

## Wprowadzenie

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane wydarzeniami z 1989 r. przyniosły oczekiwane zmiany w gospodarce, a jednocześnie spowodowały ujawnienie się nowych zjawisk, które dotychczas nie występowały, względnie stanowiły margines życia społecznego. W następstwie likwidacji wielu przedsiębiorstw państwowych zaczęły pojawiać się zjawiska, dotąd nie odnotowywane, takie jak niemożność znalezienia zatrudnienia przez osoby zdolne do wykonywania pracy, jak również rozszerzył się krąg osób, które samodzielnie – nie z własnej winy – nie były w stanie zaspokajać własnych potrzeb. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom pod koniec 1989 r. i od początku 1990 r. rozpoczęto budowę, praktycznie od podstaw, nowej administracji zajmującej się osobami bezrobotnymi i znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, które bez wsparcia instytucji państwowych nie były w stanie samodzielnie funkcjonować. W tym też okresie rozpoczęto działania zmierzające do stworzenia systemu osłonowego dla prowadzonych działań reformujących gospodarkę<sup>1</sup>. Wprowadzono regulacje mające na celu wsparcie osób, które utraciły zatrudnienie<sup>2</sup>, jak również przyjęto ustawę o pomocy społecznej<sup>3</sup>. Podjęto zatem zinstytucjonalizowane działania zmierzające do zminimalizowania skutków zjawiska deprywacji społecznej<sup>4</sup>, a tym samym odstąpiono od innych reakcji zmierzających do kryminalizacji i penalizacji ujawniającego się zjawiska.

Po upływie 18 lat od przyjęcia tych pierwszych regulacji administracja zajmująca się osobami, które nie potrafią samodzielnie przezwyciężyć

---

<sup>1</sup> Na konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w związku ze zmianami ustrojowymi uwagę zwrócono w pracy S. Golinowskiej i I. Topińskiej, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002, s. 5.

<sup>2</sup> Zob. ustawę z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446).

<sup>3</sup> Zob. ustawę z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 87, poz. 506).

<sup>4</sup> T. Kazimierczak (w.): T. Kazimierczak, M. Łuczyńska, *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Katowice 1998, s. 17.

trudnej sytuacji życiowej, jest już bardzo rozbudowana i odgrywa ważną rolę w działaniach państwa związanych ze sferą socjalną. Zakres świadczeń, jakie ta administracja kieruje do osób wymagających wsparcia ze strony społeczeństwa, uległ rozbudowie, a formy ich udzielania zostały rozwinęte. Zmianie uległ też stosunek osób, które korzystają z różnorodnych form wsparcia ze strony instytucji publicznych. O ile pierwotnie osoby te korzystały z instytucji pomocy społecznej oraz organów zatrudnienia raczej wstrzeźliwie i z ostrożnością, to z upływem czasu ich stosunek do świadczeń oferowanych przez organy szeroko rozumianej pomocy społecznej zmienił się, a osoby te uznają przewidziane świadczenia jako coś im należnego i przysługującego<sup>5</sup>. Socjologowie dostrzegają wręcz zjawiska bardzo niekorzystne, a mianowicie istnienie dużych grup, które ze świadczeń pomocy społecznej uczyniły stałe źródło utrzymania, jak również zjawisko dziedzicznego korzystania ze świadczeń oferowanych przez pomoc społeczną (korzysta z niej już drugie pokolenie osób wywodzących się z rodzin objętych taką pomocą). Są to osoby z niskim wykształceniem, o słabym zdrowiu czy też wykazujące się egoistyczną postawą<sup>6</sup>. Z kolei na gruncie prawa administracyjnego wskazuje się, że w obliczu materialnego prawa administracyjnego liczą się wartości społeczne, które w ramach, w jakich jest to uzasadnione normami przedmiotowego porządku prawnego, stanowią podłoże dla bezpośredniego ingerowania władzy publicznej w sferę wolności i praw podmiotowych jednostek. Tymi wartościami społecznymi są: potrzeba zapewnienia dostatecznie stabilnego porządku w życiu publicznym i bezpieczeństwa osobistego jednostki, organizowanie mechanizmów pożądanego rozwoju społecznego, zabezpieczenie w koniecznych granicach względnie sprawiedliwego podziału ciężarów wspólnoty oraz pożytków i dóbr liczących się w życiu zbiorowym<sup>7</sup>. Jednocześnie w literaturze przedmiotu akcentuje się, że w prawie europejskim szczególne znaczenie mają prawa socjalne, w tym prawo do pomocy społecznej, z zabezpieczenia społecznego i świadczeń opieki społecznej, aby każdemu człowiekowi, któ-

---

<sup>5</sup> Wzrost liczby osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej, jak również wzrost środków finansowych przeznaczanych na zaspokojenie wzrastających potrzeb wykazują S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc...*, s. 16–17, a także K. Wódz, *Szczegółowe zadania pomocy społecznej w okresie przejściowym* (w:) *Aktualne problemy lokalnej polityki społecznej w okresie transformacji*, pod red. S. Szumpicha, z. 3, Bielsko-Biała 1998, s. 64.

<sup>6</sup> Zob. na ten temat D. Rybczyńska, B. Olszak-Krzyżanowska, *Aksjologia pracy socjalnej – wybrane zagadnienia*, Katowice 1999, s. 135.

<sup>7</sup> J. Filipek, *Administracja państwowa i jej organy na tle prawnosubiektywistycznej wizji porządku prawnego*, *Krakowskie Studia Prawnicze*, Rok XXIV, 1991, s. 33.

ry nie dysponuje wystarczającymi środkami, zapewnić byt godny człowieka<sup>8</sup>. Z kolei zakres i sposób realizowanej polityki społecznej, w tym prawa do pomocy społecznej, uzależniony jest od przyjętej w unormowaniach prawnych i stosowanych przez organy wykonawcze wizji państwa, gdyż inaczej jest ona widziana w filozofii liberalnej niż w komunitaryzmie<sup>9</sup>. To człowiek decyduje o treści i zakresie obowiązywania prawa, jak również on posługuje się przyjętym prawem. Zatem prawo tworzone jest w określonej filozoficznej wizji świata i przyjmowanych wartości i ma służyć człowiekowi<sup>10</sup>.

Wszystko to skłania do naukowego przyjrzenia się tym regulacjom prawnym, mocą których zaspokajane są potrzeby osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W polityce społecznej występują dwa przeciwstawne stanowiska, jedno z nich nakłada na państwo obowiązek wspierania osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, a drugie widzi rozwiązanie nie w adresowaniu kolejnych świadczeń socjalnych do osób będących w trudnej sytuacji, lecz w rozwoju gospodarczym państwa<sup>11</sup>.

Państwo udziela wsparcia osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej, jednakże nie jest to równoznaczne z tym, że pomaga wszystkim i bez żadnych ograniczeń. Skoro tak, to pojawia się kluczowe pytanie o zakres wskazanych ograniczeń i o to, czy mają one umocowanie w ustawie zasadniczej.

Zagadnienie to rozpatrywane będzie z punktu widzenia prawa administracyjnego, co oznacza, że przedmiotem analizy będzie prawo pozytywne<sup>12</sup> składające się z norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym<sup>13</sup> zaliczanych do tej gałęzi prawa.

Celem pracy jest ustalenie, czym jest prawo do pomocy społecznej. Prawo to oznacza możliwość ubiegania się o jakiegokolwiek świadczenie z tego zakresu, natomiast prawo do świadczenia ujmowane jest w sposób zawężony i wiązane jest ze spełnianiem wymogów do otrzymania konkretnego zindywidualizowanego świadczenia. Oznacza to, że osoba lub rodzi-

<sup>8</sup> A. Błaś, *Europejskie standardy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej a problem praw człowieka i obywatela*, Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka 2005, nr 1, s. 7.

<sup>9</sup> L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne*, PiP 1998, z. 11, s. 26 i n.

<sup>10</sup> J. Filipek, *Metoda badań w nauce prawa administracyjnego*, Sam. Teryt. 2000, nr 1–2, s. 208.

<sup>11</sup> M. Andrzejewski, *Ochrona praw dziecka w rodzinie dysfunkcyjnej (dziecko – rodzina – państwo)*, Zakamycze 2003, s. 64.

<sup>12</sup> Na temat prawa pozytywnego zob. J. Nowacki (w:) J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Katowice 1999, s. 233 i n.

<sup>13</sup> Tamże, s. 235.

na spełniająca wymogi do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej będzie miała prawo do pomocy społecznej, natomiast prawo do pomocy społecznej nie jest równoznaczne ze spełnianiem wymogów do otrzymania wszystkich świadczeń występujących w pomocy społecznej. Niezbędne jest zatem wyznaczenie zakresu podmiotowego prawa do pomocy społecznej oraz przedstawienie przesłanek, których spełnienie warunkuje uzyskanie tego prawa. Realizacja tego prawa następuje w przewidzianym prawem trybie i poprzez określone organy, co nakazuje uchwycenie przesłanek wpływających na to prawo, a związanych z aspektami procesowymi ich przyznawania, jak również przedstawienie uwarunkowań tego prawa wynikających z organizacji państwa.

Pojęcie pomocy społecznej w literaturze używane jest w dwóch ujęciach: wąskim i szerokim<sup>14</sup>. Przez wąskie ujęcie pomocy społecznej rozumie się ustawę o pomocy społecznej oraz akty wykonawcze do niej, natomiast pomoc społeczna w ujęciu szerokim to wiele innych regulacji prawnych poświęconych zaspokajaniu potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Opowiedzenie się za którymś ze wskazanych ujęć skutkować będzie wyznaczeniem pola badawczego. Należy zauważyć, że problematykę pomocy społecznej w dotychczasowej literaturze przedmiotu<sup>15</sup> wiązano z wąskim ujęciem. Szerokie ujęcie pomocy społecznej pojawiło się dopiero wówczas, gdy ustawodawca przyjął wiele ustaw, mocą których przyznawane są świadczenia osobom niemogącym zaspokoić wszystkich własnych potrzeb<sup>16</sup>. Ujęcie to zmierza do zaliczenia pojawiających się uregulowań do jakiejś gałęzi prawa. Przyjmowanie nowych unormowań zmierzających do wsparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pojawiło się w momencie, w którym nie zakończyła się teoretycznoprawna obudowa pomocy społecznej. Z tego też powodu w niniejszej pracy przyjęte zostanie wąskie ujęcie pomocy społecznej. Przemawia za tym możliwość przeprowadzenia pogłębionej analizy instytucji prawnych występujących w tej sferze życia społecznego. Przeprowadzenie analizy prawa do pomocy społecznej z perspektywy ujęcia wąskiego nie oznacza, że w trakcie prowadzonych rozważań pomijane będą regulacje zaliczane do szerokiego uję-

---

<sup>14</sup> Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2005, s. 432.

<sup>15</sup> H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

<sup>16</sup> Zob. np. ustawę z 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.); ustawę z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.); ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

cia, zwłaszcza w tych przypadkach, w których pozwolą one na pełniejsze przedstawienie badanej problematyki.

Praca swoim zakresem obejmie w pierwszym rzędzie problematykę genezy pomocy społecznej jako instytucji prawnej, a zatem proces kształtowania się zakresu tego pojęcia oraz zmiany regulacji prawnych w tym zakresie. Pomoc społeczna rozpatrywana jest w ujęciu administracyjnoprawnym oraz z punktu widzenia prawa pracy, zatem niezbędne będzie przybliżenie miejsca pomocy społecznej w systemie prawa oraz wyznaczenie zakresu tego pojęcia, które będzie adekwatne dla współczesnego rozwoju prawa. Analizie poddane zostaną także podstawy prawne funkcjonowania tej sfery życia publicznego. W kolejnej części pracy poruszone zostaną zagadnienia związane z celami, zasadami i wartościami występującymi w pomocy społecznej. Każdy akt prawny uchwalany jest po to, aby został osiągnięty jakiś cel, istotny i ważny w danym momencie funkcjonowania państwa. Bliższej analizie poddano zatem cel podstawowy pomocy społecznej, którym jest umożliwienie osobom i rodzinom życie w warunkach odpowiadających godności człowieka, jak również cele uzupełniające, za pomocą których cel podstawowy jest osiąganym. Omówienia wymagają zasady pomocy społecznej, ponieważ wyznaczają one sposób interpretacji unormowań prawnych obowiązujących na gruncie ustawy o pomocy społecznej, a także mogą stanowić przesłankę dla interpretacji przepisów w innych aktach normatywnych nieposiadających takich zasad. Na koniec tej części pracy poruszona zostanie problematyka aksjologii i jej wpływ na regulacje prawne w sferze pomocy społecznej. Rozdziały trzeci i czwarty poświęcone będą kluczowym zagadnieniom z punktu widzenia niniejszej pracy, a mianowicie zakresowi podmiotowemu i przedmiotowemu prawa do pomocy społecznej. W ramach zakresu podmiotowego analizie poddany zostanie następujący problem: kto będzie mógł otrzymać świadczenia przewidziane tym prawem i zarazem, jakie musi spełnić wymogi, aby takie świadczenie uzyskać. Z kolei w zakresie przedmiotowym tego prawa przedstawione zostaną kolejne świadczenia, ze szczególnym uwzględnieniem ich charakteru prawnego.

Następnym zagadnieniem wymagającym omówienia są prawne formy przyznawania poszczególnych świadczeń. W ramach tej części rozważań analizie poddane będą pojęcia narzędzia prawa administracyjnego, jakimi są pojęcie stosunku administracyjnoprawnego oraz sytuacji administracyjnoprawnej. Zwrócenia uwagi wymagają prawne formy działania administracji, przy wykorzystaniu których zaspokajane są potrzeby po-

szczególnych osób i rodzin. W tym zakresie dominującą pozycję zajmuje akt administracyjny, a w szczególności decyzja administracyjna. Z tego też powodu rozważaniom prawnym poddane zostaną te kwestie proceduralne, które na gruncie pomocy społecznej posiadają odmienne uregulowania od obowiązujących w kodeksie postępowania administracyjnego.

Ostatnią część pracy poświęcono zagadnieniom związanym z organizacją i zadaniami administracji publicznej, zajmującą się pomocą społeczną. Szczególna uwaga zwrócona zostanie na zadania jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ to właśnie na nich spoczywa główny obowiązek realizacji poszczególnych świadczeń. W ramach tych rozważań poruszone będą kwestie przekazywania zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom niepublicznym.

W pracy tej podstawową metodą badawczą jest metoda dogmatyczna sprowadzająca się do analizy unormowań prawnych z zakresu prawa pomocy społecznej. Uzupełnieniem tej metody będzie wykorzystanie aspektów prawnoporównawczych. Porównanie rozwiązań normatywnych z zakresu pomocy społecznej odbywać się będzie na dwóch poziomach. Pierwszy z nich związany jest z prawem wewnętrznym, czyli odnoszeniem obowiązujących regulacji w pomocy społecznej do zbliżonych obowiązujących w innych gałęziach prawa. Drugi poziom związany jest z porównaniem regulacji krajowych z obowiązującymi w innych systemach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań występujących w Niemczech i Belgii. Z uwagi na charakter i zakres pracy ta metoda będzie wykorzystywana w sposób ograniczony, sprowadzający się do wskazania rozwiązań istniejących na gruncie krajowego systemu, ewentualnie do takich rozwiązań normatywnych, które będą mogły być przeniesione do naszego systemu prawnego.

W szerokim zakresie wykorzystywane będzie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych. W pracy tej – obok rozważań teoretycznych – przedstawiam wnioski służące doskonaleniu systemu świadczeń z pomocy społecznej, procedur ich przyznawania oraz organizacji administracji realizującej te zadania.