

Jednorazowe świadczenie z pomocy społecznej jako instrument wsparcia osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej

One-Off Social Assistance Benefit as an Instrument of Support for a Person or Family in a Difficult Life Situation

The author considers legal issues related to social assistance. It complements the social security system and occupies the lowest position in the system of measures aimed at satisfying the needs of people who are not able to meet their own needs. For this purpose, and bearing in mind the dignity of all people, benefits are awarded to those persons. Among these benefits, a one-off benefit can be distinguished. Granting such a benefit takes the form of an administrative decision or material-technical activity and is made by authorities. The amount of this benefit should consider the reported need.

Stanisław Nitecki

*doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu Opolskiego*

ORCID – 0000-0002-5130-1140

e-mail: stannitecki@gmail.com

Słowa kluczowe:

wspólnota, pomoc społeczna, świadczenie jednorazowe, godność, niezbędna potrzeba

Key words:

community, social assistance, one-off benefit, dignity, essential need

<https://doi.org/10.36128/priw.vi42.551>

1.

Każda wspólnota, będąca wyrazem życia zbiorowego¹ mniejsza czy też liczniejsza składa się z różnych osób takich, które same są w stanie zadbać o swoje interesy i potrzeby, ale w każdej wspólnocie znajdują się osoby, które takich umiejętności nie posiadają, względnie z różnych przyczyn, których tu nie będziemy rozważać nie są w stanie, w sposób

1 Król Marcin, „Demokracja jako wspólnota”, [w:] *Solidarność i dobro wspólne jako wartość w prawie*, red. Dobrochna Bach-Golecka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 24; na temat pojęcia wspólnoty zob. Dietrich von Hildebrand, „Metafizyka wspólnoty. Fragmenty” *Znak*, nr 10 (2006): 44 i nast.

prawidłowy funkcjonować w danej wspólnotcie. Osoby takie spychane są lub też same schodzą na margines takiej wspólnotty i jeżeli nie otrzymają wsparcia od niej to wówczas mają istotne trudności w prawidłowym funkcjonowaniu², czyli takim, które odpowiada godności człowieka³. Godność człowieka jest tym pojęciem, które powinno wyznaczać zarówno sposób w jaki poszczególne osoba żyje, jak również powinno wyznaczać warunki, w których osobie takiej przychodzi żyć i pełnić przypisane jej role społeczne.

2.

Skoro w danej wspólnotcie znajdują się osoby wymagające określonego wsparcia, to oznacza, że wspólnota taka musi wypracować instrumenty, przy wykorzystaniu których tego typu zadanie będzie w stanie wykonać. W tym miejscu dostrzec należy, że wspólnotty mogą być bardzo zróżnicowane, ponieważ będziemy mogli wyodrębnić wspólnotę ogólnonarodową, czyli taką, która będzie obejmowała wszystkie osoby uznające, że są danej narodowości, będą wspólnotty państwowe⁴, a zatem obejmujące wszystkich obywateli danego państwa, a także będą wspólnotty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zależnie od tego jak dane państwo będzie zorganizowane. Przydanie określonej nazwy wspólnotcie samorządowej, z perspektywy prowadzonych rozważań nie ma tu żadnego znaczenia, ponieważ nie nazwa jest istotna, lecz ważnym jest zakres zadań i obszar, na którym dana wspólnota funkcjonuje.

Zlokalizowanie wspólnot na różnych poziomach organizacji społeczeństwa powoduje, że nie każda z nich może zajmować się wszystkimi potrzebami swoich członków. Dostrzec należy, że o ile wspólnota, którą określamy krajową, ukierunkowana jest na organizowanie ram funkcjonowania mniejszych wspólnot funkcjonujących w danym państwie, to wspólnota będąca najbliższą poszczególnych osób tworzących wspólnotty będzie ukierunkowana na zaspokajanie jej potrzeb i na umożliwieniu jej życia w warunkach

2 Na współodpowiedzialność we wspólnotcie uwagę zwraca Adam Workowski, „Wspólnota solidarna. Analiza fenomenologiczna” *Znak*, nr 10 (2006): 93.

3 O pojęciu godności zob. Tadeusz Guz, „O naturze wrodzonej godności człowieka”, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. Wojciech Lis, Adam Balicki (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012), 13 i nast., czy też Zofia Duniewska, „Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administrujących” *Ius et administratio*, z. 4 (2005): 11 i nast.

4 Na wielość wspólnot uwagę zwraca Czesław Porębski, „Wartości i wspólnotty” *Znak*, nr 6 (2006): 37.

odpowiadających godności człowieka⁵. W zasadzie można uznać, że na takiej wspólnotie ciąży określony obowiązek wynikający z zasady solidarności⁶, a zatem wsparcia osoby tego wymagającej. Taki kierunek rozumienia zasady solidarności jest naturalny i powszechnie przyjmowany jest czymś oczywistym. Obok tego ujęcie jest także drugi, w którym to jednostka jako członek wspólnoty jest odpowiedzialny za jej prawidłowe funkcjonowanie⁷. Takie ujęcie oznacza, że członek wspólnoty partycypuje w kosztach jej funkcjonowania poprzez podatki, a także poprzez ponoszenie pewnych ciężarów związanych z przyznanymi świadczeniami, czyli ponosi odpłatność za przyznane świadczenia takie jak umieszczenie w domu pomocy społecznej czy przyznanie usług opiekuńczych⁸. Sygnalizowana tu odpowiedzialność wspólnoty za członków wspólnoty wymusza na niej podjęcie działań, przy pomocy których będzie mogła przyjść z formami wsparcia dla potrzebujących. Wspólnota krajowa odpowiedzialna będzie za stworzenie określonego mechanizmu, przy pomocy którego będzie można taką pomoc świadczyć. Mechanizmem takim jest przyjęcie stosownej regulacji normatywnej, która zawiera stosowne do okoliczności rozwiązania pozwalające na przychodzenie z odpowiednimi formami pomocy. Regulacją taką jest przykładowo ustawa o pomocy społecznej, przy czym nazwa tego aktu normatywnego tu nie odgrywa kluczowej funkcji, ponieważ ważne są zamieszczone w niej instrumenty przychodzenia ze wsparciem udzielanym osobom potrzebującym.

3.

Pomoc społeczna jest elementem polityki społecznej państwa przy wykorzystaniu, której stara się przychodzić ze wsparciem dla tych członków danej wspólnoty, którzy własnym staraniem i przy wykorzystaniu własnych możliwości nie są w stanie czy nie potrafią ich zaspokajać. Takie ujęcie pomocy społecznej oznacza, że jest ona elementem większej całości, mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego wszystkim członkom danej wspólnoty. Uznać można, że pomoc społeczna jest dopełnieniem takiego systemu, ponieważ na wyższych poziomach znajdować się będą ubezpieczenia

5 O znaczeniu pojęcia godności w pomocy społecznej zob. Stanisław Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 111-115.

6 Na temat zasady solidarności zob. Rafał Mędrzycki, *Zasad solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021).

7 Stanisław Nitecki, „Solidarność a pomoc społeczna”, [w:] *Państwo solidarne*, red. Anna Łabno (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2018), 189.

8 Zob. treść art. 96, art. 97 czy art. 98a ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268).

oraz zaopatrzenie społeczne⁹. Cechą charakterystyczną tak widzianej pomocy społecznej jest pełnienie przez nią funkcji wyłapywania wszystkich tych, którzy nie zostali objęci świadczeniami przewidzianymi w ubezpieczeniach i zaopatrzeniu społecznym. Ponadto, dostrzega się, że świadczenia przyznawane w ramach pomocy społecznej charakteryzują się elementem uznania administracyjnego¹⁰, a zatem do rzadkości należy sytuacja, kiedy w ramach świadczeń pomocy społecznej adresatowi działań przysługiwało będzie publiczne prawo podmiotowe, a zatem możliwość skutecznego domagania się od podmiotów administrujących przyznania określonego świadczenia. W ramach uznania administracyjnego administracja publiczna i działające w jej imieniu organy obowiązane są kierować się przepisami prawa, a jedynie wybór następstwa prawnego pozostawiany jest uznaniu, czyli pewnej decyzji organu podejmującego rozstrzygnięcie¹¹. Wyłącza to możliwość arbitralnego i samowolnego podejmowania stosownych decyzji. Związanie administracji publicznej prawem powoduje, że przyznana jej możliwość podejmowania decyzji uznaniowych nie wyklucza ich sądowej kontroli¹². Uprawnione sądy kontrolują tego typu decyzji, przy czym zakres tej kontroli jest inny niż w przypadku decyzji związanych¹³, ponieważ tu sąd nie może nakazać podjęcia określonego rozstrzygnięcia.

Celem pomocy społecznej w przywołanym ujęciu jest wyprowadzenie osoby z trudnej sytuacji, w której się znajduje i umożliwienie jej życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, a zatem doprowadzenie do sytuacji, w której już dana osoba nie będzie musiała korzystać z przewidzianych instrumentów. Dobór tych instrumentów musi być dostosowany do sytuacji, w której dana osoba się znajduje i z tego powodu w tej sferze życia społecznego musi obowiązywać zasada indywidualizacji¹⁴. Rozwiązanie

-
- 9 Hans Zacher, *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, przeł. Herbert Szurgacz (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1985), 50, a także. F. Ehemann w: *Sozialrecht*, red. Hermann Plagemann (München: C. K. Beck, 2002), 1112-1113.
- 10 Iwona Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 301-302.
- 11 Małgorzata Mincer, *Uznanie administracyjne* (Toruń: Wydawnictwo UMK, 1983).
- 12 Nitecki. Prawo, 286 i nast.
- 13 Adam Błaś, „Problemy sądowej kontroli uprawnień dyskrecyjnych administracji publicznej”, [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowo administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. Józef Filipek (Kraków: Wydawnictwo Zakamycze, 1999), 21 i nast.
- 14 E. Kraher, F. Roscher, *Bundessozialhilfegesetz. Lehr- und Praxikommentar. LPK-BSHG* (Baden-Baden: Nomos, 2003), 88-90.

przyjęte w odniesieniu do jednej osoby nie musi być adekwatne w kontekście innej, a tym samym na pracowniku socjalnym oraz na podejmującym rozstrzygnięcie spoczywa obowiązek wybrania odpowiednich środków przy wykorzystaniu, których uzyska optymalne wyniki, czyli wyprowadzi daną osobę z systemu pomocy społecznej i pozwoli jej na normalne funkcjonowanie w społeczeństwie.

W tym miejscu niezbędne jest wskazanie zakresu podmiotowego tak widzianej pomocy. Nie ulega wątpliwości, że pomoc społeczna i przewidziane nią świadczenia kierowane są do osób fizycznych i, co należy podkreślić, do osób, które żyją i którym przysługuje zdolność prawna w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Obok osób fizycznych działania pomocy społecznej widzianej jako instytucja skierowane mogą być do rodzin, czyli do szczególnego podmiotu życia społecznego. Z uwagi na ograniczone ramy tego opracowania pominięte zostaną rozważania dotyczące istoty tego podmiotu, jednakże należy mieć świadomość tego, że rodzina może być adresatem różnych działań podejmowanych przez organy pomocy społecznej, w tym może być adresatem świadczeń w tym świadczeń pieniężnych i jednorazowych¹⁵.

4.

Środkami, którymi dysponują organy funkcjonujące w ramach pomocy społecznej, są różnego rodzaju świadczenia. Świadczenia te można w różny sposób klasyfikować, jednakże wśród nich dadzą się wyodrębnić świadczenia pieniężne i świadczenia niepieniężne¹⁶. W ramach świadczeń pieniężnych występują świadczenia jednorazowe, często określane zasiłkami celowymi, świadczenia o charakterze okresowym, a zatem takie, które przyznawane są na pewien okres czasu dwa lub więcej miesięcy (noszące nazwę zasiłku okresowego) oraz świadczenia, które mają charakter świadczeń stałych, czyli przyznawanych bez wskazywania okresu, na który są przyznawane. Określa się je jako zasiłki stałe, przy czym najczęściej świadczenia te przyznawane są do momentu śmierci danej osoby, chyba, że w jej sytuacji osobistej bądź dochodowej nastąpi taka zmiana, która spowoduje utratę prawa do tego świadczenia.

W tytule niniejszego opracowania podkreślone zostało, że główna uwaga skupiona zostanie na jednorazowym świadczeniu przyznawanym w ramach pomocy społecznej. Jak zostało zasygnalizowane, świadczenie to w aktach normatywnych określane jest jako zasiłek celowy¹⁷. Podkreślić należy, że jest to nazwa zbiorcza, ponieważ w prawie pozytywnym występują różne rodzaje tego typu zasiłków. Przykładowo można wskazać na zasiłek

15 Szerzej na ten temat pisał Nitecki. Prawo, 134 -139.

16 Zob. art. 36 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 poz. 2268).

17 Zob. art. 36 pkt. 1 lit. c, art. 39, art. 40 ustawy o pomocy społecznej.

celowy specjalny, zasiłek celowy przyznawany z tytułu klęski żywiołowej czy też zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie. W aktach tych występują także inne nazwy tego świadczenia, ponieważ ustawodawca może posłużyć się pojęciem dodatku energetycznego czy też pojęciem świadczenia na zagospodarowanie czy też na usamodzielnienie¹⁸. Podkreślić trzeba, że nazwa wykorzystywana przez prawodawcę w tym zakresie nie ma żadnego znaczenia, ponieważ pełni ona funkcję wtórną i pozwala jedynie na lepsze czy czytelniejsze ujęcie celu mającego być zaspokojonym przy wykorzystaniu danego aktu normatywnego.

Istota świadczenia jednorazowego, które w dalszej części tego opracowania będę nazywał zasiłkiem celowym, ponieważ jest to najczęstsza nazwa tego typu świadczeni i w sposób czytelny ilustruje jego charakter, sprowadza się do tego, że przy jego wykorzystaniu można zaspokoić niezbędną potrzebę, czyli występującą tu i teraz u osoby czy podmiotu ubiegającego się o jego przyznanie. Takie ujęcie tego zagadnienia oznacza, że świadczenie to nie może być instrumentem służącym zaspokojeniu każdej potrzeby, ale takiej, która jest niezbędna i bez jej zaspokojenia nie jest możliwe dalsze prawidłowe funkcjonowanie adresata działań organu pomocy społecznej (życie w warunkach godności człowieka). Zauważyć trzeba, że ujawnienie się określonej potrzeby zależne jest od licznych okoliczności i związane jest z określonymi uwarunkowaniami. Przykładowo w tym zakresie znaczenie ma pora roku. W okresie jesienno-zimowym potrzebą o kluczowym znaczeniu jest zapewnienie opatu czy też innego środka ogrzewania, niezbędność posiadania ciepłego ubrania, odpowiedniego obuwia, itd. Z kolei w okresie letnim na czoło wysuną się inne potrzeby związane przykładowo z remontem mieszkania czy przygotowaniem dziecka wyprawki do szkoły. Co do zasady świadczenie udzielane osobie czy rodzinie powinno być wpisane w system działań podejmowanych względem adresata i stanowić uzupełnienie dla innych działań i świadczeń podejmowanych względem osoby czy rodziny potrzebującej. W szczególności uwagę zwraca praca socjalna prowadzona z osobą korzystającą z omawianego świadczenia, ponieważ powinna ona spowodować, że adresata tych działań zrozumie sytuację, w której się znajduje i uświadomi sobie jakie działania obowiązuje jest podjąć, aby rozwiązać swoją trudną sytuację. Działania zmierzające do uświadomienia osobie znajdującej się w trudnej sytuacji, że niezbędne jest podjęcie określonych działań i ukierunkowania jej na podjęcie takich, które pozwolą jej na opuszczenia systemu pomocy społecznej, jak również przyczynią się do samodzielnego zapewnienia środków pozwalających zaspokajać występujące potrzeby. Osoba czy rodzina korzystająca ze wsparcia instytucji funkcjonujących w sferze pomocy społecznej powinna dysponować stałą określoną ilością środków finansowych

18 Zob. art. 149 i art. 150 ustawy z 11 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447).

przy wykorzystaniu, których będzie mogła zaspokajać potrzeby o charakterze egzystencjalnym (żywność, opłaty mieszkaniowe). Zaspokajanie potrzeb powinno być realizowane poprzez wykorzystanie mechanizmu świadczeń stałych lub okresowych, a zatem takich, które zapewniają środki na pewien okres czasu, a w szczególnych przypadkach świadczenia o charakterze trwałym. Zasiłek celowy ma pełnić w tym zakresie funkcję uzupełniającą i pozwalającą zaspokoić zgłoszoną niezbędną potrzebę. Wynika to z tego, że świadczenie to charakteryzuje się sporą elastycznością i możliwością dostosowania go do występującej u danej osoby sytuacji. Stworzenie katalogu potrzeb, które mogą być wykorzystane, przy jego wykorzystaniu, nie jest celowe, ponieważ życie społeczne jest tak bogate, że generuje rodzenie się nowych potrzeb wymagających zaspokojenia przy wykorzystaniu tego świadczenia. Warto zauważyć, że prawodawca w stosownym akcie wymienia w sposób przykładowy potrzeby, które przy wykorzystaniu omawianego świadczenia będą mogły być zaspokojone. Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Katalog ten posiada charakter przykładowy, a tym samym prawodawca posiada świadomość tego, że lista potrzeb wymagających zaspokojenia poprzez omawiane świadczenie jest długa i nie jest możliwa do precyzyjnego wyznaczenia. Wskazanie takich potrzeb zawsze będzie miało charakter przykładowy i będzie stanowiło ukierunkowanie dla organu podejmującego w tym zakresie stosowne rozstrzygnięcia. Mając na uwadze podniesione uwagi, można wskazać, że świadczenie to może być wykorzystywane w celu umożliwienia osobie potrzebującej zakupu opału na zimę, zakupu odzieży czy obuwia na określoną porę roku, wykonanie remontu zajmowanego mieszkania, sprawienie pogrzebu czy na zakup zleconych leków bądź też wykonania jakiegoś badania lekarskiego. W katalogu tym nie wymieniam potrzeby w postaci zakupu żywności¹⁹, ponieważ wbrew pozorom przyznanie zasiłku celowego na zaspokojenie tej potrzeby jest w pewien sposób niewłaściwe. Stanowisko takie wynika z tego, że pod pojęciem żywności rozumiemy bardzo różne produkty i o różnym okresie wykorzystania. Część z nich takie jak pieczywo, nabiał czy wędliny ma stosunkowo krótką przydatność do spożycia i musi być szybko spożywana i nie można jej nabywać w większych ilościach. Zauważyć jednakże należy, że w praktyce częstą potrzebą wymienianą w stosownych rozstrzygnięciach przyznających to świadczenie wskazuje się zakup żywności²⁰.

19 W art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wymienia żywność jako cel przyznania tego świadczenia.

20 Zob. wyrok NSA z 23 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 980/21 (Lex nr 3318037).

5.

Objęcie osoby świadczeniami z pomocy społecznej uwarunkowane jest spełnieniem przez nią określonych wymogów formalnych, przewidzianych przy ubieganiu się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Generalnie wyodrębnia się dwa rodzaje wymogów, a mianowicie wymogi w zakresie sytuacji dochodowej, czyli osoba lub rodzina nie może mieć dochodu większego niż przyjęte kryterium uprawniające do otrzymania świadczenia. Obok niezbędności spełnienia tego wymogu konieczne jest występowanie jednej z przesłanek uzasadniających objęcie osoby lub rodziny systemem pomocy społecznej. Katalog tych przesłanek nie ma charakteru enumeratywnego, jednakże prawodawca wymienia ich przykładowy katalog. Co do zasady omawiane świadczenie przyznawane jest jako bezzwrotne, jednakże występują sytuacje, kiedy świadczenie takie posiada charakter zwrotny, a zatem osoba otrzymująca je w danej chwili zaspokaja występującą potrzebę, jednakże jest zobowiązana do zwrotu części lub całości uzyskanego świadczenia w przyszłości. O takim charakterze tego świadczenia organ administracji rozstrzyga już na etapie jego przyznania i określa jaką część świadczenia oraz w ilu ratach będzie zwracana. Przyjęcie takiego rozwiązania występuje wówczas, gdy osoba ubiegająca się o to świadczenie nie spełnia wszystkich prawem przewidzianych wymogów do jego otrzymania w formie bezzwrotnej, zwłaszcza wówczas, gdy przekroczony jest kryterium dochodowe.

Zasiłek celowy musi być przyznany w takiej wysokości, aby przyznając to świadczenie nie naruszyć godności adresata. W przypadku przyznania przedmiotowego świadczenia nie jest istotne przyznanie jakiegokolwiek kwoty, lecz przyznanie jej w takiej wysokości, która pozwoli zaspokoić występującą potrzebę. Oznacza to, że wysokość tego świadczenia musi być w wysokości odpowiadającej wartości występującej potrzeby, względnie przyznane świadczenie będzie istotnym elementem środków przewidzianych na jej zaspokojenie. Przykładowo zasiłek na zakup opału musi być w takiej wysokości, która pozwoli zaspokoić występującą potrzebę, najlepiej na dany sezon grzewczy, a jeśli nie jest to możliwe, to przynajmniej na jakąś jego część. Tym samym przyznanie przedmiotowego świadczenia w wysokości nawet 200 zł na zakup opału nie rozwiązuje problemu z jakim musi zmierzyć się osoba czy rodzina potrzebująca zaspokojenia takiej potrzeby, albowiem wysokość przyznanego świadczenia nie jest wystarczająca na zaspokojenie zgłoszonej potrzeby. Przyznanie świadczenia w takiej wysokości z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania środków publicznych może okazać się ich marnotrawstwem, ponieważ zostaną wydatkowane, a zgłaszane potrzeby w sposób rzeczywisty nie zostaną zaspokojone. Tym samym wysokość przyznanego świadczenia nawet relatywnie wysoka w praktyce może okazać się bezproduktywna, ponieważ przy wykorzystaniu przyznaných środków nie będzie można danej potrzeby zaspokoić. Podobnie można ocenić sytuację związaną z innymi potrzebami zgłaszanymi przez osobę czy rodzinę ubiegającą się o świadczenia.

W konsekwencji przyznanie świadczenia w wysokości nie dającej zaspokoić zgłoszonej potrzeby może być w skrajnych przypadkach wyrazem naruszenia godności adresata takiego rozstrzygnięcia, ponieważ celem powinno tu być zaspokojenie zgłoszonej potrzeby, a nie przyznanie świadczenia dla samego przyznania i dopełnienia ciężącego na organie administracji publicznej obowiązku. Działania organu pomocy społecznej mają zmierzać do zaspokojenia występującej potrzeby, a nie do wydania decyzji, która jedynie pozornie jest decyzją pozytywną²¹. W skrajnych przypadkach może dojść do sytuacji, że przeznaczenie świadczenia na inny cel niż wskazany w decyzji przyznającej ocenione zostanie jako marnotrawstwo²².

Zgłoszenie występowania niezbędnej potrzeby nie jest równoznaczne z tym, że na organie pomocy społecznej spoczywa obowiązek przyznania takiego świadczenia. Wydanie rozstrzygnięcia musi być poprzedzone nie tylko rozeznaniem sytuacji dochodowej i faktycznej osoby czy rodziny ubiegającej się o przyznanie zasiłku celowego, ale musi również mieć w polu widzenia możliwości pomocy społecznej, a w zasadzie środki, którymi dysponuje organ podejmujący w tym zakresie rozstrzygnięcie. Dostrzec należy, że rozstrzygnięcia te podejmowane są przez uprawnione organy wspólnot samorządowych funkcjonujących na danym terenie w zakresie pomocy społecznej. Każda z tych wspólnot dysponować będzie innymi środkami. Wspólnoty zasobniejsze dysponują większą ilością środków możliwych na wykorzystanie w drodze świadczeń pieniężnych, w tym w drodze analizowanego świadczenia. Zatem możliwości każdej ze wspólnot będą inne i skutkować to będzie tym, że między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego w tym zakresie występowały będą różnice. Omawiane różnice będą następstwem zlokalizowania na terenie funkcjonowania danej wspólnoty dużego zakładu przemysłowego (kopalni, huty czy innego) generującego duże zyski dla danej gminy czy miasta. Występowanie tych różnic nie będzie powodowało naruszenia zasady równości, ponieważ zasadę tę należy widzieć i rozpatrywać w kontekście świadczeń przyznawanych w ramach danej jednostki samorządu terytorialnego (miasta czy gminy). Tym samym nie będzie się porównywać w tym zakresie dwóch odmiennych jednostek i posiadanych przez nie możliwości. W konsekwencji zgłoszona potrzeba przyznania zasiłku celowego będzie zaspokojona wyłącznie wówczas, gdy dana jednostka samorządu terytorialnego będzie dysponowała odpowiednimi środkami finansowymi, przy wykorzystaniu której będzie mogła tego dokonać.

21 Czesław Martysz w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, red. Grzegorz Łaszczyca, Czesław Martysz, Andrzej Matan (Kraków: Zakamycze, 2005).

22 Zob. wyrok NSA z 16 października 2018 r. sygn. akt I OSK 2340/18 (Lex 2604213).

Przyznanie zasiłku celowego w przyjętym tu znaczeniu wymaga podjęcia przez uprawniony organ określonego działania. W tym zakresie można wyodrębnić dwie możliwości, a mianowicie często wykorzystywaną instytucję decyzji administracyjnej²³, względnie rzadziej stosowaną instytucję czynności materialno-technicznej²⁴ organu administracji publicznej. Wydanie decyzji administracyjnej poprzedzone musi być stosownym postępowaniem. W ramach tego postępowania organ administracji obowiązany jest wyjaśnić wszystkie istotne okoliczności sprawy, tak aby przy podejmowaniu rozstrzygnięcia miał pełną jasność co do jego zasadności. Ustawodawca może przewidzieć, że w ramach tego postępowania wykorzystanie zostanie szczególnie instrument procesowy, którym jest wywiad środowiskowy²⁵. Wywiad ten pełni różne funkcje, ale w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego pozwala na uchwycenie sytuacji osoby ubiegającej się o świadczenie jak również rozeznanie w sytuacji rodziny osoby ubiegającej się o świadczenie. W kontekście świadczeń jednorazowych wykorzystanie instytucji wywiadu środowiskowego nie w każdym przypadku jest zasadne, ponieważ będą występowały sytuacje, kiedy kluczową rolę odgrywa szybkość działania organu administracji publicznej i konieczność zapewnienia osobie potrzebującej określonych środków pozwalających zaspokoić najniezbędniejsze potrzeby. Tego typu sytuacja występuje w przypadku szkód powstałych w następstwie klęsk żywiołowych czy ekologicznych. Przyznanie świadczenia w drodze decyzji administracyjnej oznacza, że musi ona spełniać wymogi wynikające z obowiązujących regulacji prawnych, a w szczególności zawierać uzasadnienie wskazujące motywy, którymi kierował się organ. Warto zauważyć, że w przypadku uwzględnienia wniosku o przyznanie świadczenia zmierzającego do zaspokojenia zgłoszonej potrzeby w całości organ administracji publicznej może odstąpić od uzasadnienia wydanej decyzji i wskazać jedynie, że w całości uwzględnia zgłoszony wniosek. Od omawianej tu decyzji adresatowi rozstrzygnięcia przysługuje odwołanie do organu administracji wyższego stopnia a w dalszej perspektywie skarga do sądu administracyjnego.

23 Na temat decyzji administracyjnej zob. Janusz Borkowski w: *System Prawa Administracyjnego*, t. IX, *Prawo procesowe administracyjne*, red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, Andrzej Skoczylas (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 151 i nast.

24 Zob. Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 466 i nast.; M. Błazewski w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. Jolanta Blicharz, Piotr Lisowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 320 i nast.

25 Na temat znaczenia wywiadu środowiskowego zob. Andrzej Matan, Stanisław Nitecki, „Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego” *CASUS*, nr 49 (2008): 10-15.

Zauważyć należy, że wykorzystywana tu forma decyzji administracyjnej jest kosztowna i rozważenia wymaga, czy gwarancje o charakterze procesowym przysługujące adresatowi rozstrzygnięcia uzasadniają wykorzystywanie tak kosztownej procedury. Na marginesie można jedynie zauważyć, że wykorzystywanie środków odwoławczych i skargowych w ramach tego typu procedur nie należy do częstych i ten fakt pozwala opowiadać się za wykorzystywaniem takiego rozwiązania przyznawania przedmiotowego świadczenia. Jak zostało powyżej zaznaczone drugą formą przyznania omawianego świadczenia jest czynność materialno-techniczna. Warto zauważyć, że przyznanie świadczenia w żądanej wysokości lub w wysokości wynikającej z przepisu prawa będzie mogło nastąpić w tej formie, natomiast odmowa przyznania wskazanego świadczenia będzie wymagała wydania stosownej decyzji administracyjnej. Rozwiązanie takie zapewni adresatowi gwarancje, że w przypadku negatywnego stanowiska organu administracji publicznej będzie mógł skorzystać z przywołanych powyżej instrumentów ochrony prawnej w postaci odwołania i skargi do sądu administracyjnego.

Rozważenia wymaga jeszcze jedno zagadnienie, a mianowicie który organ administracji publicznej powinien wykonywać zadanie sprowadzające się do przyznawania analizowanego świadczenia. Zadania z zakresu pomocy społecznej, sprowadzające się do przyznawania i wypłaty przyznawanych świadczeń, przypisywane są do zadań jednostek samorządu terytorialnego i to tych, które zlokalizowane są na najniższym szczeblu organizacji. Zadania te mogą wykonywać organy administracji rządowej, jednakże dostrzec należy to, że to gminy i ich organy są najbliższe członków wspólnoty samorządowej, a tym samym naturalnym jest, że odpowiednie podmioty utworzone przez te jednostki samorządu terytorialnego będą w stanie najlepiej i najsukuteczniej wykonać to zadanie. To, kto w danej gminie będzie takie zadanie wykonywał, czyli prowadził stosowne postępowanie i wydawał decyzję administracyjną, zależne będzie od przyjętej w niej organizacji i od utworzonych podmiotów. W tym zakresie gminy posiadają znaczny stopień samodzielności i wolności w kształtowaniu własnego ustroju. Ważne jest jedynie, aby przyjęte rozwiązania nie naruszały przepisów rangi ustawowej.

6.

W podsumowaniu niniejszych rozważań można stwierdzić, że świadczenie jednorazowe z pomocy społecznej noszące nazwę zasiłku celowego odgrywa ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Przy wykorzystaniu tego instrumentu organ administracji publicznej potrafi w sposób bardzo precyzyjny i skuteczny podjąć działania i zaspokoić występującą konkretną potrzebę. Wykorzystywanie formy decyzji administracyjnej generuje zwiększone koszty prowadzonych postępowań, jednakże daje gwarancje adresatom podejmowanych rozstrzygnięć, że ich prawa nie zostaną naruszone, a w sytuacjach spornych działania organu

administracji publicznej poddane zostaną kontroli sądowej. Znaczenie tej formy wsparcia osób potrzebujących wynika z tego, że pomoc społeczna jest domknięciem całego systemu zabezpieczenia społecznego i analizowany zasiłek pozwala na wychwycenie tych wszystkich osób, które nie mogą lub nie potrafią skorzystać z innych mechanizmów zapewniających zaspokajanie własnych potrzeb.

Bibliografia

- Błaś Adam, „Problemy sądowej kontroli uprawnień dyskrejonalnych administracji publicznej”, [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowo administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. Józef Filipek. Kraków: Wydawnictwo Zakamycze, 1999.
- Bundessozialhilfegesetz. Lehr- und Praxikommentar. LPK-BSHG*. Baden-Baden: Nomos, 2003.
- Duniewska Zofia, „Poszanowanie i ochrona godności człowieka w działaniach podmiotów administrujących” *Ius et administratio*, z. 4 (2005): 7-30.
- Guz Tadeusz, „O naturze wrodzonej godności człowieka”, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. Wojciech Lis, Adam Balicki. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012
- von Hildebrand Dietrich, „Metafizyka wspólnoty. Fragmenty” *Znak*, nr 10 (2006): 44-70.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, red. Grzegorz Łaszczycza, Czesław Martysz, Andrzej Matan. Kraków: Zakamycze, 2005.
- Król Marcin, „Demokracja jako wspólnota”, [w:] *Solidarność i dobro wspólne jako wartość w prawie*, red. Dobrochna Bach-Golecka. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Matan Andrzej, Stanisław Nitecki, „Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego” *CASUS*, nr 49 (2008): 10-15.
- Mędrzycki Rafał, *Zasad solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Mincer Małgorzata, *Uznanie administracyjne*. Toruń: Wydawnictwo UMK, 1983.
- Nitecki Stanisław, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Nitecki Stanisław, „Solidarność a pomoc społeczna”, [w:] *Państwo solidarne*, red. Anna Łabno. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2018.
- Porębski Czesław, „Wartości i wspólnoty” *Znak*, nr 6 (2006): 31-43.
- Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. Jolanta Blicharz, Piotr Lisowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.

Sierpowska Iwona, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.

Sozialrecht, red. Hermann Plagemann. München: C. H. Beck, 2003.

System Prawa Administracyjnego, t. IX, *Prawo procesowe administracyjne*, red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, Andrzej Skoczylas. Warszawa: C. H. Beck, 2010.

Workowski Adam, „Wspólnota solidarna. Analiza fenomenologiczna” *Znak*, nr 10 (2006): 88-105.

Zacher Hans, *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, przeł. Herbert Szurgacz. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1985.

Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>