



Sylvia Łakoma
dr
Uniwersytet Łódzki
e-mail: slakoma@wpia.uni.lodz.pl
ORCID: 0000-0002-2521-2515



Z problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Część 1

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest próba przybliżenia problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Złożony i wielowątkowy charakter tego postępowania umożliwił wyodrębnienie w jego ramach kilku kluczowych kwestii. Wśród nich szczególne znaczenie przypisać należy przesłankom negatywnym. Analiza przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej¹ pozwoliła na wyodrębnienie w ramach przedmiotowych przesłanek dwóch ich kategorii: przesłanek negatywnych o charakterze fakultatywnym oraz przesłanek negatywnych o charakterze obligatoryjnym. Część pierwsza artykułu poświęcona została przesłankom negatywnym o charakterze fakultatywnym, a zwłaszcza dwóm z nich – z art. 11 ust. 2 oraz art. 12 u.p.s. Ich wystąpienie może prowadzić do odmowy przyznania określonego świadczenia pieniężnego, w tym – co warto podkreślić – także świadczenia o charakterze obligatoryjnym. Przesłanki te mają pewną cechę wspólną. Ustawodawca przy ich formułowaniu posłużył się pojęciami niedookreślonymi. Zamierzeniem autorki było w szczególności przybliżenie rozumienia znaczenia tych pojęć. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania prawne przyjęte w u.p.s. we wskazanym zakresie są wystarczająco precyzyjnie i jasno sformułowane, tak aby

¹ Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm., dalej: u.p.s.

ułatwić i w efekcie umożliwić organom pomocy społecznej podejmowanie decyzji w sprawie przyznawania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, a jeśli nie, to czy pomocna może tu okazać się praktyka orzecznicza sądów administracyjnych. Badania oparto na dogmatycznoprawnej analizie przepisów u.p.s. oraz wypowiedzi doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych. Przepisy przywołanego aktu prawnego odnośnie do wskazanej kwestii nie wydają się wystarczająco jasno i precyzyjnie sformułowane, tak aby ułatwić i w efekcie umożliwić organom pomocy społecznej – bez większych trudności – wydawanie decyzji w sprawach udzielania świadczeń pieniężnych. Pewną pomoc w tym zakresie może stanowić praktyka orzecznicza sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, przesłanki negatywne o charakterze fakultatywnym, odmowa przyznania świadczenia pieniężnego, zasada pomocniczości

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest próba przybliżenia postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Postępowanie to ma charakter złożony i wielowątkowy. Co do zasady jego inicjatorem jest osoba (rodzina) zainteresowana uzyskaniem określonego świadczenia pieniężnego. Następnie organ pomocy społecznej – na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego – ustala stan faktyczny i podejmuje decyzję o przyznaniu bądź odmowie przyznania wnioskowanego świadczenia. Na etapie rozstrzygnięcia sprawy przez organ pomocy społecznej można wyodrębnić kilka kluczowych kwestii, wśród których na szczególną uwagę zasługują – w moim przekonaniu – przesłanki negatywne. Ich wystąpienie w ustalonym stanie faktycznym może prowadzić bądź prowadzi do odmowy przyznania określonego świadczenia pieniężnego, w tym także świadczenia o charakterze obligatoryjnym, na co warto zwrócić uwagę.

Część pierwsza niniejszego opracowania dotyczy przesłanek negatywnych o charakterze fakultatywnym, których wystąpienie może prowadzić do odmowy przyznania świadczenia pieniężnego. W ramach przedmiotowej tematyki zostaną przybliżone dwie spośród nich. Pierwsza – wyodrębniona na podstawie art. 11 ust. 2 u.p.s. – łączy się z zawiałą problematyką obowiązku współdziałania osoby (rodziny) ubiegającej się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej (bądź korzystającej z tego świadczenia) z organem pomocy społecznej i przejawia się brakiem wymaganego współdziałania. Druga natomiast, wynikająca *expressis verbis* z art. 12 u.p.s., dotyczy stwierdzonej przez pracownika socjalnego dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby (rodziny), wskazującą, że osoba (rodzina) jest w stanie przewyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe. Część drugą artykułu poświęcono z kolei przesłance

negatywnej o charakterze obligatoryjnym z art. 107 ust. 4a u.p.s., tj. niewyrażeniu zgody na przeprowadzenie (aktualizację) rodzinnego wywiadu środowiskowego. Przeprowadzenie przedmiotowego wywiadu w istocie pozwala na ustalenie stanu faktycznego. Niemożność jego przeprowadzenia, z uwagi na niewyrażenie zgody przez wnioskodawcę, skutkuje odmową przyznania świadczenia pieniężnego.

Zawężenie tematu opracowania do postępowania w sprawie udzielania wyłącznie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej było zamierzeniem celowym. Należy zgodzić się, że prezentowane w artykule przesłanki negatywne pod względem formalnoprawnym mają charakter uniwersalny, tj. odnoszą się do wszystkich świadczeń z pomocy społecznej – zarówno pieniężnych, jak i niepieniężnych². Wielość, różnorodność i odmienny charakter tych ostatnich, z uwagi m.in. na ograniczone ramy niniejszego opracowania, nie pozwoliłyby jednak na chociażby krótkie odniesienie się do nich – co wydaje się konieczne – stąd też przyjęta formuła artykułu.

Na wstępie należy zauważyć, że wskazane przesłanki negatywne mają pewną cechę wspólną. Zwroty i terminy w nich użyte (tj.: „brak współdziałania”, „dysproporcja” oraz „niewyrażenie zgody”) przynależą do kategorii pojęć niedookreślonych³. Występowanie tego rodzaju pojęć w przepisach u.p.s. (co ma miejsce w wielu przypadkach) – jak należy sądzić – jest spowodowane tym, że prawodawca nie był w stanie, tworząc normę prawną, określić w niej w sposób wyczerpujący wszystkich przypadków jej wykonywania w przyszłości przez organ pomocy społecznej. W związku z tym pojęcia te mają nieokreśloną, niewyraźną treść i w praktyce obejmują swoim zakresem szeroki i zróżnicowany wachlarz zdarzeń, co – moim zdaniem – ma swoje zalety, ale i swego rodzaju wady. Posłużenie się nimi przez ustawodawcę nakłada na organ pomocy społecznej obowiązek ich wykładni i interpretacji oraz oceny stanu faktycznego, do którego ma być odnoszona norma prawna⁴. O ile w przypadku definicji legalnych maksymalne sprecyzowanie przez prawodawcę elementów normy zawęża zakres „swobody” stosującego prawo, o tyle zwroty niedookreślone – wprowadzone w sposób zamierzony przez tworzącego prawo – otwierają drogę do interpretacji dającej pewne luzy decyzyjne⁵.

2 Na temat pojęcia i klasyfikacji świadczeń z pomocy społecznej zob. np. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, LEX 2008. Szerzej na temat przyznawania świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej zob. np. S. Łakoma, *Przyznawanie świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Praca Socjalna” 2020, nr 3, s. 167–203.

3 Szerzej zob. np.: G. Skórka, *Pojęcia niedookreślone z art. 11–12 ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2013, nr 8, s. 31–36; zob. także M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, nr 7–8, s. 95–105.

4 Por. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., I OSK 622/08, LEX nr 526575.

5 Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 161.

Niezależnie od powyższego decyzje podejmowane na podstawie art. 11 ust. 2 u.p.s. oraz art. 12 u.p.s., w przeciwieństwie do decyzji wydawanych na podstawie art. 107 ust. 4a u.p.s., oparte są na uznaniu administracyjnym. Problematyka uznania administracyjnego od dawna jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Zagadnienie to zostało tam już szeroko opisane⁶. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe zajęcie się tą kwestią, stąd, upraszczając znacznie, ograniczę się jedynie do wskazania, że w nauce prawa stwierdza się na przykład, iż: „istotą konstrukcji uznania administracyjnego jest celowo w ustawie wyznaczona elastyczność kształtowania przez organ administracji publicznej treści skutku prawnego”⁷. W ramach uznania administracyjnego organ może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym⁸, czego jednak nie należy utożsamiać z dowolnością. Podjęta decyzja (w szczególności negatywna) wymaga wyczerpującego uzasadnienia ze wskazaniem motywów potwierdzających zasadność dokonanego przez organ wyboru⁹. Decyzje wydawane w ramach uznania administracyjnego podlegają kontroli sądowej pod względem ich zgodności z prawem¹⁰. Warto zauważyć, że według części przedstawicieli doktryny uznanie administracyjne to nie tylko wybór konsekwencji prawnych spośród dwóch lub kilku prawnie uzasadnionych (uznanie administracyjne *sensu stricto*), lecz także interpretacja pojęć niedookreślonych (uznanie administracyjne *sensu largo*)¹¹. W tej kwestii nie ma jednak zgodności i jednolitości poglądów. Kontrowersje dotyczą zwłaszcza traktowania pojęć niedookreślonych jako rodzaju upoważnienia do takiego uznania. Przeciwnicy tego poglądu twierdzą, że zarówno w przypadku pojęć niedookreślonych, jak i uznania administracyjnego chodzi wprawdzie o pewne luzy normatywne, jednak funkcjonują one – co trafnie jest tu

6 Zob. np.: M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; A. Habuda, *Uznanie administracyjne – zmierzch czy renesans pojęcia*, w: M. Stahl, J. P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000, s. 101–117; T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 85–87.

7 Z. Cieślak, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 85.

8 Cyt. za: E. Ura, E. Ura, *Prawne formy działania administracji*, w: E. Ura, E. Ura (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 93.

9 Por. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1981, nr 1, poz. 57.

10 Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2013 r., II SA/Ke 832/12, LEX nr 1277982.

11 Z. Duniewska, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 109–111.

eksponowane – na dwóch poziomach. Obie konstrukcje dotyczą bowiem różnych etapów stosowania prawa, stąd też nie mogą one być ze sobą utożsamiane¹².

Powyzsza kwestia nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta i zapewne nigdy nie będzie. Szanując poglądy przedstawicieli doktryny na wskazany temat, trudno odmówić, w moim przekonaniu, racji zarówno jednej, jak i drugiej stronie. Każda z nich ma bowiem swoje słuszne argumenty, które przemawiają za przyjęciem określonego stanowiska.

Przesłanki negatywne mogące prowadzić bądź prowadzące do odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej

Przyznanie określonego świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej wymaga spełnienia przesłanek, które można określić mianem przesłanek pozytywnych. Są one zróżnicowane w zależności od rodzaju świadczenia pieniężnego, o które ubiega się wnioskodawca. Ich spełnienie umożliwia uzyskanie określonego świadczenia¹³. Należy jednak zaznaczyć, że jedynie co do zasady. W praktyce bowiem spełnienie przesłanek pozytywnych, nawet w przypadku ubiegania się o jedno ze świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym – jakim jest zasiłek stały (art. 37 u.p.s.) czy zasiłek okresowy (38 u.p.s.) – nie musi oznaczać jego przyznania, na co w przeszłości zwracali już uwagę przedstawiciele nauki prawa¹⁴. Jeszcze lepiej można to zaobserwować na przykładzie świadczeń pieniężnych o charakterze fakultatywnym, a w szczególności niejednorodnej kategorii zasiłków celowych (art. 39–41 u.p.s.), których przyznanie dodatkowo opiera się na uznaniu administracyjnym. Na powyższy stan rzeczy – zarówno w odniesieniu do świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym – mogą mieć wpływ przesłanki,

12 Szerzej na wskazany temat zob. w szczególności: M. Mincer, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa NSA*, „Organizacja – Metody – Technika” 1983, nr 3, s. 37; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2010, nr 5–6, s. 168–184 oraz powołana tam literatura i orzecznictwo; M. Jaśkowska, *Powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych. Ujęcie administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 12–15; Z. Cieślak, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 83–84.

13 Na temat przyznawania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej zob. np.: M. Lewandowicz-Machnikowska, *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 127–134; S. Łakoma, w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska (red. nauk.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2022, s. 366–381.

14 Szerzej zob. np.: W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 306; H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 47; K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 166–182.

które można określić mianem przesłanek negatywnych. Na ich wskazanie pozwala analiza przepisów u.p.s. Potwierdzenie ich występowania i praktycznego zastosowania występuje także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ramach przedmiotowych przesłanek można wyodrębnić dwie ich kategorie: przesłanki negatywne o charakterze fakultatywnym oraz przesłanki negatywne o charakterze obligatoryjnym. Kryterium ich podziału, jak można zauważyć, jest charakter tychże przesłanek.

Uwzględniając powyższe, fakultatywną możliwość odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej, obok wskazywanych już na podstawie art. 11 ust. 2 i art. 12 u.p.s., przewidziano także w art. 11 ust. 1 u.p.s. Odmowa przyznania takiego świadczenia może być konsekwencją stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia własnych zasobów finansowych bądź też marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem¹⁵. Z kolei podstawą do obligatoryjnej odmowy przyznania świadczenia pieniężnego – poza sygnalizowanym już art. 107 ust. 4a u.p.s. – jest także odmowa złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym, w razie domagania się takiego oświadczenia przez pracownika socjalnego (art. 107 ust. 5 u.p.s.)¹⁶.

Zważywszy na poczynione uwagi, możliwe jest wyodrębnienie następujących sytuacji (przy czym poniższe wyliczenie nie wyczerpuje wszystkich możliwych przypadków). W razie ubiegania się o świadczenie pieniężne o charakterze obligatoryjnym spełnienie przesłanek pozytywnych przy jednoczesnym wystąpieniu jednej przesłanki negatywnej lub kilku takich przesłanek może prowadzić bądź prowadzi do odmowy przyznania świadczenia. Potwierdzenie tego można odnaleźć w bogatym i ciekawym orzecznictwie sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie. W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2012 roku zauważono, że systemowa wykładnia przepisów u.p.s. z uwzględnieniem jej art. 37 ust. 1 oraz art. 11 pozwala przyjąć tezę, zgodnie z którą organ właściwy do przyznania zasiłku stałego, w przypadku spełnienia warunków przewidzianych w art. 37 ust. 1 u.p.s., będzie zobligowany do podjęcia pozytywnego rozstrzygnięcia dla wnioskodawcy, chyba że zachodzi jedna z przeszkód określonych w art. 11 u.p.s.¹⁷ Można przytoczyć także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 maja 2013

15 Szerzej zob. np.: I. Sierpowska, *Komentarz do art. 11 ustawy o pomocy społecznej*, w: *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021; W. Maciejko, *Komentarz do art. 11 ustawy o pomocy społecznej*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.

16 Por. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008, s. 147.

17 Por. IV SA/GI 130/11, LEX nr 1114238; zob. także wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r., I OSK 2750/15, LEX nr 2297223.

roku, w którym zauważono, że spełnienie przesłanek pozytywnych do otrzymania świadczenia przy jednoczesnym wystąpieniu przesłanki negatywnej z art. 12 u.p.s. uniemożliwia wydanie decyzji pozytywnej. Przyznanie zasiłku stałego, jak i innych form wsparcia przewidzianych w ustawie, musi być bowiem zbieżne z celami i zasadami pomocy społecznej, w tym art. 2 ust. 1 u.p.s.¹⁸ Powyższe potwierdzono także w nowszym wyroku WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2021 roku¹⁹, odnoszącym się do zasiłku stałego.

Świadczeniem o charakterze obligatoryjnym jest także zasiłek okresowy. Spełnienie przesłanek pozytywnych, wynikających z art. 38 ust. 1 u.p.s., daje podstawę do otrzymania przedmiotowego świadczenia, jednakże – jak zauważono w wyroku WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2014 roku – jeżeli w okolicznościach sprawy organ ustali brak wystąpienia przesłanek pozytywnych oraz wystąpienie przesłanki negatywnej, w szczególności z art. 11 u.p.s., odmawia przyznania przedmiotowego świadczenia²⁰. Warto tu odwołać się także do wyroków NSA z 27 kwietnia 2017 roku²¹ oraz 13 czerwca 2017 roku²², w których jednoznacznie potwierdzono, że nie każda trudna sytuacja życiowa wymieniona w art. 38 ust. 1 u.p.s. (np. bezrobocie) będzie uprawniała do otrzymania zasiłku okresowego. Trudna sytuacja musi być bowiem połączona z niemożliwością jej samodzielnego przezwyciężenia. Samo spełnienie przez stronę ubiegającą się o przyznanie pomocy ustawowo określonych przesłanek nie obliuguje organu do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia. W szczególności brak współdziałania z organem pomocy społecznej może – na podstawie art. 11 ust. 2 u.p.s. – prowadzić do odmowy przyznania wskazanego świadczenia.

W judykaturze zdarzają się jednak rozbieżności w przedmiotowej kwestii, co także warto zasygnalizować. Dowodem na to może być wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 roku, z którym jednakże – w moim przekonaniu – trudno się zgodzić, mając na uwadze poczynione uprzednio uwagi. Potwierdzono w nim mianowicie, że zasiłek okresowy z art. 38 u.p.s. jest świadczeniem o charakterze obligatoryjnym, co oznacza, że spełnienie przesłanek daje podstawę do przyznania uprawnienia. Stąd zasiłek ten należy przyznać bez względu na inne okoliczności

18 Por. II SA/Sz 1295/12, LEX nr 1323748.

19 Zob. II SA/Gl 264/21, LEX nr 3244267.

20 Por. III SA/Kr 978/13, LEX nr 1429950; zob. także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2015 r., I SA/Wa 3358/14, LEX nr 1729567; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Go 1050/13, LEX nr 1531304; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lutego 2019 r., III SA/Gd 748/18, LEX nr 2632997; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 marca 2022 r., II SA/Sz 1089/21, LEX nr 3343715.

21 Por. I OSK 3125/15, LEX nr 2338820.

22 Por. I OSK 971/16, LEX nr 2331256.

sprawy, w tym brak współdziałania z pracownikiem socjalnym czy też bez uwzględnienia posiadanych przez wnioskodawcę uprawnień, zasobów i możliwości, które mogą okazać się wystarczające do samodzielnego przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej. Jak argumentowano w przywołanym wyroku:

przepis art. 11 ust. 2 ustawy faktycznie pozwala na odmowę przyznania świadczenia, gdy osoba starająca się o pomoc społeczną nie współdziała z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, jednakże posługując się pojęciem „organ może odmówić pomocy” znajduje zastosowanie jedynie w tych przypadkach, gdy ustawa przewiduje jakąkolwiek fakultatywność w rozstrzygnięciu o przyznaniu świadczenia z ustawy²³.

W tej sytuacji jednak nie ma to miejsca.

Ostatni z przywołanych wyroków jest jedynie dowodem na to, że w orzecznictwie zdarzają się odmienne poglądy na wskazany temat. Wydaje się jednak, że pierwsze z zaprezentowanych stanowisk, znajdujące poparcie w przywołanym orzecznictwie, ma charakter dominujący i osobiście również skłaniam się ku niemu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konieczne jest tu przede wszystkim kierowanie się zasadą pomocniczości oraz innymi zasadami i celami pomocy społecznej, co wyraźnie potwierdza także praktyka orzecznicza²⁴.

Wracając do głównego nurtu rozważań, w przypadku świadczeń pieniężnych o charakterze fakultatywnym, których przyznanie opiera się na uznaniu administracyjnym, spełnienie przesłanek pozytywnych nie obliguje organu do przyznania świadczenia, nawet gdyby równocześnie nie wystąpiły przesłanki negatywne. Spełnienie przesłanek pozytywnych i jednoczesne wystąpienie przesłanek negatywnych (nie jest przy tym istotne, czy o charakterze fakultatywnym, czy obligatoryjnym) w przypadku tychże świadczeń wydaje się przesądzać o odmowie przyznania pomocy z uwagi na specyfikę świadczeń pieniężnych o charakterze fakultatywnym²⁵.

23 III SA/Kr 255/13, LEX nr 1407618.

24 Szerzej zob. także S. Łakoma, Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – *zagadnienia wybrane*, cz. 1, „Praca Socjalna” 2020, nr 6, s. 157.

25 Szerzej na wskazany temat zob. S. Łakoma, Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – *zagadnienia wybrane*, cz. 2, „Praca Socjalna” 2021, nr 1, s. 153–190 i powołane tam orzecznictwo.

Obowiązek współdziałania osoby (rodziny) z organem pomocy społecznej

Na podstawie u.p.s. można, mając na względzie jej art. 4, potwierdzić, że osoby (rodziny) korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej obowiązane są do współdziałania z organem pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Pośrednio jednak z całokształtu regulacji tego aktu, jak i analizy orzecznictwa sądów administracyjnych we wskazanym zakresie można wywieść, że obowiązek ten dotyczy również osób (rodzin) ubiegających się po raz pierwszy o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej. Pomoc społeczna jedynie wspiera osoby (rodziny) w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, mając tym samym charakter subsydiarny. Jej celem nie jest w związku z tym wyłącznie dostarczanie środków utrzymania²⁶, stąd też osoby (rodziny) są obowiązane do współdziałania z organem pomocy społecznej, a w szczególności z pracownikiem socjalnym²⁷. Egzekwowanie obowiązku współdziałania już od potencjalnego beneficjenta pomocy społecznej jest – moim zdaniem – niezwykle ważne. Należy bowiem od samego początku uświadomić osobie (rodzinie) ubiegającej się o wsparcie, że udzielanie pomocy nie może sprowadzać się wyłącznie do rozdawnictwa świadczeń. Takie postępowanie nie prowadziłyby bowiem do eliminacji źródła problemów – co jest celem nadrzędnym – a przyczyniałyby się jedynie do pogłębienia trudności.

Przepisy u.p.s. nie precyzują, co należy rozumieć przez współdziałanie osoby (rodziny) z organem pomocy społecznej. Zasadne w związku z tym jest odwołanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych. W jednym z nowszych wyroków – w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2019 roku – wyjaśniono, że:

przez współdziałanie należy rozumieć gotowość do podjęcia współpracy, w szczególności z pracownikiem socjalnym, umożliwiającej udzielenie pomocy, jak również skorzystanie m.in. z uzasadnionych i rozsądnych propozycji tegoż pracownika pomagających osobie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, w jakiej się znalazła, w celu jej wyjścia z systemu pomocy społecznej i umożliwienia samodzielnego życia w społeczeństwie²⁸.

Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej z założenia mają trafiać do osób (rodzin) rzeczywiście ich potrzebujących, tzn. takich, które nie mają żadnej

26 Por. wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., I OSK 812/18, LEX nr 2554808.

27 Por. wyrok NSA z dnia 5 września 2017 r., I OSK 2031/16, LEX nr 2384081.

28 II SA/Po 124/19, LEX nr 2731374; zob. także: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Go 689/19, LEX nr 2770676; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2019 r., II SA/Go 503/19, LEX nr 2748969.

możliwości przewyciężenia trudnej sytuacji życiowej samodzielnie, stąd słuszne, co do zasady, wydaje się, że bierna bądź roszczeniowa postawa może wiązać się z określonymi, negatywnymi konsekwencjami. Jak podkreślono w wyroku WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 roku:

pierwszym wysiłkiem, jaki powinien uczynić ubiegający się o pomoc społeczną, jest udzielenie organowi pomocy w ustaleniu sytuacji faktycznej, a więc przede wszystkim umożliwienie przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego²⁹.

Przesłanką wystarczającą do uznania, że strona współdziałała w rozwiązaniu sytuacji życiowej

nie jest aktywność realizowana poza płaszczyzną współpracy z organem pomocy społecznej. Za taką aktywność nie mogą być także uznane działania, które wprowadzają się nakierowane na komunikację z organem pomocy społecznej, jednak mają za zadanie wyłącznie wyznaczanie kolejnych terminów spotkania i uporczywe kwestionowanie składanych przez organ pomocy społecznej propozycji.

Tego rodzaju działania – w świetle wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 2017 roku – „w połączeniu z cyklicznym składaniem kolejnych wniosków o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej należy uznać za działania pozorujące współpracę z organem”³⁰.

Zważywszy na poczynione uwagi, można stwierdzić, że organ pomocy społecznej zakłada współpracę osoby (rodziny) z tymże organem w przewyciężeniu jej trudnej sytuacji życiowej. Co więcej, jak zauważa się w judykaturze, organ ten zobligowany jest do wszechstronnej analizy i oceny postawy ww. osób (rodzin) pod kątem istnienia woli takiego współdziałania³¹, w tym także w zakresie próby zapobieżenia przez zainteresowanych trudnej sytuacji życiowej i zbadania stopnia ich współpracy przy usuwaniu jej negatywnych następstw³². Przy czym, w moim przekonaniu, przy dokonywaniu tej oceny organ nie może abstrahować od indywidualnego przypadku danej osoby (rodziny). Wręcz przeciwnie, winien on uwzględnić możliwości osoby (rodziny) w szerokim tego słowa rozumieniu, biorąc pod uwagę m.in.: jej predyspozycje, umiejętności, ale i stan zdrowia fizycznego i psychicznego oraz konkretną sytuację, w której się ona znajduje.

29 II SA/Ke 514/19, LEX nr 2738899; zob. także wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 września 2019 r., II SA/Ke 519/19, LEX nr 2733925.

30 I OSK 43/16, LEX nr 2336571.

31 Zob. np.: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2019 r., II SA/Go 485/19, LEX nr 2745253; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 342/16, LEX nr 2299055; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., I OSK 507/13, LEX nr 1798151.

32 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2022 r., II SA/Po 678/21, LEX nr 3334882.

Brak współdziałania osoby (rodziny) z organem pomocy społecznej

Brak współdziałania osoby (rodziny) z organem pomocy społecznej to jedna z przesłanek negatywnych, której potwierdzenie może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia pieniężnego, co *expressis verbis* wynika z treści art. 11 ust. 2 u.p.s. Zwrot, którym posłużył się ustawodawca, tj. „brak współdziałania”, należy do kategorii pojęć niedookreślonych z wszelkimi tego konsekwencjami. Specyficzna konstrukcja przywołanego artykułu z pewnością nie ułatwia ustalenia znaczenia wskazanego zwrotu. Brak współdziałania wyodrębniono w tym artykule spośród innych wymienionych w nim przypadków, także mogących skutkować odmową przyznania świadczenia. *Prima facie* mogłoby się więc wydawać, że mamy tu do czynienia z różnymi, niezależnymi od siebie wyrażeniami, mającymi przy tym odmienne znaczenie. Pomimo takiej formuły wskazanego przepisu zarówno przedstawiciele doktryny³³, jak i judykatura stoją jednak na stanowisku, że wskazane tam okoliczności są w istocie przykładami braku współdziałania. Wszystkie wymienione zachowania mogą być zatem postrzegane jako kwalifikowane formy braku współdziałania z organem pomocy społecznej. Potwierdzenie tego można odnaleźć zwłaszcza w orzecznictwie, gdzie przykładowo nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną uznana została za jeden z przejawów braku współdziałania z pracownikiem socjalnym³⁴ (osoba taka winna bowiem podejmować kroki mające na celu podjęcie każdej pracy zarobkowej, która nie odbiega zakresem obowiązków i wymagań od posiadanych przez nią kwalifikacji, umiejętności czy też jej możliwości zdrowotnych³⁵). Podobnie wyrażenie gotowości objęcia wyłącznie konkretnie wskazywanych stanowisk pracy nie może być utożsamiane z gotowością do pracy, a więc i realizacją obowiązku współdziałania³⁶. W świetle judykatury za brak współdziałania uznano też: odmowę zawarcia kontraktu socjalnego³⁷, niedotrzymywanie jego postanowień³⁸, uniemożliwienie przeprowadzenia przez pracownika socjalnego rodzinnego

33 Zob. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008, s. 149.

34 Zob. np.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 sierpnia 2014 r., IV SA/Gl 1135/13, LEX nr 1513892; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2019 r., II SA/Go 523/19, LEX nr 2762398.

35 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lutego 2019 r., III SA/Gd 748/18, LEX nr 2632997.

36 Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lipca 2020 r., II SA/Po 13/20, LEX nr 3042657.

37 Zob. np. wyrok NSA z dnia 7 marca 2017 r., I OSK 3305/15, LEX nr 2287217 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 maja 2022 r., II SA/Rz 84/22, LEX nr 3359955.

38 Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2019 r., II SA/Gl 644/19, LEX nr 2721971.

wywiadu środowiskowego bądź jego aktualizacji³⁹, jak i nieprzedstawienie dowodu poniesionych wydatków⁴⁰. Wreszcie brak współdziałania wystąpi nie tylko wtedy, gdy wnioskodawca odmawia jakiegokolwiek kontaktu z pracownikiem socjalnym, lecz także gdy taki kontakt utrzymuje, jednak powstrzymuje się od wszechstronnego, rzetelnego przedstawienia pracownikowi socjalnemu swojej sytuacji majątkowej⁴¹. Ponadto brak współdziałania ma miejsce, gdy zainteresowany zajmuje wobec organu pomocy społecznej postawę roszczeniową, odnosi się krytycznie do wszystkich czy też do większości działań organu, podaje w wątpliwość ich sensowność, czy też żąda wyręczenia go w rozwiązaniu jego problemów⁴². Na marginesie można tu poczynić ciekawe spostrzeżenie odnośnie do próby ustalenia znaczenia pojęcia „współdziałanie osoby (rodziny) z organem pomocy społecznej”. Można przyjąć, że to, co potraktowano w judykaturze jako brak współdziałania z tymże organem, *a contrario* może być uznane za przejaw właściwie rozumianego i pożądanego z nim współdziałania.

Zważywszy na przytoczone przykłady, należy zwrócić uwagę, że do zakwalifikowania określonego zachowania osoby (rodziny) jako braku współdziałania z organem pomocy społecznej trzeba podchodzić z dużą ostrożnością, z czym w pełni się zgadzam. Dostrzeżono to także w orzecznictwie, w szczególności w wyroku WSA w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2019 roku, w którym słusznie zauważono, że:

organy administracyjne nie powinny oczekiwać współpracy rozumianej w ich pojęciu, jak i stawiennictwa w terminie, wywiązywania się od nałożonych obowiązków czy zobowiązań od osób upośledzonych, leczących się psychiatrycznie, cierpiących z powodu przewlekłego zespołu bólowego kręgosłupa, załamanych porzuceniem przez partnera po wielu latach poświęconych wychowaniu pięciorga dzieci i niewykorzystanych na własny rozwój zawodowy⁴³.

W wyroku NSA z dnia 10 września 2019 roku podkreślono także, że: „w pewnych okolicznościach za brak współdziałania nie może być uznana nieumiejętność osoby korzystającej z pomocy społecznej; jej nieudolność, nieporadność czy ograniczona zdolność percepcji”⁴⁴.

Brak współdziałania może wynikać z różnych przyczyn, niekoniecznie zawinionych i zamierzonych ze strony osoby (rodziny) oczekującej wsparcia, dlatego też

39 Zob. np. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2020 r., I OSK 2886/19, LEX nr 3012454.

40 Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2019 r., III SA/Kr 1205/18, LEX nr 2642261.

41 Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2018 r., II SA/Łd 753/18, LEX nr 2599838.

42 Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2007 r., I SA/Wa 1929/06, LEX nr 376861.

43 III SA/Kr 89/19, LEX nr 2644812.

44 I OSK 1164/19, LEX nr 2739860.

przy jego egzekwowaniu nie należy pomijać indywidualnego przypadku wnioskodawcy. Obowiązek ten jest często zupełnie inaczej pojmowany przez potencjalnego beneficjenta pomocy społecznej, a inaczej przez organ pomocy społecznej. Ten ostatni może stworzyć wprawdzie pewien model, wzorzec współdziałania osoby (rodziny) z organem pomocy społecznej, co będzie stanowiło dla niego swoisty punkt odniesienia. Niemniej jednak, aby współdziałanie z organem pomocy społecznej doprowadziło do zamierzonego celu, czyli do pokonania trudnej sytuacji życiowej, usamodzielnienia i wyjścia z systemu pomocy społecznej, w moim przekonaniu winno ono być dostosowane do konkretnego przypadku. W przeciwnym razie osoba (rodzina) ubiegająca się o wsparcie może zniechęcić się i zrezygnować ze współdziałania z organem pomocy społecznej. Przy tym nie do końca musi to wynikać z uświadomionego i celowego postępowania tej osoby (rodziny), lecz z obiektywnych ograniczeń i barier, jakimi jest ona dotknięta. Stąd też rolą organu pomocy społecznej jest zachowanie właściwej równowagi i podejście zdroworozsądkowe w kwalifikowaniu określonego zachowania jako „brak współdziałania”. Negatywne dla wnioskodawcy konsekwencje, wynikające np. z jego postawy roszczeniowej czy pozorującej współpracę z organem, „mogą mieć miejsce wyłącznie w przypadkach, w których stronie można przypisać złą wolę, a zatem taką postawę, w której żąda ona udzielenia pomocy bez względu na swoje zachowanie”⁴⁵. Brak współdziałania osoby (rodziny) – jak potwierdzono w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2018 roku – „oznacza takie działanie, które jest nacechowane negatywnością, niechęcią, negacją, celowym utrudnianiem”⁴⁶. Przy czym należy w pełni zgodzić się, że:

dla wykazania faktu braku współpracy wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym nie jest wystarczające samo stwierdzenie organu. Powołana okoliczność powinna znajdować potwierdzenie w zgromadzonym w aktach sprawy materiale i powinna mieć rzeczywisty charakter, a uzasadnienie decyzji odmawiającej udzielenia pomocy społecznej z tego powodu powinno zawierać wskazanie przyczyn uznania braku współpracy⁴⁷.

Jednym z ciekawszych wyroków w powyższym zakresie jest wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 września 2008 roku, z którego także wynika, że jeśli chodzi o brak współdziałania, to

nie może być to gołosłowny argument, mający uzasadniać niechęć udzielenia pomocy z uwagi na trudności występujące w relacjach z osobą jej potrzebującą. Stąd też z dużą

45 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2019 r., II SA/Gl 358/19, LEX nr 2677240.

46 IV SA/Po 98/18, LEX nr 2495900; zob. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2018 r., II SA/Po 1008/17, LEX nr 2485898.

47 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 kwietnia 2019 r., IV SA/Gl 869/18, LEX nr 2677260.

ostrożnością należy oceniać brak efektywnej współpracy z niektórymi świadczeniobiorcami, zwłaszcza osobami niepełnosprawnymi, dotkniętymi chorobą, nawet, jeżeli wykazują postawę roszczeniową wiążącą się z obiektywnie istniejącą ich trudną sytuacją życiową⁴⁸.

Biorąc powyższe pod uwagę, w mojej opinii, niezwykle istotne jest, aby osoba (rodzina) ubiegająca się o wsparcie była prawidłowo pouczona o konsekwencjach i skutkach podejmowania określonych działań bądź ich braku. Ważne jest przede wszystkim, aby posiadała ona wiedzę o obowiązku współdziałania z organem i o prawnych konsekwencjach niewywiązania się z niego. Przy czym – jak zauważono w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 9 kwietnia 2019 roku i z czym należy się zgodzić, obowiązek informowania nie może być „ograniczony jedynie do pouczenia o ogólnych zasadach przyznawania pomocy społecznej, ale winien mieć charakter bardzo szczegółowy, odnoszący się do całości praw i obowiązków stron postępowania, w tym do obowiązku współdziałania z organem pomocy społecznej”⁴⁹. Nie ulega przy tym najmniejszej wątpliwości, że organ pomocy społecznej – z uwagi na niedoprecyzowanie przez ustawodawcę pojęć „współdziałanie” oraz „brak współdziałania” z powodu bogactwa składających się na nie okoliczności życiowych – może mieć niemałe trudności (poza sytuacjami oczywistymi) z precyzyjnym wskazaniem zachowań, które następnie będzie można zakwalifikować do jednej bądź drugiej kategorii.

Na koniec należy zauważyć, że decyzja wydana na podstawie art. 11 ust. 2 u.p.s. oparta jest na uznaniu administracyjnym. Skutkuje to tym, że organ pomocy społecznej nawet w razie potwierdzenia wystąpienia przedmiotowej przesłanki nie musi skorzystać z przysługującej mu możliwości. Niewykluczone bowiem, że za przyznaniem pomocy – nawet gdy brak współdziałania jest ewidentny – będą przemawiały jej cele, a więc zaspokojenie niezbędnych potrzeb osoby (rodziny) i umożliwienie życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Dysproporcja między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby (rodziny)

Przesłanką negatywną o charakterze fakultatywnym mogącą prowadzić do odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej jest także stwierdzenie przez pracownika socjalnego dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby (rodziny), wskazującą, że osoba (rodzina)

⁴⁸ III SA/Kr 39/08, LEX nr 535005.

⁴⁹ IV SA/Gl 869/18, LEX nr 2677260.

jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, co potwierdza treść art. 12 u.p.s.⁵⁰ Z uwagi na to, że termin „dysproporcja” należy do pojęć niedookreślonych, kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy będzie potwierdzenie przez organ pomocy społecznej, iż w ustalonym stanie faktycznym w istocie ma on do czynienia ze wskazanym stanem. Będzie to wymagało przede wszystkim wnikliwej analizy sytuacji majątkowej wnioskodawcy, z której winno wynikać w sposób niebudzący wątpliwości, że osoba (rodzina) posiada własne zasoby majątkowe, w szczególności: znaczne zasoby finansowe (np. w postaci środków pieniężnych czy papierów wartościowych), wartościowe przedmioty majątkowe (np. biżuteria, kolekcja, wyposażenie wykraczające poza przeciętne potrzeby) lub nieruchomości⁵¹. Przy czym w judykaturze pojęcie sytuacji majątkowej jest rozumiane niezwykle szeroko. Nie ogranicza się ono jednak wyłącznie do zastanej sytuacji majątkowej wnioskodawcy. Potwierdzenie tego można odnaleźć chociażby w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 8 września 2021 roku, w którym zwrócono uwagę, aby przy ocenie tej sytuacji na potrzeby art. 12 u.p.s. uwzględnić także wsparcie ze strony osób trzecich, które sfinansowały np. zakupy, regularnie uczestniczą w utrzymaniu samochodu osobowego czy też finansują koszty pobytów wakacyjnych, w tym także wyjazdów zagranicznych. Otrzymane w ten sposób wsparcie – w świetle wskazanego wyroku – jest bowiem równoznaczne z udostępnieniem określonych zasobów majątkowych, które mieszczą się i mają wpływ na ogólną sytuację majątkową wnioskodawcy⁵². W parze z ustaleniem sytuacji majątkowej, wskazującej na istnienie sygnalizowanej dysproporcji, organ pomocy społecznej winien także zidentyfikować i potwierdzić wystąpienie trudnej sytuacji życiowej, na którą powołuje się wnioskodawca, koncentrując się zwłaszcza na jej charakterze, w tym jej dotkliwości i uciążliwości. W literaturze przedmiotu zauważa się również, że w toku czynionych ustaleń organ nie może pominąć indywidualnej sytuacji wnioskodawcy w postaci jego predyspozycji psychofizycznych, jak i zdolności do samodzielnego działania, co niejednokrotnie może być determinowane wiekiem czy też stanem jego zdrowia⁵³.

Mając te niezbędne informacje, organ pomocy społecznej wydaje decyzję w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego, kierując się uznaniem administracyjnym. Potwierdzenie zatem dysproporcji samo w sobie nie musi prowadzić

50 Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 maja 2022 r., II SA/Lu 137/22, LEX nr 3359894.

51 Por. W. Maciejko, *Komentarz do art. 12 ustawy o pomocy społecznej*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.

52 Por. II SA/Gl 263/21, LEX nr 3244114; zob. także wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Łd 967/14, LEX nr 1635108.

53 Por. K. Stopka, *Zasada subsydiarności...*, s. 130.

do odmowy przyznania świadczenia. Zasadne w związku z tym wydaje się pytanie, na które w praktyce trudno udzielić odpowiedzi. Chodzi mianowicie o to, gdzie przebiega granica między stwierdzoną przez pracownika socjalnego dysproporcją, która nie wykluczy wnioskodawcy z możliwości otrzymania świadczenia pieniężnego, a dysproporcją, która będzie prowadziła do odmowy przyznania świadczenia. Pomocne w rozstrzygnięciu sprawy niewątpliwie będą ustalenia poczynione przez organ pomocy społecznej w ramach przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego, zarówno w zakresie sytuacji majątkowej, jak i zidentyfikowanej, trudnej sytuacji życiowej oraz predyspozycji wnioskodawcy. Odpowiedź – jak już sygnalizowałam – nie jest łatwa i nie może być precyzyjna. W dużej mierze jest to konsekwencja niejednoznaczności art. 12 u.p.s. Wydaje się jednak, że jeśli z ustalonych przez organ okoliczności sprawy będzie wynikało, iż stwierdzona dysproporcja pozwala na samodzielne pokonanie trudnej sytuacji życiowej, organ zasadnie odmówi przyznania świadczenia. Do każdego przypadku organ pomocy społecznej będzie zatem podchodził bardzo indywidualnie, ustalając sytuację konkretnego wnioskodawcy w szerokim tego słowa rozumieniu. Przy czym wydając decyzję o odmowie przyznania świadczenia, organ zobligowany będzie wykazać ponad wszelką wątpliwość, że osoba (rodzina) posiada własne zasoby majątkowe, jest w stanie i może je wykorzystać – gdyż nie stoją temu na przeszkodzie rozmaite okoliczności życiowe czy prawne – a w związku z tym potrafi samodzielnie wyjść z trudnej sytuacji życiowej, pomimo spełnienia formalnych wymogów do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej⁵⁴. W judykaturze – słusznie – zwraca się uwagę, że ze względu na represyjny charakter art. 12 u.p.s. nie należy interpretować go w sposób rozszerzający⁵⁵. W wyniku jego zastosowania może bowiem okazać się, że osoba (rodzina), która spełnia wymogi do otrzymania określonego świadczenia pieniężnego, nie będzie mogła skorzystać z pomocy. Stąd wyłącznie jednoznaczne ustalenia dotyczące ww. kwestii, poczynione w toku postępowania, które w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości potwierdzą, że występuje dysproporcja między niskimi dochodami wykazanymi w składanych przez stronę oświadczeniach a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, upoważniają organ pomocy społecznej do wydania rozstrzygnięcia odmownego.

Nie można jednak nie dostrzegać, że działanie organu pomocy społecznej na podstawie uznania administracyjnego nie wyklucza sytuacji, w której nawet stwierdzenie dysproporcji pozwalającej na samodzielnie przewyciężenie trudnej sytuacji życiowej niekoniecznie musi skutkować odmową przyznania świadczenia.

54 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2019 r., VIII SA/Wa 157/19, LEX nr 2770053.

55 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., VIII SA/Wa 366/17, LEX nr 2435946.

W takim przypadku zgodzić się jednak należy, że organ pomocy społecznej nie będzie dążył do realizacji sygnalizowanej już zasady pomocniczości, do której art. 12 u.p.s. nawiązuje bezpośrednio. W jej świetle pomoc mogłaby zostać przyznana jedynie w razie potwierdzenia, że zachodzi niemożność samodzielnego przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, co, moim zdaniem, mogłoby wynikać np. z braku posiadania jakichkolwiek uprawnień, zasobów i możliwości bądź też posiadania ich jednak w stopniu niewystarczającym do samodzielnego rozwiązania problemu. Potwierdzeniem powyższych uwag może być wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 lutego 2020 roku, w którym dobitnie podkreślono, że świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznawane są „jako ostatnie ogniwo systemu zabezpieczenia społecznego”⁵⁶.

Wnioski

Reasumując prowadzone rozważania, należy zauważyć, że decyzje we wskazanym w opracowaniu zakresie podejmowane są w ramach uznania administracyjnego, a przesłanki uzasadniające niekorzystne dla wnioskodawcy rozstrzygnięcie wyznaczone są pojęciami niedookreślonymi. Nawiązując do kategorii pojęć niedookreślonych, trzeba zgodzić się, że ustawodawca regulując te kwestie w taki, a nie inny sposób, zdecydował się na ustalenie norm dla możliwie największej ilości stanów faktycznych. Posłużenie się przez prawodawcę tego typu pojęciami wymaga od organu pomocy społecznej wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych po to, aby na tej podstawie stwierdzić, czy dana sytuacja faktyczna mieści się w zakresie określonej przesłanki. Wykładnia użytych w nich zwrotów i terminów ma istotne znaczenie praktyczne, bowiem zgodnie z dyspozycjami zawartymi w tych przepisach organ pomocy społecznej, po stwierdzeniu, że określony stan faktyczny odpowiada zakresowi pojęć niedookreślonych, może odmówić przyznania świadczenia pieniężnego. Jak zauważa się w nauce prawa, niedookreśloność może dotyczyć nazw konkretnych, niemniej jednak bardzo często związana bywa z nazwami abstrakcyjnymi i wówczas jest wyjątkowo kłopotliwa⁵⁷. Nie ulega wątpliwości, że z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku analizowanych zwrotów i terminów. Nie zapominając o roli, jaką przypisuje się pojęciom niedookreślonym – mają one wpłynąć na elastyczność stosowanych przepisów – wciąż jednak problematyczna jest kwestia zachowania właściwej równowagi między koniecznością rezygnowania z nadmiernej kazuistyki a rozbieżnością rozstrzygnięć, powodowaną

⁵⁶ II SA/Go 690/19, LEX nr 2783906.

⁵⁷ Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 164–165.

występowaniem pojęć niedookreślonych i w związku z tym ich odmienną interpretacją. Problemy interpretacyjne na gruncie wskazanych pojęć potwierdzają konieczność wypowiedzania się w tej materii przez judykaturę. Na podstawie przywołanego w opracowaniu orzecznictwa sądów administracyjnych można twierdzić, że do pewnego stopnia praktyka orzecznicza umożliwia – poprzez próby dookreślenia znaczenia wskazanych zwrotów i terminów – usunięcie rozbieżności i niejednoznaczności w ich rozumieniu. Niemniej jednak w dalszym ciągu pozostaje to kwestią problematyczną. Borykają się z nią nie tylko organy pomocy społecznej, dotyka ona również – a może przede wszystkim – potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej, dla których wydawane decyzje mogą być niejasne i niezrozumiałe, zwłaszcza w kontekście świadczeń pieniężnych o charakterze obligatoryjnym, stąd też ci ostatni, w razie negatywnego rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przedmiotowych przesłanek, nierzadko korzystają z możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Bibliografia

- Cieślak Z., w: Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Duniewska Z., w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Habuda A., w: M. Stahl, J.P. Tarno, M. Górski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały Konferencji Naukowej Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź 2000.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Jaśkowska M., *Powinności w perspektywie pojęć niedookreślonych. Ujęcie administracyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2016, nr 3.
- Łakoma S., w: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska (red. nauk.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2022.
- Łakoma S., *Przyznawanie świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Praca Socjalna” 2020, nr 3.
- Łakoma S., *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane, cz.1*, „Praca Socjalna” 2020, nr 6.
- Łakoma S., *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane, cz. 2*, „Praca Socjalna” 2021, nr 1.
- Maciejko W., w: W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.

- Lewandowicz-Machnikowska M., *Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa NSA*, „Organizacja – Metody – Technika” 1983, nr 3.
- Mincer M., *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, nr 7–8.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, LEX 2008.
- Ura E., Ura E., *Prawne formy działania administracji*, w: E. Ura, E. Ura (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021.
- Skórka G., *Pojęcia niedookreślone z art. 11–12 ustawy o pomocy społecznej*, „Praca i Bezpieczenstwo Społeczne” 2013, nr 8.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

On the legal issues of proceedings concerning the granting of social assistance monetary benefits. Part 1

Abstract

The aim of this study was an attempt to present the legal issues of proceedings on the granting of cash benefits from social assistance. The complex and multi-dimensional nature of these proceedings has made it possible to distinguish several key issues within them. Among these issues, a particular importance should be attributed to negative premises. The analysis of the provisions of the Act of 12 March 2004 on Social Assistance⁵⁸ has made it possible to distinguish two categories of premises in question; negative premises of optional nature and negative premises of obligatory nature. The first part of the article was devoted to negative optional premises, in particular the two of them under Article 11 Section 2 and Article 12 of the Social Assistance Act. Their occurrence may lead to a refusal to grant a particular cash benefit, including – which is worth emphasising – a benefit of an obligatory nature. The above premises have a certain thing in common. When formulating them, the legislator

⁵⁸ Journal of Laws of 2021, item 2268.

used undefined concepts. The author's intention was, in particular, to approximate the understanding of the meaning of these concepts. The article attempts to answer the question whether the legal solutions adopted in the Social Assistance Act, in the indicated scope, are sufficiently precise and clearly formulated to facilitate and, as a result, enable social assistance authorities to make decisions on the granting of cash benefits from social assistance, and if not, whether the judicial decisions of administrative courts may be helpful here. This study is based on the analysis of the provisions of the Social Assistance Act, statements of doctrine and judicial decisions of administrative courts. The provisions of the aforementioned legal act, as regards the indicated issue, did not seem to be formulated in a sufficiently clear and precise manner so as to facilitate and, in effect, enable the social assistance bodies to issue decisions on granting cash benefits without major difficulties. The judicial decisions of administrative courts may be of some use in this respect.

Keywords: social assistance, negative premises of optional nature, refusal to grant a cash benefit, subsidiarity principle

CYTOWANIE

Łakoma S., *Z problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Część 1*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 4 (vol. 45), 23–42, DOI: 10.18276/ais.2023.45-02.