

Iwona Sierpowska

Postępowanie administracyjne w sprawie świadczeń z pomocy społecznej

ABSTRAKT

Postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej jest rodzajem postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie ustawy o pomocy społecznej i kodeksu postępowania administracyjnego. Opracowanie wskazuje, jak ważną rolę w demokratycznym państwie pełni przyznawanie pomocy w drodze decyzji administracyjnej, mamy tu bowiem do czynienia z ingerencją w sferę uprawnień i obowiązków jednostki, co musi odbywać się w określonych prawem formach i trybie. Stosowanie procedury administracyjnej ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przyznawania świadczeń, ochrony uprawnień strony – świadczeniobiorcy, zwłaszcza poprzez umożliwienie mu czynnego udziału w postępowaniu, jak również przez uprawnienie do wnoszenia środków zaskarżenia. Publikacja prezentuje podmioty uczestniczące w tytułowym postępowaniu, omawia czynności procesowe i rolę materiału dowodowego, ze szczególnym uwzględnieniem rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wskazuje na możliwości weryfikowania rozstrzygnięć administracyjnych. Instytucje i czynności procesowe analizowane są w świetle idei pomocy społecznej i zasad postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne na tle celów i zasad pomocy społecznej

Po reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. pomoc społeczna stała się jednym z najważniejszych zadań gminy. Utworzenie kolejnych jednostek samorządu terytorialnego w 1998 r. spowodowało nowy podział obowiązków z zakresu pomocy społecznej między gminą, powiatem i województwem samorządowym. Najwięcej zadań powierzono najmniejszym jednostkom samorządu terytorialnego, ponieważ to one znajdują się najbliżej potrzebujących. Rola gmin w realizacji zadań pomocy społecznej jest szczególna. To właśnie w środowiskach lokalnych najłatwiej dostrzec i zaspokoić potrzeby jednostek i rodzin. Wspólnota samorządowa za pośrednictwem wyspecjalizowanej administracji powinna podejmować działania zmierzające do niwelowania czynników wywołujących trudne sytuacje życiowe, a osobom, które nie są w stanie samodzielnie ich pokonać powinna udzielać wsparcia w formie konkretnych świadczeń [3].

Obecnie obowiązująca ustawa o pomocy społecznej [12] przeprowadza szczegółową klasyfikację świadczeń z pomocy społecznej. Jednocześnie dość ogólnie reguluje postępowanie związane z ich przyznawaniem. Uprawnienia do większości świadczeń ustalane są w postępowaniu administracyjnym. Jednakże ze względu na dużą różnorodność form pomocy nie

jest możliwe unormowanie jednolitego trybu jej przyznawania. Niektóre rodzaje wsparcia udzielane są na podstawie umów. Część świadczeń utrudnia lub wyklucza możliwość przeprowadzenia postępowania administracyjnego z uwagi na rodzaj pomocy lub podmiot jej udzielający. Dotyczy to np. świadczeń w postaci poradnictwa i pracy socjalnej. Ponadto pomocą społeczną zajmują się często podmioty, które nie mają kompetencji do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej.

Pomoc społeczna jest zadaniem administracji publicznej. Mimo tendencji do prywatyzowania zadań publicznych, widocznej również w omawianej dziedzinie, podstawowymi podmiotami zajmującymi się świadczeniem pomocy społecznej są organy samorządu terytorialnego (i samorządowe jednostki organizacyjne). Stąd przeważającą formą rozstrzygnięć dotyczącą świadczeń są decyzje wydane w postępowaniu administracyjnym. Czynności organów opierają się na dwóch podstawowych źródłach prawa: ustawie o pomocy społecznej (dalej u.p.s.) i kodeksie postępowania administracyjnego [10]. Wspomniana ustawa traktowana jest wobec k.p.a. jako *lex specialis* i *lex posterior*, a zatem jej przepisy mają pierwszeństwo zastosowania przed kodeksem.

Zgodnie z art. 100 u.p.s. przewodnią zasadą postępowania w sprawie przyznawania świadczeń jest kierowanie się dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności, mając na uwadze ochronę danych osobowych, nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznawanego świadczenia. Jedynie w zakresie niezbędnym do przyznawania świadczeń można przetwarzać dane osób ubiegających się i korzystających z pomocy. Chodzi tu o informacje dotyczące: pochodzenia etnicznego, stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu.

Podmioty uczestniczące w postępowaniu

Najważniejszymi elementami postępowania administracyjnego są organ i strona. Rozpoczęcie postępowania wymaga ustalenia zdolności organu do rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy, a więc przede wszystkim właściwości rzeczowej i miejscowej. Pierwsza określa, który organ jest zdolny do rozpoznania danej kategorii spraw, druga wskazuje organ kompetentny do przeprowadzenia postępowania na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego państwa (gminy, powiatu, województwa). Zasady ustalania właściwości określa kodeks postępowania administracyjnego. W szczególności właściwość miejscowa ustalana jest według miejsca zamieszkania strony postępowania administracyjnego (art. 21 § 1 pkt 3). Doprecyzowanie postanowień k.p.a. wprowadza ustawa o pomocy społecznej. Ułatwia ona ustalenie właściwości już poprzez przypisanie określonych zadań jednostkom samorządu terytorialnego lub organom administracji rządowej.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 omawianej ustawy właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. W przypadku osoby bezdomnej właściwą jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. Od powyższych zasad przewidziano wyjątki. Dla mieszkańca domu pomocy społecznej właściwa jest gmina, która skierowała go do tego domu. W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie oraz w sprawach nie cierpiących zwłoki właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu tej osoby. W sytuacjach nagłych w miejscu pobytu mogą być udzielone następujące świadczenia: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, opłacanie składki na ubezpieczenie emerytalne

i rentowe za osobę rezygnującą z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad członkiem rodziny, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, objęcie osoby bezdomnej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, usługi opiekuńcze (w tym specjalistyczne). Trzeba jednak zaznaczyć, że przyznanie świadczeń w nagłych sytuacjach docelowo obciąża gminę właściwą ze względu na miejsce zamieszkania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały świadczeniobiorcy. Gmina ta jest zobowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenie w miejscu pobytu.

Regulacje dotyczące właściwości zawarte w ustawie o pomocy społecznej wymagają dalszej konkretyzacji w celu ustalenia organu upoważnionego do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z omawianą ustawą zadania z zakresu pomocy społecznej wykonują jednostki samorządu terytorialnego, wojewoda oraz minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. W myśl art. 1 pkt 1 k.p.a. organy jednostek samorządowych, wojewoda i minister mają zdolność prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego. Kompetencje w tym zakresie określają również ustawy o samorządzie gminy, powiatu i województwa. Zaliczają one pomoc społeczną do zadań wykonywanych przez wszystkie trzy jednostki samorządowe, zaś organami upoważnionymi do wydawania decyzji indywidualnych z zakresu administracji publicznej czynią odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta), starostę i marszałka województwa. Dalszą konkretyzację kompetencji wprowadza ustawa o pomocy społecznej, dzieląc zadania dotyczące przyznawania świadczeń pomiędzy gminę i powiat. Tym samym organami upoważnionymi do prowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji w sprawie ustalenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej jest wójt (burmistrz, prezydent) i starosta.

Należy dodać, że wskazane organy mogą upoważnić do wydawania decyzji inne osoby. Zgodnie z art. 110 ust. 7 u.p.s. wójt (burmistrz, prezydent) udziela upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości gminy kierownikowi ośrodka pomocy społecznej. W powiecie natomiast decyzje wydaje z upoważnieniem starosta kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Przestrzeganie przepisów o właściwości jest obowiązkiem organu administrującego. Rozstrzygnięcie sprawy z naruszeniem tych przepisów uznane jest za ciężką wadę decyzji, która może skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Postępowanie administracyjne nie może się toczyć bez udziału strony. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo każdy, kto żąda od organu czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną w postępowaniu z zakresu pomocy społecznej będzie podmiot, który jest bezpośrednio zainteresowany przyznaniem świadczenia. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że podmiotem tym może być osoba lub rodzina. W orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pomocy społecznej rodzinie prawa strony ma każdy członek tej rodziny [14]. Podmiotowi zainteresowanemu zostanie przyznane świadczenie, jeżeli spełnia on określone prawem warunki. Pierwszym jest wystąpienie trudnej sytuacji życiowej połączone z niemożnością jej przewyciężenia przy wykorzystaniu własnych uprawnień, możliwości i zasobów (art. 2 ust. 1 u.p.s.). Ponadto osoba ubiegająca się o pomoc musi być zaliczona do ustawowego katalogu podmiotów uprawnionych do świadczeń. Obecnie są nimi: osoby posiadające obywatelstwo polskie i cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium RP, cudzoziemcy posiadający zezwolenie na osiedlenie się lub na pobyt tolerowany w Polsce oraz uchodźcy, a ponadto obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego przebywający na terytorium RP, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt (art. 5).

Ostatnim warunkiem dotyczącym podmiotu zainteresowanego jest spełnienie kryterium dochodowego, jeżeli wymaga tego konkretny rodzaj świadczenia.

Należy zaznaczyć, że zbadaniem powyższych przesłanek zajmuje się organ w toku postępowania administracyjnego, a nie przed jego wszczęciem. Zgodnie z subiektywną wersją legitymacji procesowej strony przyjętą przez k.p.a. organ nie może autorytatywnie konkretyzować norm prawa materialnego wyznaczających interes prawny jednostki poza postępowaniem administracyjnym [1]. O rzeczywistym interesie prawnym osoby organ powinien rozstrzygać w postępowaniu, „w którym jednostce zgłaszającej roszczenie przysługują wszystkie uprawnienia strony, a nie na podstawie sumarycznej i jednostronnej oceny bez wszczęcia normalnego postępowania” [7].

Strona musi posiadać zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych (zdolność procesową), by samodzielnie uczestniczyć w postępowaniu. Jeżeli nie posiada zdolności do czynności prawnych, działa poprzez swojego przedstawiciela ustawowego.

Przebieg postępowania i wydanie decyzji

Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.p.s. postępowanie w sprawie przyznania świadczenia wszczy- na się na wniosek, niemniej ustawa przewiduje również przypadki udzielenia pomocy z urzędu. Powyższe możliwości rozpoczęcia postępowania potwierdzają odpowiednio formy wszczę- cia postępowania administracyjnego uregulowane w k.p.a., opierające się na zasadzie skargowości i oficjalności. Zasadniczo, gdy przedmiotem postępowania jest ustalenie obo- wiązku administracyjnego, postępowanie wszczynane jest z urzędu, zaś gdy przedmiotem postępowania jest uprawnienie, wszczęcie następuje na wniosek zainteresowanego [8]. Po- nieważ postępowanie w celu przyznania świadczeń z pomocy społecznej dotyczy interesu prawnego strony, to zwykle z jej inicjatywy rozpoczyna ono swój bieg. Przepisy prawa mate- rialnego powinny wyraźnie przewidywać możliwość wszczęcia postępowania z urzędu, by nie dopuszczać do zbyt daleko idącej ingerencji organu w uprawnienia strony. Modyfikację tej zasady określa art. 61 § 2 k.p.a., który przewiduje możliwość wszczęcia postępowania z urzędu w sprawie wymagającej wniosku strony, jeżeli jest to uzasadnione szczególnie waż- nym interesem strony. Jednakże organ musi uzyskać zgodę strony na dalsze prowadzenie postępowania, w przeciwnym wypadku postępowanie ulega umorzeniu. Zastosowanie tego przepisu w postępowaniu w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej nie wydaje się możliwe. Art. 102 u.p.s. uzupełnia jedynie wszczęcie postępowania na wniosek możliwo- ścią wszczęcia z urzędu, nie wprowadzając dalszych wymagań. Zdaniem J. Borkowskiego „takie późniejsze przepisy odrębne wyłączają stosowanie art. 61 § 2, a są dalej idące w regu- lacji prawnej niż k.p.a.” [5].

Należy wykazać dużą ostrożność w przyznaniu organowi prawa wszczynania postępowania z urzędu w interesie strony. Oprócz korzyści, jakie niesie za sobą to postępowanie, zwłaszcza dla osób nieświadomych swoich uprawnień, może ono naruszać prawa jednostki. Dostrzegając to zagrożenie, ustawodawca wprowadził wymóg wyrażenia zgody osoby zain- teresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Prawo do pobytu w takim domu przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić usług opiekuńczych (art. 54 ust. 1 u.p.s.). W przypadku, gdy osoba bezwzględnie wymagająca pomocy lub jej przedstawiciel ustawo- wy nie wyrażą zgody na umieszczenie w domu pomocy społecznej lub wycofają swoją zgo-

dę, wszczęte w tej sprawie postępowanie administracyjne podlega umorzeniu. O takiej sytuacji ośrodek pomocy społecznej lub dom pomocy społecznej powiadamiają sąd lub prokuratora.

Wniosek w sprawie wszczęcia postępowania powinien być złożony w formie podania. Powinno ono zawierać wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie i podpis. Jeżeli pismo zawiera braki, a istnieje możliwość skontaktowania się z osobą wnoszącą, należy wezwać ją w celu usunięcia wad. Organ, do którego mylnie skierowano podanie, przekazuje je organowi właściwemu w sprawie. Strona nie może ponosić konsekwencji takiej pomyłki, to na organie ciąży obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości. Wniosek o wszczęcie postępowania składa osoba zainteresowana lub jej przedstawiciel ustawowy. Ponadto ustawa o pomocy społecznej dopuszcza możliwość złożenia wniosku za zgodą tych podmiotów przez inną osobę. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza mając na uwadze świadczeniobiorców, którymi często są osoby starsze, chore lub nieporadne.

Wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym poprzedzone jest ustaleniem stanu faktycznego. Rozpoznając sprawę o udzielenie pomocy społecznej, organ ustala, czy zostały spełnione warunki do przyznania świadczenia. W szczególności bada: czy zaistniała trudna do przezwyciężenia sytuacja życiowa oraz czy zainteresowany może ją pokonać samodzielnie, czy ubiegający się o świadczenie spełnia kryterium dochodowe (jeśli jest ono wymagane) oraz czy podmiot zainteresowany należy do grupy podmiotów uprawnionych do świadczeń wymienionych w art. 5 ustawy o pomocy społecznej. Warto nadmienić, że prawo do świadczeń nie przysługuje osobie odbywającej karę pozbawienia wolności. Natomiast przyznawanie świadczeń podlega zawieszeniu w przypadku tymczasowego aresztowania.

Ustalenie stanu faktycznego następuje w postępowaniu dowodowym, którego nadrzędnym celem jest dotarcie do prawdy obiektywnej. Organ powinien zatem zbadać wszelkie okoliczności związane ze sprawą, by stworzyć jej rzeczywisty obraz i zastosować właściwy przepis prawa materialnego do jej rozstrzygnięcia [6]. Zasada prawdy obiektywnej realizowana jest głównie w postępowaniu dowodowym. Kodeks postępowania administracyjnego nie podaje definicji dowodu, stanowi jedynie, że dowodem jest wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy i nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (art. 75 § 1).

Dla celów dowodowych organ prowadzący postępowanie w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej może domagać się od innych organów sądów lub jednostek organizacyjnych udzielenia informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczenia (art. 105 u.p.s.).

Szczególnym rodzajem dowodu przewidzianym w ustawie o pomocy społecznej jest rodzinny wywiad środowiskowy. Składa się on na postępowanie wyjaśniające poprzedzające rozstrzygnięcie każdej sprawy dotyczącej świadczeń, z wyjątkiem przyznania biletu kredytowanego. Zdaniem NSA rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocowych jest niezwykle ważna. Jest on bowiem sposobem zbierania informacji, rozmową z osobą starającą się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (i jej rodziną), swoistym trybem postępowania dowodowego [13]. W myśl art. 107 ust. 1 u.p.s. rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w celu: ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin, wydania opinii w związku z ustanowieniem rodziny zastępczej, przyznania pomocy pieniężnej na utrzymanie dziecka w takiej rodzinie, dokonania oceny sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, przyznania pomocy pieniężnej w celu usamodzielnienia i kontynuowania nauki oraz skierowania dziecka do placówki opiekuńczo-wychowawczej. Wywiad środowiskowy przeprowadza pracownik socjalny. Może on

domagać się od osoby lub rodziny starającej się o pomoc złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym. Niezłożenie takiego oświadczenia jest podstawą odmowy przyznania świadczenia.

W przypadku kolejnego ubiegania się o pomoc przez ten sam podmiot nie przeprowadza się nowego wywiadu środowiskowego, a jedynie aktualizuje się poprzedni. Analogicznie postępuje się w przypadku zmiany danych zawartych w wywiadzie. W stosunku do osób korzystających ze stałych form pomocy społecznej aktualizację wywiadu sporządza się co najmniej raz na 6 miesięcy, nawet jeżeli nie nastąpiła zmiana danych. Trzeba zaznaczyć, że niezależnie od wywiadu środowiskowego podmioty korzystające ze świadczeń są zobowiązane niezwłocznie poinformować organ, który przyznał pomoc, o każdej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej branej pod uwagę w chwili ustalania świadczenia.

Wywiad środowiskowy przeprowadzony w celu ustalenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej może zostać wykorzystany również w innym postępowaniu. Ustawa o świadczeniach rodzinnych [11] przewiduje udostępnienie wywiadu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej organowi właściwemu do przyznania świadczeń rodzinnych. Ponadto art. 107 ust. 3 u.p.s. dopuszcza możliwość przeprowadzenia wywiadu przez pracownika socjalnego na potrzeby jednostki pomocy społecznej z terenu innej gminy. Użyteczna wydaje się tu instytucja pomocy prawnej, przewidziana w art. 52 k.p.a., w ramach której organ przeprowadzający postępowanie administracyjne może zwrócić się do organu z miejsca zamieszkania lub pobytu danej osoby o wezwanie jej do złożenia wyjaśnień, zeznań lub do dokonania innych czynności związanych z toczącym się postępowaniem.

Postępowanie dowodowe w sprawach dotyczących świadczeń z pomocy społecznej w dużej mierze opiera się na dokumentach urzędowych i oświadczeniach stron. Warto zaznaczyć, że dokumentom urzędowym k.p.a. przyznaje zwiększoną moc dowodową. Dokumenty te stanowią dowód na to, co zostało w nich urzędowo stwierdzone, pod warunkiem że zostały sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe. Jeżeli zaś przepis nie wymaga urzędowego zaświadczenia określonych faktów lub stanu prawnego, organ prowadzący postępowanie odbiera od strony oświadczenie, złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Uznanie faktów lub stanu prawnego za udowodnione tylko na podstawie oświadczenia strony budzi wątpliwości, zwłaszcza że ustawa o pomocy społecznej łagodzi wymagania w tym zakresie. Nie odwołuje się ona do odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, zaś złożenie oświadczeń niezgodnych z prawdą, na podstawie których przyznano pomoc, skutkuje jedynie zwrotem świadczenia nienależnie pobranego.

Postępowanie dowodowe oparte jest na zasadzie oficjalności. Na organie ciąży obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Organ nie może zdać się jedynie na inicjatywę strony i ograniczyć postępowania dowodowego do jej żądań. Jednakże powinien on uwzględnić wnioski dowodowe strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy. Stronie należy zapewnić możliwość aktywnego udziału w postępowaniu. W szczególności może ona uczestniczyć w postępowaniu dowodowym, przeglądać akta sprawy, sporządzać z nich notatki i odpisy. Warto zaznaczyć, że niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu uznany jest za kwalifikowaną wadę decyzji i może skutkować jej wzruszeniem w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Organ analizuje zebrany w sprawie materiał zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów. Rozpatruje całokształt materiału dowodowego, co nie jest tożsame z oparciem rozstrzygnięcia na wszystkich środkach dowodowych. Organ może bowiem uznać niektóre dowody za niewiarygodne lub nieistotne dla sprawy. Zebrane dowody mogą wskazywać na dyspro-

porcję pomiędzy udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny starającej się o przyznanie pomocy. Dysproporcja może wskazywać, że podmioty te są w stanie samodzielnie przezwyciężyć życiowe trudności. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeśli rodzina lub osoba, mimo niskich dochodów, posiada znaczne oszczędności lub inne zasoby finansowe, wartościowe przedmioty majątkowe czy nieruchomości. Należy wówczas uznać, że nie została spełniona przesłanka przyznania pomocy, polegająca na zaistnieniu sytuacji życiowej, której dany podmiot nie może pokonać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Istnieje zatem podstawa do odmowy przyznania świadczenia. Ponadto ustawa o pomocy społecznej przewiduje szereg okoliczności, które mogą przesądzić o wydaniu decyzji negatywnej, są nimi: brak współdziałania osoby lub rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy lub leczenia odwykowego, marnotrawienie własnych zasobów finansowych albo przyznanych świadczeń, ich niszczenie lub wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem (art. 11).

Przed wydaniem rozstrzygnięcia organ jest zobowiązany umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych materiałów i zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a.). Co do zasady, rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu administracyjnym następuje w formie decyzji. A zatem przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia z pomocy społecznej powinna być wyrażona w decyzji administracyjnej (poza świadczeniami w postaci pracy socjalnej, poradnictwa i biletu kredytowanego). Decyzja jest aktem skierowanym do indywidualnego adresata w konkretnej sprawie, zawiera: oznaczenie organu wydającego decyzję, datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości wniesienia odwołania, podpis z oznaczeniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji (art. 107 § 1 k.p.a.).

Weryfikacja decyzji

Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia służy prawo do wniesienia odwołania od decyzji. Termin do złożenia odwołania wynosi 14 dni, licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia, po jego upływie decyzja staje się ostateczna. Uruchomienie trybu weryfikacji rozstrzygnięć jest wyrazem zasady dwuinstancyjności postępowania oraz realizacją konstytucyjnych uprawnień jednostki. Zgodnie bowiem z art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zasadniczo odwołanie wnosi strona będąca adresatem decyzji. Niemniej ustawa o pomocy społecznej przyznaje to uprawnienie również innej osobie działającej za zgodą podmiotu ubiegającego się o świadczenie (art. 106 ust. 6 u.p.s.). Odwołanie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Organem wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze*. Organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, może ją zmienić lub uchylić tylko wtedy, gdy uwzględni całość żądania strony. W przeciwnym wypadku w ciągu 7 dni przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy organowi wyższego stopnia. Organ ten ponownie rozpatruje sprawę i wydaje nową decyzję.

* Uprawnienia samorządowych kolegiów odwoławczych w sprawach z zakresu pomocy społecznej znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądowym [15], [9].

Poza odwołaniem weryfikacja decyzji w postępowaniu administracyjnym może nastąpić w trybach nadzwyczajnych. Kontroli poddane są zarówno decyzje wadliwe, jak i prawidłowe. Weryfikacja formy czy treści rozstrzygnięcia administracyjnego musi uwzględniać ochronę praw nabytych oraz zasadę trwałości decyzji i związania nią organu i strony. Organ może zmienić decyzję nieostateczną za zgodą strony oraz może zmienić decyzję na pozytywną, gdy nie sprzeciwia się to prawu [4]. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje możliwość zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W odniesieniu do decyzji, na podstawie których strona nabyła prawo, potrzebna jest ponadto jej zgoda na weryfikację decyzji oraz brak sprzeciwu przepisów szczególnych. Jednocześnie art. 163 k.p.a. ustanawia możliwość zmiany lub uchylecia decyzji przyznającej stronie prawo na innych zasadach niż określone w kodeksie, o ile przewidują to przepisy szczególne. Taką szczególną regulację zawiera art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Stwarza on możliwość zmiany (uchylecia) decyzji bez zgody strony, zarówno gdy jest to dla strony korzystne, jak i niekorzystne. Jednakże zmiana lub uchylecie decyzji na niekorzyść strony bez jej zgody następuje tylko w przypadku: zmiany przepisów prawa lub sytuacji osobistej albo dochodowej strony, jak również pobrania nienależnego świadczenia. Ponadto organ może zmienić lub uchylić decyzję w sytuacjach będących podstawą do odmowy przyznania świadczenia.

Sprawy z zakresu pomocy społecznej mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki. Dlatego bezczynność lub opieszałość organów właściwych w tych sprawach może okazać się szczególnie niebezpieczna. Stąd też konieczne jest rygorystyczne przestrzeganie zasady szybkości postępowania [2], wyrażonej przede wszystkim w obowiązku załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Na przekroczenie terminu stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia. Milczenie administracji, jak również decyzja rozstrzygająca sprawę z zakresu pomocy społecznej mogą być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym przypadku nie wystarczy już tylko niezadowolone strony z wydanego rozstrzygnięcia, wnoszący skargę musi wykazać niezgodność decyzji z prawem. Od orzeczenia sądu wojewódzkiego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Literatura

[1] A d a m i a k B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1999, nr 2154, Prawo CCLXVI.

[2] A d a m i a k B., *Postępowanie w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.

[3] B a r a ń s k i M., *Ewolucja kompetencji i zadań gminy w zakresie pomocy społecznej w latach 1990–1995*, [w:] *Socjalne aspekty społecznej gospodarki rynkowej*, pod red. E. Okoń-Horodyńskiej, Katowice 1996.

[4] B ł a ś A., *Wadliwe akty administracyjne*, [w:] J. B o ć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.

[5] B o r k o w s k i J., *Czynności postępowania w sprawie indywidualnej*, [w:] B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne*, Warszawa 2002.

[6] D a w i d o w i c z W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.

- [7] Iserzon E., J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970.
- [8] Jendrośka J., *Polskie Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- [9] Postanowienie NSA z dnia 2 kwietnia 2000 r., SA 1692/99 LEX nr 79607.
- [10] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.
- [11] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. Nr 228, poz. 2255, ze zm.
- [12] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593.
- [13] Wyrok NSA z 7 maja 2002 r., S.A. 3337/01 LEX nr 81651.
- [14] Wyrok NSA z dnia 5 marca 2003 r., SA/Ka 878/99, „Prawo Pracy” 2003, nr 11.
- [15] Wyrok SN z dnia 9 lutego 2001 r., RN 65/00 OSNP 2001, nr 18, poz. 11.

SUMMARY

Administrative procedure regarding social assistance benefits is a kind of administrative procedure based on the act of social assistance and code of administrative procedure. The publication shows how important is granting help by means of administrative decision in a democratic state of law. There is an interference in the area of rights and duties of the individual, which must take place in forms and procedure specified by the law. Using administrative procedure is of great importance for appropriate granting of benefits, security of rights of the party – beneficiary, particularly by enabling them to take part actively in the procedure as well as by the right to take appeal measures. The publication presents the subjects participating in the procedure. It covers legal actions and the role of evidence taking environmental family history into special consideration. It shows the opportunities of verifying administrative findings. Institutions and legal actions are analysed in the light of the idea of social assistance and rules of administrative procedure.