

Standardy funkcjonowania administracyjnych środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej

1. Uwagi wprowadzające

Problematyka dotycząca środków prawnych w literaturze przedmiotu jest tematem dość często podnoszonym. Oznacza to, że wokół tego zagadnienia rodzi się wiele kontrowersji. Są one przede wszystkim związane z trybem wnoszenia i rozpatrywania. Ich podstawową funkcją jest ochrona interesu jednostki występującej w postępowaniu administracyjnym poprzez uruchomienie kontroli instancyjnej nad orzeczeniami lub czynnościami organów administracji publicznej. W obszarze pomocy społecznej środki prawne pełnią dość szczególną rolę ze względu na pewną specyfikę zadań, do których odnosi się ten obszar działań administracji. Polityka państwa w zakresie pomocy społecznej ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwość. Środki prawne mają więc umocnić pozycję procesową podmiotów występujących jako beneficjenci świadczeń pomocy społecznej poprzez zastosowanie pewnych konstrukcji prawnych odmiennych od typowych występujących np. w kodeksie postępowania administracyjnego. Oczekiwanie adresatów norm prawnych ustawy o pomocy społecznej jest jednoznacznie ukierunkowane na ochronę ich interesów prawnych przed niekorzystnym lub nielegalnym działaniem przedstawicieli administracji pomocy społecznej. W strukturze każdej organizacji, a tym bardziej organizacji administracji, istnieją mechanizmy równoważące uprawnienia podmiotów powiązanych stosunkiem prawnym. Mechanizmy te spełniają jednocześnie funkcję prewencyjną, kontrolną, ochronną i porządkującą. W postępowaniu przed organami pomocy społecznej środki prawne należą do tych instrumentów, którym przypisywana jest przede wszystkim funkcja prewencyjna i ochronna. Problematyka środków prawnych uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej wymaga głębszej analizy i oceny. Prawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony jednostki w postępowaniu przed organami pomocy społecznej kreuje dobry wizerunek demokratycznego państwa prawnego, służy pogłębianiu zaufania obywateli do państwa, a przede wszystkim wzmacnia poczucie bezpieczeństwa

obywateli we własnym kraju. Nie istnieje oczywiście jeden wzorcowy model systemu środków prawnych, który powinien bezwzględnie obowiązywać w obszarze pomocy społecznej. Można jednak wyróżnić kilka standardów, którym konstrukcja prawna omawianej instytucji powinna odpowiadać. Celem niniejszego opracowania jest zatem określenie standardów funkcjonowania środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej. Na tle tego problemu powstaje pytanie, czy wartościom określanym jako standardy można przypisać charakter uniwersalny i czy w związku z tym dotyczą wszystkich postępowań administracyjnych, czy też odnoszą się tylko do postępowania przed organami pomocy społecznej? Można też zadać pytanie, czy wartości te mają charakter normatywny, czy też należą do postulatów doktrynalnych? Problem ten jest istotny z punktu widzenia stosowania i egzekwowania konkretnych zachowań obywatela, a także organu. Ważnym zagadnieniem wyłaniającym się na tle postawionych pytań jest również kwestia, czy funkcje i rola środków prawnych może być zastąpiona przez inne instytucje procesowe w postępowaniu przed organami pomocy społecznej?

2. Specyfika postępowania przed organami pomocy społecznej

Istota pomocy socjalnej koncentruje się wokół zagadnienia wykluczenia społecznego i zawodowego. Człowiek, jako jednostka ludzka funkcjonująca w określonej populacji, posiada naturalną potrzebę pełnienia konkretnych ról społecznych. Role te przypisywane są często w sposób związany z pewnymi zasadami występującymi w konkretnych środowiskach. Osoby, które nie potrafią objąć konkretnej funkcji lub nie spełniają kryteriów do objęcia takiej roli, są narażone na tzw. wykluczenie z danego środowiska. Zjawisko to ma charakter socjologiczny, stąd też nie będzie przedmiotem rozważań. Wypada tu jedynie nadmienić, że stanowi ono przyczynę do stworzenia systemu działań państwa wspierającego osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa wyżej, poprzez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Organy administracji publicznej wykonujące działania z zakresu pomocy społecznej muszą być do tego specjalnie przygotowane. Kategorie problemów, z którymi mają do czynienia przedstawiciele administracji, narażają ich często na wysiłek emocjonalny, mogący spowodować brak obiektywizmu w podejmowaniu decyzji, a także powstanie pewnych barier w kontaktach z innymi osobami potrzebującymi wsparcia instytucji państwa. Pracownicy administracyjni w swoich działaniach powinni cechować się szczególną wrażliwością społeczną, ale również czujnością i asertywnością. Ponadto zauważyć należy, że idea pomocy społecznej definiowana jest poprzez zasadę subsydiarności.

Zgodnie z jej treścią działanie państwa nie może zastępować podstawowych funkcji życiowych osoby korzystającej z pomocy. Przyznane świadczenia mają na celu wesprzeć inicjatywę, a nie wyręczać beneficjentów. W skrajnych przypadkach dopuszcza się oczywiście pełne zaspokajanie potrzeb życiowych i przejęcie za potrzebującego wszelkich funkcji społecznych. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są jednak obowiązkane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Brak przejawiania chęci współdziałania rodzi konieczność po stronie administracji organizowania mechanizmów aktywizacji bezczynnych obywateli.

Działania państwa w obszarze pomocy społecznej należą do jednych z najtrudniejszych dziedzin aktywności administracyjnej. Specyfika podmiotów, zadań, celów i środków jest tak złożona, że wszelkie schematy stanowiące swoiste instrukcje działania bywają w trudnych sytuacjach zawodne. Określenie więc pewnych standardów w zakresie ochrony interesów stron postępowania przed organami pomocy społecznej może stanowić nieocenioną pomoc w konstruowaniu zachowań przedstawicieli administracji.

3. Pojęcie i istota środka prawnego

Skonstruowanie definicji i określenie istoty środków prawnych ma podstawowe znaczenie dla dalszych rozważań. W literaturze przedmiotu środkami prawnymi bywają określone instytucje procesowe służące do weryfikacji orzeczeń organów administracji publicznej w toku instancji i poza nią. Wśród nowszych definicji prezentowanych w literaturze przedmiotu należałoby zwrócić uwagę na poglądy nauki przedstawione na temat określenia pojęcia środka prawnego przez P. Przybysza. Do omawianej instytucji zaliczył on dwie kategorie środków prawnych: pośrednie oraz środki zaskarżania. Pierwsza z wymienionych grup określona jest przez autora w następujący sposób: „Działania uczestnika postępowania zmierzające do poprawy sytuacji prawnej lub faktycznej działającego podmiotu, niewiązane się z kwestionowaniem prawidłowości czynności dokonywanych w toku postępowania egzekucyjnego [lub administracyjnego – przyp. własny], ale skierowane przeciwko stanom prawnym powstałym po dokonaniu tych czynności mogą być określane mianem środków prawnych pośrednich”. „Nie budzi wątpliwości, że środki prawne przysługują jednostce, wyrażają pewną możliwość, a nie obowiązek działania, mogą być wnoszone w toku postępowania lub po jego zakończeniu, a ponadto mają na celu uchylene rozstrzygnięcia lub zmianę sytuacji prawnej skarżącego. Środki prawne są zatem postrzegane jako środek obrony interesów jednostki, dzięki któremu jednostka staje się podmiotem, a nie przedmiotem działań. Ta wartość środków prawnych stanowi o różnicy między nimi a środkami kontroli”.

Spośród klasycznych definicji środków prawnych można przytoczyć określenie tej instytucji w prawie prywatnym przez W. Siedleckiego: „Środki zaskarżania to instytucje procesowe, za których pomocą uprawnione podmioty mogą żądać weryfikacji rozstrzy-

gnięć administracyjnych w celu ich kasacji i reformacji. Do cech charakterystycznych środków zaskarżania należy zatem zaliczyć oparcie ich konstrukcji prawnej na zasadzie skargowości. Celem środków prawnych (środków zaskarżania) jest doprowadzenie do zmian w obszarze uprawnień lub obowiązków skarżącego. W demokratycznym państwie prawa system środków prawnych powinien być zbudowany w sposób umożliwiający realizację podstawowych celów tej instytucji. Ustawodawca konstruując instytucje środków prawnych w ustawie o pomocy społecznej uwzględnił specyfikę postępowania przed tymi organami oraz możliwość korzystania z uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego instytucji o tym samym charakterze”. Rozwiązanie to wydaje się uzasadnione, a odsłanianie zastosowane wobec k.p.a. bardzo praktyczne.

4. Standardy funkcjonowania środków prawnych w prawie pomocy społecznej

Określenie podstawowych wartości, którym powinien odpowiadać system środków prawnych w prawie pomocy społecznej, wydaje się istotne przede wszystkim z punktu widzenia rzeczywistej ochrony interesów osób najbardziej potrzebujących pomocy instytucji państwa. Wartości te powinny mieć charakter normatywny. Zapewniłoby to możliwość egzekwowania konkretnych działań wobec indywidualnych podmiotów. Oprócz normatywnego charakteru ważne jest również, aby kształtowały one konkretne metody działania wobec potrzebujących. Za pomocą właściwych metod pracy można tworzyć sieć sprawnych rozwiązań w najbardziej krytycznych sytuacjach. Pomoc społeczna działa bowiem w różnych warunkach, spora część z nich to przypadki nietypowe, skrajnie niedostosowane do warunków normatywnych. Wobec takich sytuacji wypracowane metody i standardy pomogłyby w ustaleniu szybkich rozwiązań.

1) Na pierwszym planie można wyróżnić jako standard **dostępność**. Zasadą prawną powinno być umożliwienie każdej stronie postępowania, niezależnie od jej sytuacji intelektualnej, fizycznej lub finansowej, możliwość uruchomienia postępowania odwoławczego. Osoby lub rodziny korzystające z pomocy społecznej działają najczęściej przy wsparciu pracowników administracji. Można mieć w związku z tym obawy, czy informacja o środkach zaskarżania podana przez pracowników organu wydającego decyzję nie wywołała niepokoju adresatów rozstrzygnięć. Zakładając, że administracja działa profesjonalnie, fachowo i w dobrej wierze, dostępność środków prawnych nie miałoby większego znaczenia. Jednakże oczekiwania i subiektywna ocena pojęcia „pomocy”, zwłaszcza w sytuacji zastosowania orzeczeń wydanych na podstawie uznania administracyjnego, może znacznie różnić się od poglądów prezentowanych przez administrację.

Gwarancją dostępności środków prawnych mogłoby być, oprócz przejrzystej regulacji normatywnej, szersze zastosowanie mediacji i ugody w postępowaniu. Zaskarżanie wspólnie ustalonych reguł zmniejszyłoby bariery w korzystaniu z instytucji zaskarżania.

Ugoda lub postępowanie mediacyjne wpłynęłoby korzystnie również na skuteczne wykonanie uzgodnionych rozstrzygnięć.

2) Postępowanie weryfikacyjne działania administracji, tryb wnoszenia oraz samo pismo będące środkiem zaskarżania powinno cechować się **minimalnym formalizmem**. Wydaje się, że postulat ten jest spełniony w należyty sposób. Przykładem może być art. 106 ust. 6 u.p.s., zgodnie z którym odwołanie od decyzji w sprawie świadczeń z pomocy społecznej może złożyć inna osoba za zgodą osoby ubiegającej się o świadczenie. Rozwiązanie to jest wyłącznie charakterystyczne dla postępowania w sprawach pomocy społecznej. Słuszność i celowość cytowanego przepisu podkreśla fakt, że osoby wobec których wydawane są decyzje, nie są sprawne fizycznie lub intelektualnie, ale nie są też ubezwłasnowolnione. Działanie innych osób w dobrej wierze może w tym przypadku pomóc w ochronie interesów stron. Przepis ten jest wynikiem wieloletnich doświadczeń funkcjonowania w warunkach, gdzie bez ingerencji osób trzecich, działających często bez umocowania, ochrona interesów jednostki byłby fikcją.

Minimalizm formalny to również brak konieczności uzasadniania swojego żądania oraz przyjmowanie ustnych wniosków i protokołowanie ich w sposób formalny przez pracowników administracji. Wydaje się, że również w tej kwestii postulat na gruncie przepisów k.p.a. jest spełniony.

3) **Ochrona praw nabytych** jako standard szczególny ma ogromną doniosłość w postępowaniu przed organami pomocy społecznej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zastosowanie art. 163 k.p.a., będącego podstawą do wzruszenia decyzji, na mocy których strona nabyła prawo, w prawie pomocy społecznej nie może stanowić sam podstawy weryfikacji decyzji administracyjnej, zawiera on odesłanie do unormowań prawa materialnego. Zasada ochrony praw nabytych ma charakter zasady przedmiotowej wyznaczającej granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw danego podmiotu. Ingerencja ta ma na celu zachowanie bezpieczeństwa prawnego oraz racjonalne planowanie przyszłych działań. Z nabyciem praw mamy do czynienia, gdy następuje przysporzenie uprawnień lub obowiązków w sposób trwały i realny w sferze i na rzecz jakiegoś podmiotu. Należy również podkreślić, że zasada ta jest jednym z filarów prawidłowo funkcjonującego demokratycznego państwa prawa. Zatem wszelkie odstępstwa powinny mieć szczególny charakter i istotne uzasadnienie.

Prawo pomocy społecznej przewiduje zarówno fakultatywne, jak i obligatoryjne przesłanki zmiany lub uchylenie decyzji na niekorzyść i na korzyść strony. Kontrowersje budzi zmiana i uchylenie decyzji na niekorzyść strony (art. 106 ust. 5 u.p.s.). W orzecznictwie dominuje pogląd bardzo ostrożnego podejścia do stosowania powołanego przepisu. W jednym z wyroków podkreśla się, że przepis ten nie może być podstawą do skierowania i umieszczenia strony w domu pomocy społecznej bez jej zgody. Wydaje się, że regulacja omawianego przepisu, zawierająca daleko idącą niekorzystną odmienność od przepisu ogólnego zawartego w art. 163 k.p.a., nie powinna w ramach pomocy

społecznej funkcjonować. Zasada ochrony praw nabytych ma charakter uniwersalny i szczególny ze względu na poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli. Stąd też postulat zweryfikowania rozwiązań w ustawie o pomocy społecznej na rzecz dostosowania przepisów do regulacji normatywnych korzystniej ujętych chociażby w kodeksie postępowania administracyjnego. Wydaje się, że zarówno przesłanka finansowa (kwestia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń), jak i zmiana przepisów prawa nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla utrzymywania ingerencji państwa w zasadę ochrony praw nabytych.

4) Kolejnym standardem może być przyjęcie zasady **dbałości o sprawiedliwe społecznie działanie administracji**. W obszarze pomocy społecznej wrażliwość na sprawiedliwość społeczną jest zauważana w sposób szczególny. Na tle tego problemu można wyróżnić dwie kategorie podmiotów korzystających z pomocy. Pierwsza to osoby, które chętnie pobierają wszelkie świadczenie pieniężne i niepieniężne. Często zaliczane są do tej grupy osoby z rodzin wielopokoleniowych, w których korzystanie z pomocy społecznej można uznać za dziedziczne. Wśród nich są tacy, którzy działają świadomie, czyniąc z pomocy państwa sposób na życie. Są jednak i tacy, którzy z bezradności swojej nie znają innego sposobu na funkcjonowanie w społeczeństwie. Drugą kategorię osób stanowią podmioty przypadkowo znajdujące się w niedostatku lub wykluczone społecznie bądź też zawodowo. Na pracownikach administracji spoczywa zatem dodatkowy obowiązek rozpoznania kategorii osób, tak aby nie dopuścić do wyłudzenia świadczenia pomocy, jednocześnie aby maksymalnie zaktywizować wieloletnich beneficjentów pomocy społecznej. Zapewnienie właściwej pomocy państwa i skierowanie jej do osób potrzebujących jest zadaniem niezwykle trudnym i jednocześnie podstawowym. Realizacja powyższego zadania będzie dodatkowo gwarancją zasady sprawiedliwości społecznej w ramach prawa pomocy socjalnej.

5) Szczególnego znaczenia w sprawach z zakresu pomocy społecznej nabiera **zasada równości wobec prawa**. Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oznacza ona, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących, czy też faworyzujących. Zasada ta w odniesieniu do prawa pomocy społecznej występuje w połączeniu z konstytucyjną zasadą uwzględniania dobra rodziny i wynikającym z niej nakazem udzielania szczególnej pomocy ze strony władz publicznych rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej oraz kobietom zarówno w ciąży, jak i po urodzeniu dziecka (art. 71 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Mając powyższe na uwadze, działanie organów pomocy społecznej musi być przede wszystkim ukierunkowane na obiektywizm i profesjonalizm.

6) Osobną kategorię standardów będą tworzyły zasady o charakterze uniwersalnym, jednakowo pojmowane w każdym postępowaniu administracyjnym. Do nich należy zaliczyć: praworządność, oficjalność w postępowaniu dowodowym, proporcjonalność, roz-

sądny czas rozpatrywania sprawy. Stanowią one filar każdego procesu, jednocześnie są wyznacznikiem jakości funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Zasada praworządności uregulowana jest w art. 6 i 7 k.p.a. oraz w art. 7 Konstytucji RP. Wyraża ona nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. „Działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy: ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej o prowadzeniu postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i procesowego przy rozpatrywaniu i rozstrzyganiu sprawy”. „Powyższa zasada w odniesieniu do pomocy społecznej posiada inny istotny aspekt, ponieważ organy pomocy społecznej winny także kontrolować zgodność z prawem działania osób ubiegających się o świadczenia”.

Oficjalność w postępowaniu dowodowym ma na celu przekazanie uprawnień i obowiązków do prowadzenia czynności dowodowych organom administracji publicznej. Jest ona adresowana do podmiotów posiadających władztwo administracyjne i jednocześnie odpowiadających za przebieg postępowania. Ma charakter normatywny i jest uregulowana w art. 12 k.p.a.

Proporcjonalność, jako standard działania administracji, występuje w każdym postępowaniu i dotyczy wielu różnych aspektów aktywności. Można zwrócić uwagę na proporcjonalny dobór środków dowodowych do zamierzonego celu, proporcjonalny nakład sił i czasu do konkretnego zadania. Proporcjonalność może dotyczyć również czasu, w którym ma być załatwiona dana sprawa. Właściwy i przewidywalny stosunek czasu do trudności i złożoności sprawy jest wyznacznikiem dobrego planu działania organu.

Jako ostatni ze wspólnych standardów procesowych można wyróżnić rozsądny czas załatwienia sprawy. Reguła ta wiąże się z normatywnymi zasadami określającymi terminy załatwiania spraw i niezwłoczność działania w postępowaniu, jeśli terminy nie są określone. Warto wspomnieć, że szereg spraw administracyjnych załatwianych jest w czasie znacznie przekraczającym ustawowe normy. Zatem dyrektywa o „rozsądnym” czasie nie jest zupełnie bezpodstawna. W świetle aktualnych uregulowań związanych z dyscyplinowaniem administracji praktyka urzędnicza coraz rzadziej odnotowuje nieuzasadnione przedłużanie czynności procesowych.

5. Podsumowanie

Dokonując analizy standardów funkcjonowania administracyjnych środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej należy zauważyć, że pierwsze pięć standardów ma szerokie zastosowanie zarówno w omawianym obszarze pomocy społecznej, jak i w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego oraz na podstawie innych aktów procesowych. Jednak ich treść w postępowaniu przed organami pomocy społecznej znacznie się różni od pozosta-

łych uregulowań. Szczególną uwagę należy zwrócić na wyjątkowe traktowanie osób korzystających z pomocy, a przez to konieczność dostosowania odpowiednich środków ochrony. Zindywidualizowane podejście pracowników administracji do konkretnych osób i do konkretnych sytuacji jest również elementem niezbędnym do prawidłowej oceny funkcjonowania regulacji związanej ze środkami prawnymi.

Kilka ostatnich zasad to uniwersalne reguły mające zastosowanie i znaczenie w każdym postępowaniu administracyjnym. Praworządność, oficjalność w postępowaniu dowodowym, proporcjonalność, rozsądny czas rozpatrywania sprawy – to najistotniejsze filary polskiej procedury administracyjnej. Większość z nich posiada uregulowanie normatywne. Oznacza to, że siła oddziaływania na praktykę orzecniczą jest duża, a egzekwowanie przestrzegania tych norm realne.

Standardy funkcjonowania środków prawnych w postępowaniu przed organami pomocy społecznej będą spełniały rolę porównywalną do zasad ogólnych procedury administracyjnej. Z pewnością mogą stanowić rodzaj postulatów czy wskazówek dotyczących tworzenia oraz interpretacji norm prawnych związanych ze stosowaniem środków prawnych. Ich rola może również polegać na wypełnianiu ewentualnych luk prawnych, mogą stanowić także nieocenioną pomoc w procesie nowelizacji aktu prawnego. W odróżnieniu jednak od zasad normatywnych zauważalne jest szersze zastosowanie poza ustalonymi granicami dla kodeksowych zasad czy Konstytucji RP. Niektóre z nich, takie jak: dostępność, sprawiedliwość społeczna czy tzw. załatwienie sprawy w rozsądnym czasie, odwołuje się do wewnętrznej woli pracowników administracji i bazuje na odpowiednim merytorycznym przygotowaniu pracowników socjalnych do pracy w specyficznych warunkach pomocy społecznej. Standardy niespisane, niemające charakteru normatywnego nie będą również egzekwowane. Ich przestrzeganie będzie wiązało się więc z kulturą prawną funkcjonującą w danej organizacji administracji. Dbłość o wysoki poziom tej kultury to zadanie osób zarządzających jednostką oraz służb rekrutujących pracowników administracji pomocy społecznej.

Na tle przedstawionych rozważań można odnieść się również do ostatniego, postawionego na wstępie pytania o zastępowalność środków prawnych innymi instytucjami procesowymi. Otóż analiza problemu nie pozwala na postawienie twierdzącej odpowiedzi, co wiąże się z uznaniem wyłączności środków prawnych w odniesieniu do celów i funkcji, do których zostały powołane.