

PIOTR LISOWSKI

Uniwersytet Wrocławski
piotr.lisowski@uwr.edu.plMEANDRY PRAWORZĄDNOŚCI NA PRZYKŁADZIE
ORZEKANIA W SPRAWIE ZASIŁKU CELOWEGO
Z TYTUŁU PONIESIENIA STRAT W WYNIKU KLĘSKI
ŻYWIOŁOWEJ LUB EKOLOGICZNEJOpis obyczajów, czyli jak zwyczajnie
wszędzie mięsza się złe do dobrego¹.

Abstrakt: Organizacja i funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego zasadza się na systemie zasad i instytucji prawnych. Warunkiem *sine qua non* realizacji założeń tego rodzaju konceptu i stawianych przed nim celów jest spójność (unifikacja) porządku prawnego. Punkt wyjścia do osiągnięcia takiego stanu stanowi zaś systemowe podejście do prawa pozytywnego. Przedmiotem analizy uczyniono przepisy ustawy o pomocy społecznej niespełniające tego rodzaju wymagań. W tym kontekście wskazano na kluczowe zagrożenia wywołane tego rodzaju deficytem (w szczególności dotyczą one niespełniania wymogów stawianych podstawom prawnym odnośnie do decyzji administracyjnych i przepisom przewidującym ingerowanie w działalność komunalną). Finalnie zaproponowano zmiany sanujące wykazane uchybienia.

Słowa kluczowe: demokratyczne państwo prawne, standardy stawiane podstawom decyzji administracyjnych, wymagania obowiązujące przy formułowaniu podstaw do ingerencji w działalność komunalną

WPROWADZENIE SYSTEMOWE

Jedno z kanonicznych założeń praworządności wskazuje na konieczność podejmowania decyzji administracyjnych na odpowiedniej (po pierwsze — pod względem formalnym) podstawie prawnej. Oczywistość tego rodzaju uwarunkowań i stopień ich petryfikacji stanowią w istocie *sui generis* fakty notoryjne. Mimo

¹ O przywołaniu niezapomnianego i (niestety ciągle aktualnego) spektaklu Teatru STU w Krakowie (według tekstu księdza Jędrzeja Kitowicza, w reżyserii Mikołaja Grabowskiego) przesądziły — oprócz preferencji (między innymi) Jubilata — także nieuchronne skojarzenia z analizowanym w tym przypadku zagadnieniem.

to praktyka od czasu do czasu potrafi zaskoczyć swoistą dezynwolturą, sprowadzającą się do ignorowania tego aksjomatu. Na szczególną uwagę zasługują w tym względzie przypadki inspirowane przez prawodawcę. Delikatnie rzecz ujmując, to najmniej spodziewane źródło takich zagrożeń. W istocie taka sytuacja w demokratycznym państwie prawnym² nie powinna mieć miejsca. Mimo to ciągle nie można ogłosić, że takie uchybienia mają już jedynie walor historyczny.

Kontestowania takich przypadków nigdy za wiele. Zważywszy zaś na dorobek i postawę Jubilata (nie „tylko” w wymiarze *stricte* naukowym), zasadne wydaje się fetowanie Jego jubileuszu problematyką o takiej proveniencji i tego rodzaju konotacjach. Z taką motywacją przedmiotem zamierzonej analizy uczyniono regulacje aplikujące tytułowe problemy problematyce podstawy prawnej odnośnie do decyzji administracyjnej, podejmowanej przez organy administracji samorządowej w sprawach z zakresu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Także dlatego, że interesująco zespala zagadnienia praworządności z wątkami decentralizacyjnymi. W konsekwencji mamy do czynienia z przepisami nie dość, że nieułatwiającyymi wyznaczenia i zastosowania prawidłowych podstaw prawnych do podejmowania decyzji administracyjnej, to jeszcze niesprzyjającymi respektowaniu standardów samodzielności samorządowego administrowania.

STUDIUM PRZYPADKU — USTALENIA WPROWADZAJĄCE

Wybrany do analizy przykładem regulacji prawnych obciążonych tego rodzaju pierwotnym wręcz defektem są postanowienia ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej³. Punkt wyjścia stanowią unormowania jej art. 40 ust. 2, przewidujące możliwość przyznania zasiłku celowego „osobie lub rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej”. Pamiętać przy tym należy, że w tym zakresie obowiązuje też reguła z art. 39 ust. 1 u.p.s., warunkująca dopuszczalność przyznania zasiłku celowego przeznaczeniem tego rodzaju świadczenia na zaspokojenie „niezbędnej potrzeby bytowej”. Co warto podkreślić, treść tych przepisów nie prowokuje jeszcze zapowiadanych problemów.

Tego rodzaju efekty są natomiast „zasługą” związanych z nimi przepisów. Co prawda pierwszy z nich nie dekretuje jeszcze nieprawidłowości, uruchamia już jednak uwarunkowania prowadzące do kontrowersyjnych skutków. Punkt wyjścia stanowi bowiem art. 18 ust. 1 pkt 4 u.p.s., w którym „przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną” zaliczono do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rea-

² Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP).

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 (dalej: u.p.s.).

lizowanych przez gminę⁴. Problemy wynikają zaś z regulacji swoiście konsumujących powyższą kwalifikację. Otóż w art. 22 pkt 1 u.p.s. do zadań wojewody zastrzeżono „ustalanie sposobu wykonywania zadań [wyr. — P.L.] z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”⁵. Z kolei w art. 110 ust. 2 u.p.s. przesądzono o tym, że „Gmina, realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, kieruje się ustaleniami przekazanymi przez wojewodę [wyr. — P.L.]”⁶.

W efekcie mamy więc do czynienia z stanem prawnym, w którym:

- decyzje w tego rodzaju sprawach podejmują organy gminy⁷;
- funkcję organu wyższego stopnia pełnią samorządowe kolegia odwoławcze⁸;
- wojewodowie ustalają „sposób wykonywania tego rodzaju zadań”, czemu towarzyszy wymóg kierowania się przez administrację samorządową „ustaleniami przekazanymi przez wojewodę”.

Tego rodzaju układ nie sprzyja, jak pokażą to dalsze ustalenia, utrzymaniu spójności (systemowości) porządku prawnego. Pełnieniu przez samorządowe kolegia odwoławcze funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej towarzyszy bowiem wyposażenie wojewodów w kompetencje silnie oddziałujące na samorządowe administrowanie w tego rodzaju sprawach. Co zaś szczególnie istotne, w aktualnym stanie prawnym ów wpływ wojewody zyskuje dodatkowe wsparcie ze strony przepisów dotyczących dotacji (i zwrotu dotacji), udzielanych z budżetu państwa na pomoc dla osób, które poniosły straty z przyczyn, o których mowa w art. 40 ust. 2 u.p.s. W konsekwencji organy gmin stawiane są wobec dyle-

⁴ Podobne przyporządkowanie obowiązywało pod rządami poprzedniej ustawy (z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 z późn. zm.; dalej: u.p.s. 1990), zob. art. 11 pkt 3, obowiązujący od dnia 28 września 1992 r.

⁵ Pod rządami u.p.s. 1990 pierwotnie (od dnia 17 grudnia 1990 r.) do tej kwestii odnosił się art. 12 pkt 3 (przesądzający o tym, że do zadań wojewody należy „ustalenie sposobów realizacji zadań zleconych”). Od dnia 14 września 1996 r. materię tę regulował art. 12 pkt 2 u.p.s. 1990 („ustalenie sposobu realizacji zadań zleconych”), od dnia 1 stycznia 1999 r. w następującym brzmieniu: „ustalenie sposobu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”.

⁶ W art. 46 ust. 1a u.p.s. 1990 (również obowiązującym od dnia 28 września 1992 r.) tę relację określono nieco inaczej: „Ośrodek pomocy społecznej realizuje zadania zlecone gminie zgodnie z ustaleniami przekazanymi w tej sprawie przez wojewodę”.

⁷ Aczkolwiek należy pamiętać o trudnościach interpretacyjnych towarzyszących stosowaniu art. 110 ust. 7 i 8 u.p.s. (zob. wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., sygn. I OSK 1420/15, LEX nr 2002573); więcej na temat problemów związanych z problematyką dekoncentrowania kompetencji orzeczniczych organów jednostek samorządu terytorialnego zob. P. Lisowski, *Dekoncentracja zewnętrzna w administracji samorządowej*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz-Rzeszów 2017, s. 47–58.

⁸ Zob. art. 17 pkt 1 k.p.a. oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570; dalej: u.s.k.o.).

matu, który nie powinien w demokratycznym państwie prawnym mieć miejsca: w ramach postępowań prowadzonych na podstawie wymienionego przepisu, jak i w związku z takimi postępowaniami znajdują się bowiem pod presją wyboru między kryteriami znajdującymi bezpośrednie umocowanie w przepisach u.p.s., a wynikającymi z wytycznych wydawanych na podstawie art. 22 pkt 1 u.p.s.

PRAKTYCZNE SKUTKI DESYNCHRONIZACJI PORZĄDKU PRAWNEGO

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której organy gminy tracą pewność co do tego, na podstawie jakich kryteriów mają rozpatrywać i załatwiać sprawy administracyjne mające za przedmiot przyznanie zasiłku celowego na pokrycie strat wywołanych wicherą, powodzią itp. W kontekście postępowania prowadzonego na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s. kwestia wydaje się oczywista. Zgodnie bowiem z zasadą praworządności (zwaną też zasadą legalizmu) „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji RP). Jej zaadaptowanie do realiów postępowania administracyjnego znajduje wyraz w art. 6 k.p.a., w którym przesądzono, że „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Co zaś szczególnie istotne, jedną z kluczowych konsekwencji jej obowiązywania jest konieczność przestrzegania wymogu odpowiedniej lokalizacji podstawy prawnej do podejmowania decyzji. Faktem notoryjnym w tym kontekście jest z kolei przeświadczenie wskazujące na to, że przez przepisy (w rozumieniu analizowanej zasady) należy rozumieć przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

Obowiązujące w tej materii wymagania syntetycznie podsumowuje następująca wypowiedź:

Podstawę prawną decyzji mogą stanowić wyłącznie przepisy ustaw oraz aktów wykonawczych do ustaw (zob. np. tezę drugą wyroku NSA z 12 sierpnia 1999 r., IV SA 380/97, LEX nr 48151). Wyłączona jest zatem możliwość wydawania decyzji zarówno na podstawie aktów, które nie obowiązują powszechnie, jak i na podstawie komunikatów informujących o treści przepisów ustawowych [wyr. — P.L.] (zob. wyrok NSA z 15 stycznia 1998 r., II SA 1178/97, LEX nr 41410; zob. także tezę pierwszą wyroku NSA z 12 sierpnia 1999 r., IV SA 380/97, LEX nr 48151)⁹.

W konsekwencji nie można orzekać w tych sprawach administracyjnych z powołaniem się na kryteria nieznanne powszechnie obowiązującemu porządkowi prawnemu. Warto podkreślić, że ta oczywista — z punktu widzenia kanonów demokratycznego państwa prawnego — konkluzja znajduje też potwierdzenie

⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (do art. 107 K.p.a.)*, LEX/el. 2017.

w dorobku judykatury, czego przykładem jest wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2016 roku¹⁰:

W postępowaniu dotyczącym wniosku o dotację wojewody (i ewentualnie postępowaniu dotyczącym późniejszego rozliczenia dotacji) mają znaczenie wewnętrzne wytyczne wojewody dotyczące uzyskania dotacji przez gminy na sfinansowanie zasiłków celowych związanych z kłóskami żywiołowymi. Wytyczne te nie są jednak źródłem prawa w sprawach indywidualnych dotyczących indywidualnych wniosków poszkodowanych w wyniku klęski żywiołowej o przyznanie zasiłku celowego [wyr. — P.L.].

Atrakcyjność tego poglądu judykatury nie ogranicza się jednak „tylko” do trafnego wyznaczenia zasięgu źródeł prawa — mogących znaleźć zastosowanie w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s. i zarazem wypełniających wymagania państwa prawnego (stawiane w perspektywie podstaw prawnych decyzji administracyjnych). To orzeczenie daje bowiem świadectwo swoistego (i kłopotliwego) zespolenia zachodzącego w ramach samorządowego administrowania związanego z przyznawaniem tego rodzaju zasiłków celowych. Wskazane przepisy ustrojowe, wsparte unormowaniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹¹, przesądzają bowiem o obowiązywaniu (równoległym) wytycznych podejmowanych na podstawie art. 22 pkt 1 u.p.s.

W świetle przytoczonego orzeczenia nie mogą one znaleźć zastosowania w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s. (co należy uznać za ustalenie trafne i oczywiste), jednak obowiązują w postępowaniu dotyczącym wniosku o dotację wojewody (i w postępowaniu dotyczącym rozliczenia dotacji). Problem zaś w tym, że w tego rodzaju wytycznych dochodzi — w ramach „ustalania sposobu wykonywania zadań” — do definiowania „osoby uprawnionej” do tego rodzaju świadczeń, co często polega na wprowadzaniu kryteriów nieznanymi przepisom powszechnie obowiązującego prawa (*in concreto* u.p.s.)¹². W efekcie widmo rozliczeń możliwych do przeprowadzenia na podstawie art. 169 u.f.p. — w ramach których tego rodzaju ustalenia legitymują się mocą obowiązującą¹³ — często skłania organy gmin do stosowania, już w ramach postępowań prowadzonych na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s., kryteriów wynikających z tych wytycznych. Ta swego rodzaju antycypacja — motywowana chęcią uniknięcia konsekwencji możliwych do wyciągnięcia, w takim układzie normatywnym, z punktu widzenia przepisów dotyczących rozliczania dotacji z budżetu państwa — prowadzi do ewidentnego

¹⁰ III SA/Kr 70/16, LEX nr 2181880.

¹¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 (dalej: u.f.p.); zob. w szczególności art. 169 u.f.p.

¹² Co warto podkreślić, tego rodzaju tendencja wykazuje się ponadpartyjną trwałością (była zarówno w kontekście powodzi z 2010 r., jak i w odniesieniu do wichur przechodzących przez Polskę w latach 2016–2017).

¹³ *Nota bene*, zwrot dotacji stanowi przedmiot postępowania administracyjnego. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której judykatura — wywodząc tego rodzaju stanowisko z przepisów rangi ustawy — akceptuje podejmowanie decyzji administracyjnych na podstawie wytycznych, w dodatku (między innymi) w odniesieniu do organów jednostek samorządu terytorialnego (*sic!*).

naruszenia przypominanych tu kanonicznych wymogów co do podstawy prawnej decyzji administracyjnej.

Co więcej, żeby nie rzecz — co gorsza, judykatura próbuje — w imię kreowania systemowo spójnego porządku prawnego — pogodzić te dwa konteksty uwarunkowań administrowania związanych z przyznawaniem zasiłków celowych na pokrycie strat wywołanych klęską żywiołową lub ekologiczną. O ile jednak tego rodzaju intencje zasługują na aprobatę, o tyle już ich rezultatów nie można zaakceptować. Trudno bowiem o inną ocenę następującego poglądu judykatury:

Choć ustanowione w oparciu o art. 22 pkt 1 u.p.s. ustalenia (wytyczne) wojewody [wyr. — P.L.] nie mają charakteru aktu prawa miejscowego, a więc nie mogą stanowić podstawy prawnej podejmowanych decyzji administracyjnych w sprawie przyznania zasiłków celowych, to jednak wiążą na podstawie art. 110 ust. 2 u.p.s. gminę w realizacji dotacji i winny być respektowane przez gminę przy wypłacie na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s. zasiłków celowych ze środków finansowych przekazanych gminie z budżetu państwa na ten cel. Realizując zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej i dokonując wypłaty ww. środków finansowych powodzinom niezgodnie z ustaleniami (wytycznymi) [wyr. — P.L.] Wojewody Małopolskiego zawartymi w opisanej procedurze, Gmina powinna mieć świadomość, że w ten sposób przekazuje środki dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem [wyr. — P.L.]¹⁴.

Podkreślić przy tym należy, że tego problemu nie rozwiązują twierdzenia eksponujące delimitację między postępowaniami prowadzonymi na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s. i art. 169 u.f.p. Tytułem przykładu można przytoczyć następujący pogląd:

Podkreślenia raz jeszcze zatem wymaga, że zaskarżona decyzja¹⁵ nie kwestionuje, w bliżej nieokreślonym trybie, legalności decyzji o przyznaniu zasiłku celowego, czy też uściślając brak podstaw do jego przyznania w części obejmującej rozbiórkę domu, lecz możliwość finansowania tego kosztu z dotacji celowej. Ta istotna różnica nie została dostrzeżona przez skarżącą gminę, która zdaje się prezentować pogląd, że jedyną przesłanką, jaką może badać organ lub dysponent części budżetowej w aspekcie unormowań zawartych w art. 169 ustawy o finansach publicznych jest to, czy dotacja przyznana została na zasiłek celowy, o którym mowa w art. 40 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej¹⁶.

Nie dość bowiem, że przyznają swego rodzaju priorytet perspektywie dyscypliny finansów publicznych¹⁷, to jeszcze sankcjonują praktykę, w której bezpośred-

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. II GSK 3501/16, LEX nr 2256855.

¹⁵ Podjętej na podstawie art. 169 u.f.p., a więc w sprawie zwrotu dotacji z budżetu państwa udzielonej gminie na finansowanie świadczeń z art. 40 ust. 2 u.p.s.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. II GSK 923/13, orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁷ Zob. jeszcze: „omawiana dotacja, co wymaga podkreślenia, udzielona została ze środków budżetu państwa. Jak wskazano w uchwale całej Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11 (ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 102), środki finansowe tworzące budżet państwa podlegają szczególnej ochronie. [...] Toteż, przy interpretacji przepisów dotyczących wydatkowania dotacji powyższe względy, także na gruncie ustawy o pomocy społecznej, determinują konieczność dawania prymatu wykładni językowej, a ponadto co do zasady przepisy

nie zastosowanie w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 169 u.f.p. mają wytyczne wojewodów. Kontrowersyjność tego rodzaju praktyki wzmacnia odnośnienie tego rodzaju uwarunkowań do standardów samodzielności administracji samorządowej. Zauważyć także trzeba, że przestrzeganie postulatów tej delimitacji prowadzi do sytuacji, w której:

— gmina nie będzie mogła finansować z dotacji celowej realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej (w zakresie niemieszczącym się w postanowieniach ustalanych na podstawie art. 22 pkt 1 u.p.s.);

— mogą obowiązywać dwa różne zestawy kryteriów warunkujących przyznawanie przedmiotowych zasiłków celowych¹⁸.

Zatem niezależnie od problemów z dotrzymaniem standardów podstawy prawnej decyzji administracyjnych oraz związanych z nierespektowaniem atrybutów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, dochodzi jeszcze w takich warunkach do ewidentnego dekomponowania systemowości porządku prawnego.

W uzupełnieniu warto jeszcze zwrócić uwagę na pewne modyfikacje, jakim poddano bieżącą praktykę stosowania art. 22 pkt 1 w związku z art. 110 ust. 2 u.p.s. Otóż aktualnie kontestowane wytyczne wydają nie wojewodowie, lecz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Są to Zasady udzielania, ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomocy finansowej w formie zasiłków celowych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych¹⁹. Wojewodowie zostali zatem sprowadzeni do swego rodzaju pasów transmisyjnych — ich zadaniem jest bowiem przekazywanie tego rodzaju Zasad zainteresowanym podmiotom (i ich organom). Wskazane tu wątpliwości (rozbieżności, dylematy) uzupełniane są więc problemami wywołanymi ich wydawaniem przez organ do tego nieuprawniony w świetle przepisów u.p.s.²⁰

Na jeszcze większą krytykę zasługuje jednak tytuł (i treść tych Zasad). Przypomnieć przecież trzeba, że przepis art. 22 pkt 1 u.p.s. upoważnia do „ustalania

te powinny być interpretowane ścieśniająco”, wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2015 r., sygn II GSK 2137/14, orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁸ Jednego — wynikającego z przepisów u.p.s. i znajdującego bezpośrednie zastosowanie przy orzekaniu na podstawie art. 40 ust. 2 u.p.s.; drugiego — znajdującego umocowanie w wytycznych wojewody, w zakresie wykraczającym poza te kryteria ustawowe *explicite* stosowane w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 169 u.f.p.

¹⁹ Zob. pisma Ministra z dnia: 24 czerwca 2016 r. (DOLIZK-IV-775-1/2016); 28 lipca 2017 r. (DOLIZK-IV-775-6/2017); 17 sierpnia 2017 r. (DOLIZK-IV-775-10/2017); 29 sierpnia 2017 r. (DOLIZK-IV-775-20/2017).

²⁰ Co, poniekąd, ułatwia analizę kasusów z udziałem tej formy działania administracji publicznej. Najpóźniej na etapie sprawy sądowo-administracyjnej powinno bowiem dojść do uwolnienia decyzji administracyjnych podejmowanych pod „wpływem” Zasad od konieczności ich respektowania (a to z racji ich ustanowienia przez nieupoważniony do tego organ).

sposobu wykonywania zadań” — nie ma więc wątpliwości, że wprost nie legitymuje do określania Zasad udzielania [...] pomocy finansowej w formie zasiłków celowych.

PODSUMOWANIE

Prawo publiczne (a szczególnie prawo administracyjne) dosyć często, niestety, dostarcza powodów do narzekania na niesystemowość porządku prawnego. Analizowany przykład w dodatku kumuluje uchybienia o takich skutkach. Jego „wyjątkowość” potęguje proweniencja wykazanych błędów oraz ich rażący charakter. Trudno o inną kwalifikację, także z racji tego, że analizowane nieprawidłowości w znacznym zakresie prowokuje ustawodawca, a ich ofiarą padają ważne (w istocie — kluczowe) konstrukcje demokratycznego państwa prawnego.

W tym kontekście warto przypomnieć, że w momencie wprowadzania rozwiązań o podobnym przeznaczeniu pod rządami poprzedniej ustawy o pomocy społecznej²¹ ustrojodawca nie ograniczał jeszcze kryteriów nadzoru nad działalnością komunalną do legalności²², a w pierwszej samorządowej ustawie ustrojowej²³ w art. 85 ust. 2 pierwotnie przesądzono o tym, że „W sprawach zleconych nadzór sprawowany jest ponadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności”²⁴. Trzeba też mieć na względzie, że w momencie wprowadzania wymienionych przepisów do u.p.s. 1990 obowiązywała jeszcze zasada, wedle której w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej organami wyższego stopnia w stosunku do organów gmin byli wojewodowie²⁵. W takich warunkach wprowadzenie art. 12 pkt 3 (potem — art. 12 pkt 2) i art. 46 ust. 1a u.p.s. 1990 zyskiwało wspierający kontekst — aczkolwiek (co będzie rozwijane dalej) nawet wówczas nie powinno to prowadzić do przyjmowania rozwiązań sprzyjających naruszaniu znajdujących w tym przypadku zastosowanie standardów demokratycznego państwa prawnego.

²¹ Na co zwrócono uwagę w przypisach 4–6.

²² Art. 171 ust. 1 Konstytucji RP obowiązuje od dnia 17 października 1997 r.

²³ Obecnie: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.), wówczas: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

²⁴ Co ciekawe, tego przepisu nie uchylono wraz z wejściem w życie Konstytucji RP (co, w kontekście art. 171 Konstytucji RP, trudno uznać za prawidłowe); uczyniono to dopiero w dniu 30 maja 2001 r. (na mocy art. 1 pkt 52 w związku z art. 16 *ab initio* ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw — Dz.U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.).

²⁵ Zob. brzmienie art. 17 pkt 1 k.p.a. w wersji obowiązującej od dnia 27 maja 1990 r. do dnia 31 grudnia 1998 r. (zob. też pierwotne brzmienie art. 1 ust. 1 u.s.k.o.).

Także mimo że ówczesne regulacje konstytucyjne wprost (i monograficznie) nie regulowały jeszcze problematyki źródeł prawa (*expressis verbis* prawo pozytywne nie zamykało zatem wówczas katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa). Nie ulega jednak wątpliwości, że wtedy też już obowiązywały — z tym że bardziej w formule *ius* niż *lex* — kluczowe założenia państwa prawnego, w tym dotyczące wymagań co do podstawy prawnej ingerencji nadzorczej w stosunku do działalności komunalnej czy też decyzji administracyjnej²⁶. *Summa summarum* i w tamtym okresie nie powinno już dochodzić do sytuacji uchybiających powyższych standardom, aczkolwiek takie konkluzje w większości nie znajdowały jeszcze umocowania w *explicite* wyrażonych regulacjach prawnych.

Rozważyć zatem warto, czy nie należałoby normatywnie ograniczyć możliwości oddziaływania ustalanego przez każdego z wojewodów „sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego” (na przykład przez wprowadzenie w odniesieniu do art. 22 pkt 1 u.p.s. zastrzeżenia wyłączonego dopuszczalność ustalania w takim przypadku „sposobów wykonywania” o zastosowaniu materialnoprawnym, to jest wpływającym na sytuację prawną potencjalnych świadczeniobiorców zasiłków celowych, o których mowa w art. 40 ust. 2 u.p.s.). Takie rozwiązanie powinno uchronić przed wprowadzaniem, z powołaniem się na art. 22 pkt 1 u.p.s., pozaustawowych kryteriów przyznawania zasiłków celowych na pokrycie strat wywołanych klęską żywiołową lub ekologiczną²⁷.

Tego rodzaju modyfikacja nie rozwiąże jednak wszystkich problemów towarzyszących funkcjonowaniu analizowanej instytucji. Po pierwsze — dlatego że nadal będzie stwarzać wojewodom możliwość dookreślania w stosunku do administracji samorządowej (*in concreto* — względem gmin), poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, sposobu wykonywania administracji publicznej (*sic!*). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zagrożenia, jakie obowiązywanie art. 22 pkt 1 u.p.s. generuje w kontekście przepisów o kontroli w administracji rządowej — w odniesieniu do kontroli działalności organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej²⁸. W szczególności w związku z tym,

²⁶ Należy przy tym mieć na uwadze fakt obowiązywania, od dnia 31 grudnia 1989 r., art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.) o następującej treści „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

²⁷ Propozycja ta obciążona jest jednak zagrożeniem wpisania takiego postulatu w nurt rozwiązań prowadzących do inflacji prawa. Skoro jednak *hic et nunc* praktyce (jak wykazano, nie „tylko” administracyjnej, ale nawet sądowej) brakuje *sui generis* systemowej odwagi do respektowania niektórych kanonów demokratycznego państwa prawnego, to może uznać trzeba, iż taka jest potrzeba chwili w tym względzie.

²⁸ Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234) oraz ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.).

że przepisy dotyczące sprawowania tego rodzaju kontroli legalizują inne kryteria oprócz legalności (to jest gospodarność i rzetelność).

Po drugie — i jeszcze istotniejsze — pozostawienie wojewodom kompetencji do „ustalania sposobu wykonywania zadań” (nawet w zmodyfikowanej, w postulowany sposób, wersji) oznaczać będzie, że w postępowaniach finalizowanych podejmowaniem decyzji (prowadzonych z powołaniem się na art. 169 u.f.p.) ciągle w skład podstaw prawnych tego rodzaju aktów administracyjnych wchodzić będą przedmiotowe „wytyczne”. Wydaje się więc, że kwestia wymaga bardziej radykalnych rozwiązań (z uchyleniem art. 22 pkt 1 i art. 110 ust. 2 u.p.s. włącznie).

THE COMPLEXITIES OF LEGALITY — THE EXAMPLE OF THE ADJUDICATION ON THE PURPOSE-SPECIFIC BENEFIT IN THE CASES OF LOSSES AND DAMAGES CAUSED BY A NATURAL OR ECOLOGICAL DISASTER

Summary

The organisation and functioning of a democratic state ruled by law is based on the system of principles and legal institutions. The *sine qua non condition* of the effective implementation of this concept is the coherence (unification) of legal order. The latter presupposes, in turn, the systemic approach to positive law. The paper analyses the provisions of the Social Assistance Act which do not meet these requirements. This allows the author to specify the most serious threats resulting from the described deficit (these primarily involve non-compliance with the standards which define the legal bases for administrative decisions and the provisions allowing for the interventions in the area of municipal activities). The conclusion offers suggestions as to how the diagnosed deficiencies could be corrected.

Keywords: democratic state ruled by law, standards defining the legal bases for administrative decisions, requirements pertaining to the specification of the bases for the interventions in the area of municipal activities

BIBLIOGRAFIA

Lisowski P., *Dekoncentracja zewnętrzna w administracji samorządowej*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz-Rzeszów 2017.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2017.