>980</sup> Umowa taka wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności. M. Ofiarska, *Zasady zlecenia organizacjom pozarządowym wykonywania zadań gminy*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*” Vol. 46 (2012), 3, s. 379.

<sup>981</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 332.

<sup>982</sup> A. Miruć, *Administracja świadcząca...*, s. 221.

Ma to zasadnicze znaczenie z punktu widzenia adresatów świadczeń będących odbiorcami zadań wykonywanych przez organizacje pozarządowe.

A zatem zarówno organizacje społeczne, jak i pozarządowe stanowią ważną kategorię podmiotów, z którymi administracja podejmuje partnerską współpracę w sferze pomocy społecznej<sup>983</sup>. Współpraca ta sprzyja skutecznemu rozwiązywaniu problemów, którymi zajmuje się pomoc społeczna<sup>984</sup>. Jej prowadzenie uwzględnia społeczną rolę i znaczenie organizacji pozarządowych, które dostrzega się również w UE<sup>985</sup>. Ogólna idea organizacji pozarządowych i prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej wyraża się w charakterze prowadzonej przez nie działalności, który powinien być ukierunkowany na świadczenie usług w szerszym kontekście społecznym<sup>986</sup>. Jest to zbieżne z postulatem, zgodnie z którym administracja publiczna powinna wykazywać aktywność jedynie w tych obszarach, w którym obywatele i ich organizacje nie są w stanie w sposób samodzielny wykonywać określonych zadań i tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do ich wykonania<sup>987</sup>. Sprzyja to realizacji zasady pomocniczości w życiu publicznym<sup>988</sup> i zwiększa siatkę podmiotów, które biorąc udział w wykonywaniu zadań z u.p.s. na zlecenie organów administracji publicznej wspomagają ją w sferze pomocy społecznej. Wspomaganiu działalności administracji pomocy społecznej sprzyjałaby również bez wątpienia prowadzona na większą skalę współpraca z podmiotami ekonomii społecznej. Współpraca taka na skutek niewydolności państwa i jego administracji w sferze pomocy społecznej byłaby ze wszech miar pożądana. Administracja publiczna, w wyniku rozrostu zadań z zakresu pomocy społecznej, przestaje być bowiem w wystarczającym stopniu przygotowana do ich świadczenia<sup>989</sup>.

### 4.3.2. Fundacje

W wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej uczestniczą również podmioty zorganizowane w formie fundacji działających na podstawie przepisów ustawy

<sup>983</sup> J. Blicharz, *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. XVII, s. 7.

<sup>984</sup> J. Blicharz, *Wybrane aspekty działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 520.

<sup>985</sup> L. Stadniczeńko, *Współdziałanie oraz wzajemne wspieranie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.), Opole 2002, s. 173–177.

<sup>986</sup> J. Blicharz, *Organizacje społeczne...*, s. 172.

<sup>987</sup> R. Barański, A. Olejniczak, *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Warszawa 2012, s. 183. Zob. też: K. Bandarzewski, *Uczestnictwo organizacji pozarządowych w realizacji i wykonywaniu zadań pomocy społecznej (wybrane zagadnienia)*, „Causus” 2003, nr 1, s. 28.

<sup>988</sup> Szerzej: E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, D. Mileczarek (red.), Warszawa 1998; Ch. Millon-Delson, *Zasada pomocniczości*, Kraków 2005, *passim*.

<sup>989</sup> A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów...*, s. 54.

z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach<sup>990</sup>. Zgodnie z art. 1 powołanej ustawy, „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami RP celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. W sferze pomocy społecznej fundacje najczęściej realizują swoje cele poprzez prowadzenie domów pomocy społecznej i innych placówek oraz rozwijanie różnych form pomocy dzieciom i rodzinie. Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą. Siedziba fundacji powinna znajdować się na terytorium RP.

Choć w myśl art. 1 ustawy o fundacjach mogą być one ustanawiane wyłącznie dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami RP celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, same fundacje nie są podmiotami publicznymi. Fundacje tworzone są bowiem na mocy czynności prawnej podmiotów prawa prywatnego. Niezależnie od tego, jak określone zostaną w statucie cele realizowane przez daną fundację oraz w jaki sposób zakreślone i nazwane zostaną metody i środki służące do ich realizacji, nie mogą być one utożsamiane z odpowiadającymi im nazwą instytucjami realizowanymi przez podmioty publiczne, z którymi przepisy prawa łączą określone uprawnienia. Toteż pomimo wykorzystania w statucie fundacji, w zakresie zakreślonych celów statutowych, tożsamy sformułowań z zawartymi w u.p.s., nie można na tej podstawie przyjąć, że fundacja realizuje pomoc społeczną w rozumieniu u.p.s., jak i że wypłacane przez nią świadczenia odpowiadają tym, które stanowią prawnie określone formy pomocy społecznej, realizowane na podstawie tejże ustawy<sup>991</sup>.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 3 u.p.s., fundacje, jeśli znajduje się to w ich celach statutowych, mogą prowadzić domy pomocy społecznej, po uzyskaniu przez nie wymaganego prawem zezwolenia wojewody na prowadzenie domu pomocy społecznej. Jeśli znajduje się to w celach statutowych fundacji, może ona również wykonywać działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. W myśl art. 2 ust. 2 u.p.s., fundacje mogą współpracować z organami administracji publicznej przy wykonywaniu przez nie zadań z zakresu pomocy społecznej. Czynią to przede wszystkim przez wykonywanie zleconych im do realizacji przez organy administracji publicznej, w drodze otwartego konkursu ofert, zadań z u.p.s.<sup>992</sup> U.d.p.p. w art. 3 ust. 2 stanowi bowiem, że podmioty zorganizowane w formie fundacji mogą posiadać status organizacji

---

<sup>990</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 40).

<sup>991</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 26 października 2011 r., II SA/Sz 499/11, CBOSA.

<sup>992</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 266–267.

pozarządowych<sup>993</sup>. Prawna możliwość posiadania przez fundacje statusu organizacji pozarządowych wynika z ich istoty, którą wyraża art. 1 ustawy o fundacjach, w świetle którego są one predestynowane do działania dla dobra publicznego<sup>994</sup>.

Ze względu na to, że tryb zlecenia zadań organizacjom pożytku publicznego z zakresu u.p.s. stanowił przedmiot rozważań w poprzednim podpunkcie pracy, w tym fragmencie pracy ograniczę się jedynie do omówienia wymogów, jakie są stawiane fundacjom, aby mogły one uzyskać status organizacji pożytku publicznego. A zatem, aby uzyskać status organizacji pożytku publicznego<sup>995</sup>, fundacja powinna spełniać przesłanki określone przez u.d.p.p., do których należy prowadzenie działalności statutowej dla ogółu społeczeństwa lub określonej grupy, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na swoją trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do pozostałej reszty społeczeństwa. Aby fundacja uzyskała status organizacji pożytku publicznego, jej działalność nie może ograniczać się tylko do działalności wykonywanej na rzecz jej członków<sup>996</sup>. Do podstawowych celów fundacji, zapisanych w jej statucie, powinno należeć organizowanie i niesienie pomocy w ramach działalności pożytku publicznego, a jednym z celów wynikających z owej działalności powinna być „pomoc społeczna umożliwiająca osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”<sup>997</sup>.

Udział fundacji w wykonywaniu zadań pomocy społecznej wykazuje tendencję wzrostową<sup>998</sup>. W literaturze łączony jest on, jak w przypadku organizacji pozarządowych i pozostałych podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 2 u.p.s., ze zjawiskiem przekazywania wykonywania zadań publicznych podmiotom spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej<sup>999</sup>, które w literaturze przedmiotu dość często odnoszone jest do zjawiska prywatyzacji wykonywania zadań publicznych<sup>1000</sup> powodującego wzrost znaczenia pro-

<sup>993</sup> D. Bugajska-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Labuszewska, *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Warszawa 2005, s. 201.

<sup>994</sup> *Ibidem*.

<sup>995</sup> Możliwość uzyskania przez fundację statusu organizacji pozarządowej nie dotyczy fundacji, których fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, chyba że 1) przepisy odrębne stanowią inaczej, b) majątek fundacji nie jest w całości mieniem państwowym, komunalnym lub mieniem pochodzącym z finansowania środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, 4) fundacja prowadzi działalność statutową w zakresie nauki, a w szczególności na rzecz nauki. Cechy organizacji pozarządowej nie można też przypisać fundacjom tworzonym przez partie polityczne. Zob. *ibidem*, s. 208–209.

<sup>996</sup> J. Blicharz, *Organizacje społeczne...*, s. 173.

<sup>997</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 26 października 2011 r., II SA/Sz 499/11, CBOSA.

<sup>998</sup> A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, S. Michałowski (red.), Lublin 2002, s. 304.

<sup>999</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 128.

<sup>1000</sup> Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja...*; L. Zacharko, *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10; J. Korczak, *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, J. Boć (red.), Wrocław 2007.

blematyki przeobrażeń statusu prawnego jednostki z publicznoprawnego w prywatnoprawny. O czym była jednak mowa, samo zlecenie zadania publicznego do wykonywania organizacji pozarządowej, którą może być też fundacja, nie oznacza jeszcze wyzbycia się przez administrację odpowiedzialności za to zadanie<sup>1001</sup>. Zlecając zadanie do realizacji podmiotowi prywatnemu, administracja nie uwalnia się również od sprawowania kontroli nad prawidłowością jego realizacji przez podmiot prywatny<sup>1002</sup>. Dowolne przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym zabezpieczone zostało przez społeczno-polityczną odpowiedzialność państwa i jego administracji<sup>1003</sup> wobec jednostek i rodzin, które potrzebują pomocy ze strony administracji w przewyciężaniu ich trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać samodzielnie, przy wykorzystaniu własnych zasobów i umiejętności. Stąd też w udziale podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań z u.p.s. na zlecenie organów administracji publicznej należy raczej dostrzegać pewne symptomy uspołeczniania pomocy społecznej oraz nowe możliwości wykonywania jej zadań, z którymi nie zawsze jest w stanie poradzić sobie administracja. Ponadto udział podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań zleconych im z pomocy społecznej stawia również konieczność dostrzeżenia, a w ślad za tym rozważenia prawnych możliwości zwiększenia udziału podmiotów ekonomii społecznej w sferze pomocy społecznej, co łączy się z wpływem tychże podmiotów na aktywizację osób wykluczonych społecznie.

### 4.3.3. Stowarzyszenia

W sferze wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej dużą aktywnością odznaczają się także stowarzyszenia<sup>1004</sup>. Jak w przypadku organizacji społecznych i pozarządowych oraz fundacji również współpraca administracji ze stowarzyszeniami, przy wykonywaniu zadań z u.p.s., stanowi realizację normy prawnej z art. 2 ust. 2 u.p.s.<sup>1005</sup> Status prawny stowarzyszeń określają przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach<sup>1006</sup>. Zgodnie z art. 2 powołanej ustawy, stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządowym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności, a swoją działalność opiera na pracy społecznej członków, z tym jednak zastrzeżeniem, że do prowadzenia swych spraw może ono zatrudniać pracowników. Stowarzyszenie stanowi zrzeszenie osób fizycznych, a w przypadku związku stowarzyszeń zrzeszenia osób prawnych, które skupione są wokół określonego

<sup>1001</sup> A. Pakuła, *op. cit.*, s. 364–365.

<sup>1002</sup> A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009, s. 40.

<sup>1003</sup> E. Knosala, *Zarys nauki administracji. Seria akademicka*, Kraków 2005, s. 90.

<sup>1004</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 37.

<sup>1005</sup> A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów...*, s. 53.

<sup>1006</sup> Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 210).



w statucie stowarzyszenia celu<sup>1007</sup>. Cel ten jest określany samodzielnie przez stowarzyszenie<sup>1008</sup> i zasadniczo nakierowany jest on na potencjalnych adresatów działań administracji publicznej służąc realizacji celów i wartości, dla urzeczywistniania których ona działa<sup>1009</sup>.

Stowarzyszenia współlistnieją w sferze pomocy społecznej z administracją publiczną<sup>1010</sup>, a ich udział w wykonywaniu zadań z tego zakresu wykazuje tendencję wzrostową, ponieważ same stowarzyszenia wykazują się dość dużą aktywnością w podejmowaniu takiej współpracy<sup>1011</sup>. Podejmowana ze stowarzyszeniami współpraca w sferze pomocy społecznej ukierunkowana jest przede wszystkim na podnoszenie jakości życia społeczeństwa, zmniejszanie ekskluzji społecznej i ograniczanie marginalizacji jednostek i rodzin nią zagrożonych nie tylko z powodu ubóstwa, lecz także innych czynników, które stanowią ryzyka udzielania pomocy społecznej<sup>1012</sup>.

W sferze pomocy społecznej stowarzyszenia mogą prowadzić domy pomocy społecznej, po uzyskaniu zezwolenia wojewody. Tak jak fundacje zostały one ujęte w katalogu podmiotów, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 u.p.s. Stowarzyszenia mogą też prowadzić działalność polegającą na prowadzeniu placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku<sup>1013</sup>. W takim przypadku do prowadzonej przez nie działalności stosuje się przepisy art. 67 ust. 1–3 i art. 68 u.p.s.<sup>1014</sup>, a prowadzona przez nie w tym zakresie działalność, jak również w zakresie prowadzenia domów pomocy społecznej, odpowiada definicji działalności gospodarczej<sup>1015</sup>, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1016</sup>, tj. działalności nastawionej na cel zarobkowy, który jednak nie powinien przesłaniać stowarzyszeniom podstawowego celu, któremu taka działalność ma służyć<sup>1017</sup>.

<sup>1007</sup> D. Bugajska-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Łabuszewska, *op. cit.*, s. 417.

<sup>1008</sup> J. Blicharz, *Organizacje społeczne...*, s. 177. Szerzej: J. Blicharz, *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 1996; H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia: komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 2004.

<sup>1009</sup> P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2, s. 49.

<sup>1010</sup> *Ibidem*.

<sup>1011</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 37.

<sup>1012</sup> J. Blicharz, *Organizacje społeczne...*, s. 176.

<sup>1013</sup> Zob. S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 573 i n.; W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 316 i n.; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 338 i n.

<sup>1014</sup> Wyrok NSA z 25 kwietnia 2008 r., I OSK 1086/07, CBOSA.

<sup>1015</sup> Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą. Stanowi o tym art. 34 Prawa o stowarzyszeniach. Działalność ta może być odpłatna lub nieodpłatna, z tym, że środki pochodzące z działalności odpłatnej służą realizacji celów statutowych i nie mogą być przeznaczone do podziału między członków stowarzyszenia – także wówczas, gdy są pracownikami stowarzyszenia, gdyż pracownik, który jest jednocześnie członkiem stowarzyszenia, nie znajduje się z tego tytułu w uprzywilejowanej sytuacji.

<sup>1016</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2007 r., I SA/Wa 2095/06, CBOSA.

<sup>1017</sup> P. Zaborniak, *Podstawy prawne...*, s. 27.



Również stowarzyszeniom można przypisać, po spełnieniu określonych przez u.d.p.p. przesłanek, status organizacji pożytku publicznego. Jak zauważa J. Blicharz, w świetle art. 3 ust. 2 u.d.p.p. podstawowymi kategoriami organizacji pozarządowych są fundacje i stowarzyszenia, które pomimo zasadniczych różnic, posiadają wiele cech wspólnych. Stanowią one bowiem instrument realizacji celów niegospodarczych i społecznie użytecznych odnoszących się m.in. do pomocy społecznej<sup>1018</sup>. Posiadanie przez stowarzyszenia statutu organizacji pożytku publicznego pozwala na zlecenie im zadań z zakresu pomocy społecznej, przy wykorzystaniu omówionych już mechanizmów z u.p.s. oraz u.d.p.p.

Jeśli stowarzyszenie posiada status organizacji pożytku publicznego, to przy analizie charakteru prowadzonej przez nie działalności w sferze pomocy społecznej nie powinno się pomijać faktu, że posiada ono taki status, a to dlatego, że statutowa działalność organizacji pożytku publicznego nie jest działalnością gospodarczą, może być jedynie prowadzona jako działalność nieodpłatna lub działalność odpłatna<sup>1019</sup>. Powoduje to, że stowarzyszenia nie mogą prowadzić równocześnie, w tym samym zakresie, działalności odpłatnej pożytku publicznego i działalności gospodarczej w zakresie pomocy społecznej. Chociaż nawet prowadząc działalność gospodarczą, w zakresie wyznaczonym u.p.s., stowarzyszenia nie mogą tracić z widoku celu, jakim jest udzielanie pomocy osobom jej potrzebującym. Stąd też zastrzeżenie w u.d.p.p., że stowarzyszenia „prowadzą działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji celów statutowych” wytycza granicę dopuszczalnej skali działalności gospodarczej prowadzonej przez organizację pożytku publicznego, którą może być stowarzyszenie<sup>1020</sup>. Powoduje to konieczność podporządkowania rozmiarów działalności gospodarczej stowarzyszenia, będącego organizacją pożytku publicznego, celom statutowym oraz zachowanie akcesoryjności prowadzonej przez nie działalności gospodarczej w stosunku do działalności statutowej<sup>1021</sup>, w tym ze sfery pomocy społecznej.

#### 4.3.4. Kościół katolicki, inne kościoły i związki wyznaniowe

W dziedzinie pomocy społecznej nie można pomijać znaczenia Kościoła katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych<sup>1022</sup>, których rola w działalności

<sup>1018</sup> J. Blicharz, *Ustawa...*, s. 47.

<sup>1019</sup> Wyrok NSA z 25 kwietnia 2008 r., I OSK 1086/07, CBOSA.

<sup>1020</sup> Dopóki cel zarobkowy nie dominuje nad celem statutowym, działalność gospodarcza jest prowadzona zgodnie z treścią art. 20 pkt 4 u.d.p.p. Ze względu na duży stopień ogólności w określaniu celu statutowego, dopiero w trakcie jego realizacji oraz po podjęciu przez organizację pożytku publicznego faktycznej działalności gospodarczej, będzie możliwa miarodajna ocena, czy granica ta jest przestrzegana. Postanowienie SN z 12 lutego 2002 r., I CKN 1568/99, LEX nr 53294.

<sup>1021</sup> Postanowienie SN z 7 lipca 2002 r., I CKN 162/00, LEX nr 55244.

<sup>1022</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 37.

opiekuńczej jest nie do przecenienia<sup>1023</sup>. Wspólnym obszarem działalności Kościoła katolickiego i państwa pozostaje udzielanie szeroko rozumianej pomocy społecznej<sup>1024</sup>. Kościół katolicki posiada uprawnienie do prowadzenia działalności charytatywno-opiekuńczej, dla celów której może powoływać określone struktury organizacyjne<sup>1025</sup>. Pozytywną rolę Kościoła katolickiego w Polsce określa ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1026</sup>, której art. 39 zawiera katalog form, w których Kościół katolicki może prowadzić działalność o charakterze charytatywno-opiekuńczym. Działalność ta obejmuje m.in. prowadzenie zakładów dla potrzebujących opieki, organizowanie pomocy osobom dotkniętym klęskami żywiołowymi, ofiarom wojennym znajdującym się w trudnym położeniu materialnym lub zdrowotnym, jak również osobom pozbawionym wolności<sup>1027</sup>. Jedną z ważniejszych sfer działalności Kościoła katolickiego w pomocy społecznej pozostaje pomoc dla osób bezdomnych. Do podstawowych form pomocy udzielanych przez Kościół katolicki w tym zakresie należy pomoc żywnościowa, wydawanie ubrań<sup>1028</sup> oraz doraźna pomoc medyczna. Kościół katolicki udziela ponadto schronienia osobom bezdomnym w prowadzonych przez siebie schroniskach i noclegowniach<sup>1029</sup>. Dość często parafialne oddziały Caritas, w porozumieniu z gminami, tworzą gminne centra leczenia bezdomności. Mniejsze organizacje kościelne oraz parafie, z racji ograniczonych możliwości finansowych, prowadzą pomoc w formie organizacji stołówek, które z reguły funkcjonują dzięki pomocy parafian<sup>1030</sup>.

Wymienione formy działalności prowadzić mogą osoby prawne Kościoła katolickiego<sup>1031</sup>, a w zakresie określonym w ich statutach zakony<sup>1032</sup> i organizacje katolickie<sup>1033</sup>. Również te podmioty mogą prowadzić domy pomocy społecznej, po uzyskaniu zezwolenia

<sup>1023</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 43.

<sup>1024</sup> A. Szadok-Bratuń, *Administracja publiczna prowadzona przez Kościół Katolicki*, [w:] *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013, s. 76.

<sup>1025</sup> Art. 21 Konkordatu między Stolicą Apostolską a RP podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 318).

<sup>1026</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1169 ze zm.).

<sup>1027</sup> Art. 39 pkt 1 i 4 u.s.p.k.

<sup>1028</sup> T. Kamiński, *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2012, s. 268–269.

<sup>1029</sup> *Ibidem*.

<sup>1030</sup> H. Trada, *Kościół wobec bezrobocia, bezdomności, patologii społecznej*, źródło: <http://www.magazyn.ekumenizm.pl/content/article/20110929145740295.htm> (dostęp: 25.05.2017 r.).

<sup>1031</sup> Art. 38 ust. 1 i 2 u.s.p.k.

<sup>1032</sup> Art. 38 ust. 5 u.s.p.k.

<sup>1033</sup> Art. 38 ust. 6 u.s.p.k. W przypadku Kościoła katolickiego wyodrębnić należy osoby prawne będące jego terytorialnymi jednostkami organizacyjnymi oraz inne osoby prawne. Terytorialnymi jednostkami organizacyjnymi Kościoła będącymi osobami prawnymi są metropolie, archidiecezje, diecezje, administratury apostolskie oraz parafie. Innymi osobami prawnymi Kościoła katolickiego są kościoły rektoralne, Caritas Polska, Caritas diecezji oraz Papieskie Dzieła Misyjne. S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 43.

województwa. Dostrzec należy również to, że osoby prawne i jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego, jak również osoby prawne i jednostki organizacyjne innych kościołów i związków wyznaniowych, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, mogą posiadać status organizacji pożytku publicznego<sup>1034</sup>. Toteż podmiotami, którym organy administracji rządowej i samorządowej, mogą zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na ich finansowanie lub dofinansowanie, są także osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w RP, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej<sup>1035</sup>.

W literaturze dość często zwraca się uwagę na to, że „powierzenie prowadzenia domów pomocy społecznej [...] [Kościołowi katolickiemu, innym kościołom i związkom wyznaniowym – D.C.] przynosi jednostce samorządu terytorialnego określone korzyści, wynikające z istoty funkcjonowania podmiotu kościelnego poza sferą publiczną”<sup>1036</sup>. I choć w praktyce to podmioty związane z Kościołem katolickim stanowią zdecydowaną większość wśród instytucji i organizacji o wyznaniowym charakterze, które działają w zakresie szeroko rozumianej pomocy społecznej, to nie wolno pomijać działalności innych kościołów<sup>1037</sup> i związków wyznaniowych, która w omawianej sferze jest równie ważna<sup>1038</sup>.

<sup>1034</sup> Zob. B. Uliasz, *Prawne formy współdziałania państwa i Kościoła katolickiego w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, A. Mezglewski (red.), Lublin 2007.

<sup>1035</sup> T. Kamiński, *op. cit.*, s. 219.

<sup>1036</sup> E. Malujda, *Aspekty organizacyjno-prawne zlecania zadań publicznych na przykładzie domów pomocy społecznej*, [w:] *Formy i uwarunkowania współpracy we współczesnej gospodarce*, F. Sitkiewicz, S. Lachiewicz (red.), Łódź 2012, s. 128–129.

<sup>1037</sup> Sytuację prawną kościołów w Polsce regulują przepisy ustawy z 4 lipca 1992 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1726); ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 43); ustawy z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 483); ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. Nr 2014, poz. 1712); ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 482 ze zm.); ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 480 ze zm.); ustawy z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1889); ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 14); ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 41, poz. 254 ze zm.); ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798); ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 241 ze zm.); ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 240 ze zm.) oraz rozporządzenia Prezydenta RP z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. Nr 38, poz. 363 ze zm.).

<sup>1038</sup> Zob. J. Matwiejuk, *Pomoc społeczna realizowana przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny*, [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, A. Mezglewski (red.), Lublin 2007.

W sferze działalności opiekuńczej uczestniczą także licznie podmioty związane z Kościołem prawosławnym czy z kościołami protestanckimi. Ważne miejsce zajmuje również aktywność gmin żydowskich<sup>1039</sup> i Żydowskiego Systemu Pomocy Społecznej afiliowanego przy Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP<sup>1040</sup>. Celem Żydowskiego Systemu Pomocy Społecznej pozostaje „organizowanie i dostarczanie usług z zakresu pomocy socjalnej dla członków społeczności żydowskiej w Polsce”<sup>1041</sup>. Równie ważną pozostaje działalność związków wyznaniowych, która obejmuje wypełnianie przez nie określonych funkcji publicznych<sup>1042</sup> i koncentruje się na pomocy osobom starszym, niepełnosprawnym, czy dotkniętym przemocą w rodzinie<sup>1043</sup>.

„Partycypacja [...] [Kościół katolicki, innych kościołów oraz związków wyznaniowych – D.C.] w wykonywaniu zadania publicznego [z zakresu u.p.s. – D.C.] przyczynia się do zmiany w postrzeganiu istoty realizacji zadań publicznych w sferze społecznej. Członkowie społeczności lokalnej znacznie chętniej angażują się w pomoc niepełnosprawnym czy seniorom przebywającym w domach pomocy społecznej prowadzonych przez organizacje pozarządowe niż w przypadku domów prowadzonych w formie jednostek budżetowych. Realizacja zadania w takiej formie postrzegana jest jako służba na rzecz potrzebujących, natomiast realizacja tych samych zadań w formach organizacyjno-prawnych przypisanych działalności państwa, jako wykonywanie kompetencji władczych nie zachęcających społeczności lokalnej do współpracy czy wsparcia”<sup>1044</sup>.

#### 4.3.5. Spółki prawa handlowego

Do podmiotów, których udział w sferze pomocy społecznej daje się zauważyć, należą także spółki handlowe, których status prawny reguluje ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>1045</sup>. Zgodnie z powołaną ustawą, wyróżnia się dwie kategorie spółek handlowych. Są to spółki osobowe oraz spółki kapitałowe. Spółki osobowe to spółki jawne, partnerskie, komandytowe i komandytowo-akcyjne. Spółki kapitałowe to natomiast spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Dokonanie charakterystyki tych podmiotów staje się niezbędne, a to dlatego, że w obecnym stanie prawnym nie można wykluczyć możliwości prowadzenia domów pomocy

<sup>1039</sup> T. Kamiński, *op. cit.*, s. 309.

<sup>1040</sup> Zgodnie z art. 18 ustawy z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798) „Gminy żydowskie oraz inne osoby prawne, działające na podstawie ustawy, mogą prowadzić działalność charytatywną, a w szczególności zakłady wychowawcze, opiekuńcze i opieki zdrowotnej”.

<sup>1041</sup> T. Kamiński, *op. cit.*, s. 326.

<sup>1042</sup> P. Sobczyk, *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, nr 1, s. 178.

<sup>1043</sup> M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010, s. 391.

<sup>1044</sup> E. Malujda, *op. cit.*, s. 131.

<sup>1045</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1578 ze zm.).

społecznej przez spółki<sup>1046</sup>. Przesądził o tym ustawodawca w art. 57 ust. 1 pkt 3 u.p.s., zgodnie z którym „inne osoby prawne” po uzyskaniu zezwolenia wojewody mogą prowadzić domy pomocy społecznej<sup>1047</sup>. Spółki mogą również prowadzić działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku<sup>1048</sup>.

W odniesieniu do współlistnienia spółek prawa handlowego w sferze pomocy społecznej z administracją publiczną rozważenia wymaga także kwestia łącząca się z możliwością prowadzenia przez nie działalności pożytku publicznego<sup>1049</sup>. Spółki prawa handlowego nie mogą co prawda posiadać statusu organizacji pozarządowych, mogą jednak uzyskać status organizacji pożytku publicznego<sup>1050</sup>. Zwłaszcza spółki kapitałowe, bez względu na to, czy działają w celu osiągnięcia zysku, czy też nie, mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jeżeli spełnią warunki określone w art. 20 u.d.p.p.<sup>1051</sup> Stanowisko, że spółka akcyjna prowadząca działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w u.d.p.p. i nie działająca w celu osiągnięcia zysku, może nabyć status organizacji pożytku publicznego, wyraził SN w uchwale z 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/2005. Stanowisko to pozostaje aktualne w odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, a opowiedzenie się za jego przyjęciem pozwala na dostrzeżenie jeszcze jednej sfery aktywności omawianych spółek w pomocy społecznej. Mianowicie spółkom, jako podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego, mogą być zlecane zadania z zakresu pomocy społecznej do wykonywania.

Spółki zajmują ważne miejsce wśród podmiotów współlistniejących z administracją w sferze pomocy społecznej. W omawianej przestrzeni prawnej prowadzą głównie działalność gospodarczą skierowaną do potencjalnych adresatów działań pomocy społecznej. O czym była mowa wyżej, w określonych prawem sytuacjach mogą jednak także realizować zadania z zakresu pomocy społecznej na podstawie zlecenia im ich do wykonywania przez administrację publiczną<sup>1052</sup>. Występowanie spółek w sferze pomocy społecznej prowadzi więc w konsekwencji do rozszerzenia katalogu podmiotów, które

<sup>1046</sup> Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej na interpelację nr 6461 w sprawie problemów z kierowaniem pensjonariuszy do Domu Spokojnej Starości „Leśniówka” z siedzibą w Turzy oraz stosowania praktyk dyskryminujących prywatny podmiot prowadzący dom pomocy społecznej na Podkarpaciu, źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/795F729B> (dostęp: 23.08.2014 r.).

<sup>1047</sup> Domów pomocy społecznej nie mogą jednak prowadzić spółki partnerskie.

<sup>1048</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 340.

<sup>1049</sup> J. Blicharz, *Ustawa...*, s. 53–54.

<sup>1050</sup> *Ibidem*, s. 53–54. Por. J. Kopyra, *Spółki kapitałowe nie działające w celu osiągnięcia zysku jako organizacje pozarządowe – status, działalność oraz treść umowy spółki*, „Rejent” 2006, nr 6, *passim*; A. Gnys, *Spółka to nie organizacja pozarządowa*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 12, *passim*.

<sup>1051</sup> P. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny podmiotowości organizacji „non-profit”*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2010, nr 4, s. 45.

<sup>1052</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 45.

mogą świadczyć usługi z omawianego zakresu. Niemniej jednak spółki należy postrzegać przede wszystkim jako te podmioty, które w sferze pomocy społecznej działają dla osiągnięcia zysku i w ramach wykonywanej przez siebie działalności gospodarczej.

#### 4.3.6. Osoby fizyczne

Do podmiotów, z którymi administracja publiczna podejmuje partnerską współpracę przy wykonywaniu zadań pomocy społecznej, należą także osoby fizyczne. Z punktu widzenia adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej na podkreślenie zasługuje to, że aktywność osób fizycznych w sferze pomocy społecznej jest coraz większa<sup>1053</sup>. Przejawia się ona w prowadzeniu przez te osoby działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, w podeszłym wieku oraz osobom starszym<sup>1054</sup>. Osoba fizyczna w sferze pomocy społecznej występuje głównie jako przedsiębiorca, jako że organy administracji rządowej i samorządowej nie mogą zlecać osobom fizycznym zadań do wykonania. Osoby fizyczne nie mogą bowiem ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego ani o status organizacji pozarządowej.

W sferze pomocy społecznej osoby fizyczne, prowadząc działalność gospodarczą polegającą na udzielaniu usług opiekuńczych i bytowych<sup>1055</sup>, obowiązane są do uzyskania wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG), funkcjonującej do 1 lipca 2011 r. na podstawie przepisów u.s.d.g.<sup>1056</sup> i działającej między innymi w celu prowadzenia ewidencji przedsiębiorców – osób fizycznych w systemie teleinformatycznym. We wniosku o wpis do CEiDG jednoosobowy przedsiębiorca – osoba fizyczna – obowiązany jest również w sposób prawidłowy określić przedmiot działalności gospodarczej, którą zamierza wykonywać, rzecz jasna po uzyskaniu stosownego zezwolenia wojewody. Zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności, określoną w załączniku do rozporządzenia wykonawczego, klasyfikacja dla domów pomocy społecznej to 87.30.Z (pomoc społeczna z zakwaterowaniem dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych) oraz 87.10.Z (pomoc społeczna z zakwaterowaniem zapewniająca opiekę pielęgniarską)<sup>1057</sup>.

Osoba fizyczna wykonująca jednoosobową działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia domu pomocy społecznej i/lub placówki opiekuńczej zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i w podeszłym wieku jest jedynym

<sup>1053</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 37.

<sup>1054</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 326.

<sup>1055</sup> Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 317.

<sup>1056</sup> Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej

<sup>1057</sup> Reguluje to sekcja Q Schematu klasyfikacji, zatytułowania „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna”, która stanowi załącznik do rozporządzenia RM z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. Nr 251, poz. 1885).



właścicielem firmy. Dla celów wykonywania działalności gospodarczej zatrudnia już jednak pracowników. Na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia domu pomocy społecznej lub placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku musi uzyskać wymagane przez u.p.s. zezwolenie wojewody. Ponadto, w celu zapewnienia prawidłowości działalności prowadzonych przez osoby fizyczne domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku z określonymi prawnie standardami i przestrzegania praw osób w nich przebywających, podlegają one kontroli sprawowanej przez wojewodę.

Zasadniczo więc obecność osób fizycznych i ich aktywność w sferze pomocy społecznej rozważać należy przede wszystkim poprzez pryzmat gospodarczego charakteru prowadzonej przez te osoby działalności<sup>1058</sup>. Wskazuje ona również na dywersyfikującą się siatkę podmiotów, które mogą uczestniczyć w wykonywaniu określonych usług z zakresu pomocy społecznej, a których aktywność w sferze pomocy społecznej może prowadzić do konkurencji o potencjalnych klientów świadczonych przez nie usług.

#### **4.4. W kwestii zakładów administracyjnych udzielających świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

Zgodnie z art. 6 pkt 5 u.p.s., do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, posiadających status zakładów administracyjnych, należą domy pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodki wsparcia i ośrodki interwencji kryzysowej<sup>1059</sup>. To za ich pomocą administracja publiczna wykonuje znaczną część przypisanych jej do wykonywania zadań<sup>1060</sup> z u.p.s. Rola zakładów administracyjnych w wypełnianiu funkcji administracji świadczącej jest znacząca. Zakłady administracyjne stanowią typowe podmioty dla tejże administracji<sup>1061</sup> i wraz z organami administracji publicznej i ich aparatem pomocniczym oraz podmiotami, które biorą udział w wykonywaniu zadań z u.p.s. na zlecenie organów administracji publicznej i podmiotami, które podejmują działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub w podeszłym wieku, budują one pewną strukturę organizacyjną pomocy społecznej. Zakłady administracyjne stanowią element określonej

---

<sup>1058</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2007 r., I SA/Wa 2095/06, CBOSA.

<sup>1059</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lipca 2010 r., III SA/Wr 234/10, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lutego 2006 r., IV SA/Wr 556/04, CBOSA.

<sup>1060</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007, s. 13.

<sup>1061</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 236.



całości, jaką jest struktura organizacyjna pomocy społecznej i w tym zakresie powinny „współprzyczyniać się do [jej – D.C.] powodzenia”<sup>1062</sup>. A zatem cele administracji świadczącej, jako organizacji, są osiągnane także poprzez funkcjonowanie poszczególnych jej części, do których przynależą zakłady administracyjne<sup>1063</sup>.

Co się tyczy pojęcia zakładu administracyjnego, to w literaturze przedmiotu prezentowane są różne stanowiska na określenie tego, co należy rozumieć przez to pojęcie<sup>1064</sup>. J. Boć przyjmował, że „zakładem administracyjnym jest jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego”<sup>1065</sup>. Pojęcie zakładu administracyjnego swoją treścią obejmuje różnego rodzaju jednostki organizacyjne, które charakteryzują się wyodrębnieniem organizacyjnym środków rzeczowych i osobowych, posiadaniem podmiotowości prawa publicznego, możliwością użycia władztwa zakładowego i wykonywaniem spraw publicznych założyciela pod jego nadzorem<sup>1066</sup>. Cechą charakterystyczną zakładów administracyjnych jest również to, że między zakładem a jego użytkownikiem (destynatariuszem) nawiązuje się relacja<sup>1067</sup>, której literatura przydała nazwę stosunku zakładowego<sup>1068</sup>. Tworzenie zakładów administracyjnych leży w sferze społecznych zadań państwa i samorządu terytorialnego<sup>1069</sup>, a problematyka z nimi związana obejmuje również ich przekształcanie, łączenie oraz likwidację.

W niniejszym rozdziale była już wielokrotnie mowa o tym, że adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej staje wobec licznej siatki podmiotów organizujących pomoc społeczną, przyznających i udzielających świadczeń z jej zakresu. Zakłady administracyjne stanowią wśród tych podmiotów dość liczną grupę jednostek organizacyjnych zajmujących się udzielaniem świadczeń. Funkcjonujące w pomocy społecznej zakłady

<sup>1062</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1969, s. 74.

<sup>1063</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 32.

<sup>1064</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce*, Warszawa 2008; B. Dolnicki, *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, K. Podgórski (red.), Katowice 1985; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; S. Fundowicz, *Zakłady administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), Bydgoszcz–Lublin 2002; W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933; E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

<sup>1065</sup> J. Boć, *Zakłady administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 169.

<sup>1066</sup> S. Fundowicz, *Zakłady administracyjne...*, s. 234.

<sup>1067</sup> J. Boć, *Zakłady administracyjne...*, s. 167.

<sup>1068</sup> W stosunku tym istotną rolę odgrywa uprawnienie organów zakładu do stanowczego kształtowania sytuacji prawnej użytkownika zakładu oraz prawo do kształtowania uprawnień w drodze swoich władczych działań. Z. Czarnik, J. Pośluszny, *Zakład publiczny...*, s. 476.

<sup>1069</sup> J. Boć, *Zakłady administracyjne...*, s. 167.

administracyjne można podzielić na zakłady publiczne, prowadzone przez JST, oraz na zakłady prywatne<sup>1070</sup>.

Funkcjonujące w systemie prawnym pomocy społecznej zakłady prywatne stanowią niejako dopełnienie systemu organizacyjnego pomocy społecznej, a możliwość ich funkcjonowania w sferze pomocy społecznej to skutek narastającego zjawiska uspołeczniania administracji świadczącej i wzrastającej samoorganizacji społeczeństwa<sup>1071</sup>. Jest to również jeden z efektów rozbudowy struktur administracji publicznej o nowe kategorie podmiotów administrujących<sup>1072</sup> i jednostek organizacyjnych. Powoduje to, że u.p.s. „wyróżnia się z zakresu zabezpieczenia społecznego”<sup>1073</sup> pod względem rodzajów i liczby zakładów administracyjnych normowanych jej przepisami<sup>1074</sup>.

Najstarszą formą zakładów administracyjnych w sferze pomocy społecznej są domy pomocy społecznej<sup>1075</sup>. Zgodnie z art. 55 ust. 1 u.p.s., domy pomocy społecznej świadczą usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nich przebywających, którymi są osoby wymagające całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności oraz osoby, które nie mogą samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług<sup>1076</sup>.

W pomocy społecznej następuje dostosowanie typów domów pomocy społecznej i świadczonych przez nie usług do potrzeb osób z nich korzystających. Stanowi o tym art. 56 u.p.s., zgodnie z którym domy pomocy społecznej dzielą się na domy określonego typu, w zależności od tego dla kogo są przeznaczone. Domy pomocy społecznej mogą być domami dla osób w podeszłym wieku, osób przewlekle somatycznie chorych, osób przewlekle psychicznie chorych, dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, osób niepełnosprawnych fizycznie oraz dla osób uzależnionych od alkoholu<sup>1077</sup>. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, przede

---

<sup>1070</sup> O dychotomii zakładów udzielających świadczeń z zakresu pomocy społecznej przesądził ustawodawca w art. 57 ust. 1 u.p.s. oraz w rozdziale 3 u.p.s. zatytułowanym „Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku”.

<sup>1071</sup> E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 312.

<sup>1072</sup> A. Pakuła, *Prawno-organizacyjne formy realizacji świadczeń w państwie prawa na przykładzie ochrony zdrowia (na tle przekształceń zakresu zadań i roli administracji publicznej)*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa Olszanica 23–26 maja 2004*, E. Ura (red.), Rzeszów 2004, s. 358.

<sup>1073</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 237.

<sup>1074</sup> *Ibidem*, s. 236.

<sup>1075</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 210.

<sup>1076</sup> Art. 55 ust. 1 u.p.s. w zw. z art. 54 ust. 1 u.p.s.

<sup>1077</sup> Domy pomocy społecznej, zgodnie z art. 56a ust. 1 u.p.s., mogą być prowadzone w jednym budynku łącznie dla osób w podeszłym wieku oraz osób przewlekle somatycznie chorych, osób przewlekle

wszystkim ze względu na to, że domy pomocy społecznej stanowią bardzo często drugi dom dla osób z nich korzystających, a pobytwi w omawianych placówkach nierzadko towarzyszy poczucie odrzucenia, krzywdy i osamotnienia<sup>1078</sup> osób w nich przebywających. Domy pomocy społecznej tworzone są po to, aby zaspokajać potrzeby osób, które w nich przebywają. Ich funkcjonowanie i działalność ukierunkowane są w związku z tym na jednostkę, tak jak ukierunkowana jest na nią cała działalność instytucji pomocy społecznej. To jednostka stoi bowiem w centrum działań pomocy społecznej. Przyjęcie odmiennego rozwiązania stałoby w opozycji do tego założenia.

Prowadzenie domów pomocy społecznej stanowi zadanie JST. Do zadań własnych gminy należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki, do zadań własnych powiatów należy zaś prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób, prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, do zadań zleconych powiatom z zakresu administracji rządowej należy prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznym. Przepisy u.p.s. nie określają jednak, ile domów pomocy społecznej ani jakiego typu zobowiązane są prowadzić poszczególne JST<sup>1079</sup>. Na ich prowadzenie JST muszą jednak posiadać stosowne zezwolenie wojewody<sup>1080</sup>.

W stosunku do wszystkich domów pomocy społecznej, bez względu na to, kto jest ich podmiotem prowadzącym, sformułowany został obowiązek świadczenia usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających na jednakowych zasadach<sup>1081</sup>, z uwzględnieniem odpowiedniego ich standardu. Zgodnie z rozporządzeniem MPiPS z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej<sup>1082</sup>, mają one obowiązek uwzględniania nie tylko

---

somatycznie chorych oraz osób niepełnosprawnych fizycznie, osób w podeszłym wieku oraz osób niepełnosprawnych fizycznie, osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie oraz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie. Zgodnie z art. 56a ust. 2 u.p.s. typy domów pomocy społecznej mogą być łączone w inny sposób niż wskazany powyżej, jednak pod warunkiem sytuowania każdego z nich w odrębnym budynku.

<sup>1078</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 112.

<sup>1079</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 239.

<sup>1080</sup> Obowiązek ten dotyczy także domów pomocy społecznej prowadzonych przez podmioty prywatne. Zezwolenie wydaje wojewoda właściwy ze względu na położenie domu, po spełnieniu przez podmiot ubiegający się o jego uzyskanie warunków, o których mowa w art. 57 ust. 3 u.p.s. Oznacza to, że wojewoda nie posiada „luzu decyzyjnego” w przypadku wydawania zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej. Innymi słowy w przypadku stwierdzenia, że podmiot wnioskujący o nie spełnia ustawowe przesłanki do jego uzyskania, wojewoda jest zobligowany do wydania zezwolenia na prowadzenie domów pomocy społecznej. Wyrok NSA z 26 października 2010 r., I OSK 972/10, CBOSA. Zob. też: R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo...*, s. 325; P. Zaborniak, *Podstawy prawne działalności gospodarczej w pomocy społecznej*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 3, s. 27.

<sup>1081</sup> Zob. W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 265.

<sup>1082</sup> Rozporządzenie MPiPS z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 964).

wolności, intymności, godności i poczucia bezpieczeństwa swoich mieszkańców<sup>1083</sup>, mają również obowiązek uwzględniania stopnia fizycznej i psychicznej sprawności przebywających w nich pensjonariuszy oraz świadczenia usług na poziomie obowiązującego standardu usług podstawowych<sup>1084</sup>. Rodzaj i charakter usług świadczonych przez domy pomocy społecznej determinowany jest ponadto indywidualnymi potrzebami mieszkańca takiego domu<sup>1085</sup>.

Warte zauważenia, że zgodnie z § 4 ust. 5 nieobowiązującego MPiPS z 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej<sup>1086</sup> mieszkańcy domów pomocy społecznej uczestniczyli w procedurze tworzenia regulaminu organizacyjnego domu pomocy społecznej. W myśl przytoczonego przepisu, szczegółową organizację i działanie domu określał w regulaminie organizacyjnym jego dyrektor po zasięgnięciu opinii jego mieszkańców. Przepisy obowiązującego obecnie rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej nie wprowadzają już jednak takiego rozwiązania. Jak stanowi bowiem § 4 ust. 1 r.d.p.s. strukturę organizacyjną i szczegółowy zakres zadań poszczególnych domów pomocy społecznej określa opracowany przez dyrektora domu regulamin organizacyjny, przyjęty przez zarząd jednostki, a w przypadku domu gminnego – przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Na tle przytoczonych przepisów nasuwa się pewna konstatacja, iż w poprzednio obowiązującej regulacji prawnej odnoszącej się do domów pomocy społecznej odnaleźć można było w pewnym zakresie wyraz realizacji zasady pomocniczości wyrażającej się w możliwości prawnej współdziałania mieszkańców domów pomocy społecznej w tworzeniu reguł determinujących ich pozycję prawną jako ich użytkowników. Bez wątpienia zwiększało to również poczucie odpowiedzialności oraz zaangażowanie w przestrzeganie reguł, na których kształt miało się wpływ.

Wielość podmiotów, które mają obowiązek lub mogą prowadzić domy pomocy społecznej, pozwala na wyróżnienie trzech sytuacji prawnych, w jakich może znaleźć się adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Wszak oprócz JST, domy pomocy społecznej mogą prowadzić także podmioty wymienione w art. 57 ust. 1 pkt 2–4 u.p.s., jak również organizacje pozarządowe na zlecenie organów JST<sup>1087</sup>. Należy wobec tego zauważyć, że osoba przebywająca w domu pomocy społecznej, którego organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, na skutek wydania decyzji administracyjnej, znajduje się w klasycznej sytuacji administracyjnoprawnej. Klasycznej w tym znaczeniu, że determinowana jest całościowo normami prawa administracyjnego. Jednak

---

<sup>1083</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 264 i 273.

<sup>1084</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 212.

<sup>1085</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 20 grudnia 2000 r., II SA/Sz 1160/06, CBOSA.

<sup>1086</sup> Rozporządzenia MPiPS z 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. Nr 44, poz. 277 ze zm.).

<sup>1087</sup> Por. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 269.

na skutek wydania decyzji administracyjnej jednostka może przebywać również w prywatnym domu pomocy społecznej lub w domu pomocy społecznej prowadzonym na zlecenie organu administracji publicznej. Również wówczas jej sytuację prawną kształtują normy prawa administracyjnego.

To, że dom pomocy społecznej jest placówką prowadzoną przez podmiot niepubliczny, nie na zlecenie administracji, nie oznacza jeszcze, że każde umieszczenie w nim osoby będzie odbywało się przy zastosowaniu norm cywilnoprawnych, co pozwala na wyróżnienie drugiej sytuacji prawnej jednostki. Osoby kwalifikujące się do umieszczenia w domu pomocy społecznej mogą domagać się od jednostki samorządu terytorialnego umieszczenia ich w domu pomocy społecznej, który prowadzony jest przez podmiot niepubliczny. Stanowi o tym art. 65 u.p.s.<sup>1088</sup> Nie można również wykluczyć sytuacji, w której to jednostka samorządu terytorialnego będzie zawierała umowę zlecenia z podmiotem prowadzącym prywatny dom pomocy społecznej o świadczenie usług opiekuńczych, w sytuacji w której brakowałoby wolnych miejsc w domach pomocy społecznej, prowadzonych przez JST<sup>1089</sup>. Co się zaś tyczy trzeciej sytuacji prawnej, będzie ona miała miejsce wówczas, gdy jednostka będzie przebywała w prywatnym domu pomocy społecznej na podstawie zawartej z podmiotem go prowadzącym umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług<sup>1090</sup>. W trzeciej sytuacji pozycję prawną jednostki determinują normy prawa cywilnego, a to dlatego, że z podmiotem świadczącym usługi łączy ją stosunek cywilnoprawny<sup>1091</sup>.

W odniesieniu do domów pomocy społecznej znaczenia nabiera poruszana już kwestia trybu umieszczania w nich osób<sup>1092</sup>, a także problematyka łamania praw osób w nich przebywających. Problem ten dotyczy zarówno domów pomocy społecznej, dla których podmiotem prowadzącym są JST, jak i prywatnych domów pomocy społecznej lub prowadzonych na zlecenie JST. Niestety dość często okazuje się, że prawa i wolności osób mieszkających w domach pomocy społecznej są naruszane, a rygor w nich panujący ingeruje w wolność oraz autonomię decyzyjną umieszczonych tam osób. Pensjonariusze domów pomocy społecznej albo nie mają wpływu na funkcjonowanie placówki,

<sup>1088</sup> Zob. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1321/10, CBOSA.

<sup>1089</sup> W takiej umowie podmiot niepubliczny zazwyczaj oświadcza, że posiada odpowiednie zaplecze organizacyjno-techniczne do prowadzenia domu pomocy społecznej oraz że jest uprawniony do prowadzenia takiego domu, na podstawie wpisu do rejestru domów pomocy społecznej, prowadzonym przez wojewodę. W umowie określa się także obowiązek zapewnienia miejsca w domu pomocy społecznej jednostce, dla której podstawą do umieszczenia w nim jest decyzja administracyjna. Umowa powinna określać m.in. wysokość kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej oraz terminy wnoszenia opłat za pobyt w nim. Wszelkie zmiany umowy, pod rygorem nieważności, wymagają zazwyczaj formy pisemnej. Spory powstałe na tle stosowania umowy rozpatruje sąd powszechny.

<sup>1090</sup> Zob. też: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 374.

<sup>1091</sup> *Ibidem*, s. 376–378.

<sup>1092</sup> Zob. Z. Czarnik, S. Postuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 481.

w której przebywają, albo ich wpływ jest nieznaczny. Równie często nie mają oni nawet możliwości decydowania o tak podstawowych sprawach ich dotyczących, jak własny rozkład dnia<sup>1093</sup>. Naruszana jest również ich wolność w wielu aspektach z nią związanych (K. Kurowski podaje w tym zakresie liczne przykłady, jak np. zakaz samodzielnego opuszczania przez osobę domu pomocy społecznej bez zgody dyrektora domu lub wyznaczonego personelu, stosowanie przymusu bezpośredniego wobec osób chcących samodzielnie opuścić dom pomocy społecznej, czy niemożliwość samodzielnego przechowywania dowodu osobistego przez pensjonariusza domu pomocy społecznej<sup>1094</sup>). Na skutek naruszania praw i wolności pensjonariuszy domów pomocy społecznej znaczenia nabiera kontrola sprawowana przez administrację publiczną nad domami pomocy społecznej i wpływ jej ustaleń na sytuację przebywających w nich osób. Aktualizuje się jej znaczenie i gwarancje, jakie stwarza pensjonariuszom domów pomocy społecznej<sup>1095</sup>.

Kolejnym rodzajem zakładów administracyjnych funkcjonujących w przestrzeni prawnej pomocy społecznej są ośrodki wsparcia<sup>1096</sup>. Są to ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienne domy pomocy, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schroniska dla bezdomnych oraz kluby samopomocy (art. 51 ust. 4 u.p.s.)<sup>1097</sup>. Ośrodki te zajmują się świadczeniem usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, udzielaniem schronienia, posiłku oraz pomocy o charakterze interwencyjnym oraz wykonywaniem usług wspomagających<sup>1098</sup>. Prowadzenie i zapewnienie miejsc w ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki stanowi zadanie własne gminy, prowadzenie powiatowych ośrodków wsparcia należy do zadań własnych powiatu, do zadań zleconych powiatom z zakresu administracji rządowej należy natomiast prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Ośrodki wsparcia funkcjonują jako samodzielne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego<sup>1099</sup>. Zamierzeniem ustawodawcy było bowiem zakwalifikowanie ich do grupy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, koordynowanych przez gminne (miejskie) ośrodki pomocy społecznej lub powiatowe centra pomocy rodzinie, ale stanowiących samodzielne jednostki organizacyjne<sup>1100</sup>.

<sup>1093</sup> K. Kurowski, *Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej*, „Niepełnosprawność – problemy, zagadnienia, rozwiązania” 2014, Nr II, s. 161.

<sup>1094</sup> *Ibidem*.

<sup>1095</sup> E. Ochendowski, *Zakład...*, s. 249.

<sup>1096</sup> Omawiane ośrodki zostały wprowadzone do systemu organizacyjnego pomocy społecznej na mocy przepisów ustawy z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 100, poz. 459).

<sup>1097</sup> Szerzej: I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 99.

<sup>1098</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 244.

<sup>1099</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lipca 2010 r., III SA/Wr 234/10, CBOSA.

<sup>1100</sup> Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 27 stycznia 2011 r., II OSK 2258/10, CBOSA.



W przestrzeni prawnej pomocy społecznej status zakładów administracyjnych posiadają także ośrodki interwencji kryzysowej<sup>1101</sup>, których działalność ukierunkowana została na podejmowanie działań na rzecz osób i rodzin, w tym dotkniętych przemocą, w celu zapobiegania lub pogłębiania się występujących dysfunkcji<sup>1102</sup>. Podstawowym zadaniem omawianych ośrodków pozostaje udzielanie wsparcia osobom, które znajdują się w trudnych emocjonalnie sytuacjach, wywołanych kryzysami rodzinnymi, trudnościami wychowawczymi, problemami psychospołecznymi, w tym związanymi z przemocą w rodzinie oraz kłopotami emocjonalnymi<sup>1103</sup>. Ośrodki interwencji kryzysowej zapewniają schronienie matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży, zajmują się także udzielaniem poradnictwa potrzebującym tego osobom<sup>1104</sup>.

Kolejnym rodzajem zakładów administracyjnych, funkcjonujących w ramach pomocy społecznej, są placówki specjalistycznego poradnictwa. Te jednostki organizacyjne pomocy społecznej tworzone są przez gminy lub przez podmioty, którym gmina zleciła ich prowadzenie<sup>1105</sup>, a świadczone przez nie poradnictwo obejmuje poradnictwo prawne, pomoc psychologiczną i socjalną na rzecz osób i rodzin. Koncentrując się na pomocy osobom i rodzinom w przezwyciężaniu ich problemów, pomagają w budowaniu przez jednostki i rodziny wiary we własne siły, a w swoich działaniach dostrzegają potrzebę pomocy osobom i rodzinom w ramach różnych form poradnictwa, po to aby pomóc w rozwoju osobistym jednostki i jej powrocie do funkcjonowania w społeczeństwie, bez dalszej konieczności korzystania ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Rozważenia wymaga jeszcze kwestia zakładów administracyjnych udzielających schronienia osobom bezdomnym. Na tle rozważań im poświęconych zachodzi konieczność dokonania analizy zmian, jakie w zakresie ich typów i standardów udzielanej przez nie pomocy przyniosła u.p.s.z. w zakresie treści art. 48a u.p.s., którego nowe brzmienie weszło w życie 5 października 2016 r. Obecnie u.p.s. wymienia trzy typy placówek odpowiedzialnych za udzielanie schronienia osobom bezdomnym. Przed zmianą art. 48a u.p.s. były to schroniska, noclegownie i domy dla bezdomnych.

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 48a u.p.s., schroniska dla bezdomnych są to placówki zapewniające schronienie osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej<sup>1106</sup>. Noclegownie to placówki zapewniające tymczasową pomoc w postaci

<sup>1101</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 253.

<sup>1102</sup> T. Romer, *Zasady udzielania świadczeń...*, s. 5.

<sup>1103</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 102.

<sup>1104</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 218.

<sup>1105</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 373.

<sup>1106</sup> Art. 48a ust. 2 u.p.s.



miejsca noclegowego, w ramach której umożliwia spędzenie nocy w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia<sup>1107</sup>. Ogrzewalnie są to natomiast placówki zapewniające usługi łatwego dostępu dla osób bezdomnych, a więc takie, w których można schronić się przed zimmem, również będąc pod wpływem środków psychoaktywnych.

W kontekście placówek udzielających schronienia osobom bezdomnym rozważenia wymagają dwie kwestie, z których pierwsza wiąże się z ograniczeniami, jakie wydaje się nakładać treść art. 48a ust. 5 u.p.s. na osoby bezdomne niezdolne do samoobsługi w korzystaniu ze świadczenia w formie schronienia, a druga wiąże się z utratą statusu osoby bezdomnej przez osobę przebywającą w schronisku, noclegowni lub ogrzewalni. Co się tyczy pierwszej kwestii, to art. 48a ust. 5 u.p.s. stanowi, że w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, ogrzewalni mogą przebywać jedynie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób przebywających w placówce. Obowiązujące brzmienie tego przepisu wydaje się wykluczać osoby bezdomne niezdolne do samoobsługi z kręgu podmiotów, którym prawo do schronienia przysługuje. Co się tyczy drugiej kwestii, dla jej wyjaśnienia przytoczyć należy uzasadnienie prawne do postanowienia NSA z 10 grudnia 2015 r., I OW 206/15<sup>1108</sup>, zgodnie z którym nie można przyjąć, że jeśli dana osoba przebywa w schronisku, [...], noclegowni lub innym podobnym miejscu, to przebywa ona w lokalu mieszkalnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1109</sup>. „Schroniska, [...], noclegownie, [ogrzewalnie – D.C.] i inne podobne miejsca nie stanowią «lokalu mieszkalnego» w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Osoba przebywająca w tego typu placówkach musi być uznana za osobę bezdomną, o której mowa w art. 101 ust. 2 w związku z art. 6 pkt 8 u.p.s.”<sup>1110</sup>

Powyższe stanowisko wynika stąd, że zgodnie z regulacją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, do której odsyła art. 6 pkt 8 u.p.s., pod pojęciem lokalu mieszkalnego rozumieć należy lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. W rozumieniu ustawy lokalem mieszkalnym nie jest pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, a zwłaszcza znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Zatem wszystkie pomieszczenia przeznaczone do

<sup>1107</sup> *Ibidem*.

<sup>1108</sup> Postanowienie NSA z 10 grudnia 2015 r., I OW 206/15, CBOSA.

<sup>1109</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.).

<sup>1110</sup> Postanowienie NSA z 10 grudnia 2015 r., I OW 206/15, CBOSA.

krótkotrwałego pobytu osób, nawet te, które w ustawie nie zostały wprost wymienione, nie stanowią lokali mieszkalnych w rozumieniu powołanej ustawy. Należy przyznać słuszność temu stanowisku oraz zwrócić uwagę na to, że przebywanie przez osoby bezdomne w schroniskach, noclegowniach i ogrzewalniach, poza doraźnym udzieleniem schronienia, nie rozwiązuje problemu bezdomności i nie przyczynia się w dłuższej perspektywie czasowej do jego rozwiązania. Poczyniona konstatacja dotyczy zwłaszcza ogrzewalni świadczących usługi niskoprogowego zakwaterowania.

Rozważając kwestię zakładów administracyjnych w sferze pomocy społecznej, należy zwrócić jeszcze uwagę na zagadnienie sprawności ich działania. I choć problematyka ta znajduje się w kręgu zainteresowań nauki administracji i nauk o zarządzaniu, to nie może zostać pominięta w prowadzonych rozważaniach. Po pierwsze dlatego, że wiąże się z nią kwestie podziału pracy między zatrudnione w zakładzie osoby, dobór odpowiedniej i wykwalifikowanej kadry oraz takie projektowanie struktury organizacyjnej zakładu, która przyczyni się do jego funkcjonowania na poziomie zgodnym z określonymi prawnie standardami<sup>1111</sup>, a także określonymi wymogami sprawności działania. Po drugie dlatego, że administracji świadczącej zależy ze względów polityczno-społecznych na sprawnym podejmowaniu wykonywanych przez nią zadań, a ludności zależy na efektach tych działań<sup>1112</sup>, przy czym sprawność działania administracji nie powinna przesłaniać zasady legalności będącej pierwszą zasadą państwa prawnego<sup>1113</sup>.

Kwestie związane z organizacją pracy i działalnością zakładów administracyjnych w pomocy społecznej oraz z ich strukturą organizacyjną regulowane są w ich regulaminach organizacyjnych<sup>1114</sup>. W treści regulaminów znajdują się również postanowienia dotyczące uprawnień i obowiązków użytkowników zakładów oraz postanowienia normujące obowiązki zakładów w zakresie świadczenia usług<sup>1115</sup>. Konsekwencją uregulowania w nich praw i obowiązków jego użytkowników jest wymóg ich zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego<sup>1116</sup>. Regulaminy organizacyjne konkretyzują bowiem i uzupełniają „konstytucyjnie określone prawa i obowiązki obywatela, skierowane do ograniczonego kręgu adresatów”<sup>1117</sup>. Jednak „uprawnienia do określania sytuacji destynatariuszy normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym nie mogą być zrealizowane za pomocą aktów o charakterze wewnętrznym, o ile mamy pozostawać w zgodzie z konstytucyjną

<sup>1111</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 czerwca 2014 r., III SA/Wr 123/14, CBOSA.

<sup>1112</sup> T. Kuta, *Zaspokajanie...*, s. 195.

<sup>1113</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 229.

<sup>1114</sup> E. Ochendowski, *Zakład...*, s. 128.

<sup>1115</sup> M. Elżanowski, *op. cit.*, s. 143–144.

<sup>1116</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 10 czerwca 2014 r., III SA/Wr 123/14, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2004 r., II SA/Ka 2467/03, CBOSA.

<sup>1117</sup> R. Raszewska-Skałecka, *Legalność źródeł prawa zakładowego – statutu i regulaminu w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr 74, s. 205.

zasadą regulowania praw i obowiązków obywatelskich aktami prawa powszechnie obowiązującego”<sup>1118</sup>.

Rozważenia wymaga jeszcze kwestia relacji występującej między danym zakładem a jego użytkownikiem. Relacja ta, przejawiająca się we władztwie zakładowym, wiąże się z posiadaniem przez personel danego zakładu określonych uprawnień w stosunku do osób korzystających z jego usług<sup>1119</sup>. Wytworzenie się stosunku władztwa zakładowego stanowi z jednej strony możliwość jednostronnego ustalenia pozycji prawnej i faktycznej jego użytkownika, a z drugiej – obowiązek poddania się użytkownikom zakładu dyspozycjom jego organów<sup>1120</sup>. Ta cecha relacji między zakładem a jego użytkownikiem wyraża się w posiadanych przez zakłady uprawnieniach do określania pewnych kwestii w ich regulaminach<sup>1121</sup>. Stosunki wewnątrzzakładowe kształtują bowiem, obok ustaw i rozporządzeń, normy zawarte w regulaminach zakładowych<sup>1122</sup>.

A zatem udział zakładów administracyjnych w wypełnianiu funkcji administracji świadczącej jest znaczący, a problemy pojawiające się na tle funkcjonowania zakładów w sferze pomocy społecznej stanowią zagadnienia istotne z punktu widzenia adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Wiążą się one nie tylko z funkcjonowaniem prywatnych zakładów administracyjnych. Dotyczą również materii sprawowania nadzoru i kontroli nad ich działalnością przez administrację publiczną. Obecnie nie sposób sobie wyobrazić, aby pomoc społeczna funkcjonowała bez zakładów administracyjnych, których rola w wypełnianiu jej funkcji jest znacząca. To działalność zakładów administracyjnych w wielu przypadkach okazuje się niezbędną dla jednostek wymagających pomocy społecznej, a dla poszczególnych adresatów jej świadczeń, jak np. osoby starsze czy przewlekle chore, okazuje się ona nie do przecenienia. Ich funkcjonowanie ukierunkowane powinno być na jednostkę i tej jednostce powinno służyć.

---

<sup>1118</sup> P. Chmielnicki, *Ustrój zakładów administracyjnych samorządu terytorialnego. Zagadnienia węzłowe*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009, s. 215.

<sup>1119</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce...*, s. 59.

<sup>1120</sup> Zagwarantowanie wykonania aktów prawnych organów zakładu przez ich użytkowników zabezpieczone jest w przypadku dobrowolnego umieszczenia w zakładzie, usunięciem z grona jego użytkowników, a w przypadku przymusowego umieszczenia w zakładzie, możliwością użycia środków przymusu państwowego, najczęściej przez organy zakładu. J. Boć, *Zakłady administracyjne...*, s. 168.

<sup>1121</sup> P. Chmielnicki, *Ustrój zakładów administracyjnych...*, s. 213–214.

<sup>1122</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego w polskim prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, z. 67, s. 193.

#### 4.5. W kwestii ochrony sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie nadzoru i kontroli nad organami administracji publicznej w pomocy społecznej, podmiotami współpracującymi z nimi w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej oraz podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej

Prawny system nadzoru i kontroli odgrywa ważną rolę w działaniach administracji publicznej w pomocy społecznej i służy zapewnieniu prawidłowości tych działań z obowiązującymi przepisami prawa. Pojęcia nadzoru i kontroli pozostają podstawowymi pojęciami w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji, w związku z tym istnienie relacji między prawnym systemem nadzoru i kontroli w prawie administracyjnym nad działalnością administracji publicznej i jej jednostkami organizacyjnymi a zapewnieniem prawidłowości wykonywania przez administrację powierzonych jej prawem zadań nie wymaga większego uzasadnienia. Administracja publiczna podlega więc wielorakim i różnorodnym kontrolom<sup>1123</sup>, a samorząd terytorialny podlega jeszcze nadzorowi weryfikacyjnemu, którego podstawowe kryterium w postaci legalności określone zostało w art. 171 ust. 1 Konstytucji<sup>1124</sup>. Przy przyjęciu założenia, że również adresatowi świadczeń z zakresu pomocy społecznej przysługuje prawna możliwość uruchomienia działań nadzorczych lub kontrolnych wyposażonych w środki wiążące można uznać, że prawny system nadzoru i kontroli odgrywa także pewną rolę, gdy chodzi o ochronę uprawnień jednostki<sup>1125</sup>.

W pomocy społecznej problematyce nadzoru i kontroli poświęcony został rozdział 4 u.p.s.<sup>1126</sup>, znajdujący się w dziale III ustawy noszącym tytuł „Organizacja pomocy społecznej”. Rozdział ten nosi nazwę „Nadzór i kontrola”. Zgodnie z zawartą w nim regulacją, kontrola nad organizacją i funkcjonowaniem systemu pomocy społecznej ze strony państwa wykonywana jest za pośrednictwem wojewody<sup>1127</sup>, któremu przypisane zostały określone kompetencje w tym zakresie<sup>1128</sup>. Przyjęte rozwiązanie „wydaje się zasadne i mieć umocowanie w rozwiązaniach o charakterze ustrojowym”<sup>1129</sup>.

Uprawnienia nadzorczo-kontrolne wojewody w pomocy społecznej wynikają nie tylko z u.p.s., lecz także z ustawy z 15 lipca 2007 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1130</sup>

<sup>1123</sup> T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 7, s. 52.

<sup>1124</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 274 i n.

<sup>1125</sup> S. Jędrzejewski, *Ochrona...*, s. 80.

<sup>1126</sup> Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 524.

<sup>1127</sup> *Eadem*, *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, t. 2, Państwo – koncepcje i zadania, Wrocław 2008, s. 130.

<sup>1128</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 899–900.

<sup>1129</sup> *Ibidem*, s. 900.

<sup>1130</sup> Ustawa z 15 lipca 2007 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092).

i z rozporządzenia MPS z 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej<sup>1131</sup>. Wobec występowania trzech źródeł uprawnień wojewody w omawianym zakresie określenia wymaga relacja zachodząca między powołanymi aktami prawnymi. A zatem postępowanie kontrolne w pomocy społecznej prowadzone jest na podstawie przepisów rozdziału 4, działu III u.p.s., oraz ustawy o kontroli w administracji rządowej, zaś przepisy rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej mają zastosowanie jedynie wtedy, gdy nie są sprzeczne z postanowieniami ustawy o kontroli w administracji rządowej<sup>1132</sup>. Natomiast w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4, działu III u.p.s., zastosowanie znajdują przepisy k.p.a.<sup>1133</sup>

W niniejszej części pracy to właśnie uprawnieniom nadzorczo-kontrolnym wojewody poświęcona została głównie uwaga badawcza. Jednak w zakresie niezbędnym przytoczone i poddane badaniu zostały również te rodzaje kontroli, które odgrywają rolę zasadniczą z punktu widzenia sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a sprawowane są przez organy inne niż wojewoda. W niniejszych rozważaniach nie mogło również zabraknąć odniesień do nadzoru weryfikacyjnego, który sprawowany jest nad samorządem terytorialnym, stanowiącym, jak podkreśla I. Lipowicz, podstawowy podmiot administracji świadczącej<sup>1134</sup>. Podmiot, który w znacznej części pomoc społeczną organizuje i który pomocy społecznej, w jej wszystkich formach, udziela.

#### **4.5.1. Ochrona sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie nadzoru i kontroli nad organami administracji publicznej w pomocy społecznej**

Jeśli chodzi o prawny system kontroli, to stanowi on zagadnienie ważne, a jednocześnie wysoce skomplikowane i trudne do rozwiązania<sup>1135</sup>, nie tylko w systemie organizacyjnym pomocy społecznej. Wynika to przede wszystkim stąd, że pod pojęciem kontroli można rozumieć system „środków i urządzeń zmierzających do zapewnienia prawidłowości administracji publicznej”<sup>1136</sup>, która „z punktu widzenia prawa administracyjnego [...] oznacza zgodność z porządkiem prawnym”<sup>1137</sup>. Biorąc pod uwagę ujęcie kontroli w jej aspekcie organizacyjnym, w ślad za J. Jagielskim, należy zauważyć, że

<sup>1131</sup> Rozporządzenie MPS z 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz.U. Nr 61, poz. 543).

<sup>1132</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 901.

<sup>1133</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 469.

<sup>1134</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako...*, s. 115.

<sup>1135</sup> M. Jaroszyński, *Kontrola administracji państwowej*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), Warszawa 1956, s. 436.

<sup>1136</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne...*, s. 251.

<sup>1137</sup> *Ibidem*.

w tym znaczeniu kontrola sprowadza się do przedstawienia instytucji oraz jednostek organizacyjnych biorących udział w sprawowaniu kontroli rozumianej jako określona funkcja<sup>1138</sup>. Jest to ujęcie ważne z punktu widzenia adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej. W pomocy społecznej organizacyjne ujęcie kontroli pozwala bowiem na wyróżnienie organów, które są uprawnione i zobowiązane do jej sprawowania nad administracją publiczną. Biorąc pod uwagę to ujęcie kontroli, można wyróżnić kontrolę sprawowaną przez NIK<sup>1139</sup>, GIODO, Prokuratora, RPO, Rzecznika Praw Dziecka, sądy administracyjne oraz kontrolę społeczną. Ponadto organizacyjne ujęcie kontroli pozwala na wyróżnienie kontroli sprawowanej przez określone służby, straże czy inspekcje specjalne.

W pomocy społecznej pośród wymienionych organów na szczególną uwagę zasługuje kontrola sprawowana przez RPO<sup>1140</sup>. Dość często dochodzi bowiem do łamania praw osób przebywających w domach pomocy społecznej oraz w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym oraz osobom w podeszłym wieku. Wskazany problem dotyczy zarówno domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, dla których podmiotem prowadzącym są JST, jak również tych, które prowadzone są przez podmioty prywatne. Z tej przyczyny kontrola sprawowana przez RPO w sferze pomocy społecznej dotyczy najczęściej przestrzegania godności, praw i wolności osób przebywających w domach pomocy społecznej, trybu ich przymusowego umieszczenia w domach pomocy społecznej oraz przestrzegania standardów usług świadczonych przez zakłady administracyjne w pomocy społecznej, które niestety dość często mają niedopuszczalnie niską jakość, co stanowi łamanie przepisów prawa<sup>1141</sup>.

<sup>1138</sup> J. Jagielski, *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 15.

<sup>1139</sup> Zob. raport z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zatytułowany „Kontrola P/09/092 – Kierowanie osób do domów pomocy społecznej oraz finansowanie ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego”. Kontrola ta podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i z uwzględnieniem propozycji Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP. Jej celem było dokonanie oceny prawidłowości kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu według zasad obowiązujących od 1 stycznia 2004 r., a także ocena realizacji przez gminy ustawowych zadań w zakresie rozwoju własnego systemu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, ze szczególnym uwzględnieniem: 1) trybu przyjmowania i rozpatrywania wniosków, ustalania opłat oraz przestrzegania obowiązujących w tym zakresie kryteriów i procedur, 2) barier dostępu do usług opiekuńczych oraz do domów pomocy społecznej i opieki zastępczej w miejscu zamieszkania, 3) nadzoru sprawowanego nad ponadgminnymi domami pomocy społecznej. Kontrolą objęty został okres 2007 – I kw. 2009, przy czym dla określenia występujących tendencji wykorzystane zostały dane statystyczne z 2004 r., źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1590,vp,1777.pdf> (dostęp: 15.09.2015 r.).

<sup>1140</sup> Zob. ustawę z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.).

<sup>1141</sup> Szerzej: J. Mansell, M. Knapp, J. Beadle-Brown, J. Beecham, *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study*. Volume 2: Main Report. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent 2007.



Koncentrując prowadzenie dalszych rozważań w niniejszym punkcie pracy na zakresie nadzoru i kontroli sprawowanych przez wojewodę w sferze pomocy społecznej, należy zauważyć, że oprócz kompetencji kontrolno-nadzorczych z u.p.s., wojewoda pozostaje jednym z organów sprawujących nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego<sup>1142</sup>. Wszak nadzór nad samorządem terytorialnym to „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego”<sup>1143</sup>.

Odnosząc się do tego aspektu nadzoru w pomocy społecznej, trzeba zauważyć, że podstaw prawnych do jego sprawowania nad działalnością JST należy poszukiwać w Konstytucji. Ich uszczegółowienie dokonane zostało natomiast w ustawach samorządowych, a dokładnie w rozdziale 10 u.s.g., rozdziale 8 u.s.p. i w rozdziale 7 u.s.w. Oprócz wojewody organami nadzoru nad działalnością JST są Prezes RM, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe, które działają na podstawie przepisów ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1144</sup>. Oprócz tego uprawnienia nadzorcze nad JST, na zasadzie wyjątku, posiada Sejm, który może na wniosek Prezesa RM rozwiązać organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, w której organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy<sup>1145</sup>.

Wymienione organy nadzoru nad działalnością JST nie posiadają generalnej kompetencji do wkraczania w jakąkolwiek dziedzinę działalności samorządu terytorialnego<sup>1146</sup>. Zgodnie z art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p., art. 78 ust. 2 u.s.w., mogą one wkraczać w działalność JST tylko w przypadkach określonych ustawami. W tym zakresie, w ramach posiadanych uprawnień o charakterze nadzorczym, mogą one stosować określone prawem środki nadzoru, takie jak prawo do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, powiatu i województwa, niezbędnych do realizacji przysługujących im uprawnień nadzorczych<sup>1147</sup>, czy środki nadzoru skierowane przeciwko organom JST<sup>1148</sup>.

Z punktu widzenia sytuacji administracyjnoprawnej adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej istotną kwestią pozostaje to, że sprawowany nad działalnością samorządu terytorialnego nadzór, obejmuje również kontrolę legalności aktów prawa miejscowego<sup>1149</sup>. Rozważania poświęcone kontroli legalności aktów prawa miejscowego

<sup>1142</sup> M. Miemiec, *Nadzór...*, s. 242.

<sup>1143</sup> Uzasadnienie do uchwały TK z 5 października 1994 r., W 1/94, OSS 1994, Nr 4–5, poz. 157.

<sup>1144</sup> Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.).

<sup>1145</sup> M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 445.

<sup>1146</sup> M. Miemiec, *Nadzór...*, s. 242.

<sup>1147</sup> M. Stahl, *Kontrola i nadzór...*, s. 446.

<sup>1148</sup> *Ibidem*, s. 447.

<sup>1149</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 256.



w pomocy społecznej zostały poczynione w rozdziale drugim pracy, toteż nie ma konieczności ich powtarzania w tym miejscu. W tym jej fragmencie na skonstatowanie jednak zasługuje, że kontrola ta odgrywa ważną rolę, albowiem w państwie prawa nie może być sytuacji, w której akty prawa miejscowego naruszałyby przepisy ustaw lub Konstytucji<sup>1150</sup>. Całość ingerencji nadzorczej wojewody nad działalnością samorządu terytorialnego służy wobec tego zapewnieniu przestrzegania prawa i pewności sytuacji prawnej jednostki oraz zapewnia jej bezpieczeństwo prawne i ochronę jej sytuacji prawnej. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie demokratycznego państwa prawa, w którym nie istniałoby zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>1151</sup>, w tym do prawa miejscowego.

W sferze pomocy społecznej wojewoda posiada jednak nie tylko uprawnienia nadzorcze wynikające z ustaw samorządowych, ale również o charakterze kontrolno-nadzorczym wynikające z u.p.s. Kontroli sprawowanej przez wojewodę nad administracją publiczną w pomocy społecznej podlegają nie tylko jej organy, ale również jej jednostki organizacyjne w zakresie wykonywania zadań z u.p.s. Wojewoda sprawuje bowiem nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami. Kontroluje on także placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób, dla których organem prowadzącym są JST. Do jego zadań należy również sprawowanie wstępnej kontroli w zakresie zamierzeń JST co do zamiaru prowadzenia domów pomocy społecznej<sup>1152</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 28 ust. 2 u.w.a.r., wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej<sup>1153</sup>, w tym z zakresu pomocy społecznej.

Sprawowana przez wojewodę kontrola ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności podmiotów jej poddanych, rzetelne jego udokumentowanie

<sup>1150</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 25 marca 2012 r., IV SA/Wr 851/11, CBOSA.

<sup>1151</sup> A. Zieliński, *Pewność prawa*, [w:] *Jakość prawa*, H. Kołakowska-Przełomiec (red.), Warszawa 1996, s. 44.

<sup>1152</sup> Wojewoda – zgodnie z art. 22 pkt 4 u.p.s. – prowadzi rejestr domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa.

<sup>1153</sup> Art. 28 ust. 2 u.w.a.r.

i dokonanie oceny jego działalności pod względem legalności, rzetelności i celowości<sup>1154</sup>. Jej zadaniem nie jest jednak wychwycenie jakichkolwiek nieprawidłowości, ale zbadanie, czy zadania z zakresu pomocy społecznej wykonywane są w sposób prawidłowy<sup>1155</sup>. Dla celów jej prowadzenia wojewodzie przyznane zostały określone uprawnienia, w ramach których, zgodnie z art. 126 u.p.s., organ ten „w związku z przeprowadzaniem postępowaniem nadzorczym i kontrolnym ma prawo do: 1) żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania nadzoru i kontroli, 2) swobodnego wstępu w ciągu doby do obiektów i pomieszczeń jednostki kontrolowanej, 3) przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątku kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem, 4) żądania od pracowników kontrolowanej jednostki udzielania informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli, 5) wzywania i przesłuchiwania świadków, 6) zwrócenia się o wydanie opinii biegłych i specjalistów z zakresu pomocy społecznej”.

Wszelkie czynności kontrolne przeprowadzane są w imieniu i z upoważnienia wojewody przez osoby zatrudnione w komórkach organizacyjnych do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, które funkcjonują w strukturze organizacyjnej urzędów wojewódzkich<sup>1156</sup>. Pracownicy jednostek komórek organizacyjnych do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej przed przystąpieniem do dokonywania czynności kontrolnych są obowiązani do okazania imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienie takie powinno wskazywać kontrolowaną jednostkę organizacyjną pomocy społecznej<sup>1157</sup>, a także oznaczenie organu, który wystawia upoważnienie, datę i miejsce wystawienia upoważnienia, wskazanie podstawy prawnej do przeprowadzenia kontroli, imiona i nazwiska inspektorów oraz rodzaje i numery dokumentów potwierdzających tożsamość inspektorów, a także wskazanie inspektora kierującego zespołem inspektorów, nazwę jednostki podlegającej kontroli, zakres kontroli oraz miejsce przeprowadzania kontroli, przewidywany termin, w którym przeprowadzane będą czynności kontrolne oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia.

Czynności kontrole mogą być wykonywane w ramach kontroli kompleksowej, problemowej, doraźnej lub sprawdzającej. Kontrola kompleksowa obejmuje wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążące się z realizacją zadania określonego w ustawie o pomocy społecznej. Kontrola problemowa polega na sprawdzaniu wybranych sfer organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej

---

<sup>1154</sup> M. Karpiuk, *Nadzór i kontrola w zakresie realizacji zadań wynikających z pomocy społecznej*, [w:] *Nadzór i kontrola w zakresie wykonywania administracji publicznej*, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), Warszawa 2010, s. 169.

<sup>1155</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 900.

<sup>1156</sup> *Ibidem*, s. 903.

<sup>1157</sup> M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 171.

kontroli wiążących się z realizacją zadania określonego w ustawie o pomocy społecznej. Kontrola doraźna przeprowadzana jest natomiast w celu zbadania prawidłowości organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli w określonym zakresie. Podstawą jej przeprowadzenia mogą być informacje uzyskane przez właściwy do spraw pomocy społecznej wydział urzędu wojewódzkiego w sprawie nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu jednostki podlegającej kontroli. Kontrola sprawdzająca przeprowadzana jest natomiast w celu zbadania, czy i w jakim zakresie zostały zrealizowane zalecenia pokontrolne.

Kontrola w pomocy społecznej przeprowadzana jest na podstawie planu kontroli zatwierdzonego przez wojewodę. Swoim zakresem obejmuje zazwyczaj, m.in.: ocenę zgodności zatrudnienia pracowników gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, regionalnych ośrodków polityki społecznej, z kwalifikacjami określonymi w u.p.s., jak również ocenę wykonywania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego zadań z zakresu pomocy społecznej, czy jakość usług świadczonych przez domy pomocy społecznej oraz placówki zapewniające całonocną opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku.

O przedmiocie i terminie kontroli wojewoda ma obowiązek zawiadomić organ założycielski i kierownika badanej jednostki na 7 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia czynności kontrolnych. W związku z prowadzoną kontrolą określone obowiązki ciąży również na kierowniku. Należą do nich w szczególności obowiązek zapewnienia środków i warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, umożliwienie zespołowi inspektorów wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanej jednostki, a także przeprowadzenia przez nich oględzin obiektów, składników majątkowych oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem oraz obowiązek przedstawienia na żądanie zespołu inspektorów informacji, dokumentów i danych dotyczących przedmiotu kontroli. Kierownik kontrolowanej jednostki jest również zobligowany do udzielenia zespołowi inspektorów ustnych lub pisemnych wyjaśnień w zakresie objętym kontrolą, jak również do sporządzenia uwierzytelnionych odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień i danych niezbędnych do kontroli.

Po zakończeniu czynności kontrolnych, sporządzany jest protokół kontroli, w którym ujawnia się stwierdzone nieprawidłowości, w przypadku ich stwierdzenia, oraz ich zakres i skutki<sup>1158</sup>. Protokół z kontroli przedstawiany jest do podpisu kierownikowi jednostki kontrolowanej. Może on odmówić podpisania protokołu, przy czym odmowa złożenia podpisu na protokole kontroli obliguje go do złożenia w terminie 7 dni wyjaśnienia

---

<sup>1158</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 530.

przyczyn odmowy jego podpisania. Kierownik jednostki kontrolowanej ma również prawo do złożenia umotywowanych zastrzeżeń na piśmie wobec ustaleń kontrolnych<sup>1159</sup>.

W przypadku stwierdzenia przez wojewodę nieprawidłowości w działalności jednostki kontrolowanej może on wydać zalecenia pokontrolne w stosunku do takiej jednostki. Zalecenia stanowią czynność prawną, której skutki przejawiają się w wyrażeniu przez wojewodę oceny stwierdzonych nieprawidłowości oraz w ustaleniu wskazówek mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem<sup>1160</sup>. Ponadto, w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności kontrolowanej jednostki, wojewoda zawiadamia o nich organ założycielski kontrolowanej jednostki<sup>1161</sup>. W sytuacji, w której skontrolowana jednostka organizacyjna pomocy społecznej nie zastosuje się do nałożonych na nią zaleceń pokontrolnych, wojewodzie przysługuje możliwość nałożenia określonych kar pieniężnych<sup>1162</sup>, a w sytuacji, w której w wyniku przeprowadzonej kontroli wykazano, że prowadzony przez jednostkę samorządu terytorialnego dom pomocy społecznej świadczy usługi poniżej określonych standardów lub przestał spełniać warunki określone w u.p.s., a po wydaniu przez wojewodę określonych zaleceń są one uporczywie nierealizowane, to wojewoda wydaje decyzję o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie takiego domu pomocy społecznej i o wykreśleniu go z rejestru, co jest jednoznaczne z postawieniem go w stan likwidacji<sup>1163</sup>.

Zadania z zakresu kontroli i nadzoru nad działalnością jednostek świadczących usługi w pomocy społecznej powierzone zostały także wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście i marszałkowi województwa. Wójt, z pomocą ośrodka pomocy społecznej, sprawuje nadzór nad działalnością gminnych domów pomocy społecznej. W myśl art. 112 ust. 8 u.p.s., starosta z pomocą powiatowego centrum pomocy rodzinie sprawuje nadzór nad działalnością jednostek specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, oraz ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej i ośrodków interwencji kryzysowej. Zgodnie z art. 113 ust. 3 u.p.s., marszałek województwa z pomocą regionalnego ośrodka polityki społecznej sprawuje nadzór nad podległymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, a zwłaszcza w zakresie spraw finansowych i administracyjnych<sup>1164</sup>. Bezspornie sprzyja to zwiększeniu gwarancji ochrony prawnej osób przebywających w tych placówkach i/lub korzystających z ich usług.

---

<sup>1159</sup> *Ibidem*.

<sup>1160</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 444.

<sup>1161</sup> Art. 128 ust. 6 u.p.s.

<sup>1162</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 539.

<sup>1163</sup> Z. Grabusińska, *Domy pomocy społecznej w Polsce*, Warszawa 2013, s. 54.

<sup>1164</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług...*, s. 308.

#### 4.5.2. Ochrona sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie kontroli nad podmiotami współpracującymi z organami administracji publicznej w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej

Kontroli sprawowanej przez wojewodę podlegają również podmioty niepubliczne, które wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej na podstawie umowy zawartej z organami administracji rządowej lub samorządowej. Stanowi o tym art. 22 pkt 9 u.p.s., zgodnie z którym wojewoda posiada uprawnienie do kontrolowania działalności tychże podmiotów w zakresie standardów świadczonych przez nie usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw osób przebywających w prowadzonych przez nie domach pomocy społecznej<sup>1165</sup>, jak również w innych placówkach opiekuńczych. Tryb przeprowadzania kontroli tych podmiotów podlega reżimowi u.p.s., ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz przepisów rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. Toteż nie ma konieczności powtarzania w tym miejscu uwag poczynionych przy okazji omawiania trybu kontroli przeprowadzanej przez wojewodę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Jest on bowiem taki sam. Ponadto również i nad tymi podmiotami wojewoda może sprawować kontrolę wstępną<sup>1166</sup>.

Podmioty, które świadczą usługi z zakresu pomocy społecznej na zlecenie organów administracji publicznej, podlegają jeszcze dodatkowo kontroli sprawowanej przez organy, które zleciły im do wykonania dane zadanie, polegające czy to na prowadzeniu domu pomocy społecznej, czy to na realizacji innego zadania przypisanego do właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>1167</sup>. Podleganie temu rodzajowi kontroli wynika z faktu, że w sytuacji zawarcia umowy o realizację zadania powierzonego do realizacji w trybie przepisów u.p.s. i u.d.p.p., następuje związanie partnerów umową o powierzenie do realizacji określonych zadań z określeniem czasu jej trwania. W omawianej sytuacji ma miejsce finansowanie lub dofinansowanie zadania przez podmiot publiczny, następuje też określenie wzajemnych obowiązków stron w umowie zlecenia i transfer ryzyka na podmiot niepubliczny w zakresie zachowania standardów świadczonych usług, których jakość monitoruje wojewoda, przy zachowaniu odpowiedzialności organu administracji samorządowej przed społecznością lokalną za zapewnienie wykonania zadań własnych z zakresu pomocy społecznej. Pozostawienie publicznemu zleceniodawcy

<sup>1165</sup> Z. Grabusińska, *op. cit.*, s. 55.

<sup>1166</sup> Rozporządzenie MPS z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz.U. Nr 86, poz. 739); rozporządzenie MPS z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie w ramach działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz.U. Nr 86, poz. 740).

<sup>1167</sup> Należy jednak pamiętać o zastrzeżeniu z art. 25 ust. 2 u.p.s.

prawa kontroli jakości świadczonych usług oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych pozostaje w tym przypadku rzeczą oczywistą i konieczną<sup>1168</sup>.

Uprawnienia kontrolne organów samorządu terytorialnego, czy też administracji rządowej, w powołanej sytuacji, wynikają z u.d.p.p. Stanowi o tym art. 17 u.d.p.p., zgodnie z którym „Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a zwłaszcza: 1) stanu realizacji zadania, 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, 4) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy”. Podstawowe uprawnienia kontrolne określa § 9 ramowego wzoru umowy, będącego załącznikiem do rozporządzenia MRPiPS z 17 sierpnia 2016 r., w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań<sup>1169</sup>. Również u.f.p.<sup>1170</sup> stanowi w art. 221 ust. 3, że umowa o realizację zadania zleconego organizacji pozarządowej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego powinna określać tryb kontroli wykonywania zleconego zadania.

Kontrola sprawowana nad podmiotami niepublicznymi w zakresie prawidłowości realizowanych przez nie zadań na zlecenie organów administracji publicznych nie jest tą kontrolą, o której mowa w u.p.s. i ma ona do realizacji odmienne cele. Podleganie podmiotów niepublicznych tej kontroli należy ocenić jednak pozytywnie. Służy ona bowiem zapewnieniu prawidłowości realizacji zadań powierzonych do wykonywania podmiotom niepublicznym przez administrację. Jej istnienie powoduje, że administracja posiada uprawnienia do monitorowania i czuwania nad przebiegiem realizacji zadań, które zleciła do wykonywania i za których prawidłową realizację jest wciąż odpowiedzialna.

#### **4.5.3. Ochrona sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń w systemie kontroli nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej**

Świadczenie usług przez podmioty niepubliczne nie na zlecenie organu administracji publicznej stanowi obszar działalności, „w którym częściej dochodzi do nieprawidłowości niż [w sytuacji, w której domy pomocy społecznej prowadzone są przez podmioty publiczne – D.C.] [...] – głównie w zakresie prowadzenia nielegalnej działalności, bez uzyskania stosownego zezwolenia”<sup>1171</sup>. Warto zatem podkreślić, że wojewoda,

<sup>1168</sup> Rozporządzenie MRPiPS z 17 sierpnia 2016 r., w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. z 2016 r., poz. 1300).

<sup>1169</sup> H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 62.

<sup>1170</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

<sup>1171</sup> Z. Grabusińska, *op. cit.*, s. 55.



zgodnie z art. 22 pkt 9a u.p.s., kontroluje jakość usług świadczonych przez domy pomocy społecznej prowadzone przez Kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia, inne osoby prawne oraz przez osoby fizyczne, nie na zlecenie organów JST. Podkreślić należy również, że w myśl art. 22 pkt 10 u.p.s. wojewoda kontroluje także placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzone na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw przebywających w nich osób<sup>1172</sup>.

Dużą rolę w stosunku do podmiotów niepublicznych prowadzących domy pomocy społecznej i placówki opiekuńcze, które zapewniają całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, w podeszłym wieku i przewlekle chorym, przypisuje się sprawowanej nad nimi przez wojewodę kontroli wstępnej, a to dlatego, że polega ona na możliwości sprawdzenia i ocenie planowanej działalności tych podmiotów, jeszcze przed rozpoczęciem przez nie planowanej działalności gospodarczej w sferze pomocy społecznej. Podmioty te w ramach kontroli wstępnej obarczone zostały obowiązkiem przedstawienia wojewodzie dokumentacji planowanej działalności i powiadomienia o zamiarze jej podjęcia. Dobrą stroną tej kontroli jest szansa niedopuszczenia do podjęcia działalności polegającej na świadczeniu usług opiekuńczych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, która okazałaby się wadliwa<sup>1173</sup>.

Świadczenie usług przez podmioty prywatne w sferze pomocy społecznej, nie na zlecenie organów administracji publicznej, może podlegać także kontroli sprawowanej przez NIK czy RPO. To, że dom pomocy społecznej lub placówka opiekuńcza zapewniająca całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, w podeszłym wieku lub przewlekle chorym prowadzona jest w ramach określonej działalności gospodarczej, nie oznacza, że działalność ta została wyjęta przed nawias, gdy chodzi o zapewnienie jej zgodności z przepisami prawa. W żadnym razie nie może ona stać w sprzeczności z obowiązkiem przestrzegania określonych standardów jakości świadczonych przez nie usług. Są one bowiem takie same zarówno dla publicznych, jak i prywatnych domów pomocy społecznej i placówek opiekuńczych.

Na zakończenie poczynionych rozważań podkreślić należy jeszcze, że w kontroli nad podmiotami świadczącymi usługi z zakresu pomocy społecznej, ważną rolę odgrywa to, że tak naprawdę każda osoba fizyczna i każda jednostka organizacyjna mogą zwrócić

---

<sup>1172</sup> Zob. Protokół PS. 1. AK-W. 0932/4/09 z kontroli doraźnej przeprowadzonej 31 marca 2009 r. w Prywatnym Domu Pomocy Społecznej „Riccardo” przy ul. Słonecznej 3 w Pelczycach przez inspektorów Wydziału Polityki Społecznej Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, źródło: [http://szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1237/%2820120116.143745%29.nr25\\_-\\_dps\\_riccardo\\_protokol.pdf](http://szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1237/%2820120116.143745%29.nr25_-_dps_riccardo_protokol.pdf) (dostęp: 16.09.2015 r.).

<sup>1173</sup> J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 53.



się „do każdego organu kontrolującego z inicjatywą zbadania tej czy innej sfery administracji”, przy czym różne mogą być stopnie prawne uwzględnienia praktycznej skuteczności takiej inicjatywy<sup>1174</sup>. Samo jej posiadanie przekłada się już jednak na określone podejście do osób (rodzin) korzystających z tych usług. W sytuacji bowiem, gdy brak jest informacji po stronie administracji o występowaniu określonych nieprawidłowości w działalności tychże podmiotów, to jednostka może stać się tą osobą, która poinformuje, a w konsekwencji uruchomi określoną kontrolę nad ich działalnością, w celu doprowadzenia jej do zgodności z prawem.

Istnieje zatem określona relacja między gwarancjami ochrony jednostek korzystających ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej oraz z usług ze sfery pomocy społecznej a prawnym systemem nadzoru i kontroli. Zasadnicza kwestia w zakresie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zasadza się na tym, że nadzór sprawowany jest jedynie nad organami administracji publicznej, a ściślej nad działalnością JST. Kontrola obejmuje zaś wszystkie podmioty „działające” w sferze pomocy społecznej. Istnieje jednak zróżnicowanie w zakresie i zasięgu kontroli sprawowanej nad podmiotami wykonującymi zadania z u.p.s. na zlecenie organów administracji publicznej oraz nad podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej. Przekłada się to na określone gwarancje ochrony sytuacji prawnej osób (rodzin), które korzystają z pomocy społecznej<sup>1175</sup>. Funkcjonowanie w przestrzeni prawnej pomocy społecznej określonego organu kontroli, jakim jest wojewoda, stanowi gwarancję zapewnienia ochrony sytuacji administracyjnoprawnej jednostki. Istotne znaczenie w tym zakresie ma również prawna możliwość uruchomienia przez jednostkę określonych instrumentów kontroli nad wszystkimi podmiotami funkcjonującymi w sferze pomocy społecznej, przy czym skuteczność kontroli zależy od możliwości dysponowania przez organ kontroli określonymi środkami wiążącymi w stosunku do podmiotu kontrolowanego<sup>1176</sup>. W pomocy społecznej wojewoda w takie środki został wyposażony, bez względu na podmiot, w stosunku do którego sprawuje on kontrolę. Chociaż należałoby zauważyć jeszcze, że w kontekście wciąż pojawiających się informacji o łamaniu praw pensjonariuszy zakładów działających w sferze pomocy społecznej, w tym o warunkach, w jakich w nich przebywają, zasadne staje się postawienie pytania o celowość obowiązku powiadamiania o terminach planowanych kontroli oraz o konieczność zwiększenia ich częstotliwości.

---

<sup>1174</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 383.

<sup>1175</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 276.

<sup>1176</sup> Szerzej: S. Jędrzejewski, *Ochrona...*, *passim*.



## Rozdział 5

# Adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej wobec sposobów ich przyznawania i udzielania

### 5.1. Uwagi wprowadzające

„Całość działania administracji [pomocy społecznej – D.C.] jest regulowana prawem. Regulowane prawem są też instrumenty, za pośrednictwem których może ona działać. Prawne uregulowanie tych instrumentów tworzy z nich prawne środki działania, a dokładniej prawne formy działania”<sup>1177</sup>, przy wykorzystaniu których organy administracji publicznej orzekają o przyznaniu jednostce (rodzinie) świadczeń z u.p.s. na podstawie decyzji administracyjnej lub też udzielają ich bez konieczności przeprowadzenia postępowania administracyjnego, zmierzającego do wydania kończącego je aktu administracyjnego. Ze względu na to w całościowej analizie sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej nie sposób pominąć problematyki prawnych form działania administracji publicznej. Jednak przejście na grunt analizy poszczególnych form działania administracji publicznej określonych przez prawo, które znajdują zastosowanie w przyznawaniu i udzielaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej, wymaga dokonania pewnych ustaleń terminologicznych, powstających na tle pojęć z nimi związanych.

Pojęciu prawnych form działania administracji publicznej poświęcono wiele uwagi w opracowaniach naukowych z zakresu prawa administracyjnego<sup>1178</sup>. Nie została jednak opracowana jedna i powszechnie akceptowana ich klasyfikacja<sup>1179</sup>. Powoduje to, że poszczególni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego prezentują różne klasyfikacje omawianych form, a dokonywane są one najczęściej przy uwzględnieniu rozmaitych kryteriów podziału. Jest jednak rzeczą nauki formułowanie poglądów, w tym tworzenie różnorodnych klasyfikacji, które często i w sposób znaczący od siebie odbiegają. Zadaniem

---

<sup>1177</sup> J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, T. Rabska, J. Łętowski (red.), Ossolineum 1978, s. 39.

<sup>1178</sup> K. Ziemiński, *Podstawy problematyki*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>1179</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2013, s. 266.

zaś osoby prowadzącej badania naukowe w określonej przestrzeni prawnej jest wybór jednej z wypracowanych już przez literaturę koncepcji, dla celów tych badań, lub też stworzenie na ich potrzeby koncepcji własnej, jednak przy założeniu, że takie zadanie postawił przed sobą badacz. Zastrzec więc od razu należy, że nie jest celem niniejszej monografii stworzenie definicji ani typologii prawnych form działania administracji, wobec czego prowadzone rozważania nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej ograniczone zostaną do wyboru określonej koncepcji tychże form, która w sposób najbardziej użyteczny pozwoli na ich charakterystykę w przestrzeni prawnej pomocy społecznej. Naturalnie z punktu widzenia adresata świadczeń i jego sytuacji administracyjnoprawnej oraz skutków prawnych, jakie niesie ze sobą skorzystanie przez organ administracji publicznej z danej formy działania, przy ustalaniu uprawnienia do określonego świadczenia lub też bezpośrednio przy jego udzielaniu.

Pojęcie prawnych form działania administracji publicznej „stworzyła nauka prawa administracyjnego w XX w., dając wyraz przekonaniu, że nie tylko jest celowe, ale i możliwe sprowadzenie rozlicznych przejawów działań administracji publicznej do prawnie określonych typowych postaci, umożliwiając w ten sposób systematyzację oraz ocenę prawidłowości tych działań”<sup>1180</sup>. Prawne formy działania można zatem ujmować jako sposoby wykonywania powierzonych administracji publicznej zadań<sup>1181</sup>, także z zakresu pomocy społecznej, oraz jako „wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź fizycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”<sup>1182</sup>.

Ważną definicję prawnych form działania administracji dla przyjętego w niniejszej monografii tematu pozostaje definicja zaproponowana przez J. Starościaka. Pozwala ona na prześledzenie konsekwencji prawnych, jakie powoduje skorzystanie przez administrację z danej formy działania w odniesieniu do sytuacji administracyjnoprawnej jednostki. Zgodnie z tą definicją prawna forma działania administracji to określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego, stanowiący prawnie dopuszczony środek, zastosowany dla załatwienia określonej sprawy. Tak definiowane prawne formy działania administracji tworzone są przez cały system prawny, a nie tylko i wyłącznie przez przepisy prawa administracyjnego<sup>1183</sup>.

<sup>1180</sup> A. Błaś, *Pojęcie form działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 319. Szerzej: A. Błaś, *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XL, Wrocław 1973, s. 75.

<sup>1181</sup> Z. Leoński, *op. cit.*..., s. 251.

<sup>1182</sup> K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

<sup>1183</sup> J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji...*, s. 40.

Przeniesienie przytoczonej definicji na grunt rozważań nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń pozwala na zwrócenie uwagi na dwie zasadnicze kwestie. Otóż „sprawa”, o której mowa w definicji autorstwa J. Starościaka, może być sprawą jednostki lub rodziny, które ubiegają się o przyznanie świadczenia. Dodatkowo, skoro formy działania tworzone są przez cały system prawa, to formy działania, za których pomocą administracja przyznaje lub udziela świadczeń mogą być determinowane nie tylko przepisami prawa administracyjnego, lecz także, co ma miejsce w pomocy społecznej, również przepisami prawa cywilnego.

Tak jak ewoluowała instytucja pomocy społecznej i świadczeń z jej zakresu, tak również ewoluowały w toku historycznego rozwoju administracji jej prawne formy działania<sup>1184</sup>. Ewolucja ta przekładała się na zmiany w sposobach wykonywania zadań publicznych, co kierowało i kieruje uwagę badawczą na zachodzącą konieczność dokonywania klasyfikacji konkretnych czynności organów administracji<sup>1185</sup> publicznej, podejmowanych dla ich wykonywania. Tak zarysowany kierunek badań okazuje się mieć w pełni aktualne znaczenie w kontekście administracji świadczącej i sprawowanych przez nią funkcji. Wszak administracja świadcząca i stanowiąca jej element pomoc społeczna to najbardziej reagująca na zmieniającą się rzeczywistość funkcje administracji publicznej. Powoduje to zmienność zadań z jej zakresu i sposobów ich wykonywania<sup>1186</sup>. Konsekwencją tego jest zaś to, że określone przez prawo formy działania administracji w pomocy społecznej są tak różne, jak różna jest działalność administracji świadczącej. Do tego należy jeszcze wspomnieć o zjawisku powstawania nowych form działania, obok już istniejących<sup>1187</sup>.

Pojęciu prawnych form działania często towarzyszy pojęcie metod działania. Pojęcia te należy jednak od siebie odróżniać. „Jest to tym bardziej niezbędne, iż brak jest wyjaśnienia tych pojęć w teorii prawa [...], w którym krystalizować się zaczęły pojęcia prawa administracyjnego, [...] w teorii tego prawa drugiej połowy XIX i początków XX w.”<sup>1188</sup> Metoda działania to logicznie i świadomie ze sobą powiązany ciąg występowania określonych prawnych form w rozwiązywaniu przez administrację postawionych przed nią zadań. To polityka stosowania określonych form działania, określonych środków działania<sup>1189</sup>. Najważniejsze kategorie metod działania to konkurujące ze sobą metody przymusu i przekonywania. Oprócz tego metody działania nie są determinowane wyłącznie prawem, a to dlatego, że w znacznej części wynikają także z praktyki administrowania.

---

<sup>1184</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 286.

<sup>1185</sup> J. Pieprzny, *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 80.

<sup>1186</sup> J. Połuszny, *Istota i cechy administracji...*s. 67.

<sup>1187</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 185.

<sup>1188</sup> J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji...*, s. 40.

<sup>1189</sup> *Ibidem*, s. 40–41.

Dobór metod działania administracji jest natomiast związany zasadą efektywności<sup>1190</sup>, która jednak zawsze powinna ustąpić pierwszeństwa zasadzie legalizmu działania administracji.

Prawne formy działania administracji należy również odróżniać od administracyjnoprawnych form działania administracji. Na konieczność zwrócenia uwagi na występujące między nimi różnice zwracał już uwagę J. Starościak, według którego w przypadku administracyjnoprawnych form działania administracji chodzi raczej o formy stworzone prawem administracyjnym i jemu podległe. Byt i znaczenie środków administracyjnoprawnych kształtowane są nie tylko przez prawo administracyjne, lecz także przez inne gałęzie prawa. Jednak tak jak i użycie przez administrację innych środków działania niż administracyjnoprawne musi być dopuszczone przez prawo administracyjne. W opinii J. Starościaka zacieranie różnicy między prawnymi formami działania administracji a administracyjnoprawnymi formami jej działania byłoby zabiegiem nieprawidłowym. Tym bardziej, że cała teoria działania administracji przez długi czas zagadnienie to przedstawiała w sposób zawężony i ograniczała się w tym zakresie do omawiania jedynie aktu normatywnego oraz aktu administracyjnego<sup>1191</sup>.

Próba zaprezentowania wszystkich poglądów na temat stanu polskiej nauki prawa administracyjnego w obszarze określonych prawem form działania administracji publicznej<sup>1192</sup> nie stanowi celu niniejszego rozdziału pracy. Już jednak dokonanie pewnej systematyzacji ułatwi jego częściową realizację, ponieważ katalog form działania administracji publicznej jest bardzo szeroki, formy te konkurują ze sobą lub się uzupełniają, stanowiąc w sumie cały system. Nieraz to prawo wymaga od organów administracji podjęcia w danej sprawie wielu kolejnych działań zmierzających do jednego celu, co dodatkowo wpływa na skomplikowanie całego systemu form działania<sup>1193</sup>.

W starszych opracowaniach z zakresu prawa administracyjnego na problematykę systematyzacji prawnych form działania administracji zwracał uwagę m.in. S. Kasznica. Autor ten wśród omawianych form wyróżniał czynności prawne, mające na celu wywołanie w sposób bezpośredni skutku prawnego w postaci przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku, oraz czynności faktyczne<sup>1194</sup>, których warunki stosowania również określały przepisy prawa powszechnie obowiązującego<sup>1195</sup>. Jedną z ważniejszych pozostałe klasyfikacja form działania administracji zaproponowana przez J. Starościaka, który w całości kształcie czynności podejmowanych przez administrację wyróżnił pięć zasadniczych

<sup>1190</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 323.

<sup>1191</sup> J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji...*, s. 39–40.

<sup>1192</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 2.

<sup>1193</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 323.

<sup>1194</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 112.

<sup>1195</sup> J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 57.

prawnych form działania. Należy do nich stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej oraz wykonywanie czynności materialno-technicznych<sup>1196</sup>. W odniesieniu zaś do administracji świadczącej warta przytoczenia pozostaje wciąż, mimo że stworzona w innych realiach ustrojowo-politycznych, klasyfikacja form prawnych działania administracji zaproponowana przez T. Kutę, która obejmuje działania władcze administracji oraz formy działań pozawładczych. Te pierwsze, to zdaniem T. Kuty, akty normatywne administracji oraz akty indywidualne. Natomiast te drugie, to działania organizacyjno-społeczne, porozumienie administracyjne, umowy oraz ugody administracyjne<sup>1197</sup>.

W pomocy społecznej podział na działania władcze i niewładcze pozwala na różnicowanie sytuacji, w których organ w sposób jednostronny kształtuje i rozstrzyga o pozycji prawnej jednostki oraz sytuacji, w których nie zajmuje on zdecydowanie nadrzędnej pozycji w stosunku do niej<sup>1198</sup>. I choć administracja świadcząca jest na ogół kojarzona z działaniami o charakterze niewładczym, to bezzasadne byłoby twierdzenie, że administracja pomocy społecznej nie korzysta z władczych form działania. Otóż organy administracji pomocy społecznej korzystają z form władczych, a ich przewaga w podejmowanych przez nie działaniach nad formami niewładczymi jest znacząca. Przykładem tego pozostaje to, że ustalenie uprawnień do większości z regulowanych u.p.s. świadczeń następuje na podstawie decyzji administracyjnej.

Wobec wielości pojawiających się klasyfikacji określonych prawnie form działania administracji pojawia się konieczność opowiedzenia się za jedną z nich dla celów dalszej analizy sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. W związku z tym przytoczona zostanie jeszcze jedna klasyfikacja form działania administracji publicznej określonych przez prawo, a zasługująca ze wszech miar na uwzględnienie. Jest to klasyfikacja zaproponowana przez A. Błasia, według którego „wśród podstawowych form działania administracji publicznej określonych przez prawo, należy wymienić [...] akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych, umowy”<sup>1199</sup>. Jest to klasyfikacja dobrze przystająca do regulacji prawnej pomocy społecznej, w której zastosowanie znajdują wszystkie z wymienionych przez Autora form działania administracji. Nie wprowadza ona również niepotrzebnego skomplikowania

---

<sup>1196</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Starościak (red.), Warszawa 1966, s. 207.

<sup>1197</sup> T. Kuta, *Pojęcie form działań niewładczych w administracji: na przykładzie rolnictwa*, Wrocław 1963, *passim*. O koncepcji działań niewładczych i jej recepcji w polskiej doktrynie prawa administracyjnego zob. J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157–172.

<sup>1198</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 376.

<sup>1199</sup> A. Błaś, *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 321.



form działania administracji regulowanych prawem, co pozwoli na przeprowadzenie wywodu naukowego w sposób przystępny dla czytelnika i w pełni uwzględniający pozycję prawną jednostki, wobec form działania administracji, znajdujących zastosowanie w przyznawaniu i udzielaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Biorąc pod uwagę przytoczoną klasyfikację, należy zauważyć, że w pomocy społecznej podstawową prawną formę działania administracji publicznej stanowi akt administracyjny, za pośrednictwem którego przyznaje się zdecydowaną większość świadczeń<sup>1200</sup>. Akt administracyjny definiowany jest jako „sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa”<sup>1201</sup>. Podstawowym adresatem aktu administracyjnego jest jednostka – osoba fizyczna. Jednak w przestrzeni prawnej pomocy społecznej może to być także rodzina. W akcie administracyjnym sytuacja prawna tego adresata jest określona indywidualnie. Stąd też pojawiająca się w definicjach aktu administracyjnego jego podwójna konkretność, która dotyczy nie tylko jego adresata, ale i sytuacji, którą akt ten rozwiązuje<sup>1202</sup>.

Klasyczną formą aktu administracyjnego pozostaje decyzja administracyjna. Jest to taki akt administracyjny, który stanowi jednostronne ustalenie organu administracji publicznej o wiążących dla jednostki (i organu) konsekwencjach normy prawa administracyjnego<sup>1203</sup>. Decyzja administracyjna stanowi podstawową formę załatwienia sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej. Podejmowana jest w sformalizowanej procedurze, a jej wydanie poprzedzone jest szeregiem prawnie unormowanych czynności organu administracji publicznej<sup>1204</sup>. Nie inaczej jest w pomocy społecznej, gdzie dla adresata świadczeń z jej zakresu istotna pozostaje możliwość nabycia prawa na mocy decyzji administracyjnej. Jednak należy zauważyć, że w tej sferze regulacji mogą występować i takie sytuacje, w których jednostka nie nabeździe żadnego prawa w wyniku wydania decyzji administracyjnej, a zostanie nałożony na nią obowiązek lub sankcja, kreowana będzie powinność lub znoszone będzie wcześniej już istniejące prawo<sup>1205</sup>. Decyzja administracyjna nawet jeśli nie przyznaje na rzecz jednostki (rodziny) uprawnień, to zawsze jednak w jakiś sposób determinuje jej sytuację administracyjnoprawną.

<sup>1200</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 290.

<sup>1201</sup> A. Błaś, *Akty administracyjne...*, s. 321.

<sup>1202</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne...*, s. 237.

<sup>1203</sup> A. Błaś, *Formy aktów administracyjnych w polskim ustawodawstwie. Definicje i przykłady*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 331.

<sup>1204</sup> J. Jendrońska, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wrocław 2007, s. 87.

<sup>1205</sup> M. Kamiński, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 221.

Być może nie zawsze w sposób, jaki życzyłyby sobie jednostka, co jest przyczyną wielu odwołań od decyzji organów I instancji w pomocy społecznej.

Z problematyką wpływu decyzji administracyjnej na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej łączy się problematyka uznania administracyjnego, które oznacza „samodzielność, której organowi administracji publicznej udziela norma prawna blankietowa, skonstruowana najczęściej w ten sposób, iż przy rozwiniętej w pełni hipotezie dyspozycja ma formę dysjunktywną, co oznacza, że organ administracyjny w warunkach określonych w hipotezie ma wybór między różnymi sposobami zachowania się, może samodzielnie ustalić kryteria rozstrzygnięcia i na podstawie tych kryteriów ustalić treść rozstrzygnięcia. Bez względu na to, jaki sposób zachowania się wybierze organ administracyjny, jakie określi kryteria rozstrzygnięcia i jaką ustali treść rozstrzygnięcia, organ ten ma jednak obowiązek wydać decyzję”<sup>1206</sup>.

Uznanie administracyjne to jeden z podstawowych wyznaczników administracji publicznej, administrowania oraz prawa administracyjnego<sup>1207</sup>. Zasada swobody działania organu w różnym zakresie jest obecna w wielu działaniach administracji, a w pomocy społecznej pozostaje ona w ścisłym związku z jej celami i zasadami<sup>1208</sup>. Istotą uznania administracyjnego pozostaje możliwość ustalenia przez organ administracji publicznej swojego zachowania w stosunku do już określonego stanu faktycznego sprawy<sup>1209</sup>. W ramach kontroli sprawowanej nad administracją publiczną przez sądy administracyjne nie mieści się jednak badanie samego uznania. Stanowiłoby to przejęcie przez sądy administracyjne roli kolejnego organu rozstrzygającego sprawę<sup>1210</sup>. Toteż korzystanie z konstrukcji prawnej uznania administracyjnego stanowi czynnik, który z jednej strony decyduje o elastyczności zachowań organów administracyjnych, a z drugiej zaś stanowi wyznacznik pewnej granicy, poza którą znajduje się dowolność i arbitralność władzy administracyjnej<sup>1211</sup>. Korzystanie z tej konstrukcji znajduje przy tym dość częste zastosowanie przy ustalaniu uprawnień do świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Przy okazji rozważań poczynionych w rozdziale pierwszym niniejszej monografii uczyniona została uwaga, że na sytuację administracyjnoprawną jednostki wpływa w pewnym stopniu kryterium czasu. W kontekście prawnych form działania administracji przytoczoną uwagę należy odnosić do kwestii stabilizacji prawnej sfery jednostki, do której prowadzi rozstrzygnięcie polegające na wiążącym ustaleniu praw wynikających

<sup>1206</sup> A. Błaś, *Akty administracyjne...*, s. 325.

<sup>1207</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 203.

<sup>1208</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 303.

<sup>1209</sup> J. Starościk, *Prawne formy działania administracji...*, s. 221.

<sup>1210</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 18 września 2013 r., I SA/Wa 966/13, CBOSA. Por. wyrok NSA z 26 czerwca 2009 r., I OSK 1457/08, CBOSA.

<sup>1211</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 206–207.

dla niej z ustawy<sup>1212</sup>. Zagadnienie trwałości aktu administracyjnego w czasie<sup>1213</sup> nabiera na znaczeniu w kontekście zapewnienia pewności sytuacji prawnej jednostki, która w polskim postępowaniu administracyjnym wyrażona została w stosowaniu zasady trwałości decyzji administracyjnej<sup>1214</sup>.

„Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych”<sup>1215</sup>. Oznaczając zakaz dowolnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostkom lub też innym podmiotom prywatnym, które występują w obrocie prawnym<sup>1216</sup> powoduje, że ingerencja w decyzje prawomocne ma miejsce tylko w przypadkach określonych przepisami ustawy<sup>1217</sup>. Zagadnienie trwałości aktu administracyjnego w czasie<sup>1218</sup> i ochrony praw nabytych w wyniku jego podjęcia stanowią kolejne wyznaczniki administracyjnoprawnej sytuacji jednostki, które służą ochronie tej sytuacji prawnej<sup>1219</sup>. Toteż „zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych”<sup>1220</sup>. Powyższe stanowi mechanizm służący zwiększeniu przestrzeni pewności sytuacji prawnej jednostki<sup>1221</sup>. Decyzja, na mocy której strona nabyła uprawnienie, powinna być względnie trwała. Może być zmieniona lub uchylona tylko w trybach nadzwyczajnych, przypadkach określonych w k.p.a. lub w przepisach szczególnych<sup>1222</sup>. Jest to szczególnie ważne, „gdy chodzi o takie akty administracyjne, które stanowią podstawę uprawnień indywidualnych”<sup>1223</sup> jednostki, także w sferze pomocy społecznej.

Decyzja administracyjna nie jest jednak jedyną prawną formą działania administracji publicznej w omawianej sferze działania państwa i samorządu terytorialnego. W pomocy społecznej organy administracji publicznej działają przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych im prawnie form działania, a formy władcze przeplatają się tutaj z formami niewładczymi<sup>1224</sup>. Te inne prawne formy działania administracji są jednak „z punktu widzenia nauk prawnych [...] niedoceniane i nie poświęca się im należynej

<sup>1212</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 28.

<sup>1213</sup> M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), Warszawa 1956, s. 343.

<sup>1214</sup> A. Błaś, *Przedmowa*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 20.

<sup>1215</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu...*, Warszawa 1962, s. 123.

<sup>1216</sup> Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29, s. 106.

<sup>1217</sup> J. Borkowski, *Zmiana...*, s. 28.

<sup>1218</sup> M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej...*, s. 343.

<sup>1219</sup> M. Kisielowska, *Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 148.

<sup>1220</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 123.

<sup>1221</sup> M. Kisielowska, *op. cit.*, s. 148.

<sup>1222</sup> J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 296.

<sup>1223</sup> M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej...*, s. 343.

<sup>1224</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 350–351.

uwagi, z tego też powodu niezbędne jest ich przybliżenie, tym bardziej że mają wpływ na prawo do świadczeń pomocy społecznej<sup>1225</sup>. W pomocy społecznej są to umowy cywilnoprawne oraz formy działań faktycznych. Odwołanie się również do nich jest nie tylko zasadne, ale i niezbędne dla uzyskania całościowego obrazu sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z jej zakresu.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do umów, należy zwrócić uwagę, że to „pogłębiające się procesy decentralizacji i prywatyzacji oraz zmiany stosunków gospodarczych i własnościowych powodują, że administracja sięga do różnorodnych form działań mieszczących się w sferze prawa prywatnego (cywilnego)”<sup>1226</sup>. Umowy w sferze działań administracji publicznej zawierane są zazwyczaj wtedy, kiedy administracja podejmuje władcze lub niewładcze działania<sup>1227</sup>. Zawierane przez administrację umowy podlegają podziałowi na umowy publicznoprawne i cywilnoprawne<sup>1228</sup>. Umowy publicznoprawne związane są najczęściej ze wspólnym wykonywaniem zadań przez administrację, z ich przekazywaniem albo powierzaniem<sup>1229</sup>. Umowy cywilnoprawne mogą być natomiast powiązane z aktami administracyjnymi, których wydanie uzależnione może być od wcześniejszego zawarcia umowy cywilnoprawnej lub od jej braku. Często jednak to akt administracyjny stanowi podstawę do zawarcia umowy<sup>1230</sup>. W pomocy społecznej umowy cywilnoprawne pełnią funkcję uzupełniającą względem decyzji administracyjnej<sup>1231</sup>. Ich konstrukcja w działaniach administracji nie jest jednak jednorodna<sup>1232</sup>, a sama okoliczność, że administracja zawiera umowę cywilnoprawną nie oznacza braku zróżnicowania pozycji prawnej podmiotów będących jej stronami<sup>1233</sup>. W sytuacji, w której organ administracji publicznej zawiera umowę cywilnoprawną, przyjmuje się, że stosuje on w tym zakresie po prostu prawo i działa na potrzeby i w ochronie interesu publicznego<sup>1234</sup>.

Umowy cywilnoprawne w hierarchii zjawisk prawnych objętych problematyką form działania administracji zajmują to samo miejsce co akty administracyjne, jeśli oceniać je pod kątem odległości od norm ustawowych i stopnia ich konkretyzacji<sup>1235</sup>. Konstrukcja

<sup>1225</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 237.

<sup>1226</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna jako forma działania administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007, s. 493.

<sup>1227</sup> E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Umowy w administracji publicznej*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Wrocław 2008, s. 148.

<sup>1228</sup> *Ibidem*.

<sup>1229</sup> A. Błaś, J. Boć, *Umowy publicznoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 353.

<sup>1230</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 382.

<sup>1231</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna, Procedury...*, s. 23.

<sup>1232</sup> J. Boć, *Umowa cywilnoprawna*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 253.

<sup>1233</sup> E. Stefańska, *op. cit.*, s. 149.

<sup>1234</sup> *Ibidem*.

<sup>1235</sup> A. Błaś, *Umowy*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 351.

umowy cywilnoprawnej różni się jednak w sposób zasadniczy od konstrukcji decyzji administracyjnej, która w sposób władczy kształtuje sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń. Z konstrukcją umowy cywilnoprawnej łączy się też inny katalog środków ochrony prawnej, niż występuje to w przypadku decyzji administracyjnej. Tryb administracyjnoprawny podlega tutaj wyłączeniu<sup>1236</sup>. Dodatkowo w odniesieniu do omawianych umów sformułowana na gruncie norm prawa cywilnego zasada swobody umów doznaje pewnego ograniczenia, które wynika z norm prawa publicznego<sup>1237</sup>. Administracja wykorzystuje bowiem umowy cywilnoprawne jako formę wykonywania powierzonych jej do realizacji zadań publicznych<sup>1238</sup>. Z tej przyczyny zawierane przez nią umowy w sprawach świadczeniowych zbliżają się do umów adhezyjnych<sup>1239</sup>.

Odnosząc się do form działań faktycznych, znajdujących zastosowanie w udzielaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>1240</sup>, podkreślić należy, że przybierają one na ogół formę działań faktycznych o charakterze materialno-technicznym<sup>1241</sup>. W przestrzeni prawnej pomocy społecznej stanowią one elastyczne instrumenty administracji świadczącej, dzięki którym może ona pozostawać bliżej jednostki (obywatela)<sup>1242</sup>. Warte zauważenia jest, że omawiana kategoria form działań faktycznych administracji w pomocy społecznej jest rozbudowana i wewnętrznie zróżnicowana<sup>1243</sup>. Powoduje to możliwość występowania różnic nie tylko w zakresie wywoływanych przez nie skutków prawnych, lecz także stopnia ich władczości oraz determinacji przepisami prawa<sup>1244</sup>. Dodatkowe skomplikowanie łączącej się z nimi materii powoduje, że działania te ciągle ewoluują<sup>1245</sup>, tak jak świadczenia, które przy ich pomocy są udzielane.

Działania faktyczne administracji są dopuszczalną i niewadliwą prawnie kategorią działań administracji publicznej. Podejmowane są na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego w występujących w administracji publicznej procesach stosowania prawa<sup>1246</sup>. Ich przykładem w pomocy społecznej są najczęściej czynności materialno-techniczne wywołujące określone skutki prawne i kreujące nowe sytuacje

<sup>1236</sup> A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, S. Wrzosek, M. Domała, I. Izdebski, T. Stanisławski (red.), Warszawa 2010, s. 106.

<sup>1237</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 320.

<sup>1238</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2013, s. 202.

<sup>1239</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna...*, s. 494.

<sup>1240</sup> A. Błaś, *Formy działań faktycznych...*, s. 340.

<sup>1241</sup> *Ibidem*, s. 349.

<sup>1242</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 346.

<sup>1243</sup> M. Stahl, *Czynności materialno-techniczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013, s. 487.

<sup>1244</sup> K. Kłosowska-Lasek, *Czynności faktyczne zintegrowane na tle przekształceń tradycyjnych form działania administracji publicznej*, „Administracja publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 36.

<sup>1245</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>1246</sup> A. Błaś, *Formy działań faktycznych...*, s. 340.

prawne<sup>1247</sup>. I chociaż czynności materialno-techniczne stanowią kategorię prawnie niewadliwą, jedynie niektóre z nich podlegają kontroli sądów administracyjnych<sup>1248</sup>. Powoduje to, że znaczenia nabiera kwestia gwarancji ochrony prawnej jednostki w tych wszystkich sytuacjach, w których administracja, podejmując czynności materialno-techniczne, wywołuje określone skutki prawne.

W ramach dygresji wspomnieć jeszcze trzeba o tym, że w pomocy społecznej zastosowanie znajduje również prawna forma działania, jaką są akty normatywne. Za pomocą aktów normatywnych organy administracji publicznej nie przyznają jednak świadczeń. Ich cechą jest to, że nie wskazują w sposób imienny swoich adresatów. Akty normatywne określają bowiem cechy, przy wystąpieniu których każda osoba może stać się potencjalnym adresatem aktu normatywnego. Adresatem aktu normatywnego może być więc każdy człowiek, każda jednostka, każdy potencjalny adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>1249</sup>. Należy jednak zauważyć, że w przestrzeni prawnej pomocy społecznej akty normatywne nie są tą prawną formą działania administracji, za pomocą której styka się ona bezpośrednio z adresatami świadczeń<sup>1250</sup>. Akty normatywne nie wykazują cech specyficznych dla administracji świadczącej. Występują one pod postacią ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego, a także regulaminów i statutów jednostek organizacyjnych pomocy społecznej<sup>1251</sup>. Jednak w ich przepisach odnaleźć można normy regulujące zasady nabywania świadczeń, jak też tryb ich przyznawania. Toteż uzyskanie całościowego obrazu sytuacji administracyjnoprawnej adresatów świadczeń nie byłoby możliwe bez dokonania chociażby wzmianki o aktach normatywnych w pomocy społecznej. Ze względu jednak na przyjęty temat niniejszego rozdziału, ukierunkowany na zagadnienie sposobów przyznawania lub udzielania świadczeń, akty normatywne nie będą stanowiły przedmiotu pogłębionych rozważań w tej części pracy.

## 5.2. Sposoby przyznawania i udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej

### 5.2.1. Przyznawanie świadczeń na podstawie decyzji administracyjnej

W pomocy społecznej większość świadczeń przyznawana jest na podstawie decyzji administracyjnej<sup>1252</sup>. Stanowi o tym art. 106 ust. 1 u.p.s., którego treść powoduje konieczność zwrócenia uwagi na to, że nie wszystkie świadczenia regulowane u.p.s. wymagają

---

<sup>1247</sup> J. Starościk, *Prawne formy działania administracji...*, s. 233.

<sup>1248</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji...*, s. 291.

<sup>1249</sup> *Ibidem*, s. 268.

<sup>1250</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 291.

<sup>1251</sup> *Ibidem*.

<sup>1252</sup> *Ibidem*, s. 187.



dla ich udzielenia wcześniejszego wydania decyzji administracyjnej o ich przyznaniu<sup>1253</sup>. Powoduje to zasadnicze konsekwencje dla adresatów świadczeń przyznawanych przy wykorzystaniu innych niż decyzja prawnych form działania administracji publicznej w zakresie stosunków zachodzących między nimi a administracją publiczną udzielającą świadczeń nie w drodze sformalizowanej procedury administracyjnej.

Przy omawianiu procedury przyznawania tych świadczeń z u.p.s., do których odnosi się prawna konieczność wydania decyzji administracyjnej o ich przyznaniu, podkreślenia wymaga, że regulacja odnosząca się do postępowania administracyjnego zawarta w u.p.s. nie stanowi regulacji kompleksowej. W sprawach nieuregulowanych w u.p.s. stosuje się odpowiednio, zgodnie z art. 14 u.p.s., przepisy k.p.a., jeżeli u.p.s. nie stanowi inaczej<sup>1254</sup>. Przyjęte w art. 14 u.p.s. rozwiązanie powoduje, że zasady udzielania świadczeń z publicznych środków pomocy społecznej regulują przepisy u.p.s., a tryb rozpatrywania tych spraw reguluje k.p.a., z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z przepisów u.p.s.<sup>1255</sup> Przepisy proceduralne zawarte w u.p.s. stanowią w stosunku do przepisów k.p.a. *lex specialis*. Należy również pamiętać o tym, że regulacja u.p.s. stanowi w stosunku do k.p.a. także *lex posteriori*.

Wobec odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w zakresie nieuregulowanym w sprawach z zakresu pomocy społecznej należy zwrócić uwagę na to, że 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1256</sup>, która przyniosła daleko idącą reformę k.p.a. Zmienione przepisy k.p.a., zgodnie z art. 16 omawianej ustawy nowelizującej, znajdują jednak zastosowanie wyłącznie do postępowań rozpoczętych od 1 czerwca 2017 r. W postępowaniach w sprawach z zakresu pomocy społecznej wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją lub postanowieniem przed tą datą zastosowanie mają przepisy k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym, z tym jedynie zastrzeżeniem, że począwszy od 1 czerwca 2017 r. w postępowaniach tych stosuje się również nowe przepisy art. 96a–96n k.p.a. dotyczące mediacji. Nie jest jednak przedmiotem niniejszej publikacji szczegółowa analiza zmian k.p.a. przyniesionych tą ustawą. Zdając sobie jednak sprawę z konieczności zarysowania aktualnego stanu prawnego przy omawianiu procedury administracyjnej zmierzającej do wydania decyzji świadczeniowej, zostały one uwzględnione w niniejszym fragmencie pracy z wyraźnym zaznaczeniem, jeśli wprowadzona zmiana przepisów k.p.a. ma znaczenie dla sytuacji prawnej adresata świadczeń i przedstawia się w ten sposób, że tworzy niejako dwa reżimy prawne dla postępowań

<sup>1253</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 743.

<sup>1254</sup> *Idem*, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 24.

<sup>1255</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 18 maja 2010 r., II SA/Bk 148/10, CBOSA.

<sup>1256</sup> Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).



w zależności od daty ich wszczęcia (przed lub od 1 czerwca 2017 r.). Brak takiego podkreślenia oznaczać zaś będzie, że omawiane przepisy odnoszą się zarówno do będących w toku postępowań wszczętych przed 1 czerwca 2017 r., jak i wszczętych dopiero po tej dacie.

Z przepisów u.p.s. wynika, że w postępowaniach świadczeniowych należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia. Oprócz zasady związanej z ochroną dóbr osobistych, a także fundamentalnych w pomocy społecznej zasad pomocniczości i fakultatywności, w postępowaniach mających za cel wydanie decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia zastosowanie znajdują również zasady ogólne postępowania administracyjnego<sup>1257</sup>. Jest to konsekwencją przyjętego w art. 14 u.p.s. rozwiązania o odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.a. w sprawach nieuregulowanych w u.p.s. Wśród ogólnych zasad postępowania administracyjnego, stosowanych w procedurze przyznawania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza zasada praworządności, pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony, prostoty i szybkości postępowania, dwuinstancyjności, trwałości rozstrzygnięć ostatecznych oraz sądowej kontroli, a od 1 czerwca 2017 r. także przyjaznej interpretacji przepisów (zwłaszcza gdy postępowanie zmierza do nałożenia na stronę obowiązku)<sup>1258</sup>. Zastosowanie zasad ogólnych k.p.a. bez wątpienia wzmacnia pozycję prawną strony ubiegającej się o przyznanie świadczenia na podstawie decyzji administracyjnej.

Ważną kwestią w postępowaniach świadczeniowych pozostaje regulacja odnosząca się do trybu wszczęcia postępowania. Jej omówienie wymaga w pierwszej kolejności zwrócenia uwagi, że k.p.a. stanowi, że postępowanie może zostać wszczęte z urzędu lub na żądanie strony, po to, aby tę ogólną regulację kodeksową porównać z przyjętym w u.p.s. rozwiązaniem. Wydawałoby się bowiem, że przyjęte w u.p.s. rozwiązanie, potwierdzające wyrażoną w przepisach k.p.a. regułę wszczynania postępowania na wniosek osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie konkretnego świadczenia (art. 101 ust. 1 u.p.s.)<sup>1259</sup> oraz możliwość wszczęcia postępowania w sprawie przyznania na rzecz jednostki (rodziny) świadczenia z urzędu (art. 102 u.p.s.)<sup>1260</sup>, nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych. Okazuje się jednak, że możliwość wszczęcia postępowania z urzędu, która odnosić by się mogła do tych wszystkich sytuacji, w których osoby (rodziny)

---

<sup>1257</sup> Szerzej: A. Miruć, *Zasady ogólne kpa...*, *passim*.

<sup>1258</sup> C. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001, s. 289.

<sup>1259</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 315.

<sup>1260</sup> *Eadem*, *Prawo pomocy...*, s. 150.

spełniające warunki do otrzymania pomocy społecznej, wręcz jej wymagające, nie ubiegają się o nią z różnych przyczyn (np. nie posiadają wiedzy o możliwości ubiegania się o nią, nie mają możliwości podjęcia stosownych kroków w celu jej otrzymania lub też odmawiają przyjęcia pomocy)<sup>1261</sup>, stanowi problematykę złożoną, stanowiącą podstawę do rozważań na tle „wolności” człowieka od pomocy społecznej, na którą składa się konstytucyjna wolność jednostki do decydowania o własnym życiu osobistym<sup>1262</sup>.

W odniesieniu do treści art. 102 ust. 2 u.p.s. okazuje się, że choć istnieje prawna możliwość wszczęcia postępowania z urzędu, to w pomocy społecznej zasadą jest, że kluczowe znaczenie dla udzielenia świadczenia ma wola osoby (rodziny) ubiegającej się o jego udzielenie<sup>1263</sup>. Oznacza to, że w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie przyznania określonego świadczenia z u.p.s. wymagana jest zgoda osoby, na rzecz której miałyby zostać ono przyznane. Zgoda ta jest również wymagana w sytuacji, w której postępowanie zostało wszczęte na wniosek organizacji społecznej oraz wówczas, gdy dana osoba złożyła wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie umieszczenia innej osoby w domu pomocy społecznej (chyba że mamy do czynienia, po spełnieniu określonych prawnie warunków z sytuacją przymusowego umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej)<sup>1264</sup>.

Zaprezentowana interpretacja wykładni treści art. 102 ust. 2 u.p.s. pozostaje nie tylko w zgodzie z zasadami i wartościami pomocy społecznej, lecz także z założeniem, że jednostka ma prawo do decydowania o określonych sferach swojego życia. Znajduje ona również potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem przykładu można wskazać na wyrok WSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 366/7, w którego treści uznano, że udzielenie pomocy społecznej z urzędu nie jest jednoznaczne z koniecznością jej przyznania wbrew woli strony. Jak wskazał bowiem WSA we Wrocławiu, „Prawo do pomocy społecznej jest [...] uprawnieniem strony do uzyskania wsparcia, a nie obowiązkiem uzyskania pomocy. Strona może więc w pełni tym prawem dysponować i nie ma podstaw do zmuszania jej do otrzymania pomocy. Zatem organ pomocy społecznej rozstrzygający z urzędu w sposób władczy, w drodze decyzji administracyjnej o uprawnieniu strony, powinien uprzednio, w toku postępowania administracyjnego, uzyskać jej zgodę na udzielenie wsparcia. W braku takiej zgody należałoby zaś postępowanie umorzyć”<sup>1265</sup>.

<sup>1261</sup> M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 24.

<sup>1262</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>1263</sup> *Ibidem*.

<sup>1264</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 711.

<sup>1265</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 366/07, CBOSA. Por. wyrok WSA w Gdańsku z 19 listopada 1998 r., II SA/Gd 2070/97, CBOSA, oraz wyrok WSA w Gdańsku z 19 maja 2010 r., II SA/Gd 135/10, CBOSA, zgodnie z którym co prawda „organ może przyznać pomoc społeczną z urzędu [...], lecz w takim przypadku, stosownie do treści art. 61 § 2 k.p.a., wymagane byłoby uzyskanie

W literaturze odnaleźć można także stanowisko odmienne wobec przedstawionego. Jego autorem jest M. Wieczorek, który wyraża przekonanie, że „*de lege lata* brak jest podstaw do stosowania art. 62 § 2 k.p.a. w postępowaniu o udzielenie świadczeń pomocy społecznej. Odmierna od unormowania przyjętego w k.p.a. i zarazem pełna regulacja wszczęcia postępowania przyjęta w art. 102 u.p.s. wyłącza konieczność uzyskiwania zgody strony na prowadzenie postępowania”<sup>1266</sup>. Wydaje się ono jednak trudne do zaakceptowania. Po pierwsze dlatego, że art. 102 ust. 2 u.p.s. stanowi, że „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”, w artykule tym nie ma mowy o tym, że pomoc społeczna z urzędu ma zostać udzielona nawet wówczas, gdy jednostka nie wyraża na to zgody. Po drugie, przyjęcie takiego wniosku prowadziłoby do sytuacji, w której administracja mogłaby ingerować w sferę praw i wolności jednostki, w każdej sytuacji, w której uznałaby, że zachodzi konieczność udzielenia jej pomocy. Toteż stwierdzenie, że organ może przyznać pomoc społeczną z urzędu nie przesądza o zwolnieniu go z obowiązku, wynikającego z art. 61 § 2 k.p.a., uzyskania zgody osoby (rodziny) na prowadzenie postępowania zmierzającego do przyznania świadczenia.

Podmiotami postępowania toczącego się w sprawie przyznania świadczenia są co do zasady prowadzące je organy oraz strony<sup>1267</sup>. Konstrukcja prawna strony postępowania w pomocy społecznej formułowana jest na podstawie art. 28 k.p.a. i przepisów u.p.s.<sup>1268</sup> i nie budzi większych wątpliwości. Jedyne zastrzeżenia na tle pojęcia strony dotyczą statusu prawnego rodziny, przy czym związane z tym niejasności stanowiły przedmiot rozważań poczynionych w rozdziale trzecim pracy. Aby samodzielnie uczestniczyć w postępowaniu, strona powinna posiadać pełną zdolność do czynności prawnych. Jeśli jej nie posiada, wówczas działa w postępowaniu za pośrednictwem swojego ustawowego przedstawiciela. W sytuacji w której prowadzący postępowanie w sprawie przyznania świadczenia organ ustali w sposób nieprawidłowy jego stronę, skutkować to będzie stwierdzeniem nieważności decyzji skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie.

Jeśli chodzi o organy prowadzące postępowania świadczeniowe w pomocy społecznej, to ich konstrukcja prawna, jak w przypadku strony, również wydaje się sformułowana w sposób jasny. Kwestią o znaczeniu podstawowym w odniesieniu do tej kategorii podmiotów postępowania pozostaje natomiast posiadanie przez nie właściwości do

---

zgody osoby zainteresowanej na udzielenie jej pomocy. [...] działanie organu z urzędu powinno odnosić się bowiem przede wszystkim do przypadków, gdy osoba ubiegająca się o jedno świadczenie nie spełnia wymogów formalnych do jego otrzymania, a spełnia wymogi do uzyskania innego świadczenia”.

<sup>1266</sup> M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 25.

<sup>1267</sup> Należy pamiętać o tym, iż nie można wykluczyć udziału w toczącym się postępowaniu podmiotów na prawach strony, którymi mogą być: organizacja społeczna, RPO, prokurator. W postępowaniu w sprawie przyznania określonego świadczenia udział mogą wziąć także przedstawiciele ustawowi strony oraz pełnomocnicy.

<sup>1268</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 312.

jego prowadzenia. Organy administracji publicznej mają bowiem obowiązek przestrzegania z urzędu swojej właściwości. Jej nieprzestrzeganie prowadzić może do sporów o właściwość, w ramach których mogą zachodzić sytuacje, w których żaden z organów pozostających w sporze nie będzie poczuwał się w obowiązku do załatwienia sprawy osoby ubiegającej się o świadczenie. Taka sytuacja w kontekście zagwarantowania pewności sytuacji prawnej adresatów świadczeń jest niedopuszczalna i nie powinna się zdarzyć.

W procedurze administracyjnej wyróżnia się właściwość rzeczową, miejscową, instancyjną oraz, dodatkowo, właściwość z delegacji. W pomocy społecznej właściwość rzeczową do prowadzenia postępowań administracyjnych posiadają odpowiednio:

- 1) w gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- 2) w powiecie – starosta,

przy czym wójt z mocy prawa jest obowiązany do udzielenia upoważnienia do wydawania decyzji w jego imieniu kierownikowi ośrodka pomocy społecznej.

Zarówno wójt, jak i starosta, biorąc pod uwagę kwestię właściwości instancyjnej, są organami I stopnia w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Organami II stopnia w postępowaniach administracyjnych pomocy społecznej są natomiast SKO.

Co się tyczy właściwości miejscowej w sprawach świadczeniowych, to ogólną zasadą pozostaje jej ustalanie według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie<sup>1269</sup>. Miejscem zamieszkania osoby fizycznej, zgodnie z art. 25 k.c., jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W pomocy społecznej od wyrażonej w art. 101 ust. 1 u.p.s. reguły istnieją jednak wyjątki, z których pierwszy dotyczy zasad ustalania właściwości miejscowej organów, gdy o świadczenie ubiega się osoba bezdomna, a drugi dotyczy ustalania właściwości organu na podstawie miejsca pobytu osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia, gdy jest to uzasadnione sytuacją osoby (rodziny), w przypadkach niecierpiących zwłoki i w sprawach cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany lub w odniesieniu do cudzoziemców, o których mowa w art. 5a u.p.s.<sup>1270</sup> Trzeci wyjątek dotyczy sytuacji, w której organem właściwym do rozpoznania wniosku o przyznanie świadczenia dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie jest organ miejsca zamieszkania jej opiekuna prawnego<sup>1271</sup>. Rozwiązanie to wynika ze stosowania w przypadkach, w których świadczenie ma być przyznane na rzecz osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, zasady wynikającej z art. 27 k.c., zgodnie z którą miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania jej opiekuna. Rozwiązanie to prowadzić może jednak do sytuacji, w których obowiązek

<sup>1269</sup> S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 702–703.

<sup>1270</sup> *Ibidem*, s. 704.

<sup>1271</sup> Postanowienie NSA z 24 października 2013 r., I OW 155/13, CBOSA.

udzielania świadczeń będzie miała gmina, z którą osoba ubezwłasnowolniona nie ma tak naprawdę żadnych związków, gdy osoba ubezwłasnowolniona i jej opiekun prawny będą mieć miejsce zamieszkania na terenie dwóch różnych gmin. Istnienia takich sytuacji nie można bowiem wykluczać. Biorąc jednak pod uwagę to, że gminy odpowiadają za wykonywanie zadań na rzecz tworzącej ją wspólnoty samorządowych, należałoby rozważyć zmianę przepisów u.p.s. w kierunku zmierzającym do uznania za właściwą gminę miejsca zamieszkania osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, a nie jej opiekuna prawnego.

Wydanie decyzji administracyjnej o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia poprzedzone powinno być postępowaniem dowodowym<sup>1272</sup>. Z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. wynika, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie prowadzącym postępowanie. Toteż organy prowadzące postępowania świadczeniowe są zobowiązane do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz do ustalenia stanu faktycznego sprawy<sup>1273</sup>. W tym zakresie mają obowiązek ustalenia, czy zaistniały warunki uzasadniające przyznanie świadczenia oraz trudna sytuacja życiowa, której jednostka (rodzina) nie może przetrwać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości<sup>1274</sup>. Nie znaczy to jednak, że strona jest zwolniona od współudziału w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza że nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla niej<sup>1275</sup>.

Szczególnego rodzaju dowodem, wprowadzonym przez przepisy u.p.s., jest rodzinny wywiad środowiskowy<sup>1276</sup>. Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a u.p.s., wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, stanowiącego „narzędzie” służące do ustalenia aktualnej sytuacji życiowej wnioskującego o przyznanie świadczenia. Wywiad środowiskowy jest bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą (rodziną) ubiegającą się o świadczenie<sup>1277</sup>. Przeprowadza się go u osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej lub ubiegających się o świadczenia z jej zakresu (art. 107 u.p.s.) oraz u osób, z którymi organ pomocy społecznej zamierza zawrzeć umowę w związku z ponoszeniem przez nie wydatków za udzielenie pomocy osobie bliskiej (art. 103 u.p.s.).

<sup>1272</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 316.

<sup>1273</sup> *Eadem*, *Prawo pomocy...*, s. 151.

<sup>1274</sup> *Ibidem*.

<sup>1275</sup> Wyrok NSA z 26 października 1984 r. II SA 1205/84, CBOSA.

<sup>1276</sup> *Ibidem*, s. 152.

<sup>1277</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 17 października 2013 r., IV SA/GI 1041/12, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 czerwca 2010 r., II SA/Go 324/10, CBOSA.

Wywiad środowiskowy, jako obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego w pomocy społecznej, wymaga od strony szczególnej aktywności, w tym wyrażenia zgody na jego przeprowadzenie lub aktualizację. Brak zgody na jego przeprowadzenie lub aktualizację stanowi podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o jego przyznaniu lub wstrzymania świadczeń pieniężnych.

Wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia. W sprawach niecierpiących zwłoki wywiad przeprowadza się najpóźniej w terminie 2 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o potrzebie przyznania świadczenia. Wywiad przeprowadza się z osobą lub rodziną w miejscu zamieszkania lub pobytu, w dniach i godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Pracownik socjalny, przeprowadzając wywiad, bierze pod uwagę indywidualne cechy, sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby samotnie gospodarującej lub osób w rodzinie, mogące mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznawanej im pomocy. Na podstawie przeprowadzonego wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny i formułuje wnioski z nich wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy.

W przypadku konieczności przeprowadzenia wywiadu z osobą ubezwłasnowolnioną wywiad przeprowadza się z jej opiekunem prawnym albo kuratorem, w obecności osoby ubezwłasnowolnionej i w miejscu jej przebywania. Natomiast w sytuacji, w której osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia przebywa w zakładzie leczniczym, wywiad może przeprowadzić na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej:

- 1) pracownik socjalny zatrudniony w tym zakładzie albo
- 2) pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej.

W przypadku zaś gdy małżonek, zstępni lub wstępni, o których mowa w art. 103 u.p.s., mają miejsce zamieszkania w innej gminie niż osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia, wywiad może przeprowadzić pracownik socjalny ośrodka właściwego ze względu na miejsce zamieszkania małżonka, zstępnych lub wstępnych, na wniosek kierownika ośrodka właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia.

Poza obowiązkiem przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, w toku postępowania administracyjnego w pomocy społecznej, organ je prowadzący ma również obowiązek informowania stron i wyjaśniania im zasadności przesłanek, którymi kierował się przy wydawaniu decyzji<sup>1278</sup>. Szczególne znaczenie realizacji tego obowiązku w pomocy społecznej wynika stąd, że adresaci świadczeń dość często nie posiadają wystarczającej

<sup>1278</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 253.



wiedzy na temat obowiązujących ich przepisów prawnych<sup>1279</sup>. Stąd też tak ważna rola zasady informowania i wyjaśniania w sferze pomocy społecznej oraz przestrzeganie obowiązku, aby decyzje administracyjne, zarówno przyznające, jak i odmawiające przyznania świadczenia, zawierały prawidłowo sporządzone uzasadnienie, które stwarza nie tylko możliwość kontroli prawidłowości toku rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów podjętego rozstrzygnięcia, co ma ogromne znaczenie przy decyzjach o charakterze uznaniowym<sup>1280</sup>, ale pozwala również ustalić, czy organ nie przekroczył granic przyznanej mu swobody decyzyjnej<sup>1281</sup>. Zwłaszcza w sytuacji, w której odmawia przyznania stronie świadczenia<sup>1282</sup>. Nierzadko jednak zrozumienie motywów podjęcia przez organ takiej, a nie innej decyzji w sprawach świadczeniowych wiązać będzie się z subiektywnym odczuciem jednostki co do treści wydanego orzeczenia.

Warto dodać, że w postępowaniach świadczeniowych równie istotnym z punktu widzenia adresatów świadczeń obowiązkiem organów administracji publicznej pozostaje przestrzeganie zasady szybkości postępowania<sup>1283</sup>, odnoszącej się zwłaszcza do terminów załatwiania spraw oraz terminów wyznaczających czas, w którym powinna zostać wykonana określona czynność o charakterze procesowym<sup>1284</sup>. O każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, a od 1 czerwca 2017 r. również pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia, które stronie przysługuje, w sprawach wszczętych po tej dacie, jeżeli:

- 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (bezczynność),
- 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

Bez wątplenia obowiązek przestrzegania szybkości postępowania odgrywa w pomocy społecznej rolę szczególną, jako że służy zapewnieniu stronie określonej pewności, że jej sprawa zostanie zakończona w rozsądnym, wyznaczonym przepisami prawa powszechnie obowiązującego czasie. Konieczność realizacji omawianego obowiązku wynika z określonych standardów procesowych w pomocy społecznej, z których jednym jest rozsądny czas załatwienia sprawy łączący się z normatywnymi zasadami określającymi terminy załatwiania spraw i obowiązkiem niezwłoczności działania administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, jeśli terminy załatwiania spraw nie są

---

<sup>1279</sup> *Ibidem*, s. 252.

<sup>1280</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2007 r., I SA/Wa 965/07, CBOSA.

<sup>1281</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 1 grudnia 2010 r., IV SA/Po 758/10, CBOSA.

<sup>1282</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2007 r., I SA/Wa 965/07, CBOSA.

<sup>1283</sup> B. Adamiak, *Postępowanie w sprawach...*, s. 41.

<sup>1284</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedura...*, s. 199–200.



określone<sup>1285</sup>. Okazuje się jednak, że mimo istnienia tego obowiązku i wiążących się z nimi standardów załatwiania spraw zatrważająca większość z nich nie jest załatwiana w czasie określonym przez ustawowe normy<sup>1286</sup>.

Postępowanie w sprawie przyznania określonego świadczenia w I instancji powinno zakończyć się wydaniem decyzji przyznającej bądź odmawiającej przyznania stronie świadczenia. Nie jest jednak wykluczone, że w toku postępowania zajdzie sytuacja powodująca, że jego dalsze prowadzenie staje się bezprzedmiotowe w całości albo w części. Wówczas organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Koncentrując się jednak na sytuacjach, w których dochodzi do wydania decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia, podkreślenia wymaga, że kończąca postępowanie decyzja administracyjna zawsze w jakiś sposób konkretyzuje zaistniały w toku postępowania stosunek administracyjny, a znajdujące się w jej treści orzeczenie wyznacza w określony sposób sytuację administracyjnoprawną jej adresata. Choć może nie zawsze w taki sposób, jaki życzyłby sobie adresat decyzji. W przywołanym stwierdzeniu jest jednak pewne nieporozumienie. Z chwilą wydania decyzji stosunek administracyjnoprawny ustaje<sup>1287</sup>. Powstaje natomiast określona sytuacja administracyjnoprawna, na którą składają się uzyskane przez jednostkę (rodzinę) uprawnienia lub nałożone na nią obowiązki z zakresu pomocy społecznej.

### 5.2.2. Udzielanie świadczeń na podstawie umowy cywilnoprawnej

Za szczególny rodzaj stosunków prawnych z zakresu pomocy społecznej należy uznać stosunki umowne, dla których podstawą są umowy wykorzystywane w sytuacjach, w których akt administracyjny nie jest optymalną formą rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach stron stosunków prawnych. Do umów zawieranych w sferze pomocy społecznej należą: 1) umowy związane z udzieleniem wsparcia na ekonomiczne usamodzielnienie, tj. umowa pożyczki i umowa użyczenia, oraz 2) kontrakty socjalne<sup>1288</sup>. Oprócz tego u.p.s. przewiduje w art. 103 ust. 1, że kierownik ośrodka pomocy społecznej i kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie mogą, w drodze umowy, ustalić z małżonkiem, zstępnymi lub wstępnymi wysokość świadczonej przez nich pomocy na rzecz osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia. W art. 103 ust. 2 u.p.s. stanowi się zaś, że kierownik ośrodka pomocy społecznej ustala w drodze umowy z małżonkiem, zstępnymi przed wstępnymi mieszkańca domu pomocy społecznej wysokość wnoszonej przez nich opłaty za jego pobyt w domu pomocy społecznej.

<sup>1285</sup> E. Pierzchała, *Standardy funkcjonowania administracyjnych środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej*, [w:] *Ubóstwo w Polsce...*, s. 127.

<sup>1286</sup> *Ibidem*.

<sup>1287</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 52–53.

<sup>1288</sup> M. Wiczorek, *op. cit.*, s. 17.

Wskazane umowy, z wyjątkiem kontraktu socjalnego, którego charakter prawny pozostaje dyskusyjny, są umowami cywilnoprawnymi. Charakter umowy cywilnoprawnej posiadają również umowy zawierane z podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia domu pomocy społecznej lub placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. W ich treści następuje ustalenie odpłatności za pobyt w tego typu placówkach<sup>1289</sup>, zakresu usług świadczonych przez nie oraz zasad korzystania z nich przez ich pensjonariuszy<sup>1290</sup>. Zawierane z podmiotami prywatnymi umowy poddane są jednak w całości regulacji prawa cywilnego. Jednostce będącej ich stroną pozostają jedynie środki ochrony prawnej regulowane prawem cywilnym. Umowy takie nie są bowiem zawierane z organami administracji pomocy społecznej, a z podmiotami prywatnymi, które działają w ramach prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Szczegółowo kwestie te omówione zostały w ostatnim rozdziale pracy.

Odnosząc się do umów zawieranych w przedmiocie świadczeń w formie nieoprocentowanej pożyczki oraz udostępnienia na podstawie umowy użyczenia maszyn, narzędzi lub urządzeń ułatwiających pracę osobom niepełnosprawnym, podkreślenia wymaga, że podlegają one zasadom sformułowanym w prawie cywilnym<sup>1291</sup>. Zarówno w przypadku umowy pożyczki, jak i użyczenia charakterystyczny dla prawa cywilnego zakres swobody umów ulega jednak pewnym ograniczeniom wynikającym z prawa publicznego. Przykładowo umowa pożyczki nie może być oprocentowana, a ponadto istnieje możliwość jej umorzenia w całości lub w części, jeśli przyczyni się to do szybszego osiągnięcia celów pomocy społecznej (art. 43 ust. 3 u.p.s.)<sup>1292</sup>. Przepisy u.p.s. formułują również ograniczenie podmiotowe w stosunku do osób, które mogą stać się stronami omawianych umów. Po stronie administracji to gmina, jako osoba prawna, została ustawowo upoważniona w ramach świadczenia pomocy społecznej do wykorzystania formy umowy pożyczki lub użyczenia. Po stronie adresata świadczeń stroną umowy pożyczki lub użyczenia może zostać jedynie osoba fizyczna<sup>1293</sup>.

Zagadnieniem o znaczeniu podstawowym z punktu widzenia pozycji prawnej adresatów świadczeń w sytuacji, w której administracja wykorzystuje umowę użyczenia i pożyczki pozostaje to, czy zawieranie tych umów powinno być poprzedzone decyzją administracyjną. Problematyka ta stanowiła przedmiot rozważań w pkt 2.3.2.2 niniejszej monografii, jednak ze względu na tematykę zawartych tam rozważań, która

---

<sup>1289</sup> Art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. w zw. z art. 103 ust. 2 u.p.s.

<sup>1290</sup> Art. 65 ust. 1 u.p.s.

<sup>1291</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 321.

<sup>1292</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 8 czerwca 2004 r., II SA/Kr 1557/03, CBOSA.

<sup>1293</sup> A. Kaźmierczak-Jachowicz, *Zastosowanie umowy użyczenia w prawie publicznym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 725, s. 75.

koncentrowała się na opisie i analizie świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zostały one ograniczone do wskazania najważniejszych problemów z nią się łączących. Toteż ich pogłębienie w tej części monografii pozwoli na przytoczenie nowych argumentów na poparcie wcześniej sformułowanej propozycji co do wprowadzenia zmian w zakresie trybu przydzielania tych świadczeń.

Rozpoczynając rozważania od dokonania krótkiej refleksji natury teoretycznej, należy zauważyć, że w literaturze prezentowane są różne stanowiska co do tego, czy zawarcie z organem administracji publicznej umowy cywilnoprawnej musi zostać poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej. J. Zimmermann uważa, że „często umowy cywilnoprawne zawierane przez organy administracji publicznej są powiązane z aktami administracyjnymi, których wydanie może być uzależnione od wcześniejszej umowy lub jej braku, albo odwrotnie akt administracyjny wyznacza pole do zawarcia określonej umowy. Także ustawa nieraz wymaga od organu zawarcia określonej umowy, a dopiero jej niezawarcie z jakichś przyczyn prowadzić będzie do wydania aktu administracyjnego”<sup>1294</sup>. W odniesieniu do świadczeń w formie pożyczki i użyczenia aktualne jest zaś stanowisko, zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>1295</sup>, jak i w literaturze, zgodnie z którym z treści u.p.s. nie można wnioskować, iż zawarcie umowy pożyczki lub użyczenia powinno zostać poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej<sup>1296</sup>.

Dla opowiedzenia się za jednym z przytoczonych stanowisk należy zauważyć, że – po pierwsze – aby jednostka (rodzina) mogła zostać beneficjentem określonego świadczenia powinna ona spełniać określone przez u.p.s. przesłanki ogólne oraz przesłanki o charakterze szczególnym odnoszące się już do konkretnego świadczenia, o którego udzielenie ubiega się. Zbadanie, czy dana osoba spełnia określone prawem przesłanki, a także przeprowadzenie w tym celu wywiadu środowiskowego, powinno odbywać się w drodze postępowania dowodowego przeprowadzanego w ramach sformalizowanej procedury administracyjnej. Nie sposób sobie wyobrazić, że zawarcie omawianych umów nie wymaga szczegółowej wiedzy o osobie beneficjenta, jego postawie i zasadności udzielenia mu wsparcia rzeczowego. Uzyskanie tych danych wymaga przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego i wydania decyzji<sup>1297</sup>. Po drugie, już sama kwestia wszczęcia postępowania zmierzającego do zawarcia umowy pożyczki lub użyczenia budzi pewną wątpliwość, w sytuacji, w której nie przewiduje się wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie przyznania omawianych świadczeń. W pomocy społecznej regułą jest przyznawanie świadczeń na wnioski strony. Istnieje również możliwość wszczęcia postępowania z urzędu. W sytuacji złożenia przez stronę stosownego wniosku

<sup>1294</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 382.

<sup>1295</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2005 r., I Sa/Wa 297/05, CBOSA.

<sup>1296</sup> A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami...*, s. 106.

<sup>1297</sup> M. Wiczorek, *op. cit.*, s. 18.

w przedmiocie chęci zawarcia umowy, dyskusyjną pozostaje forma, w jakiej organ powinien powiadomić ją o tym, że na jej wniosek wszczął postępowanie zmierzające do zawarcia umowy pożyczki lub, w zależności od treści złożonego przez stronę wniosku pisemnego bądź ustnego, umowy użyczenia. Kolejną kwestią pozostaje forma powiadomienia jednostki o tym, że stosowna umowa zostanie z nią zawarta. W powiadomieniu takim zawiera się bowiem rozstrzygnięcie o ustaleniu prawa jednostki do omawianych świadczeń, choć co prawda finalizacja tej procedury znajdzie swój wyraz dopiero w zawartej umowie cywilnoprawnej. Pisemna informacja o przyznaniu świadczenia w formie pożyczki lub użyczenia wypełniałaby znamiona decyzji administracyjnej. Natomiast fakt udzielenia jednostce jedynie informacji ustnej o tym, że umowa cywilnoprawna może zostać z nią zawarta, powinno się odnotować przynajmniej w formie notatki służbowej sporządzonej przez pracownika ośrodka pomocy społecznej.

Stanowisko, że ewentualne przyznanie pożyczki pieniężnej na usamodzielnienie się powinno być poprzedzone decyzją administracyjną<sup>1298</sup>, pojawiło się w orzeczeniu WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2005 r., IV SA/Wr 297/05, wydanym co prawda na tle przepisów u.p.s.d., ale wskazującym pewien asumpt do zwrócenia uwagi na rozważenie zasadności zmiany przepisów u.p.s. w kierunku zmierzającym do tego, że ustalenie zasadności przyznania tej formy pomocy następowałoby w postępowaniu administracyjnym, a kolejnym etapem byłoby zawarcie umowy, co miałyby miejsce w sytuacji, w której udzielenie pomocy w tej formie okazałoby się uzasadnione<sup>1299</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania również w odniesieniu do świadczenia w formie użyczenia wpłynęłoby na umocnienie pozycji prawnej adresatów omawianej kategorii świadczeń. Jak zauważa bowiem S. Nitecki, udzielanie świadczenia w trybie umowy, bez konieczności poprzedzenia jej wydaniem decyzji o jego przyznaniu, powoduje, że sytuacja administracyjnoprawna jednostki jest chroniona najslabiej. Jednostka ma wówczas znikome możliwości skorzystania z ochrony administracyjnoprawnej. Pozostaje jej jedynie ochrona przed sądem powszechnym<sup>1300</sup>.

Odnosząc się do kolejnej umowy występującej w pomocy społecznej, tzn. do umowy w przedmiocie opłaty wnoszonej za pobyt w domu pomocy społecznej, o której mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s.<sup>1301</sup>, zastrzec należy, że czynione w tej części pracy ustalenia będą z konieczności stanowiły w pewnym zakresie powtórzenie ustaleń poczynionych w pkt 2.5. Jest to jednak konieczne dla ustalenia, czy obowiązek ponoszenia opłaty, której dotyczy

<sup>1298</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2005 r., I SA/Wr 297/05, CBOSA.

<sup>1299</sup> Por. M. Wieczorek, *op. cit.*, s. 18.

<sup>1300</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 196.

<sup>1301</sup> Zob. A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami...*, s. 107. Por. J. Wyporska-Frankiewicz, *Umowa jako źródło prawa administracyjnego na przykładzie regulacji odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyński (red.), Warszawa 2014, s. 277.

rzeczona umowa, powstaje w wyniku jej zawarcia, czy też jego źródłem są normy u.p.s. Dla ustalenia czy obowiązek ponoszenia opłaty, której dotyczy omawiana umowa, powstaje w wyniku jej zawarcia, czy też jego źródłem są normy u.p.s. konieczne staje się przywołanie wyroku WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2015 r., VIII SA/Wa 1137/14, w którym sąd ten wskazał, że „przewidziany w art. 61 ust. 1 u.p.s. obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej musi być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, które miałyby takie opłaty ponosić. Konkretyzacja taka powinna nastąpić w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s., a zastępcze ponoszenie opłat przez gminę, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.s., może mieć miejsce jedynie w sytuacji, w której osoby, na które obowiązek wnoszenia opłat został nałożony w drodze decyzji lub które podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy, nie wywiązują się z tego obowiązku”<sup>1302</sup>. Zdaniem WSA w Warszawie, „stosunek prawny polegający na udzieleniu świadczenia z pomocy społecznej, w tym także polegającego na skierowaniu do domu pomocy społecznej, ma charakter publicznoprawny (administracyjny). Skierowanie do domu pomocy społecznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Na mocy decyzji właściwy organ ustala opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej. Decyzja o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej indywidualizuje więc przewidziany w przepisach art. 60 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. obowiązek ponoszenia opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez wymienione w tych przepisach osoby”<sup>1303</sup>.

Adresatami decyzji ustalającej opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej mogą być: osoba skierowana do domu pomocy społecznej, a także (a niekiedy wyłącznie) osoba (bądź osoby) z kręgu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 2 i 3 u.p.s., tj. małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina. To w decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 1 u.p.s., doznają konkretyzacji powołane przepisy u.p.s. poprzez: określenie kwoty opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, wskazanie osoby (osób) zobowiązanych do jej ponoszenia z kręgu podmiotów wymienionych w wyżej wymienionych przepisach, ustalenie przypadających na nich kwot opłaty oraz ewentualnie zwolnienie, stosownie do art. 64 u.p.s., w całości lub w części z ustalonej opłaty. O takim zakresie decyzji ustalającej opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej świadczy także treść § 8 ust. 2 pkt 3 r.d.p.s., w którym zawarto wymóg dołączenia do wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej oświadczenia o wysokości dochodów nie tylko osoby ubiegającej się o skierowanie, lecz także jej małżonka, zstępnych oraz wstępnych. Są to dane niezbędne do wydania na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.s. decyzji o treści obejmującej opisany wyżej zakres rozstrzygnięcia<sup>1304</sup>.

<sup>1302</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 25 lutego 2016 r., III SA/Gd 869/1, CBOSA.

<sup>1303</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2015 r., VIII SA/Wa 1137/14, CBOSA.

<sup>1304</sup> Por. wyrok NSA z 9 czerwca 2010 r., I OSK 204/10, CBOSA.

Pogląd, że wynikające z art. 59 ust. 1 u.p.s. ustalenie opłaty w decyzji administracyjnej obejmuje obowiązek organu nie tylko określenia ogólnej kwoty opłaty miesięcznej, lecz także osoby lub osób zobowiązanych do jej uiszczania prezentowany jest również w literaturze<sup>1305</sup>. Obowiązek wnoszenia opłaty przez konkretną osobę czy osoby spośród kręgu podmiotów zobowiązanych na mocy art. 61 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s. powinien być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z nich. Kreuje go nie umowa, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., ale decyzja administracyjna o ustaleniu opłaty, przewidziana w art. 59 ust. 1 u.p.s.<sup>1306</sup>

Z powyższego jednoznacznie wynika, że w pierwszej kolejności w dniu kierowania do domu pomocy społecznej należy określić wysokość opłaty za pobyt, a następnie w drodze umowy zawartej w trybie art. 103 ust. 2 u.p.s. dążyć do określenia obowiązków osób bliskich pensjonariuszowi. Zawarcie takiej umowy ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższej opłaty, aniżeli przewidują to przepisy o minimalnych obciążeniach, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b u.p.s.<sup>1307</sup> Nie tylko pensjonariusz, lecz także jego bliscy zobowiązani muszą mieć pełną świadomość co do tego, kto i jakie opłaty będzie ponosił w związku ze skierowaniem krewnego do domu pomocy społecznej<sup>1308</sup>.

Zawarcie umowy służy jedynie określeniu opłaty wnoszonej za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Sam obowiązek uiszczania opłat wynika z u.p.s., a nie z umowy. Celem takiej umowy nie jest zatem nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązującego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, ale ustalenie wysokości opłaty „wnoszonej” przez te osoby, a więc opłaty, której obowiązek ponoszenia został już ustalony. Należy wobec tego wyraźnie podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym uzasadniony jest pogląd, że obowiązek wnoszenia opłat przez konkretną osobę (osoby) spośród kręgu podmiotów zobowiązanych na mocy art. 61 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s. kreuje nie umowa, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., ale decyzja administracyjna o ustaleniu opłaty przewidziana w art. 59 ust. 1 u.p.s.<sup>1309</sup>

W ramach dygresji warte zauważenia są jeszcze wątpliwości natury teoretycznej, jakie powstają przy stosowaniu przez administrację pomocy społecznej kontraktu socjalnego. W literaturze przedmiotu zauważa się, że „zaliczenie kontraktu socjalnego do umów cywilnoprawnych wydaje się wątpliwe”<sup>1310</sup> i przyjmuje się, że wykazuje on cechy tzw.

<sup>1305</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2015 r., VIII SA/Wa 1137/14, CBOSA.

<sup>1306</sup> Por. wyrok NSA z 13 września 2013 r., I OSK 2726/12, CBOSA, wyrok NSA z 30 października 2012 r., I OSK 653/12, CBOSA.

<sup>1307</sup> Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 20 listopada 2012 r., II SA/Rz 861/12, CBOSA.

<sup>1308</sup> Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 czerwca 2012 r., II SA/Go 395/12, CBOSA.

<sup>1309</sup> Wyrok NSA z 9 czerwca 2020 r., I OSK 204/10, CBOSA oraz wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2012 r., I SA/Wa 1405/12, CBOSA.

<sup>1310</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 329.



umowy administracyjnej, jako że normowany jest w całości przez przepisy materialnego prawa administracyjnego. Niewywiązywanie się z jego postanowień zostało zagrożone sankcją administracyjnoprawną, a spory powstające na tle jego stosowania nie zostały poddane kognicji sądów powszechnych. Wskazuje się również, że w wypadku kontraktu socjalnego możliwa wydaje się pośrednia i bezpośrednia kontrola sądu administracyjnego<sup>1311</sup>. Oprócz tego zauważa się, że „kontrakt socjalny nie jest aktem administracyjnym, a jego zawarcie nie wymaga wydania decyzji administracyjnej”<sup>1312</sup>.

Kontrakt socjalny stanowi pisemną umowę zawieraną z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania jej stron w ramach wspólnie podejmowanych działań, które mają na celu zmierzać do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby (rodziny). Jego treść nie może pomijać zasad wynikających z u.p.s. ani warunków, na jakich ustala się poszczególne świadczenia. Nie obowiązuje tutaj zasada swobody umów przewidziana w prawie cywilnym, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Pozycja stron kontraktu nie jest więc równa. To organ określa warunki kontraktu mieszczące się w ramach uregulowań u.p.s., mając na względzie cele pomocy społecznej określone w art. 2 i 3 u.p.s. i to, że jednostka (rodzina) powinna zaspokoić swoje potrzeby we własnym zakresie, a dopiero gdy jest to niemożliwe, korzysta z pomocy społecznej<sup>1313</sup>. Wymienione cechy kontraktu socjalnego przesądzają o tym, że wątpliwe staje się przypisanie temu narzędziu pomocy społecznej charakteru prawnego umowy cywilnoprawnej.

Jak widać zatem, stosunki umowne stanowią znaczny zasób sytuacji prawnych, których uczestnikiem może stać się w pomocy społecznej jednostka. Z jednej strony służą one uelastycznieniu zachodzących w pomocy społecznej stosunków prawnych, z drugiej zaś powodują określone konsekwencje w zakresie ochrony praw jednostki w jej stosunkach z administracją. Na skutek zachodzących w pomocy społecznej zmian i dokonujących się przekształceń jej form działania w sferze świadczącej tematyka umów zaczyna odgrywać poważniejszą rolę. Stosowanie umów w praktyce działania administracji pomocy społecznej nastroczać może wielu trudności, również ze względu na fakt, że wciąż to decyzja administracyjna stanowi podstawową formę prawną wykorzystywaną przez administrację dla konkretyzowania określonych praw i obowiązków jednostki.

<sup>1311</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 274–275.

<sup>1312</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Meritum...*, s. 154.

<sup>1313</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 725/08, CBOSA.



### 5.2.3. Udzielanie świadczeń na podstawie czynności materialno-technicznej

Czynności materialno-techniczne odgrywają ważną rolę przy udzielaniu świadczeń z u.p.s., jednak z punktu widzenia nauk prawnych są niedoceniane i nie poświęca się im należytej uwagi<sup>1314</sup>. Co prawda w świetle art. 106 ust. 1 u.p.s. zasadą jest przyznawanie świadczeń w drodze decyzji administracyjnej<sup>1315</sup>, jednak zgodnie z art. 106 ust. 2 u.p.s., w brzmieniu po nowelizacji z 5 sierpnia 2015 r., do świadczeń, dla udzielenia których nie wymaga się uprzedniego wydania decyzji administracyjnej, należą świadczenia w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, udzielenie schronienia w ogrzewalni i noclegowni, sprawienie pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego.

Wymienione w art. 106 ust. 2 u.p.s. świadczenia tworzą katalog zamknięty. Oznacza to, że świadczenia, które nie zostały w nim wymienione wymagają dla ich udzielenia wydania decyzji o ich przyznaniu. Zasada ta – o czym była jednak mowa we wcześniejszym wywodzie – nie znajduje potwierdzenia w odniesieniu do świadczeń, dla których udzielenia konieczne jest zawarcie umowy cywilnoprawnej. Oprócz tego art. 106 ust. 2 u.p.s. z niezrozumiałych przyczyn pomija te świadczenia, które ze swojej natury nie wymagają dla ich udzielenia wcześniejszego wydania decyzji o ich przyznaniu<sup>1316</sup>. Mowa przede wszystkim o świadczeniu w formie przyznania niezbędnego ubrania osobie potrzebującej takiej formy pomocy. Jeszcze do niedawna w katalogu świadczeń z art. 106 ust. 2 u.p.s. nie było mowy o świadczeniu w formie sprawienia pogrzebu osobie zmarłej, co budziło szczególne zastrzeżenia ze strony przedstawicieli literatury przedmiotu.

Za udzielaniem świadczeń w drodze czynności materialno-technicznej przemawia nie tylko ich charakter, lecz także to, że niektóre z nich, a zwłaszcza świadczenia w postaci interwencji kryzysowej i schronienia, wymagają ich natychmiastowego udzielenia. Zrozumiałe jest więc, że w sytuacji, w której pojawia się konieczność nagłego udzielenia pomocy, organ nie powinien czekać z decyzją o jego przyznaniu, a następnie podjęciu czynności w celu jego udzielenia, do czasu zakończenia postępowania administracyjnego<sup>1317</sup>. Pojawiający się w tym kontekście wymóg podejmowania przez administrację działań w takim okresie, który umożliwia szybką reakcję na zaistniałe sytuacje, powinien być rozpatrywany z dużą dozą ostrożności. Z jednej bowiem strony kryterium szybkości i sprawności działania administracji jest rzeczą pożądaną, w tych sytuacjach, w których zwłoka w jej działaniach mogłaby prowadzić do tego, że nie byłaby chroniona sytuacja

<sup>1314</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 237.

<sup>1315</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 428.

<sup>1316</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Wprowadzenie*, Warszawa 2011, s. 24–25.

<sup>1317</sup> D. Cendrowicz, A. Szalkiewicz, *op. cit.*, s. 799.

prawna jednostki ani interes publiczny<sup>1318</sup>. Z drugiej jednak strony – szybkość działania administracji nie powinna stanowić wartości samej w sobie, gdyż sprzeciwiałaby się wówczas wartości obiektywizmu<sup>1319</sup> oraz zasadzie legalności działania administracji publicznej, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, która jest pierwszą wartością państwa prawnego<sup>1320</sup>.

W odniesieniu do omawianej formy działania administracji na uwagę zasługuje stanowisko B. Adamiak i J. Jendrośki wyrażone w glosie do wyroku NSA z 27 kwietnia 1981 r., SA 767/8, zgodnie z którym, jeżeli przepis prawa nie określa formy prawnej konkretyzacji sytuacji prawnej obywatela, to organ administracji powinien dokonać jej w formie aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna. Czynności materialno-techniczne nie są bowiem prawną formą działania, która może wyznaczać sytuację prawną obywatela. Jest to prawna forma działania, która ma zastosowanie w zakresie wykonania uprawnień i obowiązków obywatela wpływających bezpośrednio z przepisu prawa bądź decyzji administracyjnej<sup>1321</sup>. Administracja, udzielając świadczeń z u.p.s. za pomocą czynności materialno-technicznych, wywołuje jednak niejednokrotnie skutki prawne, za pomocą faktów, których dokonuje<sup>1322</sup>.

Kwalifikacja czynności organu administracji jako czynności materialno-technicznej pociąga za sobą dla jednostki doniosłe konsekwencje materialno-prawne i proceduralne. Sytuację prawną jednostki wyznaczają bowiem nie tylko normy prawa materialnego, lecz także prawa procesowego. Znaczenie prawa materialnego w dziedzinie kształtowania sytuacji prawnej jednostki zależy w konsekwencji od możliwości jego realizacji, czyli, jak wskazywał TK w wyroku 29 września 1993 r., K 17/92, od możliwości korzystania ze środków prawnych, przysługujących jednostce ubiegającej się o przyznanie świadczenia. „Niesformalizowane postępowanie, toczone bez udziału osoby zainteresowanej przyznaniem świadczenia, bez możliwości odwołania i obrony przed organem kontroli zewnętrznej, sprowadza sytuację jednostki do roli petenta, wobec którego niekontrolowana w zasadzie administracja może rozwijać całkowicie nieskrępowaną i dowolną działalność. Jednostka może, co prawda, złożyć skargę na niewłaściwie – jej zdaniem – działanie organu w trybie określonym w dziale VIII k.p.a., lecz z punktu widzenia ochrony praw jednostki jest to środek ułomny”<sup>1323</sup>. Ponadto, tylko niektóre czynności materialno-techniczne podlegają kontroli sądów administracyjnych<sup>1324</sup>. Są to

<sup>1318</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 91.

<sup>1319</sup> *Ibidem*, s. 91–92.

<sup>1320</sup> F. Longchamps, *Założenia...*, s. 229.

<sup>1321</sup> J. Jendrośka, B. Adamiak, Glosa do wyroku NSA z 27.04.1981 r., SA 767/81 OSPi-KA nr 5/1983 r., s. 257.

<sup>1322</sup> A. Błaś, *Działania faktyczne o charakterze materialnotechnicznym*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 349.

<sup>1323</sup> Wyrok TK z 29 września 1992 r., K 17/92.

<sup>1324</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji...*, s. 291.

czynności materialno-techniczne, które dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>1325</sup>. Przesądza o tym treść art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>1326</sup> Pozostałe podlegają kontroli inicjowanej na podstawie skargi z działu VIII k.p.a. Ich prawidłowość może jednak zostać zbadana także przy okazji kontroli aktów administracyjnych, podjętej w postępowaniu administracyjnym<sup>1327</sup>.

Ujmowanie występujących w pomocy społecznej czynności materialno-technicznych, jako składnika pewnych większych złożonych całości, pozwala na zwiększenie efektywności i racjonalności podejmowanych przez administrację działań. Nie wystarcza to jednak do pełnego zrozumienia charakteru poszczególnych czynności, a ich dokładna charakterystyka jest potrzebna z punktu widzenia ochrony jednostki przed bezprawną ingerencją administracji w jej prawa i wolności. Niestety zapomina się często, że swoistość administracji objawia się nie tylko w zakresie podejmowanych przez nią działań prawnych, lecz także w co najmniej równym stopniu – faktycznych. Oczywiście w przypadku ich stosowania niezmiernie istotne dla ich sprawnego wykonywania są dyrektywy prakseologiczne<sup>1328</sup>. Nie mogą one jednak przesłaniać sformułowanych prawnie zasad działania administracji. Kryteria te ustąpić zatem muszą zasadzie legalizmu. Najpierw należy więc rozpatrywać poprawność podejmowanych działań z punktu widzenia prawa, a dopiero w następnej kolejności z punktu widzenia dyrektyw pozaprawnych. Odnosić to należy m.in. do postulatu szybkości w działaniu administracji, tak wymaganego przy udzielaniu niektórych świadczeń z u.p.s.<sup>1329</sup>

### **5.3. Ustalenie relacji między sposobami przyznawania i udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej a sytuacją administracyjnoprawną ich adresata**

Relację, jaka zachodzi między formą działania administracji określoną przez prawo, która znajduje zastosowanie w przyznawaniu lub udzielaniu świadczeń z u.p.s. na rzecz jednostek (rodzin), a ich sytuacją administracyjnoprawną, można sprowadzić do tego, że działania podejmowane przez administrację w poszczególnych formach prawnych, przekładają się na prawne możliwości korzystania przez jednostki (rodziny) z konkretnych środków dochodzenia ich praw w sytuacji ich naruszenia przez administrację<sup>1330</sup>. To

<sup>1325</sup> K. Kłosowska-Lasek, *Czynności faktyczne zintegrowane...*, s. 36.

<sup>1326</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.). Zob.: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), Warszawa 2012, s. 71–73.

<sup>1327</sup> K. Kłosowska-Lasek, *Czynności faktyczne zintegrowane...*, s. 36.

<sup>1328</sup> *Eadem*, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 234.

<sup>1329</sup> *Ibidem*.

<sup>1330</sup> K. Ziemiński, *op. cit.*, s. 3.

z kolei wiąże się z kwestią ich skuteczności, którą można oceniać z punktu widzenia tych, którym one przysługują.

Wydaje się, że sytuacja administracyjnoprawna jednostki najpełniej chroniona jest przez system gwarancji prawnych znajdujących się w k.p.a. Dodatkowe wzmocnienie tych gwarancji w pomocy społecznej wprowadzone zostało przez system odmienności proceduralnych wynikających z u.p.s., służących ochronie administracyjnoprawnej pozycji strony – adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej – w jej stosunkach z administracją, gdy ta dokonuje autorytatywnej konkretyzacji praw (obowiązków) w drodze decyzji administracyjnej<sup>1331</sup>. Ma to szczególne znaczenie, gdy weźmie się pod uwagę krąg adresatów, na rzecz których świadczenia w drodze decyzji są przyznawane.

Bez wątplenia gwarancje ochrony prawnej jednostki muszą korespondować z celami, dla realizacji których zostało ustanowione określone świadczenie z u.p.s. Tak jest w przypadku świadczeń udzielanych w drodze czynności materialno-technicznej, kiedy to pojawia się konieczność ich udzielenia i pomimo tego, że to w postępowaniu administracyjnym adresatowi świadczenia przysługiwałaby najsilniejsza pozycja prawna wobec administracji, to jednak nie sposób jest prowadzić postępowania administracyjnego, gdy należy udzielić świadczenia w określonym momencie. Poczyniona dygresja dotyczy przede wszystkim świadczeń w formie interwencji kryzysowej i schronienia. Również w odniesieniu do świadczeń, których istota przesądza o tym, że powinny zostać udzielone za pomocą czynności materialno-technicznej, jak np. sprawienie pogrzebu, przyjęcie rozwiązania, że nie wymagają one decyzji o ich przyznaniu, wymaga także pozytywnej oceny.

Mogłoby się wydawać, że zrezygnowanie przez administrację pomocy społecznej z działania w formie decyzji administracyjnej na rzecz podejmowania działań faktycznych stanowi pewien symptom odchodzenia od standardów demokratycznego państwa prawnego, jego zasad, a co za tym idzie, że prowadzi to do zachwiania pozycji prawnej jednostki. Nie zawsze tak jednak jest. Po pierwsze, dlatego że świadczenia, które nie wymagają wydania decyzji administracyjnej przez ustawodawcę, są ściśle określone, po drugie, jednostka posiada jednak pewne gwarancje ochrony swojej sytuacji prawnej, w przypadku stosowania przez administrację tego rodzaju form działania. Co się tyczy zaś umów cywilnoprawnych, możliwość ich stosowania w pomocy społecznej stanowi pozytywne następstwo ewolucji instytucji pomocy społecznej oraz charakteru stosunków prawnych w niej zachodzących. Możliwość wspólnego wypracowania postanowień umów, takich jak kontrakt socjalny, czy określenie wzajemnych praw i zobowiązań w umowie pożyczki lub użyczenia zwiększa zakres współdziałania jednostki w jej stosunkach z administracją publiczną i jest ze wszech miar pożyteczna. Umowy cywilnoprawne w pomocy

<sup>1331</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 317.

społecznej pozwalają na powiązanie interesów ich stron, powodując, że relacja między adresatem świadczenia a udzielającym je organem pomocy społecznej staje się relacją dwustronną<sup>1332</sup>.

Cechą działań administracji w pomocy społecznej nie jest wyłącznie ich jednostronność, ponieważ jest ona łagodzona zasadą decentralizacji oraz pomocniczości na rzecz działań dwustronnych. Toteż w pomocy społecznej umowy występują dość często<sup>1333</sup>. Ich stosowanie może jednak prowadzić do przeobrażeń sytuacji administracyjnoprawnej w sytuacje cywilnoprawne<sup>1334</sup>. Stopień przekształcenia tej sytuacji zależy jednak od wielu czynników. Jeden z nich tworzy rodzaj podmiotu, z którym jednostka zawiera umowę. W przypadku zaś niektórych umów jednostka nie została pozbawiona możliwości uruchomienia kontroli sądów administracyjnych. W przestrzeni prawnej pomocy społecznej poczyniona uwaga odnosi się do kontraktu socjalnego<sup>1335</sup>.

Nie można przyjmować, że jedynie stosowanie aktu administracyjnego przez administrację publiczną jest jedyną i słuszną formą jej działania w pomocy społecznej. Wszak również umowy cywilnoprawne stanowią kategorię jej działań prawnych. Tę samą konkluzję należy odnosić do czynności faktycznych administracji. Administracja świadcząca zmienia się, zmieniają się również jej prawne formy działania. Ustawodawca dostosowuje je do powierzonych jej do wykonywania zadań, do potrzeb osób i rodzin, na rzecz których pomoc społeczna jest świadczona oraz do sytuacji, na skutek których są one podejmowane. W odniesieniu do każdej z form działania administracji wymagana jest jej szczególna staranność w przestrzeganiu prawa przy jej podejmowaniu, ponieważ administracja korzystając ze swoich form działania wkracza w określone sfery życia jednostki, konkretyzuje jej uprawnienia do świadczeń lub obowiązki. Toteż wzorcem dla działań administracji podejmowanych w różnorodnych formach prawnych powinny być „prawa i obowiązki człowieka i obywatela, a [ich] celem – dookreślenie ich zgodnie z ich istotą wynikającą z postanowień konstytucji”<sup>1336</sup> i ustaw.

---

<sup>1332</sup> A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami...*, s. 110–111.

<sup>1333</sup> *Ibidem*, s. 99–100.

<sup>1334</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna*, J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, Wrocław 2004, s. 42.

<sup>1335</sup> A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami...*, s. 110–111.

<sup>1336</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Istota i znaczenie stosunków niewładczych w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Administracja niewładcza*, A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek (red.), Rzeszów 2014, s. 13.





## Rozdział 6

# Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej

### 6.1. Uwagi wprowadzające

W obszarze regulacji prawnej pomocy społecznej środki prawne służące ochronie prawnej jednostki odgrywają rolę szczególną. Wynika to z wielu czynników, z których ważniejsze związane są ze specyfiką zadań z zakresu pomocy społecznej<sup>1337</sup> oraz ustalonym przez ustawodawcę kręgiem ich odbiorców, którymi są osoby lub rodziny znajdujące się w sytuacjach wymienionych jedynie przykładowo w art. 7 u.p.s. Gdy jednostka zwraca się o przyznanie i/lub udzielenie świadczenia z zakresu pomocy społecznej do administracji publicznej, przysługują jej różne możliwości ochrony jej pozycji prawnej przed jej organami<sup>1338</sup>. Są to określone przepisami k.p.a. środki prawne uruchamiane w postępowaniu administracyjnym i kargowym. Jednostce przysługuje również możliwość uruchomienia kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne nad działalnością administracji pomocy społecznej. Podstawowymi środkami prawnymi, za których pomocą jednostka inicjuje uruchomienie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, są skarga do WSA oraz skarga kasacyjna, a od 1 czerwca 2017 r. także sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Jeszcze inne środki ochrony prawnej jednostka może uruchomić w sytuacji, w której korzysta na zasadach określonych umową cywilnoprawną z usług świadczonych przez podmioty prywatne w sferze pomocy społecznej. Kwestie związane z ochroną prawną w takich sytuacjach regulują już jednak przepisy prawa cywilnego.

Przyjmując w monografii za punkt wyjścia prowadzenie naukowej refleksji nad środkami ochrony prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, dokonywanej w odniesieniu do pełnionych przez nie funkcji oraz ich skuteczności analizowanej z perspektywy adresatów świadczeń, należy zwrócić uwagę na to, że bez uwzględnienia kwestii odnoszących się zarówno do środków o charakterze administracyjnoprawnym,

<sup>1337</sup> E. Pierzchała, *op. cit.*, s. 121.

<sup>1338</sup> Obszerniej: R. Michalska-Badziak, *Zasada zaufania obywateli do działań organów pomocy społecznej*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), Warszawa 2015.

jak i cywilnoprawnym nie byłoby możliwe uzyskanie całościowego obrazu sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a wybiegając poza przyjęte w pracy pole rozważań naukowych, sytuacji prawnej.

Dokonanie analizy poszczególnych środków ochrony prawnej wymaga przyjęcia określonego rozumienia pojęcia środek prawny lub środek ochrony prawnej dla celów niniejszego rozdziału i prowadzonych w nim rozważań. W literaturze prezentowane są różne stanowiska na wyjaśnienie tego pojęcia, a jak wskazuje P. Przybysz w stosunku do pojęcia środek prawny mamy do czynienia z sytuacją naruszenia postulatu jednoznaczności nazw. Pojęcie środek prawny używane jest nie tylko w znaczeniu możliwości postępowania jednostki, będącej stroną postępowania, ale i kompetencji organu<sup>1339</sup>. Na potrzeby niniejszego rozdziału przyjęta została definicja środków prawnych zaproponowana przez J. Starościaka, zgodnie z którą oznaczają one takie instytucje proceduralne, z których może skorzystać uczestnik postępowania w celu zmiany treści postanowienia lub decyzji<sup>1340</sup>. Prowadzi to do uznania, w ślad za S. Jędrzejewskim, że środki prawne służące ochronie uprawnień jednostki, to nic innego jak zinstytucjonalizowane prawne możliwości wywierania wpływu na organy administracji publicznej oraz podejmowane w celu zapobiegania naruszeniom uprawnień jednostki i/lub likwidacji zaistniałych już naruszeń oraz ich skutków<sup>1341</sup>.

Tak więc w prawie administracyjnym środki prawne oznaczają takie czynności, za pomocą których strona może żądać zmiany decyzji dla niej niekorzystnej, a ich podstawowa klasyfikacja obejmuje podział na środki zwyczajne, które można wnieść od decyzji nieostatecznej, oraz na środki nadzwyczajne, które można wnieść od decyzji ostatecznej<sup>1342</sup>. W postępowaniu administracyjnym regulowanym u.p.s., a w zakresie nią nieuregulowanym przepisami k.p.a., środki te powinny być analizowane w trzech płaszczyznach, które stanowią ogólne postępowanie administracyjne, tryb postępowań szczególnych oraz tryb postępowania skargowego<sup>1343</sup>. Jeśli chodzi o tryb postępowania skargowego, ze względu na szeroki zakres skargi unormowanej w art. 227 k.p.a., wykracza on daleko poza kwalifikowane procedury administracyjne. Wynika to stąd, że skarga jako środek stanowiący wyraz niezadowolenia o odmiennym charakterze ma za przedmiot wszelkie działanie, bezczynność lub zaniechanie każdego organu lub jego pracowników<sup>1344</sup>. Problematyka

<sup>1339</sup> P. Przybysz, *Podstawowe pojęcia...*, s. 28.

<sup>1340</sup> J. Starościak, *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 3, s. 427.

<sup>1341</sup> J. Jędrzejewski, *Ochrona...*, s. 72.

<sup>1342</sup> J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XII, Wrocław 1964, s. 35.

<sup>1343</sup> *Idem*, *Ogólne...*, s. 98–99.

<sup>1344</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 747.

ochrony uprawnień jednostki wykracza jednak poza zakres postępowania administracyjnego, stąd też pojmowanie środka prawnego powinno być stosunkowo szerokie.

Uwzględniając w kontekście problematyki środków ochrony administracyjnoprawnej znaczenie konstrukcji przepisów przejściowych w kształtowaniu sytuacji prawnej adresata świadczeń, w niniejszym rozdziale zostanie zwrócona uwaga na zmiany w funkcjonowaniu niektórych ze środków ochrony prawnej w związku z wejściem w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzone w odniesieniu do poszczególnych środków ochrony prawnej zmiany w ich funkcjonowaniu mają, z pewnymi wyjątkami, zastosowanie jedynie do spraw przed organami administracji publicznej i do postępowań przed sądami administracyjnymi wszczętych po dniu wejścia w życie omawianej ustawy, o czym mowa w dalszych częściach tego rozdziału.

Oprócz przytoczonych środków ochrony prawnej przed organami administracji publicznej jednostka może uruchomić określone środki ochrony prawnej przed sądami administracyjnymi. Celem środka prawnego, jakim jest skarga do sądu administracyjnego, jest spowodowanie kontroli legalności działania administracji publicznej przez sąd administracyjny. Jednostka może poszukiwać ochrony swoich uprawnień również przed sądami powszechnymi. Czyni to jednak wówczas, gdy dochodzi ochrony uprawnień o charakterze cywilnoprawnym lub dochodzi roszczeń o takim charakterze<sup>1345</sup>. W postępowaniu cywilnym inny jest bowiem kontekst praw podmiotowych jednostki<sup>1346</sup> aniżeli w prawie administracyjnym, oraz charakter roszczeń, jakie jednostka może podnosić, nawet jeśli kierowane byłyby one w stosunku do administracji publicznej. Cele ochrony prawnej jednostki ustanowione w prawie cywilnym pełnią inne funkcje od tych, dla których urzeczywistnienia ustanowione zostały środki ochrony prawnej jednostki w prawie administracyjnym.

Formułowanie wniosków dotyczących problematyki środków prawnych służących ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej wymaga rozważenia wielu wiążących się z tym zagadnieniem problemów prawnych. W pomocy społecznej i w stosunku do adresatów jej świadczeń nie ograniczają się one tylko do przestrzeni prawnej wyznaczonej przepisami prawa administracyjnego, ale ze względu na obecnie obowiązujące regulacje w zakresie możliwości świadczenia usług z obszaru pomocy społecznej przez podmioty prywatne, wymaga spojrzenia daleko poza regulację prawa publicznego i sięgnięcia do norm prawa cywilnego i związanych z nimi pojęć i funkcji. Toteż dla celów prowadzonych w niniejszej części pracy rozważań naukowemu badaniu poddana zostanie również problematyka środków ochrony prawnej w prawie cywilnym.

---

<sup>1345</sup> J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 199.

<sup>1346</sup> W. Siedlecki, *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 35 i 37.

Dopiero wówczas sformułowane zostaną ostateczne konkluzje co do relacji występującej między rodzajem środka ochrony prawnej a stopniem i zakresem ochrony prawnej, jakie niesie ono ze sobą dla danego podmiotu i jego sytuacji prawnej.

## 6.2. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu administracyjnym

Systematyzując sformułowany w poprzednim punkcie problem badawczy, należy rozpocząć jego analizę od środków prawnych, jakie przysługują adresatom świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu administracyjnym, a to dlatego, że funkcja obrony interesu indywidualnego jednostki, obok funkcji obrony interesu społecznego, to jedno z podstawowych funkcji postępowania administracyjnego. Pośród celów postępowania administracyjnego znajdują się takie cele, jak zabezpieczenie realizacji praw i prawnie chronionych interesów jego stron, stworzenie jednostkom proceduralnych gwarancji praworządności oraz skuteczności działania organów administracji publicznej<sup>1347</sup>. Przyjęcie tak określonej kolejności rozważań wynika również stąd, że w ramach postępowania administracyjnego ma miejsce zetknięcie się „tak zwanej władczej administracji ze sferą osobistą człowieka”<sup>1348</sup>, co od zawsze stanowiło problem doniosły i wymagający stałej uwagi ze strony doktryny<sup>1349</sup>. Poczynione zastrzeżenie odnosi się także do postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach normowanych u.p.s. Zważywszy na to, że postępowanie w sprawie świadczeń z zakresu pomocy społecznej wykazuje jedynie nieznaczne odrębności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego, środki prawne, jakie jednostka może w nim uruchomić, pełnią tę samą funkcję, co w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Stąd też, o czym była mowa, oznaczają one przysługującą stronie postępowania administracyjnego prawną możliwość zakwestionowania czynności organów administracyjnych poprzez możliwość uruchomienia kontroli instancyjnej nad orzeczeniami lub czynnościami organów administracji publicznej.

Możliwość skorzystania z określonych środków prawnych po wydaniu decyzji administracyjnej to jedno z podstawowych uprawnień przysługujących adresatowi świadczenia z zakresu pomocy społecznej – stronie decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia lub też nakładającej obowiązek. Podstawową gwarancją służącą ochronie i zabezpieczeniu interesu prawnego jednostki oraz realizacji zasady praworządności w postępowaniu administracyjnym jest odwołanie<sup>1350</sup>. Celem przyznania

<sup>1347</sup> B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo LXVIII, Wrocław 1980, s. 5–6.

<sup>1348</sup> F. Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 896.

<sup>1349</sup> *Ibidem*.

<sup>1350</sup> B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 5.

stronie decyzji świadczeniowej prawa do wniesienia odwołania jest stworzenie jej warunków do informowania o tym, że jej uprawnienie zostało zagrożone lub naruszone przez organ administracji publicznej<sup>1351</sup>. Odwołanie jest bowiem „środkiem zmuszającym przede wszystkim do skorygowania rozstrzygnięć merytorycznych w postępowaniu administracyjnym – chroni przede wszystkim uprawnienia [...] [adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej – D.C.] o materialnoprawnym charakterze”<sup>1352</sup>. Jest to zwyczajny i odformalizowany środek prawny, który zawiera wyrażone przez stronę żądanie ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ II instancji. Odwołanie jako środek prawny nie wymaga osobnego uzasadnienia, z jego treści powinno jednak wynikać, że strona nie jest zadowolona z wydanego przez I instancję rozstrzygnięcia<sup>1353</sup>. Tytułem przykładu można wskazać, że niezadowolenie z treści wydanego w I instancji rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu pomocy społecznej może dotyczyć odmowy przyznania określonego świadczenia lub też przyznania świadczenia pieniężnego, ale w kwocie nieodpowiadającej oczekiwaniom strony.

Odwołanie od decyzji wydanej w I instancji służy stronie tylko do jednej instancji<sup>1354</sup>. W pomocy społecznej może je złożyć jedynie strona lub inna osoba, ale tylko za zgodą strony. Od 1 czerwca 2017 r. przed upływem terminu na wniesienie odwołania strona może zrzec się tego prawa wobec organu, który wydał decyzję w I instancji. Odwołanie wnosi się do SKO za pośrednictwem organu pomocy społecznej, który wydał nieostateczną decyzję w I instancji, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia stronie<sup>1355</sup>. Wniesienie odwołania powoduje przeniesienie na SKO kompetencji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej<sup>1356</sup>. Po wniesieniu odwołania przez stronę organ I instancji, który wydał zaskarżoną decyzję, obowiązany jest przesłać je wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie 7 dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie skorzystał z możliwości samokontroli, o której mowa w art. 132 k.p.a. i nie zmienił lub nie uchylił swojej decyzji zgodnie z żądaniem strony zawartym w odwołaniu. Jeśli organ I instancji stwierdzi występowanie niedopuszczalności wniesienia odwołania<sup>1357</sup>, względnie uchybienia terminowi,

---

<sup>1351</sup> S. Jędrzejewski, *Ochrona...*, s. 73.

<sup>1352</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>1353</sup> J. Jendrośka, *Ogólne...*, s. 100–101.

<sup>1354</sup> Zgodnie z obowiązującym od dnia 1 czerwca 2017 r. art. 127a. § 1 k.p.a. „W trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję”.

<sup>1355</sup> Zob. W. Maciejko, *Decyzje w sprawach świadczeń...*

<sup>1356</sup> B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2013, s. 292.

<sup>1357</sup> Odwołanie jest niedopuszczalne, gdy został wyczerpany tok instancji, wniosła je osoba nieuprawniona, zostało wniesione po terminie, przepisy prawa nie przewidują w ogóle możliwości wniesienia odwołania, strona wykonała już decyzję organu I instancji i skutków dokonanych czynności nie można odwrócić.

wówczas nie ma on możliwości dokonania samokontroli i jest obowiązany do przekazania odwołania strony wraz z aktami sprawy do SKO.

SKO po wpłynięciu do tego organu odwołania wraz z aktami sprawy sprawdza, czy zostało ono wniesione przez uprawnioną do tego osobę oraz czy nie uchybiono terminowi do jego wniesienia<sup>1358</sup>. Badanie dopuszczalności odwołania przez SKO nie obejmuje badania jego treści<sup>1359</sup>. Dotyczy to również badania przez SKO, czy nie uchybiono terminowi do wniesienia odwołania. Jest to pierwsza faza postępowania odwoławczego przed organem II Instancji, w której SKO może w drodze postanowienia stwierdzić niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do jego wniesienia, jeśli odwołanie było niedopuszczalne oraz uchybiono terminowi do jego wniesienia. Postanowienie w tym przedmiocie jest ostateczne. W sytuacji, gdy odwołanie zostało wniesione w terminie i nie stwierdzono jego niedopuszczalności, a organ I instancji nie skorzystał z możliwości samokontroli, wówczas SKO jest uprawnione do podjęcia dalszych czynności procesowych w sprawie i przejścia do kolejnych faz postępowania odwoławczego<sup>1360</sup>, z których druga związana jest już z rozpoznaniem odwołania pod względem merytorycznym, a ostatnia – trzecia faza – polega na wydaniu przez SKO rozstrzygnięcia kończącego postępowanie odwoławcze<sup>1361</sup>.

Trzecia faza postępowania kończy się zatem wydaniem przez SKO decyzji, w której organ ten utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla ją w całości lub w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając decyzję umarza postępowanie I instancji w całości albo w części, albo umarza postępowanie odwoławcze<sup>1362</sup>. Wydając rozstrzygnięcie kończące sprawę w II instancji, SKO może również uchylić zaskarżoną decyzję organu I instancji w całości i przekazać ją do ponownego rozpoznania temu organowi, jeśli decyzja wydana została w I instancji z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie<sup>1363</sup>. Wydając rozstrzygnięcie w trzeciej fazie postępowania, SKO może określić również wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa, ale tylko wówczas, gdy organ I instancji dokonał w zaskarżonej decyzji ich błędnej wykładni, a przepisy te mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.<sup>1364</sup>

<sup>1358</sup> *Ibidem*, s. 152.

<sup>1359</sup> Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 169.

<sup>1360</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 271.

<sup>1361</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 10 października 2008 r., II SA/Lu 459/08, CBOSA.

<sup>1362</sup> Art. 138 § 1 k.p.a.

<sup>1363</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2014, s. 543.

<sup>1364</sup> Nie dotyczy jednak przypadków, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3 k.p.a. W odniesieniu do nich organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w art. 138 § 1 albo 4 k.p.a.



Jeśli chodzi o gwarancje wzmacniające sytuację prawną strony – adresata decyzji świadczeniowej – w postępowaniu odwoławczym, warto wspomnieć, że stronie – adresatowi decyzji świadczeniowej służy prawo cofnięcia wniesionego odwołania. Prawo to przysługuje jednak przez wydaniem przez SKO decyzji kończącej postępowanie w II instancji<sup>1365</sup>. Cofnięcie odwołania nie wywrze skutku, jeśli adresat decyzji świadczeniowej wniesie je po wydaniu przez SKO decyzji w postępowaniu odwoławczym. SKO nie uwzględni również cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Wniosek o cofnięcie odwołania, złożony przez stronę, nie zwalnia bowiem organu odwoławczego z obowiązku oceny decyzji organu I instancji w zakresie jej zgodności z prawem i interesem społecznym, a zatem nie prowadzi wprost do umorzenia postępowania odwoławczego. W każdym przypadku przed podjęciem decyzji na skutek cofnięcia odwołania organ odwoławczy zobowiązany jest dokonać kontroli legalności decyzji organu I instancji pod względem zgodności z prawem, jak również z interesem społecznym<sup>1366</sup>.

Na kanwie rozważań o gwarancjach wzmacniających sytuację prawną strony – adresata decyzji świadczeniowej – w postępowaniu odwoławczym warto jeszcze wspomnieć, że w postępowaniu w II instancji obowiązuje tzw. zakaz *reformationis in peius*<sup>1367</sup>. Zakaz ten oznacza, że w postępowaniu odwoławczym SKO nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona przez nią decyzja wydana w I instancji rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny<sup>1368</sup>.

Po odwołaniu drugim zwyczajnym środkiem prawnym przewidzianym w przepisach k.p.a., służącym ochronie sytuacji administracyjnoprawnej strony, jest zażalenie. Jest to środek prawny, który „zmierza do usunięcia nieprawidłowości natury procesowej i chroni uprawnienia obywatela o charakterze formalnym”<sup>1369</sup>, oraz tworzy dla strony oraz dla innych uczestników postępowania prawną możliwość zaskarżenia postanowienia wydanego w I instancji<sup>1370</sup>. Postępowanie zażaleniowe w sprawach z zakresu pomocy społecznej podlega ogólnym regułom wynikającym z przepisów k.p.a. U.p.s. nie wprowadza w tym zakresie odrębnych uregulowań prawnych.

Poza środkami prawnymi, takimi jak odwołanie i zażalenie, w sprawach z zakresu pomocy społecznej istnieje również, zgodnie z ogólną regulacją wynikającą z k.p.a.,

<sup>1365</sup> W sytuacji, w której oświadczenie strony o cofnięciu odwołania zostało skierowane do organu I instancji już po wniesieniu odwołania, lecz przed przekazaniem go wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego, organ I instancji zobowiązany jest do przekazania również tego oświadczenia organowi odwoławczemu. Wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 367/07, CBOSA.

<sup>1366</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 9 marca 2010 r., II SA/OI 1053/09, CBOSA.

<sup>1367</sup> Szerzej: A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.

<sup>1368</sup> Np. wyrok NSA z 14 lipca 2011 r., I OSK 456/11, CBOSA.

<sup>1369</sup> S. Jędrzejewski, *Ochrona...*, s. 77.

<sup>1370</sup> B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 205.



możliwość skorzystania z tzw. trybów nadzwyczajnych, do których należy wznowienie postępowania administracyjnego, stwierdzenie nieważności decyzji<sup>1371</sup> oraz postępowanie w sprawie zmiany lub uchylecia decyzji prawidłowej albo dotkniętej wadą niekwalifikowaną. Zarówno wznowienie postępowania, jak i stwierdzenie nieważności decyzji mają charakter służebny wobec trybu głównego, a ich byt prawny uzależniony został od wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej przez organ administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Tryby te, jako mające na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji, nie mogą być stosowane zamiennie, jako że ich regulacja prawna wprowadza sankcję wzruszalności i sankcję nieważności, wiążąc odrębne konsekwencje prawne ich zastosowania, co jest uzasadnione ciężarem wady, którą dotknięte jest rozstrzygnięcie organu administracji publicznej. Zastosowanie sankcji wzruszalności powoduje pozbawienie decyzji zdolności do wywołania skutków prawnych na przyszłość, a zatem decyzja wywoływała uznane przez prawo skutki prawne, a jej uchycenie pozbawiało skutków prawnych od chwili uchycenia (*ex nunc*). Sankcja nieważności, stosowana przy kardynalnych naruszeniach przepisów prawa, powoduje zaś konsekwencje prawne pozbawienia decyzji zdolności do wywołania skutków prawnych uznanych przez przepisy prawa od chwili wydania i bezskuteczność prawną z mocą wsteczną (*ex tunc*)<sup>1372</sup>.

Rozważając funkcjonowanie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym przed organami pomocy społecznej, należy spojrzeć na nie jeszcze z jednej perspektywy, którą odnosić powinno się do ochrony praw nabytych<sup>1373</sup>. Z punktu widzenia tej perspektywy badawczej na uwagę zasługuje art. 163 k.p.a. Artykuł ten otwiera bowiem drogę do uchycenia lub zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła uprawnienie w trybie i na zasadach określonych w przepisach materialnego prawa administracyjnego, a zawarta w nim regulacja prawna obrazuje relacje zachodzące pomiędzy materialnym i procesowym prawem administracyjnym w zakresie ich łącznego wpływu na sytuację administracyjnoprawną jednostki<sup>1374</sup>.

W stosunku do przesłanek warunkujących uchycenie lub zmianę decyzji administracyjnej, na której mocy strona nabyła prawo, u.p.s. odsyła do przesłanek dotyczących nieprawidłowego korzystania przez stronę z praw nabytych lub zaniechania ich realizacji<sup>1375</sup>. Zgodnie z art. 106 ust. 5 u.p.s. organ administracji publicznej wydający decyzję w I instancji dokonuje zmiany lub uchycenia decyzji obligatoryjnie bądź fakultatywnie w drodze nowej decyzji, której podstawę prawną stanowią art. 106 ust. 5 w związku

<sup>1371</sup> S. Nitecki, *Prawo...*, s. 273.

<sup>1372</sup> Uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, CBOSA.

<sup>1373</sup> E. Pierzchała, *op. cit.*, s. 125.

<sup>1374</sup> J. Borkowski, *Zmiana...*, s. 168.

<sup>1375</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 213 i n. Por. M. Kotulski, *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Casus” 2004, nr 34.

z art. 11 u.p.s., art. 12 lub art. 107 ust. 5 u.p.s. i art. 163 k.p.a. w związku z art. 104 k.p.a. Obligatoryjnie zmiana dokonywana jest w przypadku wystąpienia okoliczności przewidzianych w art. 106 ust. 5 u.p.s. (należą do nich: zmiana przepisów prawa, zmiana sytuacji dochodowej lub osobistej osób otrzymujących świadczenie lub pobranie nienależnego świadczenia)<sup>1376</sup>. Natomiast zmiana lub uchylenie decyzji w sposób fakultatywny następuje w przypadku stwierdzenia występowania dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu przez rodzinę ubiegającą się o pomoc a jej rzeczywistą sytuacją majątkową (art. 12 u.p.s.), odmowy złożenia przez osobę korzystającą z pomocy oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym (art. 107 ust. 5 u.p.s. w zw. z art. 106 ust. 5 u.p.s.), stwierdzenia marnotrawstwa przyznanego świadczenia (art. 11 ust. 1 u.p.s. w zw. z art. 106 ust. 5 u.p.s.), niszczenia przyznanego świadczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem (art. 11 ust. 1 u.p.s. w zw. z art. 106 ust. 5 u.p.s.), braku współdziałania osoby lub rodziny korzystającej z pomocy w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej (art. 11 ust. 2 u.p.s.), nieuzasadnionej odmowy podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub wykonywania prac społecznie użytecznych (art. 11 ust. 2 u.p.s.), odmowy zawarcia kontraktu socjalnego i niedotrzymania jego postanowień (art. 11 ust. 2 u.p.s.) czy odmowy podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną (art. 11 ust. 2 u.p.s.)<sup>1377</sup>.

Zasadniczo więc konieczność zwrócenia uwagi na analizowaną kwestię wynika stąd, że możliwość zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej to niewątpliwe odstępstwo od zasady ochrony praw słusznie nabytych oraz od zasady trwałości decyzji ostatecznych wyrażonej w art. 16 k.p.a.<sup>1378</sup> Z całokształtu regulacji kodeksowej wynika bowiem, że trwałość decyzji ostatecznej nie ma charakteru bezwzględnej i w pewnych określonych ściśle przez przepisy k.p.a. sytuacjach ustępuje ona innym wartościom<sup>1379</sup>. Na gruncie przepisów u.p.s. zasada ochrony trwałości decyzji ostatecznych nabiera znaczenia w stosunku do decyzji już zrealizowanych. Tryb uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej z art. 106 ust. 5 u.p.s. nie znajduje bowiem zastosowania do decyzji, których skutki zostały już skonsumowane. Oznacza to, że nie można wyeliminować decyzji przyznającej świadczenie za okres poprzedzający jej wydanie<sup>1380</sup>.

Reasumując rozważania nad środkami ochrony prawnej adresatów decyzji świadczeniowych, podkreślić należy, że ich głównym celem jest wzmocnienie pozycji adresatów świadczeń jako stron postępowań w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Oczekiwania

<sup>1376</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury...*, s. 317.

<sup>1377</sup> *Ibidem*.

<sup>1378</sup> M. Kotulski, *Zmiana lub uchylenie decyzji z zakresu pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 37.

<sup>1379</sup> S. Jędrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 7, s. 64.

<sup>1380</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2014 r., I SA/Wa 2711/13, CBOSA.

adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej ukierunkowane są na ochronę ich interesów prawnych przed niekorzystnymi lub niezgodnymi z prawem działaniami administracji pomocy społecznej<sup>1381</sup>. Wychodząc im naprzeciw, ustawodawca wprowadził dość szeroki katalog środków prawnych w postępowaniu administracyjnym przed organami pomocy społecznej. Przysługujący adresatom świadczeń „zasób” środków prawnych zapewnia realizację prawnych gwarancji ochrony ich sytuacji administracyjnoprawnej, przez co stanowi pewnego rodzaju mechanizm, który spełnia równocześnie kilka funkcji, do których należą funkcje: prewencyjna, kontrolna, ochronna i porządkująca<sup>1382</sup>. Nie bez przyczyny uważa się więc, że sytuacja administracyjnoprawna jednostki doznaje największej ochrony prawnej właśnie w postępowaniu administracyjnym. Wynika to stąd, że „środki prawne przysługujące jednostce [w postępowaniu administracyjnym – D.C.], wyrażają pewną możliwość, a nie obowiązek działania, mogą być wnoszone w toku postępowania lub po jego zakończeniu, a ponadto mają na celu uchylenie rozstrzygnięcia lub zmianę sytuacji prawnej skarżącego. Środki prawne są zatem postrzegane jako środki obrony interesów jednostki, dzięki którym jednostka staje się podmiotem, a nie przedmiotem działań”<sup>1383</sup> administracji. Z punktu widzenia rzeczywistej ochrony interesów prawnych adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej istotne jest, aby ustanowiony prawem system środków prawnych spełniał pewne standardy, które stwarzają prawną gwarancję przestrzegania praw osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony państwa i jego administracji<sup>1384</sup>.

### 6.3. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu skargowym

Zgodnie z art. 63 Konstytucji „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”<sup>1385</sup>. Zagwarantowane przytoczonym artykułem prawo przysługuje również adresatom świadczeń z zakresu pomocy społecznej, którzy korzystając z instytucji skargi regulowanej przepisami k.p.a. mogą okazać niezadowolenie z działalności organów państwowych, samorządowych i społecznych lub z działań ich pracowników.

<sup>1381</sup> E. Pierzchała, *op. cit.*, s. 121.

<sup>1382</sup> *Ibidem*.

<sup>1383</sup> P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>1384</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 173.

<sup>1385</sup> Art. 63 Konstytucji RP.

„Skarga jest prawnym środkiem o zakresie najszerszym, może być użyta wszędzie tam, gdzie nie został przewidziany inny, szczególny środek prawny”<sup>1386</sup>. Stwarza jednostce możliwość obrony i ochrony jej różnorodnych interesów, z tym jednak zastrzeżeniem, że interesy te nie dają jednostce podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego ani też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania<sup>1387</sup>. Skarga stanowi odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji podejmowanej w interesie jednostkowym lub publicznym<sup>1388</sup>, a tryb, który się poprzez jej wniesienie uruchamia, stanowi samodzielne i jednoinstancyjne postępowanie o charakterze uproszczonym kończące się czynnością materialno-techniczną przyjmującą postać zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi<sup>1389</sup>, przy czym, jeśli skarga została złożona przez stronę w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, podlega ona rozpatrzeniu w toku tego postępowania. Skarga pochodząca od innych osób stanowi zaś materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

Prawna możliwość uruchomienia trybu skargowego regulowanego przepisami k.p.a., których nowelizacja z 7 czerwca 2017 r. nie przyniosła zmian w funkcjonowaniu skargi jako środka ochrony prawnej, oraz przepisami rozporządzenia RM z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>1390</sup> odgrywa więc w pomocy społecznej ważną rolę. Wiąże się to z przedmiotem skargi, którym w świetle art. 227 k.p.a. może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Gdy weźmie się pod uwagę sprawy, których dotyczą chociażby skargi składane przez pensjonariuszy zakładów administracyjnych funkcjonujących w pomocy społecznej nie dziwi, że możliwość ich składania stanowi przedmiot żywego zainteresowania skarżących. Skargi te dotyczą głównie spraw codziennych użytkowników zakładów administracyjnych, nieprawidłowej organizacji zajęć czy też uwag i zastrzeżeń do pracy personelu placówki<sup>1391</sup> i są skutkiem tego, że dość często „opieka zapewniana [...] [w zakładach świadczących

<sup>1386</sup> S. Jędrzejewski, *Ochrona...*, s. 77.

<sup>1387</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2014, s. 746–747.

<sup>1388</sup> *Ibidem*, s. 747.

<sup>1389</sup> Czynności podejmowane w ramach trybu skargowego nie mogą zastępować czynności podejmowanych w ramach procedury administracyjnej czy sądowej. Nie mogą one uwalniać od wymagań i rygorów przewidzianych tymi procedurami, ani tym bardziej zmierzać do podważania trwałości decyzji administracyjnych czy orzeczeń sądowych. T. Lewandowski, *Rozpatrywanie skarg przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Procedura administracyjna w jednostkach pomocy społecznej*, M. Behnke, P. Brzozowski, D. Dorska-Havaris, J. Kolan, T. Lewandowski, A. Li-piński, B. Mazurkiewicz, K. Mikłaszewska, Warszawa 2015, s. 249.

<sup>1390</sup> Rozporządzenie RM z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).

<sup>1391</sup> Źródło: <http://www.bip.powiat.wloclawski.pl/?cid=504> (dostęp: 7.07.2015 r.).

usługi z zakresu pomocy społecznej – D.C.] ma [...] niedopuszczalnie niską jakość i stanowi łamanie standardów akceptowanych na skalę międzynarodową praw ludzkich”<sup>1392</sup>. Powoduje to, że środki prawne oddane do dyspozycji użytkowników zakładów administracyjnych jako służące obronie ich praw mają duże znaczenie<sup>1393</sup>, a pozytywne załatwienie skargi ma w odczuciu jednostki znaczenie niebagatelne, przy czym nie można pominąć kwestii związanych z tymi wszystkimi sytuacjami, w których skarga w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na nią, a skarżący ponowił ją bez wskazania nowych okoliczności. Wówczas organ właściwy do jej rozpatrzenia, zgodnie z art. 239 k.p.a., może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy bez zawiadamiania skarżącego. Z punktu widzenia realizacji przepisów k.p.a. taki sposób załatwienia skargi jest poprawny i zgodny z regulacją prawną obowiązującą w tym zakresie. Bez wątplenia jednak w odczuciu jednostki brak odpowiedzi na jej ponowioną skargę oznaczać będzie bezczynność administracji w tym zakresie i niejednokrotnie będzie to prowadziło do wniesienia ponaglenia organu w zakresie rozpatrzenia jej skargi, jak najbardziej uzasadnionej z punktu widzenia skarżącego.

Możliwość uruchomienia trybu skargowego, normowanego przepisami działu VIII k.p.a., przysługuje każdemu, a więc i osobom będącym stroną postępowania w sprawie przyznania świadczenia, pensjonariuszom zakładów administracyjnych prowadzonych przez JST, przebywającym w zakładach prowadzonych na zlecenie JST, jak również pensjonariuszom zakładów prywatnych, korzystającym z ich usług na podstawie skierowania do nich na podstawie decyzji administracyjnej (zakłady prywatne są również obowiązane w zakresie świadczenia usług zapewnić możliwość sprawnego wnoszenia i załatwiania skarg i wniosków przebywającym w nich pensjonariuszom, m.in. w zakresie sprawnego załatwiania skarg mają obowiązek zapewniać regularny kontakt z dyrektorem zakładu w określonych dniach tygodnia i godzinach, podanych do wiadomości jego mieszkańcom w dostępnym miejscu, mają obowiązek prowadzenia ksiąg skarg i wniosków).

Jeśli idzie o właściwość rzeczową samorządowych organów administracji pomocy społecznej w zakresie rozpatrywania skarg, to przedstawia się ona następująco<sup>1394</sup>. W sprawach skarg na działalność wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz kierowników gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej właściwa jest rada gminy (miasta)<sup>1395</sup>. W sprawach skarg na działalność starosty, zarządu powiatu oraz dyrektorów powiatowych

<sup>1392</sup> J. Mansell, M. Knapp, J. Beadle-Brown, J. Beecham, *op. cit.*, s. 7.

<sup>1393</sup> H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014, s. 230.

<sup>1394</sup> T. Lewandowski, *op. cit.*, s. 247.

<sup>1395</sup> Art. 229 pkt 3 k.p.a.

centrów pomocy rodzinie właściwa jest rada powiatu<sup>1396</sup>. Natomiast w sprawach skarg na działalność marszałka województwa i kierowników regionalnych ośrodków polityki społecznej właściwy jest sejmik województwa<sup>1397</sup>. Organy stanowiące JST są również właściwe w sprawach skarg na dyrektorów samorządowych domów pomocy społecznej i innych samorządowych zakładów administracyjnych wykonujących zadania z u.p.s. W sprawach skarg na pracowników gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz regionalnych ośrodków polityki społecznej właściwi do ich załatwienia są zaś kierownicy (dyrektorzy) tych jednostek. Skarga na pracownika może jednak zostać przekazana do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu. Wówczas po stronie przełożonego służbowego pozostaje zawiadomienie organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia<sup>1398</sup>.

Warto zauważyć, że organy stanowiące JST w zakresie posiadanej w sprawach skarg z zakresu pomocy społecznej właściwości rzeczowej podejmują stosowne uchwały. Uchwały podejmowane są w zależności od jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 12 pkt 11 u.p.s. lub art. 19 pkt 20 u.s.w. w związku z art. 227 pkt 3, 4 i 5 k.p.a. W ich treści zawiera się rozstrzygnięcie co do zasadności wniesionej skargi, przy czym w przypadku uznania braku zasadności wniesionej przez stronę skargi uchwała powinna dodatkowo zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.<sup>1399</sup>, zgodnie z którym „w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego”<sup>1400</sup>.

Wobec trybu rozpatrywania skarg w sprawach z zakresu pomocy społecznej w formie uchwały przez organy stanowiące JST nasuwa się wątpliwość co do możliwości ich zaskarżenia do sądu administracyjnego<sup>1401</sup>. W literaturze wykształciły się bowiem dwa stanowiska w tej kwestii. Według pierwszego z nich uchwała rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa w przedmiocie rozpatrzenia skargi jako uchwała organu właściwego do oceny kwestionowanego postępowania organu wykonawczego jest podejmowana w sprawie z zakresu administracji publicznej i podlega zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.<sup>1402</sup> Według drugiego stanowiska, organy JST podejmują co prawda uchwały we wszystkich sprawach należących do ich właściwości, co sugerowałoby możliwość

---

<sup>1396</sup> Art. 229 pkt 4 k.p.a.

<sup>1397</sup> Art. 229 pkt 5 k.p.a.

<sup>1398</sup> Art. 232 § 2 k.p.a.

<sup>1399</sup> T. Lewandowski, *op. cit.*, s. 254.

<sup>1400</sup> Art. 239 k.p.a.

<sup>1401</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2007 r., II SA/Go 290/07, CBOSA.

<sup>1402</sup> Wyrok NSA z 28 lutego 2002 r. II SA 2481/01, CBOSA.



zaskarżania wszystkich z nich do sądu administracyjnego. Jednak uchwały podejmowane w wyniku skargi wniesionej na podstawie art. 227 k.p.a. stanowią taką samą czynność informującą o sposobie załatwienia skargi, jak organów wymienionych w art. 229 k.p.a., dla których ustawodawca nie przypisał uchwały jako prawnej formy działania<sup>1403</sup>. Toteż „uznanie [...], że w sytuacji gdy załatwienie skargi, o której mówi art. 227 k.p.a., nastąpiło w formie uchwały, służy skarga do sądu administracyjnego, powodowałoby niczym nie uzasadnioną nierówność prawną podmiotów, bowiem tym których skarga nie została załatwiona w formie uchwały, skarga do sądu na czynność informującą o sposobie załatwienia nie służyłaby”<sup>1404</sup>. Wydaje się, że należy przyznać słuszność drugiemu z zaprezentowanych stanowisk na temat omawianej kwestii.

Dalsze wątpliwości w odniesieniu do trybu rozpatrywania skarg przez organy stanowiące JST odnoszą się do kwestii skuteczności podejmowanych przez nie uchwał w przedmiocie rozpatrzenia skargi. Organy stanowiące JST nie posiadają bowiem prawnej możliwości wpływu na organy wykonawcze JST oraz na kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych w tym znaczeniu, że nie posiadają uprawnień do wydawania im wiążących poleceń mających na celu poprawę sytuacji będącej przedmiotem rozpoznawanej skargi<sup>1405</sup>. Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której już sam fakt uznania zasadności skargi nie będzie miał wpływu na sposób wykonywania przez kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych powierzonych im obowiązków.

Wątpliwości w odniesieniu do trybu skargowego, ujmowanego już całościowo, pojawiają się także w kontekście tego, że podstawową gwarancją ochrony prawnej jednostki w postępowaniu skargowym stanowi zobowiązanie organu, do którego została ona wniesiona do jej rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki, jednak w terminie nie dłuższym niż jeden miesiąc. Możliwość korzystania z omawianej instytucji składa się jednak na całość kształt środków ochrony prawnej, jakie jednostka może uruchomić w sferze pomocy społecznej. Nierzadko też postępowanie skargowe stanowi podstawę do uruchomienia postępowania kontrolnego w pomocy społecznej, co ma szczególne znaczenie w sytuacjach, w których dochodzi do łamania praw mieszkańców zakładów administracyjnych funkcjonujących w sferze pomocy społecznej. Toteż przy formułowaniu ocen dotyczących skargi z działu VIII k.p.a. jako środka ochrony różnorodnych interesów jednostki nie wolno tracić z pola widzenia faktu, że skarga, jako odformalizowany środek ich ochrony, uruchamia jedynie jednoinstancyjne postępowanie administracyjne, kończące się zgodnie z art. 238 § 1 k.p.a. zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi i jako taka nie daje ona podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, zaś z punktu widzenia

<sup>1403</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2007 r., II SA/Go 290/07, CBOSA.

<sup>1404</sup> Postanowienie NSA z 12 kwietnia 2001 r., I SA 2668/00, CBOSA.

<sup>1405</sup> *Ibidem*, s. 258.



jednostki informacja o sposobie załatwienia skargi w wielu przypadkach jest niesatysfakcjonująca, co stanowi przyczynę wnoszenia skarg o treści identycznej do tych, na które organ udzielił już odpowiedzi.

#### **6.4. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

Zdaniem M. Zimmermanna, ukształtowane sądownictwo administracyjne jest ostatnią i najważniejszą gwarancją systemu państwa praworządowego<sup>1406</sup>. W rozważaniach nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, prowadzonych z punktu widzenia przysługujących mu środków ochrony prawnej, nie może wobec tego zabraknąć problematyki kontroli działalności administracji pomocy społecznej sprawowanej przez sądy administracyjne.

Sprawowana przez sądy administracyjne nad administracją pomocy społecznej kontrola, zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a., obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne,
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty,
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu,
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a. oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>1407</sup> oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy u.p.s., a także
- 5) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań w sprawach świadczeniowych.

Z perspektywy adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej i ochrony ich sytuacji administracyjnoprawnej równie ważna pozostaje kontrola sprawowana przez

---

<sup>1406</sup> M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. I, Poznań 1949, s. 24.

<sup>1407</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).

sądy administracyjne w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów JST z zakresu pomocy społecznej oraz na akty organów JST niebędące aktami prawa miejscowego, jeśli podejmowane są w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Przejście na płaszczyznę analizy środków prawnych, z których zgodnie z p.p.s.a. może skorzystać adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej w celu ochrony swojej sytuacji prawnej, powoduje konieczność zwrócenia uwagi na sens ich występowania oraz na cele, dla których realizacji zostały one ustanowione. Istota omawianej kategorii środków prawnych, nazywanych również środkami zaskarżenia, polega na tym, że sprawowana przez sądy administracyjne kontrola stosowania prawa przez administrację ustanowiona została ze względu na potrzebę ochrony jednostki, której sytuacja administracyjnoprawna pozostaje w centrum zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Wobec tak zarysowanej koncepcji środków zaskarżenia znaczenia nabiera konieczność zapewnienia prostoty i jasności ich konstrukcji przejawiającej się w tym, że poszczególne środki zaskarżenia powinny przysługiwać od precyzyjnie określonych orzeczeń i nie powinna zachodzić między nimi konkurencyjność rozumiana jako możliwość wyboru przez osobę skarżącą środka prawnego, który chce uruchomić, przy równoczesnym braku świadomości wiążących się z tym konsekwencji procesowych<sup>1408</sup>.

Prawna możliwość skorzystania przez jednostkę ze środków ochrony prawnej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi wyraz realizacji normy zawartej w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którą „RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>1409</sup>. Ustrojodawca w sposób konsekwentny zrealizował tę zasadę poprzez zamieszczenie w rozdziale II Konstytucji art. 45, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Oprócz tego w art. 77 ust. 2 Konstytucji zawarta została norma prawna wyłączająca ograniczenia prawa do sądu. Zgodnie bowiem z tym artykułem „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszenia wolności lub praw”<sup>1410</sup>, w tym praw socjalnych.

Tak więc ze względu na potrzebę zapewnienia kompletnej ochrony jednostki – adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej – oraz wysokich standardów procedury sądownoadministracyjnej wprowadzenie możliwości skorzystania przez jednostkę z określonych środków ochrony prawnej, nazywanych środkami zaskarżenia, jest kwestią o znaczeniu podstawowym, tak z punktu realizacji postulatu łączącego się z urzeczywistnianiem zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i z punktu widzenia jednostki będącej

<sup>1408</sup> R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Wstęp*, [w:] *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych*, R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, Warszawa 2013, s. 13.

<sup>1409</sup> Art. 2 Konstytucji.

<sup>1410</sup> B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 21.

odbiorcą działań administracji publicznej<sup>1411</sup>, dla której łączy się ona z kontrolą sprawowaną nad niekorzystną dla niej decyzją odmawiającą przyznania świadczenia lub przyznającą świadczenie, ale w kwocie nieodpowiadającej oczekiwaniu strony. Jej uruchomienie ma więc doprowadzić do kontroli tej decyzji z punktu widzenia jej legalności, a w subiektywnym odczuciu jej adresata powinna ona doprowadzić do zmiany niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. To ostatnie, z przyczyn obiektywnych, nie zawsze jest jednak możliwe. Stąd ocena skuteczności sądowej kontroli decyzji administracyjnych może być różnie odbierana przez poszczególnych adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu środków zaskarżenia przed sądami administracyjnymi przyniosła ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1412</sup>. W kontekście wejścia w życie omawianej ustawy nowelizującej p.p.s.a., z punktu widzenia adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, na uwagę zasługuje bez wątpienia to, że omawiana ustawa wprowadziła nowy środek zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jakim jest sprzeciw od decyzji. Od 1 czerwca 2017 r. w katalogu środków ochrony prawnej przed sądami administracyjnymi znajdują się już nie tylko skarga do WSA i skarga kasacyjna do NSA, lecz także sprzeciw od decyzji wydanej w II instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.<sup>1413</sup>

Rozpoczynając niniejsze rozważania od środka zaskarżenia, jakim jest skarga do WSA, podkreślić należy, że stanowi ona nadzwyczajny środek prawny, a jej skuteczne wniesienie powoduje przeniesienie kompetencji z drogi administracyjnej na drogę sądową, pod warunkiem że organ administracji publicznej nie skorzysta z przysługującej mu możliwości samokontroli i nie zmieni zaskarżonego aktu lub czynności administracyjnej<sup>1414</sup>.

---

<sup>1411</sup> M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 61.

<sup>1412</sup> Do wszczętych po jej wejściu w życie postępowań przed sądami administracyjnymi stosuje się przepisy p.p.s.a. w brzmieniu nadanym omawianą ustawą zmieniającą p.p.s.a. Wprowadzone nią zmiany nie mają jednak zastosowania do postępowań przez sądami administracyjnymi, które zostały wszczęte i nie zostały zakończone do dnia wejścia jej w życie, tj. do dnia 1 czerwca 2017 r. Poczyniona uwaga nie dotyczy jednak art. 116–116e p.p.s.a. w brzmieniu nadanym omawianą nowelizacją, przepisy te stosuje się bowiem również do postępowań przed sądami administracyjnymi wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, chyba że postępowanie mediacyjne zostało wszczęte na podstawie przepisów p.p.s.a., w brzmieniu sprzed 1 czerwca 2017 r.

<sup>1413</sup> W pomocy społecznej omawiany zasób środków zaskarżenia łączy się nie tylko z problematyką prawnych gwarancji dla adresatów świadczeń, lecz także nadużywaniem prawa ich uruchamiania, co łączy się z koniecznością ustanowienia mechanizmów prawnych, które by tej praktyce zapobiegały. Zasygnalizowana problematyka stawia jednak potrzebę postawienia pytania o ich granice oraz o sytuacje, w których takie mechanizmy miałyby znaleźć zastosowanie. Inaczej ich ustanowienie prowadziłoby do niczym nieuzasadnionego ograniczania możliwości prawnych składania skarg do sądów administracyjnych, w imię ochrony tychże sądów przed napływającymi do nich skargami. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Wstęp...*, s. 13.

<sup>1414</sup> J. Jendrośka, *Ogólne...*, s. 221.

Tak definiowana skarga pełni dla jednostki funkcję ochronną, przy czym celem ustanowienia tego środka ochrony prawnej była nie tylko ochrona indywidualnego interesu jednostki. Skarga ma bowiem również za zadanie chronić interes publiczny oraz interes JST.

Skarga do WSA przysługuje w szczególności na decyzje administracyjne (z wyjątkiem decyzji wydanych w II instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.), określone postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym, a także na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej niż decyzje administracyjne i postanowienia dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, akty prawa miejscowego JST i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów JST i ich związków podejmowane w sprawach administracji publicznej. W sprawach świadczeniowych istotnym z punktu widzenia ich adresatów przedmiotem zaskarżenia pozostaje decyzja administracyjna, na mocy której orzeka się o przyznaniu albo odmowie przyznania prawa do większości świadczeń. Prawomocna decyzja administracyjna nie zamyka więc jej stronie – adresatowi świadczeń z zakresu pomocy społecznej, niezadowolonemu z zawartego w niej rozstrzygnięcia, drogi odwoławczej. Może on bowiem, po wyczerpaniu środków zaskarżenia, które służyły mu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, wnieść skargę do właściwego miejscowo WSA<sup>1415</sup>.

Uprawnionym do wniesienia skargi do WSA jest każdy, kto ma w tym interes prawny, a także prokurator, RPO, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Skarżący wnosi skargę w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia mu rozstrzygnięcia w sprawie. Prokurator, RPO oraz Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Od 1 czerwca 2017 r. termin na wniesienie skargi do sądu uważany jest za zachowany także wówczas, gdy przed jego upływem skarżący wnieśli skargę wprost do sądu administracyjnego, a skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

Skargę wnosi się do sądu za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, a organ ten ma obowiązek przekazać ją właściwemu sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

---

<sup>1415</sup> Do rozpoznania sprawy właściwy jest ten WSA, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, RPO lub Rzecznik Praw Dziecka.

Skarga w swojej treści powinna zawierać elementy, takie jak: wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności dotyczy, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Oprócz tego skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, w tym zakresie powinna zwłaszcza zawierać: oznaczenie sądu, imię i nazwisko strony lub stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, jeśli zostali ustanowieni, oznaczenie rodzaju pisma oraz treść wniosku, podpis skarżącego albo jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, odpis skargi, dowody, jeżeli strona takowe wskazuje oraz potwierdzenie uiszczenia opłaty.

Jeżeli skarga czyni zadość wymogom formalnym, wówczas sąd wzywa skarżącego do jej uzupełnienia – w terminie 7 dni, pod rygorem odrzucenia skargi. Braku formalnego w odniesieniu do skargi do WSA nie stanowi to, że nie została ona sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika prawnego. Skarga do WSA nie jest bowiem objęta przymusem zastępstwa<sup>1416</sup>. Brak przymusu zastępstwa w odniesieniu do skargi do WSA pozostaje istotny z punktu widzenia adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej w kontekście dostępności skargi jako przysługującego im środka ochrony prawnej.

WSA, rozpoznając skargę na decyzję administracyjną, rozstrzyga w granicach danej sprawy i nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną przez stronę podstawą prawną. Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie całokształtu okoliczności ujawnionych w toku postępowania. Od wydanego przez WSA wyroku przysługuje skarga kasacyjna do NSA.

WSA w rozpoznaniu skargi na decyzję administracyjną może ją odpowiednio uwzględnić albo oddalić. W rozpoznaniu sprawy sąd ten nie rozstrzyga jednak co do istoty sprawy i w tym zakresie może jedynie utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję albo ją wyeliminować z obrotu prawnego.

WSA uchyli w całości albo w części decyzję, na którą wniesiona została skarga, jeżeli stwierdzi:

- 1) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
- 2) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
- 3) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>1417</sup>.

---

<sup>1416</sup> B. Adamiak, *Skarga...*, s. 279.

<sup>1417</sup> Odnosi się to również do postanowień.

WSA uwzględni skargę na decyzję i stwierdzi jej nieważność w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach. Natomiast jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub w innych przepisach, wówczas sąd uwzględni skargę na decyzję i stwierdzi jej wydanie z naruszeniem prawa.

O czym była mowa, decyzja nie stanowi jednak wyłącznego przedmiotu zaskarżenia przed WSA. Z punktu widzenia omawianej w niniejszej monografii problematyki na uwagę zasługuje prawna możliwość wnoszenia skarg na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej niż decyzje administracyjne i postanowienia, które dotyczą uprawnień lub obowiązków jednostki wynikających z przepisów prawa. Dopuszczalność ich wnoszenia obwarowana została rygorystycznymi warunkami<sup>1418</sup>, zgodnie z którymi:

- 1) akt lub czynność nie są decyzjami lub postanowieniami, na które służy inny rodzaj skarg,
- 2) są to akty lub czynności z zakresu administracji publicznej,
- 3) akty lub czynności dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>1419</sup>.

Zwłaszcza prawna możliwość wnoszenia skarg na czynności z zakresu administracji publicznej nabiera w pomocy społecznej na znaczeniu w związku z udzielaniem niektórych ze świadczeń w drodze czynności materialno-technicznych.

Jeśli chodzi o drugi środek zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jakim jest sprzeciw od decyzji wydanej w trybie art. 138 § 2 k.p.a., to ten środek ochrony prawnej regulują od 1 czerwca 2017 r. przepisy art. 64a–64e p.p.s.a. Zgodnie z art. 64a § 1 p.p.s.a. sprzeciw przysługuje na decyzję organu odwoławczego o uchyleniu zaskarżonej decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Co do zasady do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, chyba że p.p.s.a. stanowi inaczej. W postępowaniu wszczętym na skutek złożenia sprzeciwu od decyzji nie stosuje się natomiast art. 33 p.p.s.a. Oznacza to, że stronami postępowania wszczętego na skutek sprzeciwu może być tylko strona, która go wniosła i organ, który wydał zaskarżoną decyzję. Sprzeciw od decyzji strona powinna wnieść w terminie czternastu dni od dnia doręczenia jej decyzji. Skarżący wnosi sprzeciw do sądu za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Termin uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego. Sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym. Może

<sup>1418</sup> B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z. 2, s. 9 i n.

<sup>1419</sup> B. Adamiak, *Skarga...*, s. 76–77.



jednak postanowić o jego rozpoznaniu na rozprawie. Rozpoznając sprzeciw, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

Jeśli chodzi o skargę kasacyjną, to w postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi ona zwykły środek odwoławczy. Realizuje zatem przewidzianą w Konstytucji zasadę dwuinstancyjności<sup>1420</sup>. Skarga kasacyjna może być wniesiona od wydanego przez WSA wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Co do zasady skargę kasacyjną do NSA wnosi w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Termin ten wiąże również prokuratora, RPO i Rzecznika Praw Dziecka. Od wskazanego terminu istnieją jednak wyjątki. I tak, jeśli orzeczenia nie doręcza się stronie, wówczas prokurator, RPO i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia przez WSA wystąpić o sporządzenie jego uzasadnienia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia wraz z jego uzasadnieniem. W przypadku zaś ustanowienia na rzecz strony – adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej – w ramach prawa pomocy adwokata lub radcy prawnego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

Sporządzenie skargi kasacyjnej nie jest zadaniem łatwym i z tej przyczyny objęta jest ona przymusem adwokackim. Może to jednak powodować ograniczenie jej dostępności jako środka zaskarżenia dla adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej, o czym szczegółowo będzie mowa dalej.

Skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony oraz zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy. Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań, innych niż przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wówczas przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi<sup>1421</sup>.

Skargę kasacyjną należy oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu przepisów prawa materialnego oraz pozostałych aktów prawa materialnego, jeśli miały one zastosowanie w sprawie, przez błędną ich wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>1422</sup>.

---

<sup>1420</sup> Wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK ZU 2014, nr 4, poz. 37, seria A.

<sup>1421</sup> Por. wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK ZU 2012, nr 9, poz. 111, seria A.

<sup>1422</sup> Art. 174 p.p.s.a.

W jej treści należy natomiast zawrzeć:

- 1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości czy w części,
- 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie,
- 3) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany<sup>1423</sup>.

NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, która zachodzi wówczas:

- 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna,
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany,
- 3) jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona,
- 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy,
- 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw,
- 6) jeżeli WSA orzekł w sprawie, w której jest właściwy NSA.

NSA oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Natomiast w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, NSA uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie, innemu sądowi (jednak w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie). NSA, rozpoznając skargę kasacyjną, uchyla wyrok w części niezaskarżonej, jeżeli zachodzi nieważność postępowania. Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, NSA może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić budzące wątpliwości zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu. W razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, NSA uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Jeżeli skarga ulegała odrzuceniu albo istniały podstawy do umorzenia postępowania przed WSA, NSA postanowieniem uchyla wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca skargę lub umarza postępowanie.

---

<sup>1423</sup> W skardze kasacyjnej „Zarzuty kasacyjne winny być sformułowane w sposób prawidłowy, to jest odpowiadający wymogom art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., a przede wszystkim wyczerpujący”. Wyrok NSA z 11 grudnia 2013 r., I OSK 3139/12, CBOSA.

Z punktu widzenia ochrony interesów adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej realnym problemem jest dostępność skargi jako środka ochrony ich praw<sup>1424</sup>. Adresatami świadczeń z u.p.s. są na ogół osoby ubogie, które nie posiadają wystarczających środków finansowych na utrzymanie się, a co dopiero na opłacenie kosztów związanych z postępowaniem sądoadministracyjnym. Kwestia ubóstwa wśród adresatów pomocy społecznej powoduje występowanie sytuacji, które nie pozwalają im na uczestnictwo w życiu zbiorowym i które skutkują zmniejszaniem możliwości ich uczestniczenia w wymiarze sprawiedliwości<sup>1425</sup>. Aby zapobiegać ich wykluczeniu z możliwości skorzystania ze środków zaskarżenia przed sądami administracyjnymi, i aby zwiększyć dostępność skargi jako środka zaskarżenia, w p.p.s.a. przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym strona skarżąca działanie, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej nie ma obowiązku uiszczania kosztów sądowych<sup>1426</sup>.

Bez wątplenia brak obowiązku uiszczania kosztów sądowych w sprawach z zakresu pomocy społecznej został podyktowany względami społecznymi. Ma on również wymiar praktyczny, ponieważ stwarza realną możliwość skorzystania przez adresatów świadczeń z u.p.s. ze skargi<sup>1427</sup>. Regulacja prawna odnosząca się do zwolnienia jednostki z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych stanowi jeden z podstawowych standardów funkcjonowania środków prawnych w pomocy społecznej, wśród których znaczącą kwestię odnosić należy do ich dostępności. Dostępność ta wyraża się w tym, że jednostka niezależnie od swojej sytuacji intelektualnej, fizycznej lub finansowej ma możliwość uruchomienia określonych środków prawnych<sup>1428</sup>, a znalezienie się w stanie ubóstwa nie ogranicza możliwości jej udziału w wymiarze sprawiedliwości. Warte zauważenia jest, że również w ogólnym postępowaniu administracyjnym „w razie niewątpliwej niemożności poniesienia przez stronę opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania organ administracji publicznej może ją zwolnić w całości lub w części od ponoszenia tych opłat, kosztów i należności. Zwolnienie od opłat skarbowych następuje z zachowaniem przepisów o opłatach”<sup>1429</sup>, co wynika z art. 267 k.p.a.

W przypadku skargi kasacyjnej jej dostępność dla adresatów świadczeń nie jest już tak szeroka, jak w przypadku skargi. O czym była mowa, ogranicza ją w pewnym

<sup>1424</sup> E. Pierzchała, *op. cit.*, s. 124.

<sup>1425</sup> K.W. Frieske, *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), Wrocław 2003, s. 230–261.

<sup>1426</sup> Art. 239 pkt 1 lit. a p.p.s.a.

<sup>1427</sup> M. Andreasik, *Instytucja zwolnienia od kosztów sądowych oraz pomocy prawnej udzielanej z urzędu jako postać pomocy państwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla ludzi ubogich i nieporadnych*, [w:] *Ubóstwo w Polsce...*, s. 129.

<sup>1428</sup> E. Pierzchała, *op. cit.*, s. 124.

<sup>1429</sup> Art. 267 k.p.a.

zakresie przymus adwokacki<sup>1430</sup>, oznaczający obowiązek sporządzenia skargi kasacyjnej przez jeden z podmiotów wymienionych w art. 175 p.p.s.a., pod rygorem jej odrzucenia bez wzywania wnoszącego ją do uzupełnienia braków w wyznaczonym przez sąd terminie<sup>1431</sup>. Hamowaniu przez przymus adwokacki możliwości wnoszenia skarg kasacyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej przeciwdziała jednak możliwość złożenia przez stronę wniosku o udzielenie tzw. prawa pomocy, które może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w jego toku<sup>1432</sup>. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego<sup>1433</sup>. Może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym, przy czym należy mieć na uwadze, że w sprawach z zakresu pomocy społecznej obowiązuje przepis art. 239 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Odrębną kwestią pozostaje natomiast posiadanie przez skarżących w sprawach z zakresu u.p.s. wiedzy o możliwości złożenia wniosku o udzielenie prawa pomocy. Stąd udzielanie skarżącym informacji o przysługujących im prawach odgrywa ważną rolę w pomocy społecznej.

Reasumując problematykę środków zaskarżenia przed sądami administracyjnymi i jej znaczenie dla ochrony prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, na podkreślenie zasługuje, że skuteczność środków zaskarżenia powinna być oceniana przez pryzmat oczekiwanego przez stronę skarżącą – adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej rezultatu postępowania. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy środki zaskarżenia regulowane przepisami p.p.s.a. są skutecznymi środkami ochrony?<sup>1434</sup> Względem na konieczność udzielenia przez sąd administracyjny ochrony obiektywnego porządku prawnego oraz publicznych praw podmiotowych skarżącego pozwalają zauważyć, że możliwość ich uruchomienia przez jednostkę wpływa na jej sytuację administracyjno-prawną wobec administracji publicznej. Istnienie środków zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi bez wątplenia przyczynia się do zgodnego z prawem, rzetelnego oraz sprawnego działania administracji publicznej. To od woli jednostki (rodziny) zależy jednak, czy skorzysta z możliwości ich uruchomienia.

---

<sup>1430</sup> Jednocześnie jego wprowadzenie „opiera się na założeniu, że powierzenie czynności sporządzenia skargi kasacyjnej wykwalifikowanym prawnikom zapewni jej odpowiedni poziom merytoryczny i formalny, umożliwiając Sądowi II instancji dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia”. Wyrok NSA z 30 sierpnia 2015 r., I OSK 278/14, CBOSA.

<sup>1431</sup> Postanowienie NSA z 17 maja 2010 r., I OZ 356/10, CBOSA.

<sup>1432</sup> Art. 241 § 1 p.p.s.a. Zgodnie ze zdaniem 2 tego artykułu, wniosek w zakresie pomocy prawnej jest wolny od opłat.

<sup>1433</sup> Art. 244 § 1 p.p.s.a.

<sup>1434</sup> R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Wstęp...*, s. 14.

## **6.5. Środki prawne służące ochronie prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej w postępowaniu cywilnym**

Potrzeba korzystania z ochrony prawnej przez adresatów świadczeń z u.p.s. na drodze cywilnej nabrała znaczenia w związku z wprowadzeniem podmiotów prywatnych w sferę analizowanej regulacji prawnej. Zgodnie z art. 20 ust. 6 u.p.s.d., do prowadzenia domów pomocy społecznej nie miały zastosowania przepisy o działalności gospodarczej. U.p.s. nie formułuje już takiego zastrzeżenia, a ponadto, zgodnie z jej art. 67, istnieje możliwość wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, po uzyskaniu zezwolenia wojewody.

Zważywszy na to, że podstawą pobytu jednostki w zakładzie administracyjnym świadczącym usługi z zakresu pomocy społecznej na zasadach komercyjnych jest umowa cywilnoprawna należy podkreślić, że spory na tle stosowania jej postanowień rozpatrują sądy powszechne<sup>1435</sup>. Aby jednak spór powstały na tle stosowania postanowień takiej umowy, mógł zostać rozstrzygnięty przez sąd cywilny, jego przedmiotem muszą być sprawy cywilne, w których ochrona prawna jednostki została przewidziana ze względu na stan prawny oraz prawa i obowiązki podmiotów o charakterze równorzędnym<sup>1436</sup>. Oznacza to, że jeśli źródłem roszczenia jednostki byłby stosunek administracyjnoprawny, wówczas sprawa nie będzie posiadała charakteru cywilnego w sensie materialnoprawnym<sup>1437</sup> i nie będzie podlegała rozpoznaniu przez sąd cywilny.

Jednostka przebywająca w zakładzie świadczącym usługi oraz świadczenia z zakresu pomocy społecznej, bez względu na to, czy jest to zakład, dla którego organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, podmiot, któremu zadanie w postaci prowadzenia zakładu administracyjnego w sferze pomocy społecznej zostało zlecone czy też podmiot prowadzący działalność gospodarczą, może dochodzić przed sądem powszechnym naprawienia szkody wyrządzonej jej przez jej pracownika takiego zakładu<sup>1438</sup>, jak również może ona dochodzić odszkodowania za szkody poniesione wskutek upadku lub innych urazów powstałych z powodu niezapewnienia przez podmiot prowadzący zakład administracyjny odpowiednich zabezpieczeń czy też przykładowo odszkodowania za zniszczone z winy jego pracownika przedmioty użytku osobistego, pamiętki

<sup>1435</sup> Szerzej: K. Zagrobelny, *Umowy jako źródło zobowiązań*, [w:] *Zarys prawa cywilnego*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Wrocław 2014.

<sup>1436</sup> Jak podkreślił SN w postanowieniu z 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSN 1999, Nr 1, poz. 6, „Droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych”. Por. postanowienie SN z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSN 1999, Nr 9, poz. 161 oraz orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Krakowie, I ACz 247/91, OSP 1994, Nr 12, poz. 245.

<sup>1437</sup> A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 6.

<sup>1438</sup> E. Ochendowski, *Zakład...*, s. 259 i n.

czy kosztowności będące jej własnością. Przytoczonych roszczeń jednostka – adresat świadczeń z zakresu pomocy społecznej – może dochodzić przed sądami powszechnymi, którymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe i sądy apelacyjne<sup>1439</sup>. Wymienione sądy powołane zostały do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale co zasługuje na szczególną uwagę w kontekście przyjętego w pracy kierunku badań, w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, a także sądów wojskowych oraz do SN, który stoi „na straży czystości wykładni i stosowania przepisów prawa materialnego i procesowego”<sup>1440</sup>.

W postępowaniu cywilnym czynnością procesową jednostki, która służy urzeczywistnieniu prawa do sądu i jednocześnie wyznacza zakres rozpoznania oraz rozstrzygnięcia sprawy przez sąd jest powództwo<sup>1441</sup>. Powództwo powinno przyjmować formę pisemną noszącą nazwę pozwu. Wytoczenie powództwa przed sądem powszechnym warunkuje skuteczne wniesienie pozwu, który zgodnie z art. 187 § 1 k.p.c. powinien czynić zadość warunkom pisma procesowego. Oprócz tego pozew powinien zawierać dokładne określenie żądania strony, a w sprawach o prawa majątkowe oznaczenie wartości przedmiotu sporu, chyba że przedmiotem sprawy jest oznaczona kwota pieniężna. Pozew powinien także zawierać przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie, a w miarę potrzeby uzasadniających również właściwość formy. Innymi słowy w skład powództwa, przyjmującego postać pozwu, wchodzi żądanie, uzasadnienie oraz wniosek strony o udzielenie przez sąd powszechny ochrony określonego prawa<sup>1442</sup>, które jej zdaniem zostało naruszone.

Do obowiązków osoby wnoszącej powództwo należy wskazanie okoliczności faktycznych, które uzasadniają jej żądanie. Osoba wnosząca powództwo powinna przywołać w pozwie przepisy prawa, które jej zdaniem zostały naruszone przez drugą stronę stosunku cywilnoprawnego lub na podstawie których żąda ona odszkodowania za poniesione szkody o cywilnoprawnych charakterze<sup>1443</sup>. Poprawne sporządzenie pozwu z przytoczeniem właściwej podstawy prawnej jest bardzo ważne. Należy bowiem mieć na uwadze to, że w postępowaniu cywilnym każda jego zmiana, która prowadziłyby do wystąpienia przez stronę skarżącą z nowym roszczeniem, będzie stanowiła cofnięcie pierwotnie wniesionego pozwu, a możliwość dokonywania modyfikacji powództwa

---

<sup>1439</sup> Zgodnie z ustawą z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.).

<sup>1440</sup> P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 114.

<sup>1441</sup> E. Rudkowska-Ząbczyk, *Przedmiot postępowania cywilnego*, [w:] *Postępowanie cywilne*, E. Marszałkowska-Krześ (red.), Warszawa 2011, s. 161.

<sup>1442</sup> P. Machnikowski, *Stosowanie prawa cywilnego*, [w:] *Zarys prawa cywilnego*, P. Machnikowski, E. Gniewek (red.), Warszawa 2014, s. 112.

<sup>1443</sup> H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997, s. 199.



w toku postępowania dla zachowania jego ciągłości może dotyczyć jedynie żądania, podstawy faktycznej żądania lub żądania i jego podstawy faktycznej<sup>1444</sup>.

Konstrukcja powództwa na etapie jego formułowania wymaga posiadania określonej znajomości przepisów prawa, co w przypadku jej braku wymusza konieczność poniesienia kosztów na profesjonalnego pełnomocnika. Powoduje to, że droga sądowa może okazać się kosztowna, co w przypadku adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej może przesądzać o braku faktycznej możliwości korzystania z niej. Zgodnie jednak z art. 102 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>1445</sup> jednostka może domagać się zwolnienia od kosztów sądowych, jeżeli złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny<sup>1446</sup>. Możliwość uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych oraz przyznania stronie adwokata lub radcy prawnego z urzędu pozwala na dostęp osobom ubogim do sądu<sup>1447</sup>. Skorzystanie z tych uprawnień wymaga złożenia przez jednostkę wniosku zawierającego żądanie zwolnienia od kosztów sądowych lub przyznania pomocy prawnej<sup>1448</sup>.

Jedną z wartości urzeczywistniających ochronę prawną jednostki w postępowaniu cywilnym jest zasada instancyjności, a rozpoznanie sprawy przez sąd wyższej instancji jest naturalną konsekwencją przyjęcia założenia, że ponowne zbadanie sprawy przez organ bardziej doświadczony daje jednostce większe gwarancje uzyskania prawidłowych wyników. Innymi słowy zapewnia ono jednostce realizację konstytucyjnego prawa do sądu i prawa do właściwego, tj. zgodnego z prawem, rozstrzygnięcia. Instancyjność umożliwia usuwanie błędów, omyłek oraz innych uchybień, które mogły zajść podczas wydawania orzeczenia sądowego przez sąd niższej instancji<sup>1449</sup>. Podejmowanie przez sądy czynności decyzyjnych stanowi uwięźnienie ich działalności, zmierzającej do osiągnięcia skutku w postaci wiążącego określenia sytuacji prawnej podmiotów poszukujących ochrony cywilno-prawnej<sup>1450</sup>. Stąd prawo odwołania się od wyroku sądu I instancji pełni tak znaczącą rolę w każdej procedurze.

---

<sup>1444</sup> E. Rudkowska-Ząbczyk, *op. cit.*, s. 174–176.

<sup>1445</sup> Ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 623 ze zm.).

<sup>1446</sup> K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 537.

<sup>1447</sup> M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 410. Por. postanowienie SN z 28 stycznia 2015 r., I CZ 119/14, LEX nr 1648694.

<sup>1448</sup> M.G. Plebanek, *op. cit.*, s. 411.

<sup>1449</sup> Uchwała SN z 18 marca 2005 r., III CZP 97/04, OSNC 2006, Nr 2, poz. 24.

<sup>1450</sup> E. Gapska, *Czynności decyzyjne sądów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 15.

W postępowaniu cywilnym strony niezadowolone z orzeczenia wydanego przez sąd mogą uruchomić określone środki zaskarżenia<sup>1451</sup>. Środkami zaskarżenia w postępowaniu cywilnym są apelacja, zażalenie, skarga kasacyjna<sup>1452</sup>, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skarga na orzeczenie referendarza sądowego oraz skarga o wznowienie postępowania. Środkiem zaskarżenia w postępowaniu cywilnym jest także skarga na przewlekłość postępowania. Prawna możliwość skorzystania ze środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym ma miejsce wówczas, gdy: 1) istnieje orzeczenie w rozumieniu przepisów prawa procesowego, które może zostać zaskarżone, 2) środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia jest dopuszczalny z ustawy, 3) został on wniesiony w przepisanej formie i czasie oraz 4) przez legitymowaną do tego osobę<sup>1453</sup>.

Rozważając kwestię ochrony cywilnoprawnej jednostki – adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej – należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem łączący się z tą problematyką. Odnosić należy go do tych wszystkich sytuacji, w których jednostki korzystają z usług świadczonych przez domy pomocy społecznej lub placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, których podmiotem prowadzącym są prywatni przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w sferze pomocy społecznej. Otóż przedsiębiorcy dość często posługują się w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej gotowymi wzorami umów<sup>1454</sup>. Może to powodować niebezpieczeństwo związane z wprowadzaniem do nich postanowień niedozwolonych<sup>1455</sup>, które mogą dotyczyć zastrzeżenia na ich rzecz prawa rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, prawa do zatrzymania opłat wniesionych z góry, gdy usługa nie została w całości zrealizowana, wyłączenie odpowiedzialności za szkody na osobie czy za rzeczy pozostawione w placówce przez jej pensjonariusza, jak mogą to być postanowienia dotyczące wygórowanych kar umownych<sup>1456</sup>. W takich sytuacjach stronie umowy pozostaje poinformowanie przedsiębiorcy,

<sup>1451</sup> E. Rudkowska-Ząbczyk, *Środki weryfikacyjne w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Postępowanie cywilne*, E. Marszałkowska-Krześ (red.), Warszawa 2011, s. 452–453.

<sup>1452</sup> Szerzej: A. Zieliński, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny wraz z wzorami pism procesowych*, Warszawa 2013, s. 3–4.

<sup>1453</sup> Z. Siedlecki, W. Świeboda, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2004, s. 298.

<sup>1454</sup> Szerzej E. Rutkowska, *Ochrona konsumenta przed niedozwolonymi klauzulami umownymi w umowach o świadczenie usług użyteczności publicznej przez gminy*, [w:] *Umowy w administracji publicznej*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Kolonia Limited 2008, s. 396.

<sup>1455</sup> K. Zagrobelny, *Umowy jako źródło zobowiązań*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2010, s. 393.

<sup>1456</sup> Podaję za wynikami kontroli wzorców umownych stosowanych przez prywatne domy opieki społecznej przeprowadzonej przez UOKiK w 2014 r. w województwach pomorskim i zachodniopomorskim. Wyniki zostały ogłoszone w formie komunikatu na stronie: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=11618](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11618) (dostęp: 16.07.2015 r.).

że zawarta z nim umowa zawiera klauzulę abuzywną<sup>1457</sup>. Jednostka, jako strona stosunku zobowiązaniowego powstałego w wyniku zawarcia umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług i jako słabsza strona takiej umowy, znajdująca się w sytuacji prawnej konsumenta, może jednak przede wszystkim dochodzić o uznanie danej klauzuli za niedozwoloną w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego przez prezesa UOKiK. Najczęściej jednak pozostaje jej odstąpienie od zawartej umowy i poszukiwanie nowego podmiotu świadczącego usługi opiekuńcze.

Odnosząc się do powyższych kwestii, należy zauważyć, że środki ochrony w prawie cywilnym służą realizacji innych celów niż regulowane prawem administracyjnym. W literaturze prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym proces cywilny nie jest dostosowany do sporów, które powstają na tle świadczenia usług z zakresu pomocy społecznej, a ochrona jednostki w prawie prywatnym jest słabsza niż ochrona przysługująca jej w prawie publicznym<sup>1458</sup>. W postępowaniu cywilnym inny jest też kontekst prawa podmiotowego przysługującego jednostce<sup>1459</sup>, a uruchomienie przez jednostkę ingerencji sądów cywilnych jest bardziej czasochłonne i kosztowne niż w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Brak wiedzy prawniczej powoduje zaś konieczność posłużenia się fachowym pełnomocnikiem<sup>1460</sup>. Skutkiem tego może być brak chęci do wdawania się w spór sądowy przed sądem cywilnym<sup>1461</sup>. Niezależnie jednak od przytoczonych argumentów podkreślić należy, że ocena ochrony cywilnoprawnej wymaga całościowego spojrzenia na instytucję materialnego i procesowego prawa cywilnego. Także bowiem celem postępowania cywilnego jest zapewnienie ochrony prawnej podmiotom zwracającym się o nią<sup>1462</sup>. Sądowe postępowanie cywilne ma jednak na celu urzeczywistnienie norm obowiązujących w zakresie stosunków cywilnoprawnych, zgodnie z ich treścią społeczną<sup>1463</sup>. I jest to zasadnicza różnica między postępowaniem cywilnym, administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

## **6.6. Ustalenie relacji między rodzajem środka ochrony prawnej a sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej**

Jedną z „przestrzeni prawnych”, w której można rozważać i badać adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, jest przestrzeń jego ochrony prawnej. Wyznaczają ją

---

<sup>1457</sup> E. Rutkowska, *op. cit.*, s. 398.

<sup>1458</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, s. 300.

<sup>1459</sup> W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 35 i 37.

<sup>1460</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 377.

<sup>1461</sup> *Ibidem*.

<sup>1462</sup> K. Markiewicz, *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013, s. 9.

<sup>1463</sup> B. Bładowski, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 11.

środki regulowane prawem administracyjnym. Jednostka będąca adresatem świadczeń z zakresu pomocy społecznej może jednak również korzystać z ochrony cywilnoprawnej, przy czym służy ona odmiennym celom aniżeli ochrona prawna gwarantowana prawem administracyjnym. Mimo to brak odwołania się w niniejszej pracy do norm prawa cywilnego, jako wyznaczających w pewnych sytuacjach pozycję prawną adresata świadczeń z u.p.s., prowadziłyby do uzyskania obrazu nie w pełni oddającego rzeczywisty obraz pozycji prawnej tego podmiotu.

Niewątpliwie szersze spojrzenie na problem ochrony prawnej adresata świadczeń wymaga określenia, jakie środki prawne może on uruchomić, dokonania ich oceny z punktu widzenia ich skuteczności oraz pod kątem ich dostępności dla jednostki oraz ustalenia relacji między środkami ochrony prawnej w prawie administracyjnym i w prawie cywilnym. Problematyka związana z dostępnością oraz skutecznością środków prawnych stanowiła przedmiot pogłębionych rozważań w poszczególnych podpunktach niniejszego rozdziału, w tym jego fragmencie uwaga poświęcona zostanie więc jedynie ustaleniu relacji między środkami ochrony prawnej w prawie administracyjnym i w prawie cywilnym. Bez wątplenia różne są cele, których urzeczywistnieniu służy ochrona prawnoadministracyjna oraz te, którym służy ochrona cywilnoprawna. Jeśli chodzi o sens środków ochrony prawnej w postępowaniu administracyjnym, do ich podstawowych funkcji należy ochrona interesu prawnego adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej – strony postępowania administracyjnego. W „istocie zmierzają one do przywrócenia prawidłowości stosunku prawno-administracyjnego w przypadku wadliwego jego ukształtowania przez organ administracyjny lub do przekonania obywatela [...], iż jest [...] w błędzie, oceniając rozstrzygnięcie pewnej sprawy jako wadliwe”<sup>1464</sup>. W postępowaniu sądownoadministracyjnym sens środków ochrony prawnej sprowadza się do zapewnienia prawidłowości i legalności działań administracji publicznej i ochrony uprawnień jednostki. W postępowaniu cywilnym sens ten uzewnętrznia się w chęci spowodowania korzystnego rozstrzygnięcia sprawy w sytuacji dochodzenia roszczeń o cywilnoprawnych charakterze.

Mając na uwadze różnice istniejące między celami i funkcjami stojącymi do realizacji przed środkami ochrony prawnej w prawie administracyjnym i w prawie cywilnym, należy mieć na względzie to, że to od woli jednostki zależy, czy zdecyduje się ona na zawarcie umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług z podmiotem prywatnym prowadzącym w ramach wykonywanej działalności gospodarczej dom pomocy społecznej lub placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom starszym, niepełnosprawnym lub przewlekle chorym.

<sup>1464</sup> J. Starościak, *O systemie środków...*, s. 427.

Warte podkreślenia, że w prawie administracyjnym istnieje relacja między środkami ochrony prawnej, z których może skorzystać jednostka – adresat świadczenia, a formą działania administracji, przy której wykorzystaniu administracji orzeka o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki. Biorąc pod uwagę tę konstatację, należy podkreślić, że poszczególne środki ochrony prawnej w prawie administracyjnym, dają jednostce różne gwarancje tej ochrony. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że jedynie korzystanie przez administrację z prawnej formy decyzji administracyjnej w obszarze pomocy społecznej będzie gwarantowało pełnoprawną i wyłączną ochronę jej sytuacji prawnej. Choć niewątpliwie to forma prawna decyzji administracyjnej stwarza jednostce najsilniejsze gwarancje jej ochrony, jednak w pomocy społecznej nie sposób, aby organy administracji publicznej decydowały o udzieleniu wszystkich świadczeń tylko przy wykorzystaniu decyzji administracyjnej. Wynika to niejednokrotnie z natury samych świadczeń oraz powodów uzasadniających ich udzielenie. Stąd w pomocy społecznej przy udzielaniu świadczeń znajdują zastosowanie umowy cywilnoprawne oraz czynności materialno-techniczne.

Niewątpliwie dla prawnych gwarancji ochrony prawnej jednostki na znaczeniu nabiera system gwarancji kontrolno-nadzorczych w pomocy społecznej oraz dążenie do zapewnienia jej ochrony prawnej we wszystkich przestrzeniach prawnych, w których w pomocy społecznej ona funkcjonuje. Ostatni postulat pełni rolę szczególną i uwidacznia się w nim społeczny kontekst prawa administracyjnego, które według swoich klasycznych założeń powstało po to, aby bronić pozycji prawnej jednostki wobec władzy publicznej. Bez wątplenia więc problematyka środków ochrony prawnej jednostki stanowi zagadnienie z natury rzeczy ważne. Łączy się ona ze specyfiką zadań wykonywanych w ramach pomocy społecznej, ale przede wszystkim chodzi w niej o to, że przysługujące adresatowi świadczeń środki ochrony prawnej przesądzają o jego uprawnieniach i/lub obowiązkach z zakresu u.p.s.<sup>1465</sup> Można chyba bez większej przesady stwierdzić, że obecnie omawiany system środków prawnych stwarza jednostce, choć nie bez pewnych mankamentów, realne gwarancje ochrony jej sytuacji administracyjnoprawnej.

---

<sup>1465</sup> E. Pierzchała, *op. cit.*, s. 121.





## Zakończenie

Prawo administracyjne i administracja „stają się dla współczesnego człowieka bliskie i odczuwalne, bo wpływają na jego żywotne sprawy dnia codziennego. Obecnie można już chyba bez przesady powiedzieć, że spośród różnych działów prawa, z prawem administracyjnym człowiek dzisiejszy coraz częściej się spotyka i na coraz szerszym gruncie”<sup>1466</sup>. Tak jest również w przypadku regulacji prawnej z zakresu pomocy społecznej, która normuje określone rodzaje sytuacji społecznych, w których może znaleźć się dzisiejszy człowiek. Wszak pomoc społeczna, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.s., wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Jak jednak, parafrazując słowa T. Kuty, scharakteryzować kontakt człowieka z normami prawa z zakresu pomocy społecznej<sup>1467</sup>, aby móc określić jego sytuację administracyjnoprawną przez te normy regulowaną?

Niewątpliwie jest wiele ścieżek, które mogą prowadzić nas do udzielenia odpowiedzi na zadane wyżej pytanie. Jednakowoż ze względu na przyjętą w pracy optykę badawczą, prezentowaną przez naukę prawa administracyjnego i jej przedstawicieli, starałam się udzielić odpowiedzi na pytanie, jak przedstawia się sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, posługując się przyjętymi w nauce prawa metodami badawczymi, tj. metodą prawnodogmatyczną, a pomocniczo historycznoprawną i prawnoporównawczą, oraz wykorzystując stworzone przez naukę prawa pojęcia, spośród których za podstawowe przyjęłam pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej, nie tracąc przy tym z pola widzenia konieczności ustosunkowania się do relacji zachodzącej między tym pojęciem a pojęciem statusu administracyjnoprawnego i pojęciem stosunku administracyjnoprawnego.

Można dzisiaj bez pewnej emfazy stwierdzić, że regulacja prawna zawarta w przepisach u.p.s. odgrywa ważną rolę we współczesnym społeczeństwie. Nie można bowiem ignorować faktu, że normy prawne odnoszące się do kwestii o charakterze socjalnym od początków swojego istnienia stanowiły przedmiot szczególnego zainteresowania nie tylko ze strony tych, którzy prawo tworzą, lecz także, a może i przede wszystkim tych, którzy stają się beneficjentami uprawnień, jakie prawo to ze sobą niesie, ale i obowiązków,

---

<sup>1466</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka...*, s. 107. T. Kuta w przytoczonej publikacji pisał, że człowiek poddany jest administracji i prawu administracyjnemu. Ja jednak odwróciłam, przywołując cytat z T. Kuty, optykę badawczą, skłaniając się ku temu, że człowiek poddany jest prawu administracyjnemu i administracji. To odwrócenie słów spowodowane zostało przyjętym przeze mnie kierunkiem badań nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. W niniejszej pracy punktem wyjścia były dla mnie bowiem normy prawa administracyjnego, a nie zachodzące w administracji publicznej zjawiska.

<sup>1467</sup> *Ibidem*.

jakie ono ustanawia lub, dla których stwarza podstawę do ustanowienia. Dało się to zauważyć, gdy oprócz materiału normatywnego badałam na potrzeby niniejszej pracy liczne wyroki sądów, głównie TK oraz sądów administracyjnych, w których wielokrotnie podkreślana była rola instytucji prawnej pomocy społecznej.

W badaniach nad sytuacją administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej daje się z łatwością zauważyć, że pomoc społeczna rozumiana w niniejszej pracy w sensie przestrzeni prawnej wyznaczającej sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń nią normowanych, stanowi tę regulację prawną, która w historii polskiego ustawodawstwa liczonego od początków zrodzenia się państwowości polskiej w 1918 r. ulegała wielu zmianom. Toteż wykorzystanie metody historycznoprawnej i prześledzenie ewolucji pomocy społecznej i opiekuńczej funkcji państwa pozwoliło na sformułowanie tezy mówiącej o tym, że wraz z ewolucją regulacji prawnej z zakresu pomocy społecznej dokonywała się również w prawie ewolucja sytuacji administracyjnoprawnej adresatów świadczeń nią regulowanych. Czynione to było jednak z różnym skutkiem dla jednostki i jej sytuacji administracyjnoprawnej.

Zważając jednak na słowa F. Longchamps, aby przy badaniu historii jakiegoś pojęcia lub jakiejś instytucji nie stać się „historykiem z amatorstwa”<sup>1468</sup>, zwróciłam w pracy uwagę jedynie na pewne aspekty, jakie w odniesieniu do sytuacji administracyjnoprawnej z uwzględnieniem powyższej metody nasuwają się bezspornie. Otóż, po pierwsze, historia regulacji pomocy społecznej w Polsce pokazuje, że ta sfera regulacji związana jest z polityką społeczną państwa. Po drugie, po okresie negacji tej instytucji, która w prawie była widoczna przed 1989 r., nastąpiło ponowne umiejscowienie świadczeń w systemie pomocy społecznej oraz stworzenie adresatowi świadczeń z zakresu pomocy społecznej prawnej możliwości ochrony przysługujących mu uprawnień. Po trzecie zaś, pomoc społeczna, a właściwie regulacja prawna z nią związana, ciągle się zmienia. Poczyniona konstatacja ma dla sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej to znaczenie, że wszelkie zmiany w prawie oraz formułowane na ich skutek przepisy przejściowe mogą wpływać na uprawnienia i obowiązki z zakresu pomocy społecznej. Niewątpliwym tego przykładem pozostaje art. 150 u.p.s. w treści obowiązującej sprzed wyroku TK z 30 października 2007 r., P 28/06<sup>1469</sup>. Toteż, „tylko wówczas, gdy formułowane w prawie zmiany będą spójne i przejrzyste i zapewnione zostanie bezkolizyjne przechodzenie ze starego stanu prawnego do nowego, w sposób zapewniający respektowanie konstytucyjnych zasad i wartości, tylko wówczas będziemy

<sup>1468</sup> F. Longchamps, *Prawo nowożytnie...*, s. 107.

<sup>1469</sup> Wyrok TK z 30 października 2007 r., P. 28/06, Dz.U. z 2007 r. Nr 209, poz. 1519.

mogli mówić o zabezpieczeniu prawnym sytuacji administracyjnoprawnej adresatów świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>1470</sup>.

Rozważając różne aspekty sytuacji administracyjnoprawnej tegoż adresata należy mieć na względzie to, że na jego sytuację administracyjnoprawną składają się zarówno uprawnienia, jak i obowiązki. I to one stanowiły jeden z ważniejszych elementów podanych badaniu w niniejszej pracy. Naturalnie w oparciu o tekst u.p.s. W badaniu nad uprawnieniami i obowiązkami adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej konieczne było określenie charakteru prawa do pomocy społecznej, które można wyprowadzić z przepisów Konstytucji, a także określenie, w jaki sposób kształtuje się sytuacja administracyjnoprawna jednostki w odniesieniu do poszczególnych świadczeń z zakresu u.p.s. Na tle obecnie obowiązującej regulacji prawnej nie możemy mówić o tym, że w stosunku do każdego świadczenia przysługuje jednostce roszczenie o jego przyznanie, a następnie udzielenie, jeśli spełnia ona kryteria przewidziane do jego przyznania. Niektóre ze świadczeń przyznawane są bowiem w ramach uznania administracyjnego. To, że niektóre ze świadczeń przyznawane są w ramach uznania administracyjnego, nie może osłabiać pozycji jednostki i przysługującego jej prawa do pomocy społecznej. Powodowane jest to raczej koniecznością, aby w niektórych sytuacjach organy administracji publicznej, poprzez możliwość skorzystania z niego, mogły w sposób elastyczny stosować normy z zakresu u.p.s. Jednak elastyczność w ich stosowaniu musi mieć określone granice. Wyznaczane są one obecnie zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą legalności działania administracji publicznej.

Z uwagi na to, że o sytuacji administracyjnoprawnej nie świadczą tylko uprawnienia jednostki, ale i obowiązki podkreślenia wymaga, że u.p.s. formułuje liczne obowiązki wynikające z mocy prawa, jak chociażby obowiązek współdziałania z organami administracji publicznej w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, jak również przewiduje możliwość nałożenia obowiązków w drodze decyzji administracyjnej, przykładem czego jest obowiązek zwrotu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej. W pomocy społecznej zdarzają się i takie sytuacje, w których jednostka sama przyjmuje na siebie określone obowiązki, np. poprzez zawarcie umowy w przedmiocie wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej czy też umowy pożyczki, w której świadczeniobiorca zobowiązuje się względem organu administracji publicznej do jej zwrotu. Materia związana z obowiązkami z zakresu pomocy społecznej o charakterze administracyjnoprawnym jest rozproszona po całej u.p.s. i, co trzeba podkreślić, od obowiązków tych należy odróżniać obowiązki o charakterze cywilnoprawnym, których adresatem może stać się jednostka w wyniku zawarcia umowy z podmiotem prywatnym o np. świadczenie usług opiekuńczych w prywatnym domu pomocy społecznej.

<sup>1470</sup> D. Cendrowicz, *Przepisy przejściowe w pomocy społecznej*, [w:] *Ubóstwo w Polsce-...*, s. 119.

W pracy analizowana była sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Kim jednak jest ów adresat świadczeń, którego sytuację prawną poddałam analizie? Interpretacja przepisów u.p.s. pozwala zauważyć, że obecnie krąg podmiotów, którym prawo do pomocy społecznej przysługuje, został zakreślony dość szeroko oraz że w ramach określonych ustawowo kategorii osób, którym prawo do pomocy społecznej przysługuje, dokonuje się dalsza dywersyfikacja na osoby starsze, małoletnie, ubezwłasnowolnione, bezdomne i pozostałe, co wymusza konieczność dopasowania niektórych ze świadczeń do profilu ich adresatów. Widoczne jest to już w przypadku świadczeń w postaci usług opiekuńczych, a tym bardziej w dostosowaniu struktury zakładów udzielających tych świadczeń do profilu osób, na których rzecz świadczą one usługi. Idąc dalej w czynionych rozważaniach, pragnę podkreślić, że w odniesieniu do niektórych grup adresatów świadczeń konieczne staje się rozważenie zmian w prawie w zakresie regulacji ich sytuacji prawnej. Tytułem przykładu można wskazać na osoby ubezwłasnowolnione.

Pewne jest, że w pomocy społecznej ze względu na starzenie się społeczeństw znaczenia nabiera problematyka osób starszych i korzystania przez tę grupę osób ze świadczeń z u.p.s. To samo dotyczy osób bezdomnych, małoletnich (gdzie zasadne jest rozważanie przyznania im w niektórych sytuacjach prawa do samodzielnego ubiegania się o świadczenia z zakresu u.p.s.). Frapująca jest również problematyka osób zmarłych w kontekście regulacji świadczenia w formie sprawienia pogrzebu. Nabiera ona zupełnie nowego znaczenia w kontekście kwestii związanych z ochroną dóbr osobistych osób zmarłych, a zasadami sprawiania przez gminę pogrzebu.

Aby móc stać się beneficjentem określonego świadczenia z u.p.s., należy spełnić określone prawem przesłanki. Dla jednostki (rodziny) to, jakie warunki prawnie określone powinna ona spełnić, by móc skutecznie ubiegać się o określone świadczenie, jest ważne. Jak jednak określić kryteria dochodowe i na jakim ustalić je poziomie, aby gwarantowały one dostęp do świadczeń, a równocześnie pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości i nie prowadziły do biernych postaw adresatów świadczeń? Jakie sytuacje powinny tworzyć ryzyka uzasadniające udzielanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej? Odpowiedzi na te pytania należy poszukiwać w przepisach u.p.s. One to zawierają regulacje odnoszące się do dochodu i kryterium dochodowego (art. 8 u.p.s.) oraz do ryzyk uzasadniających udzielanie pomocy społecznej (art. 7 u.p.s.). O ile przesłanki z art. 7 u.p.s., sformułowane jedynie przykładowo, nie budzą większych wątpliwości, o tyle już kwestia określenia sztywnych kryteriów dochodowych jest problematyczna.

W monografii została zwrócona uwaga na to, że na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej składają się również stosunki prawne, w jakie wchodzi on z rozbudowaną siatką organów administracji publicznej organizujących

pomoc społeczną, przyznających i udzielających świadczeń z jej zakresu, a także z podmiotami, które zadania z pomocy społecznej realizują na podstawie zlecenia im ich do realizacji przez organy administracji publicznej oraz z podmiotami prywatnymi, które mogą prowadzić domy pomocy społecznej oraz placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w ramach wykonywanej przez nie działalności gospodarczej. W tym kontekście znaczenia nabiera prawna możliwość ochrony przez jednostkę jej uprawnień w systemie nadzoru i kontroli nad podmiotami publicznymi i niepublicznymi działającymi w sferze pomocy społecznej, a także możliwość uruchamiania różnorodnych kontroli nad organami i innymi podmiotami w pomocy społecznej. Na uzasadnienie tego stanowiska przytoczę słowa I. Niżnik-Dobosz, że „kontrola w administracji publicznej stanowi podstawowy instrument zabezpieczenia podstawowych wartości i systemu prawa, czyli godności człowieka, dobra, piękna, zasady praworządności działania, zasady prawdy obiektywnej, sprawiedliwości, równości, także wynikającej z preambuły do Konstytucji RP konstytucyjnego stanu rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych”<sup>1471</sup>. Przytoczone zdanie oddaje sens istnienia prawnych mechanizmów kontroli w pomocy społecznej dla zabezpieczenia sytuacji administracyjnoprawnej jednostki.

Mówiąc o organizacji prawnej administracji pomocy społecznej i wynikających stąd skutkach dla pozycji prawnej adresatów świadczeń podkreślenia wymaga, że w prawnej organizacji pomocy społecznej dominuje zasada pomocniczości wyznaczająca taki sposób podziału zadań i kompetencji z zakresu pomocy społecznej między organami administracji publicznej, na skutek którego jednostka poszukuje możliwości realizacji prawa do pomocy społecznej u administracji publicznej znajdującej się jak najbliżej jej miejsca zamieszkania i mającej największe rozeznanie w sprawach trapiących zamieszkującą ją społeczność lokalną. Stąd też wynikający z u.p.s. podział zadań z zakresu pomocy społecznej polegający na tym, że świadczenia przyznawane i udzielane są w gminie i w powiecie, ocenić należy jako rozwiązanie zasługujące w pełni na aprobatę.

W monografii zwrócona została także uwaga na relację między sposobami przyznawania i/lub udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej a sytuacją administracyjnoprawną ich adresata. Analiza przepisów u.p.s. pozwala zauważyć, że większość świadczeń przyznawana jest w drodze decyzji administracyjnej, w tym część na podstawie decyzji administracyjnych uznaniowych. Jednakowoż są też i takie świadczenia, dla których podstawą ich udzielenia jest umowa lub czynność materialno-techniczna. Z tej przyczyny, że nie każda forma działania administracji publicznej określona przez prawo pozwala jednostce na uruchomienie takich samych środków ochrony jej uprawnień można powiedzieć, że nie

---

<sup>1471</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 17.

każdy prawnie określony sposób przyznawania i/lub udzielania świadczeń gwarantuje zapewnienie jednostce jednakowej ochrony prawnej. Nie oznacza to jednak, że w sytuacjach, w których organ administracji publicznej korzysta z innych form działania określonych przez prawo niż decyzja administracyjna, to jednostce nie przysługują żadne środki ochrony jej praw. Niekiedy bowiem skorzystanie z innej formy działania niż decyzja jest konieczne, jak np. przy udzielaniu interwencji kryzysowej czy schronienia.

Odnosząc się jeszcze na zakończenie do sposobów przyznawania i udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, należy zauważyć występujące w regulacji prawnej u.p.s. pewne niedoskonałości w tym zakresie, a związane chociażby z określeniem organu właściwego do udzielania pomocy społecznej dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie. W tym przypadku należałoby rozważyć zmianę przepisów prawa idącą w tym kierunku, że dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie właściwy do orzekania o przyznaniu świadczenia powinien być organ pomocy społecznej właściwy ze względu na miejsce jej zamieszkania, a nie jej opiekuna prawnego. Odnosząc się natomiast do kwestii udzielania świadczeń w formie nieoprocentowanej pożyczki oraz użyczenia wyrażam przekonanie o konieczności rozważenia zmian u.p.s. idących w kierunku zmierzającym do ustalenia, że świadczenia te byłyby przyznawane na podstawie decyzji administracyjnej, a zawarcie umowy w przedmiocie ich udzielenia stanowiłoby następstwo decyzji o ich przyznaniu. Wiązałoby się to z uporządkowaniem przepisów o charakterze proceduralnym oraz stwarzałoby jednostce możliwość skorzystania z odwołania w tych wszystkich sytuacjach, w których organ podjąłby decyzję o ich nieudzieleniu na rzecz osoby, która się o takie świadczenia ubiegała.

# Wykaz literatury

## Monografie i podręczniki oraz rozdziały w opracowaniach zbiorowych

1. Adamiak B., *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System prawa administrującego*, t. 9: *Podmioty administrujące*, B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczyła (red.), Warszawa 2010.
2. Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), Warszawa 2009.
3. Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo LXVIII, Wrocław 1980.
4. Adamiak B., *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, [w:] *Jednostka, państwo, nowy wymiar*, E. Ura (red.), Rzeszów 2004.
5. Adamiak B., *Weryfikacja decyzji i postanowień w toku instancji administracyjnych*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2013.
6. Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010.
7. Ancel M., *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, Warszawa 1979.
8. Andreasik M., *Instytucja zwolnienia od kosztów sądowych oraz pomocy prawnej udzielanej z urzędu jako postać pomocy państwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla ludzi ubogich i nieporadnych*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, E. Rutkowska-Tomaszewska, L. Klat-Wertelecka (red.), Wrocław 2014.
9. Barański R., Olejniczak A., *Fundacje i stowarzyszenia. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną*, Warszawa 2012.
10. Barcz J., *Konstytucyjne podstawy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), Warszawa 2012.
11. Bąbska B., Rymsza M., *Organizowanie społeczności lokalnej. Metodyka pracy środowiskowej*, Warszawa 2014.



12. Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
13. Bernatzik E., *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886.
14. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
15. Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932.
16. Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
17. Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego (reprint)*, Warszawa 1990.
18. Bładowski B., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013.
19. Blicharz J., *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 1996.
20. Blicharz J., *Kilka kwestii na temat ubóstwa wśród kobiet w Polsce*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014.
21. Blicharz J., *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2005.
22. Blicharz J., *Wybrane aspekty działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sferze przeciwdziałania ekskluzji społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, J. Blicharz, J. Boć (red.), Wrocław 2009.
23. Błasiak D., Walkowska W., *Raport z konferencji „W obliczu starości” zorganizowanej w ramach programu INTERREG IIC w październiku 2006 r.*, [w:] *W obliczu starości. Opis projektu i dobrych praktyk*, H. Misiewicz, D. Błasiak, S. Adamczyk, Katowice 2007.
24. Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2004.
25. Błaś A., *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
26. Błaś A., Boć J., *Przepisy przejściowe w prawie administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
27. Błaś A., Boć J., *Rodzaje źródeł prawa*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
28. Błaś A., Boć J., *Umowy publicznoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
29. Błaś A., *Działania faktyczne o charakterze materialnotechnicznym*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.

30. Błaś A., *Formy aktów administracyjnych w polskim ustawodawstwie. Definicje i przykłady*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
31. Błaś A., *Formy działań faktycznych*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
32. Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, S. Michałowski (red.), Lublin 2002.
33. Błaś A., *Inne formy działań faktycznych*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
34. Błaś A., *Pojęcie form działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
35. Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009.
36. Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002.
37. Błaś A., *Przedmowa*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2012.
38. Błaś A., *Umowy*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
39. Boć J., *Budowa prawa administracyjnego. Wyróżnienie podstawowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
40. Boć J., *Centralizacja*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
41. Boć J., *Dekoncentracja*, [w:] *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013.
42. Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
43. Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
44. Boć J., *Pojęcie organu administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, Boć J. (red.), Kolonia Limited 2010.
45. Boć J., *Pojęcie organu administrującego*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
46. Boć J., *Prawo do uzyskania pomocy społecznej i pomocy socjalnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
47. Boć J., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
48. Boć J., *Rozporządzenia*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.

49. Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
50. Boć J., *Umowa cywilnoprawna*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński (red.), Warszawa 2013.
51. Boć J., *Uprawnienie a obowiązki*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
52. Boć J., *Uwagi ogólne o zabezpieczeniu procesowym sytuacji prawnych obywatela*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
53. Boć J., *Wprowadzenie*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
54. Boć J., *Zakłady administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
55. Bogusz M., *Uprawnienie administracyjnoprawne*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009.
56. Bojanowski E., *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji administracyjnoprawnej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), Kraków 2001.
57. Bojanowski E., *Prawoustrojowe aspekty realizacji zadań przez administrację publiczną*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2015.
58. Bojanowski E., Dawidowicz W., Konarski-Mikołajewicz M., Marcinkiewicz S., Żukowski K., *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego*, [w:] *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa*, J. Wróblewski (red.), Ossolineum 1982.
59. Boratyńska K.T., *Środki przymusu*, [w:] *Postępowanie karne*, K. Boratyńska, Ł. Chojniak, W. Jasiński, Warszawa 2013.
60. Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
61. Borkowski J., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, B. Adamiak, J. Borkowski (red.), Warszawa 2013.
62. Borkowski J., *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
63. Bugajska-Sporczyk D., Dzbeńska E., Janson I., Sztekier-Łabuszewska M., *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Warszawa 2005.
64. Bühler O., *Die subjektiven öffentlichen Rechte*, Berlin 1914.
65. Bujkowska O., *Uprawnienia indywidualne oraz formy ich ochrony w sferze prawa administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, L. Baar (red.), Warszawa 1971.

66. Cendrowicz D., *Przepisy przejściowe w pomocy społecznej*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014.
67. Cendrowicz D., *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensjonariusza domu pomocy społecznej*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2017.
68. Cendrowicz D., Szalkiewicz A., *Interwencja kryzysowa jako zadanie publiczne służące umacnianiu poczucia sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), Warszawa 2015.
69. Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005.
70. Chmielnicki P., *Ustrój zakładów administracyjnych samorządu terytorialnego. Zagadnienia węzłowe*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009.
71. Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce*, Warszawa 2008.
72. *Constitutions of the world from the late 18th century to the Middle of the 19th Century. Sources of the modern rise constitutionalism. Europe: Volume 5*, H. Dippel (red.), München 2008.
73. Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
74. Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.
75. Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
76. Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
77. Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
78. Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003.
79. Dobosz P., *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrznosciowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, M. Szreniawska (red.), Lublin 2015.
80. Doliwa A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2010.
81. Dolnicki B., *Rola zakładów administracyjnych w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych obywateli*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, K. Podgórski (red.), Katowice 1985.
82. Drela M., *Podmioty prawa prywatnego i ich występowanie w obrocie*, [w:] *Zarys prawa cywilnego*, Gniewek E. (red.), Warszawa 2014.

83. Duguit L., *Transformations du droit public*, 1913. Za: R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Katowice–Bydgoszcz 2009.
84. Duniewska Z., *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
85. Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
86. Duniewska Z., *Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
87. Duniewska Z., *Zakres regulacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Materialne prawo administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
88. Duniewska Z., *Zakres, wewnętrzna systematyka i cechy prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
89. Dytko J., *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.
90. Działocha K., *O konstytucyjnym obowiązku przestrzegania prawa*, [w:] *Prawo – społeczeństwo – jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, A. Łopatka, B. Kunicka-Michalska, S. Kiewlicz (red.), Warszawa 2003.
91. Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wrocław 1999.
92. Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
93. Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982.
94. Filipek J., *Podmiotowość w prawie administracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 15–16 listopada 2005.
95. Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. II, Kraków 2001.
96. Filipek J., *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003.
97. Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
98. Filipek J., *Założenia strukturalne procesu administracyjnego*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, J. Bar (red.), Wrocław 1971.

99. Fleszer D., *Świadczenia pomocy społecznej jako forma zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), Toruń 2014.
100. Forsthoff E., *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Seria „Königsberger rechtswissenschaftliche Forschungen”, Stuttgart–Berlin 1938.
101. Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Band I. *Allgemeiner Teil*, München 1973.
102. Forsthoff E., *Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft*, „Deutsches Recht” 1935.
103. Frieske K.W., *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), Wrocław 2003.
104. Fundowicz S., *Zakłady administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), Bydgoszcz–Lublin 2002.
105. Gapska E., *Czynności decyzyjne sądów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010.
106. Gąsiorek M., *Rodziny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawie pomocy społecznej*, Wrocław 2011.
107. Geisen T., *Państwo socjalne w okresie modernizmu. O powstaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia–rozwój–perspektywy*, K. Katrin, G. Thomas (red.), Toruń 2008.
108. Gięda M., *Prekarność a ubóstwo*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka., E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014.
109. Górski M., *Nakaz i zakaz jako obowiązki administracyjnoprawne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, A. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
110. Grabusińska Z., *Domy pomocy społecznej w Polsce*, Warszawa 2013.
111. Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
112. Habuda A., *Prywatyzacja usług komunalnych*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Kolonia Limited 2002.
113. Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Wstęp*, [w:] *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych*, R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, Warszawa 2013.
114. Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2009.
115. Hengstenberg H.E., *Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzip*, [w:] *Das Subsidiaritätsprinzip*, A.F. Utz (red.), Heidelberg 1953.
116. Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.



117. Hołub-Śniadach O., *Nowy status obywatela jako przejaw aktualnych tendencji w swobodzie przepływu osób*, [w:] *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, S. Biernat, S. Dudzik (red.), Warszawa 2009.
118. Hrynkiewicz J., *Los starca zależy od kontekstu społecznego – wprowadzenie*, [w:] *O sytuacji ludzi starszych*, J. Hrynkiewicz (red.), Warszawa 2012.
119. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
120. Jabłoński M., *Obywatelstwo RP i obywatelstwo UE na płaszczyźnie realizacji podstawowych obowiązków jednostki*, [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw jednostki*, A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), Wrocław 2013.
121. Jagielski J., *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 2012.
122. Jagielski J., *Obywatelstwo Unii Europejskiej oraz europejskie standardy w zakresie obywatelstwa a kierunki rozwoju polskiego prawa o obywatelstwie*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000.
123. Jagielski J., *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelskie polskim*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009.
124. Jagielski J., Cherka M., Gołaszewski P., Pudzianowska D., *Materialne prawo administracyjne jako przedmiot badań*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Wrocław 2009.
125. Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002.
126. Jaroszyński M., *Kontrola administracji państwowej*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), Warszawa 1956.
127. Jaworska-Dębska B., *Prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
128. Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2007.
129. Jendrośka J., *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego Kraków 2001.
130. Jędrzejewski S., *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Toruń 1973.
131. von Justi Johan H.G., *Staatswirtschaft (1755)*. Za: A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013.
132. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Zakamycze 2001.
133. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006.



134. Kaczyński L., *Ewolucja świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej dla osób pozbawionych środków utrzymania*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy*, T. Zieliński, B. von Maydell, Warszawa 1999.
135. Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
136. Kamiński T., *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2012.
137. Kania M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
138. Karpiuk M., *Nadzór i kontrola w zakresie realizacji zadań wynikających z pomocy społecznej*, [w:] *Nadzór i kontrola w zakresie wykonywania administracji publicznej*, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), Warszawa 2010.
139. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
140. Kaźmierczak T., Łuczyńska M., *Wprowadzenie do pomocy społecznej. Wybrane zagadnienia*, Katowice 1998.
141. Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012.
142. Kielkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
143. Kierek M., Sand K., Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna i szczegółowa*, Rzeszów 1973.
144. Kijowski D., *Uprawnienia administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Materialne prawo administracyjne*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
145. Kisielowska M., *Pewność sytuacji prawnej jednostki a trwałość ostatecznej decyzji administracyjnej*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2012.
146. Kledzik P., *Obrona praw podmiotowych jako podstawa udziału organizacji pozarządowej w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym i sądownoadministracyjnym*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Szczecin 2006.
147. Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933.
148. Kłapęć J., *Rada Główna Opiekuńcza w dystrykcie lubelskim w latach 1940–1944*, Lublin 2011.
149. Kłosowska-Lasek K., *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009.
150. Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014.

151. Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, K. Podgórski (red.), Katowice 1985.
152. Knosala E., *Zarys nauki administracji. Seria akademicka*, Kraków 2005.
153. Knosala E., Zacharko L., Stasikowski R., *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
154. Knysiak-Molczyk H., *Umowa cywilnoprawna jako forma działania administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
155. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998.
156. Korczak J., Cendrowicz D., *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2012.
157. Korczak J., *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty – z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, A. Błaś, J. Boć (red.), Wrocław 2014.
158. Korczak J., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, J. Blicharz (red.), Wrocław 2012.
159. Korczak J., *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, J. Boć (red.), Wrocław 2007.
160. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1969.
161. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1982.
162. Kowalczyk B., Mikowski R., *Administracyjnoprawna sytuacja cudzoziemca w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
163. Kropidłowski Z., *Urzędy i urzędnicy powołani do opieki nad osobami ubogimi w Gdańsku od XVI do XVIII w.*, [w:] *Nędza i niedostatek na ziemiach polskich od średniowiecza po wiek XX*, J. Sztetyła (red.), Warszawa 1992.
164. Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
165. Kuta T., *O nowych tendencjach rozwojowych w nauce prawa administracyjnego słów kilka*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik (red.), Kraków 2001.

166. Kuta T., *Pojęcie form działań niewładczych w administracji: na przykładzie rolnictwa*, Wrocław 1963.
167. Kuta T., *Prawo administracyjne w sferze administracji usług*, [w:] *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, T. Kuta (red.), Wrocław 1985.
168. Kuta T., *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, T. Rabska (red.), t. 4, Ossolineum 1980.
169. Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
170. Langrod J.S., *Praca i ubezpieczenie społeczne*, [w:] *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, Sz. Wachholz, Kraków–Warszawa 1939.
171. Laubadère A., *Traité élémentaire de droit administratif*, t. I, Paris 1963.
172. Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003.
173. Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001.
174. Lewandowicz-Machnikowska M., *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013.
175. Lewandowski T., *Rozpatrywanie skarg przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Procedura administracyjna w jednostkach pomocy społecznej*, M. Behnke, P. Brzozowski, D. Dorska-Havaris, J. Kolan, T. Lewandowski, A. Lipiński, B. Mazurkiewicz, K. Miklaszewska, Warszawa 2015.
176. Lewicki M., *Obywatelstwo polskie*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016.
177. Lipowicz I., *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006*, Kraków 2006.
178. Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnoniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, K. Podgórski (red.), Katowice 1986.
179. Lisowski A., *Potrzeby społeczne i ich diagnozowanie*, [w:] *Polityka społeczna*, A. Kurzynowski (red.), Warszawa 2002.
180. Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968.
181. Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
182. Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994.
183. Łabno A., *Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002.

184. Machnikowski P., *Stosowanie prawa cywilnego*, [w:] *Zarys prawa cywilnego*, P. Machnikowski, E. Gniewek (red.), Warszawa 2014.
185. Maciejko W., *Decyzje w sprawach świadczeń z pomocy społecznej. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2011.
186. Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
187. Malujda E., *Aspekty organizacyjno-prawne zlecenia zadań publicznych na przykładzie domów pomocy społecznej*, [w:] *Formy i uwarunkowania współpracy we współczesnej gospodarce*, F. Sitkiewicz, S. Lachiewicz (red.), Łódź 2012.
188. Mansell J., Knapp M., Beadle-Brown J., Beecham J., *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study*. Volume 2: Main Report. Canterbury: Tizard Centre, University of Kent 2007.
189. Markiewicz K., *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013.
190. Matwiejuk J., *Pomoc społeczna realizowana przez Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny*, [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, A. Mezglewski (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2007.
191. Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2006. Za: R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Katowice–Bydgoszcz 2009.
192. Mazurkiewicz J., *Non omnis moriar: ochrona dóbr osobistych zmarłego w prawie polskim*, Wrocław 2010.
193. Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997.
194. Mędrzycki R., *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności*, Warszawa 2017.
195. Michalska-Badziak R., *Godność człowieka w prawie pomocy społecznej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009.
196. Michalska-Badziak R., *Inne podmioty administrujące – agencje, instytucje, przedsiębiorstwa, spółki prawa publicznego, fundacje, organizacje społeczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
197. Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
198. Michalska-Badziak R., *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, M. Stahl (red.), Warszawa 2014.
199. Michalska-Badziak R., *Zasada zaufania obywateli do działań organów pomocy społecznej*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), Warszawa 2015.

200. Miemiec M., *Nadzór nad działalnością gminną, działalnością powiatu oraz działalnością samorządu województwa*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
201. Miemiec M., *Powiat*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010.
202. Miemiec M., *Prawo pomocy społecznej*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, M. Miemiec (red.), Wrocław 2013.
203. Millon-Delson Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 2005.
204. Miruć A., *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, J. Sługocki (red.), Bydgoszcz 2009.
205. Miruć A., *Pomoc społeczna*, [w:] *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, E. Smoktunowicz (red.), Białystok 2003.
206. Miruć A., *Prawo do pomocy społecznej – publiczne prawo podmiotowe, czy tzw. specjalne prawo proszenia*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, J. Sługocki (red.), Wrocław 2014.
207. Miruć A., *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławski (red.), Warszawa 2010.
208. Miruć A., *Wielość dysfunkcji pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014.
209. Miruć A., *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012.
210. Miruć A., *Prawo do pomocy społecznej – publiczne prawo podmiotowe czy tzw. specjalne prawo proszenia?*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, J. Sługocki (red.), Wrocław 2014.
211. Miruć A., *Zasady ogólne kpa w procedurze przyznawania pomocy społecznej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie uchwalenia K.P.A.*, J. Niczyporuk (red.), Lublin 2010.
212. Miruć A., Maćkowiak J., *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003.
213. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012.
214. Możdżeń-Marcinkowski M., *Wstęp do nauki prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2012.
215. Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 2010.
216. Niewiadomski Z., *Działy prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2007.

217. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
218. Nitecki S., *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2012.
219. Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
220. Nitecki S., *Rodzaje świadczeń przysługujących osobom starszym w systemie pomocy społecznej*, [w:] *Prawne aspekty starości*, A. Wilk, M. Gołowkin-Hudała (red.), Warszawa 2014.
221. Niżnik-Dobosz I., *Istota i znaczenie stosunków niewładczych w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Administracja niewładcza*, A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek (red.), Rzeszów 2014.
222. Niżnik-Dobosz I., *Pewność sytuacji prawnej jednostki w ustrojowym prawie administracyjnym*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2012.
223. Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015.
224. Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 1985.
225. Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013.
226. Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
227. Olszewski H., *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, [w:] *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28–29 VI 1971 r.*, A. Łopatka (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
228. Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
229. Oniszczuk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
230. Opalek K., *Prawo podmiotowe. Studium z teorii prawa*, Warszawa 1957.
231. Orłowski S., Chmielowski K., *Niemieckie i pruskie przepisy o wspieraniu ubogich z dodatkami wydanych dotąd, a obowiązujących przepisów polskich*, Warszawa–Poznań 1923. Za: M. Brenk, *Minęło 90 lat od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1.
232. Ozga E., *Pomoc drugiemu człowiekowi – od pomocy wzajemnej do dobroczynności*. Za: [www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.4.8.\\_ozga.pdf](http://www.konferencja.21.edu.pl/uploads/6/3/9/9/6399009/1.4.8._ozga.pdf), (dostęp: 21.08.2015 r.).
233. Pakuła A., *Prawno-organizacyjne formy realizacji świadczeń w państwie prawa na przykładzie ochrony zdrowia (na tle przekształceń zakresu zadań i roli administracji publicznej)*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa Olszanica 23–26 maja 2004*, E. Ura (red.), Rzeszów 2004.



234. Papierkowska A., *Przemoc wobec osób starszych ze szczególnym uwzględnieniem przemocy w rodzinie*, [w:] *Prawne aspekty starości*, A. Wilk, M. Gołowkin-Hudała (red.), Warszawa 2014.
235. Pieprzny J., *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007.
236. Pieprzny S., *Udział jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych w Polsce. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005*, E. Ura (red.), Rzeszów 2005.
237. Pierzchała E., *Standardy funkcjonowania administracyjnych środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej*, [w:] *Ubóstwo w Polsce*, J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), Wrocław 2014.
238. Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.
239. Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2010.
240. Pietrzykowski J. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Warszawa 2015.
241. Pięta J., *Pedagogika czasu wolnego*, Warszawa 2014.
242. Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
243. Podgórska-Klawe Z., *Szpitala warszawskie 1388–1945*, Warszawa 1975.
244. Pogonowski P., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005.
245. Poloczek E., *Zasada indywidualizacji świadczeń pomocy społecznej. Z problematyki prawa pracy i pracy socjalnej*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 8, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, nr 853, Katowice 1987.
246. Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998.
247. Porowski M., *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, [w:] *Pedagogika społeczna: człowiek w zmieniającym się świecie*, T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), Warszawa 1995.
248. Posłuszny J., *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, [w:] *Institucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2003.
249. Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
250. Przybysz P., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2011.
251. Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.



252. Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa. Podstawowe pojęcia nauk o władzy, państwie i prawie w perspektywie Unii Europejskiej*, Toruń 1998.
253. Rudkowska-Ząbczyk E., *Przedmiot postępowania cywilnego*, [w:] *Postępowanie cywilne*, E. Marszałkowska-Krześ (red.), Warszawa 2011.
254. Rudkowska-Ząbczyk E., *Środki weryfikacyjne w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Postępowanie cywilne*, E. Marszałkowska-Krześ (red.), Warszawa 2011.
255. Rutkowska E., *Ochrona konsumenta przed niedozwolonymi klauzulami umownymi w umowach o świadczenie usług użyteczności publicznej przez gminy*, [w:] *Umowy w administracji publicznej*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Kolonia Limited 2008.
256. Rybicki M., *Badania prawnoporównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, [w:] *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28–29 VI 1971 r.*, A. Łopatka (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973.
257. Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon politologii społecznej*, Warszawa 2002.
258. Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2012.
259. Sandler I., *Zasady opieki społecznej*, Warszawa 1935.
260. Siedlecki W., *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957.
261. Siedlecki Z., Świeboda W., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2004.
262. Sierpowska I., *Bezpieczeństwo socjalne – jako kategoria dobra publicznego – na przykładzie dobra publicznego*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, M. Woźniak (red.), Warszawa 2013.
263. Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
264. Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Meritum*, Warszawa 2016.
265. Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Wprowadzenie*, Warszawa 2011.
266. Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.
267. Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002.
268. Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
269. Smoktunowicz E., *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, T. Rabska (red.), Ossolineum 1980.
270. Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014.
271. Stadniczeńko L., *Współdziałanie oraz wzajemne wspieranie się samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.), Opole 2002.
272. Stahl M., *Czynności materialno-techniczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.

273. Stahl M., *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
274. Stahl M., *Od obywatela do człowieka. Kilka refleksji w kwestii przemian w relacjach między jednostką a władzą publiczną*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009.
275. Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *podmioty administrujące*, t. 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
276. Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Starościak (red.), Warszawa 1966.
277. Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, T. Rabska, J. Łętowski (red.), Ossolineum 1978.
278. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
279. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
280. Starościak J., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, T. Rabska, J. Łętowski (red.), t. 3, Ossolineum 1978.
281. Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Katowice–Bydgoszcz 2009.
282. Stefańska E., *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Umowy w administracji publicznej*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Wrocław 2008.
283. Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
284. Szadok-Bratuń A., *Administracja publiczna prowadzona przez Kościół Katolicki*, [w:] *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2013.
285. Szpor G., *Korzystanie z dóbr publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Część materialna*, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor (red.), Warszawa 2004.
286. Szpor G., *Ubezpieczenia w systemie zabezpieczenia społecznego*, [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, G. Szpor (red.), Warszawa 2013.
287. Szreniawski P., *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Lublin 2014.
288. Szreniawski J., *Pomoc i opieka społeczna i ich formy*, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, K. Sand (red.), Warszawa 1979.
289. Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Wrocław 1987.
290. Szubiakowski M., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2011.

291. Szurgacz H., *Prawo socjalne w latach 1989–1999. Kilka uwag o kierunkach rozwoju*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa prof. Tadeusza Zielińskiego*, M. Matey-Tyrowicz, L. Nowacki, B. Wagner (red.), Wrocław 2002.
292. Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
293. Szurgacz H., *Zagadnienia przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, H. Szurgacz (red.), Wrocław 2005.
294. Szurgacz H., *Regulacje prawnomiędzynarodowe w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, B. von Maydell, T. Zieliński (red.), Warszawa 1999.
295. Tokarczyk A., *Komparatystyka prawnicza*, Kraków 2004.
296. Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003.
297. Uliasz B., *Prawne formy współdziałania państwa i Kościoła katolickiego w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Funkcje publiczne związków wyznaniowych*, A. Mezglewski (red.), Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2007.
298. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
299. Wierzbowski M., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2011.
300. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2013.
301. Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007.
302. Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997.
303. Woś T., *Formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2013.
304. Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
305. Wronkowska S., *Obowiązek i inne podstawowe modalności prawne*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Warszawa 1992.
306. Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003.
307. Wyporska-Frankiewicz J., *Umowa jako źródło prawa administracyjnego na przykładzie regulacji odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzynska (red.), Warszawa 2014.
308. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

309. Zacharko L., Nitecki S., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, S. Nitecki (red.), Bielsko-Biała 2005.
310. Zacher H.F., *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, B. von Maydell, T. Zieliński (red.), Warszawa 1999.
311. Zagrobelny K., *Umowy jako źródło zobowiązań*, [w:] *Zarys prawa cywilnego*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Wrocław 2014.
312. Zakrzewski W., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin 1998.
313. Zamorska K., *Przemiany w polskiej polityce społecznej*, [w:] *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), Wrocław 2002.
314. Zieliński A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
315. Zieliński A., *Pewność prawa*, [w:] *Jakość prawa*, H. Kołakowska-Przełomiec (red.), Warszawa 1996.
316. Zieliński A., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny wraz z wzorami pism procesowych*, Warszawa 2013.
317. Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
318. Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983.
319. Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1973.
320. Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977.
321. Ziemiński K., *Podstawy problematyki*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013.
322. Ziemiński K., *Podstawy problematyki*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013.
323. Ziemiński K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
324. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
325. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
326. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
327. Zimmermann M., *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), Warszawa 1956.

328. Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. I, Poznań 1949.
329. Zimmermann M., *Pomoc społeczna*, [w:] *Prawo administracyjne*, t. 4, M. Jaroszyński (red.), Warszawa 1953.

## Komentarze

1. Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014.
2. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
3. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
4. Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC 2002.
5. Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
6. Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
7. Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, Warszawa 2010.
8. Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2013.
9. Gonera K., *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008.
10. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
11. Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia: komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 2004.
12. Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.
13. Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000.
14. Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013.
15. Martysz C., Nitecki S., Szpor G., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001.
16. Martysz C., Nitecki S., Szpor G., *Praktyczny komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Poznań 1993.
17. Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013.
18. Sierpowska I., *Pomoc społeczna*, Warszawa 2014.

19. Spurek S., *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012.
20. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
21. Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.

## Studia i artykuły

1. Adamiak B., *Postępowanie w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
2. Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, z. 2.
3. Bandarzewski K., *Uczestnictwo organizacji pozarządowych w realizacji i wykonywaniu zadań pomocy społecznej (wybrane zagadnienia)*, „Casus” 2003, nr 1.
4. Baran P., *Niemiecki model polityki społecznej na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6.
5. Barankiewicz T., *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2010, nr 1.
6. Biernat S., Zimmermann J., *Problem stabilizacji nieostatecznych decyzji administracyjnych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1974, t. VII.
7. Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.
8. Bigo T., Longchamps F., *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1967, nr 7.
9. Blicharz J., *Ewolucja współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. XVII.
10. Błaś A., *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria: Prawo XL, Wrocław 1973.
11. Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985.
12. Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” II, Wrocław 1972.
13. Cendrowicz D., *Obywatel a ustrojowe prawo administracyjne*, „Acta Erasmiana”, t. 3, Prace Prawnicze, M. Sadowski, P. Szymianiec (red.), Wrocław 2012.
14. Chelmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Przegląd Prawa i Administracji” II, Wrocław 1972.



15. Dobkowski J., *Europejskie systemy pomocy społecznej (wybrane zagadnienia z zakresu komparatystyki administracyjnej)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.
16. Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2.
17. Frankiewicz E., Wyporska J., *Prawo osób pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych do świadczeń pomocy społecznej*, „Casus” 2003, nr 27.
18. Gnys A., *Spółka to nie organizacja pozarządowa*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 12.
19. Golinowska S., *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego. Wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7.
20. Gubrynowicz A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej” 2009, nr 9.
21. Gurdek M., *Dekoncentracja uprawnień orzeczniczych wójta, starosty i marszałka województwa*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2007, nr 4.
22. Jachowicz A., *Zarządzanie systemem pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.
23. Jendrośka J., *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XII, Wrocław 1964.
24. Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo CXLIII, Wrocław 1985.
25. Jędrzejewski S., *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 7.
26. Jończyk J., *O nowy ład socjalny*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 1.
27. Kanios A., *Partnerstwo społeczne szansą na zbudowanie nowej formy współpracy międzysektorowej – rzeczywistość czy utopia?*, „Praca Socjalna” 2011, nr 1.
28. Kaźmierczak-Jachowicz A., *Zastosowanie umowy użyczenia w prawie publicznym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 725.
29. Kędzierska K., *Miejsce zamieszkania i przebywanie w ustawie o pomocy społecznej*, „Casus” 2011, nr 2.
30. Kłosowska-Lasek K., *Czynności faktyczne zintegrowane na tle przekształceń tradycyjnych form działania administracji publicznej*, „Administracja publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” 2012, nr 1.
31. Kolasiński K., *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 5.
32. Kopyra J., *Spółki kapitałowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku jako organizacje pozarządowe – status, działalność oraz treść umowy spółki*, „Rejent” 2006, nr 6.
33. Korczak J., *Wymogi stawiane uchwałom organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2001, nr 3, poz. 25.

34. Kotulski M., *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Casus” 2004, nr 34.
35. Kotulski M., *Zmiana lub uchylene decyzji z zakresu pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.
36. Krzeczowski K., *Uwagi nad drogami opieki społecznej*, Odbitka zeszytu 1–2 z 1936 r. kwartalnika „Samorząd Terytorialny”, Warszawa 1936.
37. Kulesza E., *Rozstrzyganie spraw z zakresu pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1983, nr 14.
38. Kumela-Romańska M., *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
39. Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XII, Wrocław 1964.
40. Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo II, Wrocław 1972.
41. Kuta T., *Zagadnienia prawne niewładczych działań administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo VIII, Wrocław 1961.
42. Lipowicz E., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
43. Lisowski A., *Obliczanie dochodu w pomocy społecznej*, „Doradca w Pomocy Społecznej”, kwiecień 2015, nr 23.
44. Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XII, Wrocław 1964.
45. Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo V, Wrocław 1962.
46. Longchamps F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo V, Wrocław 1969.
47. Longchamps F., *Prawo nowożytne i nowoczesne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo VIII, Wrocław 1961.
48. Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
49. Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo VII, Wrocław 1960.
50. Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6.
51. Longchamps F., *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo XXXII, Wrocław 1970.

52. Michalska-Badziak R., *Bezdomność jako przesłanka do udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 34.
53. Mincer M., *Pomoc społeczna jako instytucja prawna*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1.
54. Miruć A., *Konstytucyjne podstawy prawa do pomocy społecznej w Polsce*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2010, nr 1.
55. Miruć A., *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2006, nr 4.
56. Miruć A., *Pomoc społeczna w Polsce powojennej – do wejścia w życie ustawy z 29 listopada 1990 r.*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2009, nr 2.
57. Miruć A., *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2008, nr 3.
58. Moraczewska B., *Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie się do ludzi*, „Studia Gdańskie. Wizja i rzeczywistość” 2013, t. 10.
59. Możdżeń-Marcinkowski M., *Sytuacja administracyjnoprawna – problemy teoretyczne*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2009, nr 3.
60. Nitecki S., *Postępowanie w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 33.
61. Nitecki S., *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, t. 12.
62. Ofiarska M., *Zasady zlecania organizacjom pozarządowym wykonywania zadań gminy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2012, vol. 46.
63. Płonka-Bielenin K., *Zakres pojęcia „interes publiczny” a organizacje pożytku publicznego*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2007, nr 4.
64. Płonka-Bielenin P., *Charakter prawny podmiotowości organizacji „non-profit”*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2010, nr 4.
65. Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2005, nr 1.
66. Przybysz P., *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
67. Przymeński A., *System pomocy społecznej dla bezdomnych w Polsce*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 5–6.
68. Radlińska H., *Zagadnienie opieki społecznej*, „Służba Społeczna” 1946, z. 1.
69. Raszewska-Skałeczka R., *Legalność źródeł prawa zakładowego – statutu i regulaminu w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2006, nr 74.
70. Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego w polskim prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, z. 67.
71. Romer T., *Pomoc społeczna po ostatnich zmianach*, „Prawo Pracy” 2002, nr 4.

72. Romer T., *Zasady organizowania pomocy społecznej*, „Prawo Pracy” 2002, nr 9.
73. Romer T., *Zasady udzielania świadczeń z pomocy społecznej*, „Prawo Pracy” 2002, nr 5.
74. Rybka I., *Budowanie subsydiarnych relacji pomiędzy podmiotami polityki i pomocy społecznej a rozwój środowiskowej pracy socjalnej*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia Dyskusyjne” 2014, nr 25.
75. Sierpowska I., *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, t. 2: *Państwo – koncepcje i zadania*, Wrocław 2008.
76. Sierpowska I., *Zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2009, nr 5.
77. Skoczylas A., Swora M., *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2006, nr 3.
78. Skoczyńska-Prokopowicz B., *Dom pomocy społecznej „Leśniówka” w Turzy, jako wzorcowa placówka realizująca założenia polityki społecznej wobec osób starszych*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2015, nr 4.
79. Sobczyk P., *Dobro wspólne jako cel współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi*, „Kościół i Prawo” 2015, nr 1.
80. Starościak J., *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 3.
81. Starościak J., *Odpowiedź na ankietę CPH na temat miejsca dyscyplin historycznoprawnych wśród nauk historycznych i prawnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. XXI, z. 2.
82. Stopka K., *Pomoc dla powodzian*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 5.
83. Stopka K., *Uwagi na temat zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej*, „Casus” 2009, nr 51.
84. Supernat J., *Dobra publiczne i prawo administracyjne w dobie globalizacji*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2011, nr 4.
85. Szurgacz H., *Opieka społeczna, czy pomoc społeczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, seria Prawo CLXXXVI, Wrocław 1990.
86. Szurgacz H., *Uwagi o ewolucji pomocy społecznej*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 1987, nr 2.
87. Świącicka P., *Uwagi o metodzie badań historycznoprawnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, z. 1.
88. Wasilewski A., *Uptyw czasu jako zdarzenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 1.
89. Węgrzyn-Skarbek M., *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka” 2007, nr 3.

90. Wieczorek M., *Prawo do pomocy społecznej*, „ABC Administracji”, t. 2, S. Fundowicz, P. Śwital, M. Wieczorek (red.), Radom 2013.
91. Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2.
92. Właźlak K., *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.
93. Wrona K., *Zasada subsydiarności w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Casus” 2004, nr 4.
94. Wróblewski J., *Odpowiedź na ankietę CPH na temat miejsca dyscyplin historycznych wśród nauk historycznych i prawnych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. XXI, z. 2.
95. Zaborniak P., *Podstawy prawne działalności gospodarczej w pomocy społecznej*, „Służba Pracownicza” 2008, nr 3.
96. Zacharko L., *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10.
97. Zieleniecki M., *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, J. Zajadło (red.).
98. Żukiewicz A., *Prawo socjalne w systemie prawa stanowionego – przykład Polski*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 2.

## Glosy

1. Skrzydło-Niżnik I., *Glosa do uchwały składu 7 sędziów NSA z 12 XII 2005 r. (sygn. akt II OPS 4/05)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2.

# Wykaz aktów prawnych

## Prawo Unii Europejskiej

1. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326/15 z 26 października 2012 r.).
2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r., s. 1 ze sprost.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 223/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Osobom Najbardziej Potrzebującym (Dz.Urz. UE L 72/1 z 12 marca 2014 r.).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 883/2004 w sprawie systemów koordynacji zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 284 z 30 kwietnia 2009 r., s. 1–42).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie systemów koordynacji zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1–123; polskie wydanie specjalne: rozdz. 5, t. 1, s. 72–116).
6. Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotycząca statutu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.Urz. L 16 z 23 stycznia 2004 r., s. 44–53).
7. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 940/2011/UE z 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (2012) (Dz.Urz. UE L 246/5 z 23 września 2011 r.).
8. Decyzja ramowa Rady z 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz.Urz. WE L 203 z 1 sierpnia 2002 r., s. 1; Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, s. 52).
9. Zalecenie Komisji Unii Europejskiej z 3 listopada 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowane jako dokument nr C(2008) 5737) (2008/867/WE).
10. Zalecenie Rady z 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej (92/442/EWG) (Dz.Urz. UE L 245 z 26 sierpnia 1992 r., P. 0049– 0052).
11. Zalecenie Rady z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (92/441/EWG) (Dz.Urz. UE L 245 z 26 sierpnia 1992 r., P.0046– 0048).



## Prawo międzynarodowe

1. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku w 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
3. Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).
4. Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775).
5. Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).
6. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Organizację Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1948 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
7. Zalecenie nr 67 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 12 maja 1944 r. dotyczące zabezpieczenia dochodu.

## Konstytucja i ustawy

1. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z 7 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).
3. Ustawa z 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2174).
4. Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.).
5. Ustawa z 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705).
6. Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1634).
7. Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1310).
8. Ustawa z 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności (Dz.U. z 2015 r., poz. 1337).
9. Ustawa z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 995).
10. Ustawa z 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 693 ze zm.).

11. Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1990 ze zm.).
12. Ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 85, poz. 1092 ze zm.).
13. Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 697).
14. Ustawa z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 657).
15. Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 176 ze zm.).
16. Ustawa z 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. Nr 219, poz. 1706).
17. Ustawa z 31 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753 ze zm.).
18. Ustawa z 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).
19. Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.).
20. Ustawa z 31 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753 ze zm.).
21. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.).
22. Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.).
23. Ustawa z 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 70, poz. 416).
24. Ustawa z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 489 ze zm.).
25. Ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2017 r. poz. 900).
26. Ustawa z 13 czerwca 2006 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1828).
27. Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.).
28. Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 783).
29. Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1390).
30. Ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 623 ze zm.).

31. Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.).
32. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1065).
33. Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1836 ze zm.).
34. Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.).
35. Ustawa z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 982 ze zm.).
36. Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.).
37. Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).
38. Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.).
39. Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 180).
40. Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw mieszkaniowych, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.).
41. Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1578 ze zm.).
42. Ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1392 ze zm.).
43. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.).
44. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 824 ze zm.).
45. Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2180 ze zm.).
46. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 777 ze zm.).
47. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).
48. Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.).
49. Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.).
50. Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798).
51. Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 14).

52. Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 13).
53. Ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1798).
54. Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 827).
55. Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 100, poz. 459).
56. Ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adventystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1889).
57. Ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 480 ze zm.).
58. Ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 97, poz. 482 ze zm.).
59. Ustawa z 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1712).
60. Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 882).
61. Ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 43).
62. Ustawa z 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 43).
63. Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.).
64. Ustawa z 4 lipca 1992 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1726).
65. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2032 ze zm.).
66. Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.).
67. Ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1169 ze zm.).
68. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
69. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 210 ze zm.).
70. Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 958).
71. Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 40).

72. Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 487).
73. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.).
74. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
75. Ustawa z 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianie właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zapatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. Nr 20, poz. 119).
76. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 30).
77. Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2126 ze zm.).
78. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 30).
79. Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 241 ze zm.).
80. Ustawa z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 240 ze zm.).
81. Konkordat między Stolicą Apostolską a RP podpisany w Warszawie 28 lipca 1993 r. (Dz.U. Nr 51, poz. 318).
82. Konwencja o opiece społecznej pomiędzy Polską a Finlandią podpisana w Helsinkach w 19 grudnia 1931 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 6, poz. 5).
83. Konwencja z 14 października 1920 r. dotycząca pomocy i opieki społecznej, podpisana pomiędzy Polską a Francją w Warszawie (Dz.U. z 1923 r. Nr 48, poz. 329).
84. Ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm.).
85. RGB1. 1862/18. Gesetz vom 5. März 1862, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet würden; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaisertum Österreich, Jahrgang 1862. Za: M. Brenk, *Minęło 90 lat od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1.
86. RGB1. 1863/105. Gesetz vom 3. Dezember 1863, betreffend die Regelung der Heimat Verhältnisse; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaisertum Österreich, Jahrgang 1863. Za: M. Brenk, *Minęło 90 lat od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1.
87. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. Za: *Tekst Ustawy Rządowej za: Konstytucja 3 maja 1791 r. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*. Opracował J. Kowecki, Warszawa 1981.

## Rozporządzenia

1. Rozporządzenie MRPiPS z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni (Dz.U. z 2017 r., poz. 953).
2. Rozporządzenie MRPiPS z 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1406).
3. Rozporządzenie MRPiPS z 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. z 2016 r., poz. 1300).
4. Rozporządzenie RM z 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1058).
5. Rozporządzenie MPiPS z 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U. z 2015 r., poz. 515).
6. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1544).
7. Rozporządzenie MPiPS z 14 stycznia 2014 r. w sprawie zajęć rehabilitacji społecznej w domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi (Dz.U. z 2014 r., poz. 250).
8. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11 października 2012 r. w sprawie sprawowania kontroli przyjęcia i przebywania osób z zaburzeniami psychicznymi w szpitalach psychiatrycznych i domach pomocy społecznej oraz sposobu jej dokumentowania (Dz.U. z 2012 r., poz. 1147).
9. Rozporządzenie MPiPS z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 964).
10. Rozporządzenie MPiPS z 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. z 2012 r., poz. 954).
11. Rozporządzenie MPiPS z 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy (Dz.U. z 2012 r., poz. 719).
12. Rozporządzenie MPiPS z 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz.U. z 2012 r., poz. 305).
13. Rozporządzenie RM z 26 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2011 r. huraganu, deszczu nawalnego lub przymrozków wiosennych (Dz.U. Nr 167 poz. 996).
14. Rozporządzenie MPiPS z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. Nr 218, poz. 1439).



15. Rozporządzenie MPiPS z 12 września 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz.U. Nr 238, poz. 1586).
16. Rozporządzenie RM z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. Nr 251, poz. 1885).
17. Rozporządzenie MPS z 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej (Dz.U. Nr 211, poz. 1762).
18. Rozporządzenie MPS z 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. Nr 189, poz. 1598).
19. Rozporządzenie MPS z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie w ramach działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz.U. Nr 86, poz. 740).
20. Rozporządzenie MPS z 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz.U. Nr 86, poz. 739).
21. Rozporządzenie MPS z 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz.U. Nr 61, poz. 543).
22. Rozporządzenie MPS z 17 grudnia 2004 r. w sprawie Rady Pomocy Społecznej (Dz.U. Nr 285, poz. 2859).
23. Rozporządzenia RM z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).
24. Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. Nr 44, poz. 277 ze zm.).
25. Rozporządzenie o stowarzyszeniach w Generalnym Gubernatorstwie z 23 lipca 1940 r., Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die Besetzten Polnischen Gebiete. Teil I, Nr 48 (1 August 1940).
26. Rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z 12 września 1938 r. o rozciągnięciu mocy art. 4 ustawy z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej oraz o zniesieniu związków wspierania ubogich na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego (Dz.U. Nr 74, poz. 523, 524 i 525).
27. Rozporządzenia Prezydenta RP z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. Nr 38, poz. 363 ze zm.).
28. Rozporządzenie Prezydenta RP z 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i o komisjach opieki społecznej (Dz. U. Nr 29, poz. 267).
29. Rozporządzenie Prezydenta RP z 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa (Dz.U. Nr 92, poz. 823).

30. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra Spraw Wewnętrznych z 30 lipca 1924 r. w sprawie stowarzyszeń o celach opieki społecznej (Dz.U. Nr 70 poz. 682).

## **Akty prawa miejscowego**

1. Uchwała Nr LX/1840/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 27 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad sprawiania pogrzebów oraz zwrotu kosztów pogrzebów, realizowanych przez m.st. Warszawę (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2009 r. Nr 143, poz. 4339).
2. Uchwała Nr 224/XLIII/10 Rady Gminy Oleśnica z 28 maja 2010 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Oleśnica i zasad zwrotu wydatków osobom do tego uprawnionym (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2010 r. Nr 214, poz. 2108).

## **Wykaz aktów prawa krajowego obcego**

### **Prawo francuskie**

1. MESX9800027L, Version consolidée au 1 juin 2009. Za: B. Szluz, Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności w Unii Europejskiej, „Przegląd Europejski” 2011, nr 2, s. 17.
2. LOI no 98-657 du 29 juillet 1998 d’orientation relative à la lutte contre les exclusions (1) NOR: MESX9800027L. Źródło: <http://www.senat.fr/leg/98-657.html> (dostęp: 28.11.2015 r.).

### **Prawo walijskie**

1. Housing (Wales) Act 2014. Wersja anglojęzyczna. Źródło: <http://www.legislation.gov.uk/anaw/2014/7/contents/enacted> (dostęp: 29.11.2015 r.).



# Wykaz orzecznictwa

## Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Wyrok ETPCz z 16 października 2012 r. w sprawie Kędzior przeciwko Polsce (Skarga nr 45026/07). Źródło: <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/listByYear.html?ComplainantYear=2012> (dostęp: 20.08.2015 r.).
2. Wyrok ETPCz z 25 listopada 2014 r. w sprawie *K.C. przeciwko Polsce* (skarga nr 31199/12), wydany na skutek skargi wniesionej do ETPCz zarzut naruszenia art. 5 k.p.c. w związku z jej umieszczeniem w domu opieki społecznej wbrew jej woli. Źródło: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/K.C.%20przeciwko%20Polsce%20wyrok.docx> (dostęp: 25.11.2015 r.).

## Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

1. Wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., K 31/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 1245.
2. Wyrok TK z 6 października 2015 r., SK 19/14, Dz.U. z 2015 r., poz. 1616.
3. Wyrok TK z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK ZU 2014, seria A, nr 4, poz. 37.
4. Wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK ZU 2012, seria A, nr 9, poz. 111.
5. Wyrok TK z 7 września 2004 r., SK 30/03, OTK ZU 2004, nr 82, poz. 8a.
6. Wyrok TK z 27 lutego 2002 r., 47/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 1, poz. 6.
7. Wyrok TK z 29 listopada 2001 r., SK 15/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 252.
8. Wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216
9. Wyrok TK z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 214.
10. Wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 81.
11. Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.
12. Wyrok TK z 19 marca 2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.
13. Wyrok TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107.
14. Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29.
15. Wyrok TK z 29 stycznia 1992 r., K 15/91, OTK ZU 1992, część I, poz. 8.
16. Orzeczenie TK z 29 listopada 1996 r., K 7/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 49.
17. Orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK ZU 1995, nr 1, poz. 2.
18. Orzeczenie TK z 29 września 1993 r., K 17/92, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 33.
19. Uchwała TK z 12 marca 1997 r., W 8/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 14.
20. Uzasadnienie do uchwały TK z 5 października 1994, W 1/94, OSS 1994, nr 4 –5, poz. 157.

## Orzecznictwo sądów powszechnych

### Orzecznictwo Sądu Najwyższego

1. Wyrok SN z 4 października 2011 r., III CSK 340/10, LEX nr 1095832.
2. Wyrok SN z 14 marca 2002 r., III RN 141/01, OSNP 2002, Nr 24, poz. 584.
3. Wyrok SN z 6 listopada 1978 r., IV CR 359/78, LEX nr 8145.
4. Uchwała SN z 18 marca 2005 r., III CZP 97/04, OSNC 2006, Nr 2, poz. 24.
5. Postanowienie SN z 28 stycznia 2015 r., I CZ 119/14, LEX nr 1648694.
6. Postanowienie SN z 14 kwietnia 2011 r., IV CSK/10, [orzeczenia.ms.gov.pl](http://orzeczenia.ms.gov.pl).
7. Postanowienie SN z 8 grudnia 2005 r., III CK 230/05, niepubl.
8. Postanowienie SN z 14 czerwca 2005 r., V CK 746/04, [orzeczenia.ms.gov.pl](http://orzeczenia.ms.gov.pl)
9. Postanowienie SN z 8 stycznia 2003 r., II CK 165/02, [orzeczenia.ms.gov.pl](http://orzeczenia.ms.gov.pl)
10. Postanowienie SN z 7 lipca 2002 r., I CKN 162/00, LEX nr 55244.
11. Postanowienie SN z 12 lutego 2002 r., I CKN 1568/99, LEX nr 53294.
12. Postanowienie SN z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSN 1999, Nr 9, poz. 161.
13. Postanowienie SN z 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSN 1999, Nr 1, poz. 6.

### Orzecznictwo sądów apelacyjnych

1. Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Krakowie, I ACz 247/91, OSP 1994, Nr 12, poz. 245.

## Orzecznictwo sądów administracyjnych

### Orzecznictwo sądów administracyjnych sprzed 2004 r.

1. Wyrok NSA z 17 kwietnia 2002 r., II SA/Gd, CBOSA.
2. Wyrok NSA z 28 lutego 2002 r. II SA 2481/01, CBOSA.
3. Wyrok NSA (oddział zamiejscowy w Krakowie) z 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01, CBOSA.
4. Wyrok NSA z 17 marca 1998 r., I SA 1995/97, CBOSA.
5. Wyrok NSA z 3 października 1996 r., I SA 303/98, CBOSA.
6. Wyrok NSA z 18 listopada 1993 r., SA/PO 408/93, ONSA 1994/4/155.
7. Wyrok NSA z 30 lipca 1993 r., I SA 1832/92, niepubl.
8. Wyrok NSA z 14 lutego 1984 r., II SA 1811/83, CBOSA.
9. Wyrok NSA z 27 kwietnia 1981 r., SA 767/81, CBOSA.
10. Wyrok WSA w Krakowie z 8 czerwca 2004 r., II SA/Kr 1557/03, CBOSA.

11. Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2004 r., II SA/Ka 2467/03, CBOSA.
12. Wyrok WSA w Szczecinie z 20 grudnia 2000 r., II SA/Sz 1160/06, CBOSA.
13. Wyrok WSA w Gdańsku z 19 listopada 1998 r., II SA/Gd 2070/97, CBOSA.
14. Uchwała NSA z 19 stycznia 1998 r., OPK 39/97, ONSA 1998, Nr 2, poz. 47.

### **Orzecznictwo sądów administracyjnych po 2004 r.**

1. Wyrok NSA z 30 sierpnia 2015 r., I OSK 278/14, CBOSA.
2. Wyrok NSA z 7 lipca 2015 r., I OSK 494/14, CBOSA.
3. Wyrok NSA z 14 listopada 2014 r., I OSK 904/14, CBOSA.
4. Wyrok NSA z 25 czerwca 2014 r., I OSK 618/13, CBOSA.
5. Wyrok NSA z 11 grudnia 2013 r., I OSK 3139/12, CBOSA.
6. Wyrok NSA z 13 września 2013 r., I OSK 2726/12, CBOSA.
7. Wyrok NSA z 17 maja 2013 r., I OW 223/12, CBOSA.
8. Wyrok NSA z 30 października 2012 r., I OSK 653/12, CBOSA.
9. Wyrok NSA z 12 lutego 2012 r., I OSK 1158/12, CBOSA.
10. Wyrok NSA z 8 grudnia 2011 r., II OSK 1562/11, CBOSA.
11. Wyrok NSA z 2 grudnia 2011 r., I OSK 1313/11, CBOSA.
12. Wyrok NSA z 2 sierpnia 2011 r., I OSK 886/11, CBOSA.
13. Wyrok NSA z 14 lipca 2011 r., I OSK 456/11, CBOSA.
14. Wyrok NSA z 18 marca 2011 r., I OSK 2004/10, CBOSA.
15. Wyrok NSA z 27 stycznia 2011 r., II OSK 2258/10, CBOSA.
16. Wyrok NSA z 30 października 2010 r., I OSK 1863/07, CBOSA.
17. Wyrok NSA z 26 października 2010 r., I OSK 972/10, CBOSA.
18. Wyrok NSA z 20 października 2010 r., I OSK 812/10, CBOSA.
19. Wyrok NSA z 9 czerwca 2010 r., I OSK 322/10, CBOSA.
20. Wyrok NSA z 7 sierpnia 2009 r., I OW 66/09, CBOSA.
21. Wyrok NSA z 26 czerwca 2009 r., I OSK 1457/08, CBOSA.
22. Wyrok NSA z 18 marca 2009 r., I OSK 1461/08, CBOSA.
23. Wyrok NSA z 25 kwietnia 2008 r., I OSK 1086/07, CBOSA.
24. Wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 367/07, CBOSA.
25. Wyrok NSA z 20 grudnia 2007 r., I OSK 262/07, CBOSA.
26. Wyrok NSA z 20 lipca 2007 r., I OSK 804/11, CBOSA.
27. Wyrok NSA z 30 października 2000 r., OSA 3-4/00, CBOSA.
28. Postanowienie NSA z 10 grudnia 2015 r., I OW 206/15, CBOSA.

29. Postanowienie NSA z 17 lutego 2015 r., I OW 79/15, CBOSA.
30. Postanowienie NSA z 6 marca 2014 r., I OW 184/13, CBOSA.
31. Postanowienie NSA z 24 października 2013 r., I OW 155/13, CBOSA.
32. Postanowienie NSA z 24 maja 2012 r., I OW 49/12, CBOSA.
33. Postanowienie NSA z 20 maja 2011 r. I OW 19/11, CBOSA.
34. Postanowienie NSA z 26 listopada 2010 r., I OW 131/10, CBOSA.
35. Postanowienie NSA z 17 maja 2010 r., I OZ 356/10, CBOSA.
36. Postanowienie NSA z 12 kwietnia 2007 r., I OW 49/07, CBOSA.
37. Postanowienie NSA z 12 kwietnia 2001 r., I SA 2668/00, CBOSA.
38. Uchwała NSA z 3 listopada 2012 r., I OPS 2/12, CBOSA.
39. Uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, CBOSA.
40. Wyrok WSA w Gdańsku z 25 lutego 2016 r., III SA/Gd 869/1, CBOSA.
41. Wyrok WSA w Krakowie z 25 sierpnia 2015 r., III SA/Kr 256/15, CBOSA.
42. Wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2015 r., II SA/Łd 491/15, CBOSA.
43. Wyrok WSA we Wrocławiu z 24 czerwca 2015 r., IV SA/Wr 715/13, CBOSA.
44. Wyrok WSA we Wrocławiu z 17 czerwca 2015 r., IV SAB/Wr 205/13, CBOSA.
45. Wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2015 r., III SA/Gl 817/15, CBOSA.
46. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2015 r., II SA/Go 252/15, CBOSA.
47. Wyrok WSA w Krakowie z 21 kwietnia 2015 r., III SA/Kr 240/15, CBOSA.
48. Wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2015 r., VIII SA/Wa 1137/14, CBOSA.
49. Wyrok WSA w Lublinie z 31 marca 2015 r., II SA/Lu 589/14, CBOSA.
50. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 878/14, CBOSA.
51. Wyrok WSA w Poznaniu z 14 stycznia 2015 r., IV SA/Po 1004/14, CBOSA.
52. Wyrok WSA w Gliwicach z 13 stycznia 2015 r. IV SA/Gl 806/14, CBOSA.
53. Wyrok WSA w Poznaniu z 17 grudnia 2014 r., IV SA/Po 967/14, CBOSA.
54. Wyrok WSA w Białymstoku z 26 sierpnia 2014 r., II SA/Bk 451/14, CBOSA.
55. Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 czerwca 2014 r., III SA/Wr 123/14, CBOSA.
56. Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2014 r., I SA/Wa 2711/13, CBOSA.
57. Wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2014 r., III SA/Gd 9/14, CBOSA.
58. Wyrok WSA w Gdańsku z 20 lutego 2014 r., III SA/Gd 1039/13, CBOSA.
59. Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 stycznia 2014 r., IV SA/Wr 629/13, CBOSA.
60. Wyrok WSA w Białymstoku z 20 stycznia 2014 r., II SA/Bk 74513, CBOSA.
61. Wyrok WSA w Olsztynie z 24 października 2013 r., II SA/Ol 565/13, CBOSA.



62. Wyrok WSA w Gliwicach z 17 października 2013 r., IV SA/GI 1041/12, CBOSA.
63. Wyrok WSA w Warszawie z 18 września 2013 r., I SA/Wa 966/13, CBOSA.
64. Wyrok WSA w Olsztynie z 21 maja 2013 r., II SA/OI 329/13, CBOSA.
65. Wyrok WSA w Lublinie z 26 marca 2013 r., II SA/Lu 1107/12, CBOSA.
66. Wyrok WSA w Warszawie z 8 stycznia 2013 r., I SA/Wa 1316/12, CBOSA.
67. Wyrok WSA w Rzeszowie z 20 listopada 2012 r., II SA/Rz 861/12, CBOSA.
68. Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2012 r., I SA/Wa 1405/12, CBOSA.
69. Wyrok WSA w Poznaniu z 3 października 2012 r., II SAB/Po 36/12, CBOSA.
70. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 czerwca 2012 r., II SA/Go 395/12, CBOSA.
71. Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2012 r., IV SA/Wr 851/11, CBOSA.
72. Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 marca 2012 r., II SA/Rz 1239/11, CBOSA.
73. Wyrok WSA w Warszawie z 1 lutego 2012 r. VIII SA/Wa 937/11, CBOSA.
74. Wyrok WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2011 r., IV SA/Wr 452/08, CBOSA.
75. Wyrok WSA w Szczecinie z 26 października 2011 r., II SA/Sz 499/11, CBOSA.
76. Wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2011 r., III SA/Kr 965/10, CBOSA.
77. Wyrok WSA w Warszawie z 30 marca 2011 r., V SA/Wa 2116/10, CBOSA.
78. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1321/10, CBOSA.
79. Wyrok WSA w Poznaniu z 1 grudnia 2010 r., IV SA/Po 758/10, CBOSA.
80. Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lipca 2010 r., III SA/Wr 234/10, CBOSA.
81. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 czerwca 2010 r., II SA/Go 324/10, CBOSA.
82. Wyrok WSA w Gdańsku z 19 maja 2010 r., II SA/Gd 135/10, CBOSA.
83. wyrok WSA w Białymstoku z 18 maja 2010 r., II SA/Bk 148/10, CBOSA.
84. Wyrok WSA w Krakowie z 11 marca 2010 r., III SA/Kr 1099/09, CBOSA.
85. Wyrok WSA w Gliwicach z 9 marca 2010 r., IV SA/GI 701/09, CBOSA.
86. Wyrok WSA w Olsztynie z 9 marca 2010 r., II SA/OI 1053/09, CBOSA.
87. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 26 stycznia 2010 r., II SA/Bd 1049/09, CBOSA.
88. Wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1176/09, CBOSA.
89. Wyrok WSA w Białymstoku z 16 listopada 2009 r., VII SA/Bk 1201/09, CBOSA.
90. Wyrok WSA w Olsztynie z 15 lipca 2009 r., II SA/OI 569/09, CBOSA.
91. Wyrok WSA w Lublinie z 10 października 2008 r., II SA/Lu 459/08, CBOSA.
92. Wyrok WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 725/08, CBOSA.
93. Wyrok WSA w Warszawie z 24 lipca 2008 r., I SA/Wa 158/08, CBOSA.
94. Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 maja 2008 r., III SA/Wr 143/08, CBOSA.

95. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 lutego 2008 r., II SA/Go 826/07, CBOSA.
96. Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lutego 2008 r., IV SA/Wr 635/07, CBOSA.
97. Wyrok WSA w Kielcach z 30 stycznia 2008 r., II SA/Ke 716/07, CBOSA.
98. Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 366/07, CBOSA.
99. Wyrok WSA w Gdańsku z 23 stycznia 2008 r., II SA/Gd 763/07, CBOSA.
100. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 października 2007 r., II SA/Bd 391/07, CBOSA.
101. Wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2007 r., I SA/Wa 965/07, CBOSA.
102. Wyrok WSA w Gliwicach z 21 lipca 2007 r., IV SA/Gl 792/10, CBOSA.
103. Wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2007 r., I SA/Wa 2095/06, CBOSA.
104. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2007 r., II SA/Go 290/07, CBOSA.
105. Wyrok WSA w Gdańsku z 30 maja 2007 r., II SA/Gd 519/06, CBOSA.
106. Wyrok WSA w Warszawie z 12 kwietnia 2007 r., I SA/Wa 2007/06, CBOSA.
107. Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2006 r., I SA/Wa 1350/06, CBOSA.
108. Wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2006 r., I SA/Wa 79/06, CBOSA.
109. Wyrok WSA w Rzeszowie z 23 lutego 2006 r., II SA/Rz 225/05, CBOSA.
110. Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lutego 2006 r., IV SA/Wr 556/04, CBOSA.
111. Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lutego 2006 r., IV SA/Wr 600/04, CBOSA.
112. Wyrok WSA w Warszawie z 15 grudnia 2005 r., I Sa/Wa 297/05, CBOSA.
113. Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 września 2005 r., IV SA/Wr 793/04, CBOSA.

## Rozstrzygnięcia nadzorcze

1. Rozstrzygnięcie Nr PN-II.4131.135.2013 Wojewody Lubelskiego z 3 kwietnia 2013 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr XXV/168/2013 Rady Gminy Radzyń Podlaski z 27 lutego 2013 r. w sprawie zmiany kryterium przyznawania zasiłków okresowych (Dz Urz. Woj. Lubelskiego z 9 kwietnia 2013 r. Nr 48, poz. 1852).
2. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego PNK.I-0911/35/2010 z 1 lipca 2010 r. stwierdzające nieważność uchwały Nr 224/XLIII/10 Rady Gminy Oleśnica z 28 maja 2010 r. w sprawie ustalenia sposobu sprawienia pogrzebu przez Gminę Oleśnica (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 7 stycznia 2010 r. Nr 214, poz. 2112).



## Wykaz innych źródeł

1. Dąbrowski A.G., *Rada Główna Opiekuńcza. Biuro Centrali w Krakowie 1940–1945 (2/125)*, źródło: <http://www.aan.gov.pl/art,24,rada-glowna-opiekuncza-biuro-centrali-w-krakowie-1940-1945-2125> (dostęp: 8.08.2015 r.).
2. Dekret z 22 października 1947 r. w sprawie mocy obowiązującej niektórych przepisów ustawodawstwa z zakresu opieki społecznej (Dz.U. Nr 65, poz. 389).
3. Instrukcja nr 5/68 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 29 lutego 1968 r. w sprawie pomocy społecznej w formie świadczeń pieniężnych (Dz. Urz. MZiOS nr 6, poz. 33).
4. Odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 6461 w sprawie problemów z kierowaniem pensjonariuszy do Domu Spokojnej Starości „Leśniówka” z siedzibą w Turzy oraz stosowania praktyk dyskryminujących prywatny podmiot prowadzący dom pomocy społecznej na Podkarpaciu, źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/795F729B> (dostęp: 25.11.2015 r.).
5. Pismo z 19 stycznia 1981 r. Departamentu Opieki Społecznej i Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska zatytułowane „Wyjaśnienia dotyczące stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach świadczeń pomocy społecznej przyznawanych przez organy administracji państwowej”. Za: E. Kulesza, *Rozstrzygnięcie spraw z zakresu pomocy społecznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1983, nr 14.
6. Projekt ustawy z 2010 r. Przepisy ogólne prawa administracyjnego, źródło: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf) (dostęp: 9.11.2015 r.).
7. Protokół kontroli doraźnej przeprowadzonej w dniu 31 marca 2009 roku w Prywatnym Domu Pomocy Społecznej „RICCARDO”, ul. Słoneczna 3, 73-260 Pełczyce, źródło: [http://szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1237/%2820120116.143745%29.nr25\\_-\\_dps\\_riccardo\\_protokol.pdf](http://szczecin.uw.gov.pl/systemfiles/articlefiles/1237/%2820120116.143745%29.nr25_-_dps_riccardo_protokol.pdf) (dostęp: 25.11.2015 r.).
8. Protokół z kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Prywatnym Domu Opieki „Jestem” usytuowanym w Grobla 229, 32-709 Drwinia, przeprowadzonej przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, źródło: <http://bip.malopolska.pl/muw/Download/get/id,1177492.html> (dostęp: 25.11.2015 r.).
9. Raport Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, *Informacja dotycząca problematyki bezdomności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Stan na dzień 31 grudnia 2014 r.*, źródło: [http://opsgoldap.com.pl/wp-content/uploads/2015/01/Bezdomno%C5%9B%C4%87\\_wg\\_stanu\\_na\\_dzie%C5%84\\_31\\_grudnia\\_2014\\_r.pdf](http://opsgoldap.com.pl/wp-content/uploads/2015/01/Bezdomno%C5%9B%C4%87_wg_stanu_na_dzie%C5%84_31_grudnia_2014_r.pdf) (dostęp: 6.11.2015 r.).

10. Raport z kontroli P/09/092 – „Kierowanie osób do domów pomocy społecznej oraz finansowanie ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego” przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1590,vp,1777.pdf> (dostęp: 15.09.2015 r.).
11. Słoma K., *Właściwość miejscowa gminy w przypadku osoby bezdomnej*, źródło: [www.prawosocjalne.pl](http://www.prawosocjalne.pl) (dostęp: 21.03.2015 r.).
12. Sposoby przyjmowania i załatwiania spraw. Zamieszkanie w domu pomocy społecznej w Kurowie, źródło: <http://www.bip.powiat.wloclawski.pl/?cid=504> (dostęp: 7.07.2015 r.).
13. Stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone w piśmie z 19 stycznia 2016 r. o znaku PG VIII TK 127/15 K 31/15.
14. Trada H., *Kościół wobec bezrobocia, bezdomności, patologii społecznej*, źródło: <http://www.magazyn.ekumenizm.pl/content/article/20110929145740295.htm> (dostęp: 4.05.2015 r.).
15. Weber M., *Gmina ma obowiązek pochować zmarłego*, źródło: <http://prawo.rp.pl/artykul/599804.html> (dostęp: 16.08.2015 r.).
16. Wniosek RPO z 3 listopada 2015 r., VIII.517.1.2015.AB, do TK w sprawie umieszczenia osób z zaburzeniami psychicznymi w domach pomocy społecznej.





Poczynione [...] ustalenia mogą być przydatne w stosowaniu prawa, a także w stanowieniu prawa do nowych świadczeń, konstruowanych poza „przestrzenią prawną” ustawy o pomocy społecznej, ale mieszczących się w zakresie oznaczanym przez Autorkę jako „pomoc społeczna sensu largo”. [...]

Cała [...] [praca] dowodzi doskonałej znajomości objętego [...] [nią] obszaru badań, umiejętności stawiania istotnych pytań i wnikliwości w poszukiwaniu odpowiedzi, a także formułowania wyważonych wniosków w kwestiach istotnych dla stanowienia i stosowania prawa administracyjnego.

Z recenzji dr hab. Grażyny Szpor, prof. UKSW w Warszawie

Szczególnie ciekawie zaprezentowana została problematyka świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Autorka wydobywa najważniejsze problemy związane z uprawnieniami jednostki do tego typu świadczeń, analizuje charakter prawny świadczenia, jego formę prawną oraz środki ochrony prawnej, jakie przysługują adresatowi świadczenia w celu ochrony jego uprawnień, a także kwestię obowiązku ponoszenia odpłatności za świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Autorka wykazuje duże znanostwo merytoryczne omawianej problematyki, swobodnie porusza się w stanie normatywnym oraz doktrynie, prezentuje rzetelność i dociekliwość badawczą [...].

Z recenzji prof. zw. dr hab. Jolanty Blicharz, UW

978-83-65431-78-3 (druk)  
978-83-65431-79-0 (online)