

Andrzej Matan

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wydział Prawa i Administracji

ORCID: 0000-0003-1155-2495

Granice uznania administracyjnego w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Studium przypadku

Limits of administrative recognition in matters of social assistance. Case study

Streszczenie

Decyzje zapadające w obszarze pomocy społecznej mają zazwyczaj charakter aktów związanych, co stanowi istotne ograniczenie swobody organów w kreowaniu ich treści. Co prawda relatywnie rzadko na tym obszarze mamy do czynienia z aktami uznaniowymi, ale nie umniejsza to wagi problemu, jaki wiąże się z sytuacją jednostki (ubiegającej się o świadczenie). Rodzi się w szczególności pytanie, czy organ, który działa w ramach uznania, może dowolnie kształtować treść rozstrzygnięcia.

W demokratycznym państwie prawa ograniczeń tych należy upatrywać głównie w sferze aksjologii, a więc wartości leżących u podstaw regulacji prawnych przewidujących możliwość kształtowania sytuacji prawnej obywatela przy użyciu aktów uznaniowych. Wartości te mogą służyć do wyznaczenia granic wewnętrznych i zewnętrznych uznania.

Granice „wewnętrzne” uznania administracyjnego to nic innego jak pewne wartości, zbiorczo określane jako interes publiczny, którymi organ powinien się kierować. Wartości te powinny stanowić podstawę (materiał) do wyznaczania dyrektyw wyboru konsekwencji prawnych, którymi ma się kierować organ podejmujący akt uznaniowy.

Natomiast granice „zewnętrzne” wynikają z celów, dla realizacji których ustawodawca wyposaża organ w możliwość działania uznaniowego. Cele te zazwyczaj wynikają wprost z ustawy, w której regulacjach znajduje się norma materialnoprawna zawierająca upoważnienie do korzystania z uznania, ale też z norm zawartych w innych aktach prawnych. Czasami trzeba ich poszukiwać poza tekstem ustawy, np. z materiałów legislacyjnych. Zawsze jednak musimy założyć, że ustawodawca, posługując się konstrukcją uznania, czyni to z określonych racjonalnych przyczyn.

Granice „zewnętrzne” uznania administracyjnego, rozumiane jako jego cele, stanowić będą jednocześnie podstawę do formułowania dyrektyw wyboru konsekwencji prawnych, które w kontekście przyjętych wyżej założeń aprobujących konstrukcję „legalność celu”, będą wiążące dla organu administracji podejmującego rozstrzygnięcie o charakterze uznaniowym.

Słowa kluczowe

decyzja administracyjna, uznanie administracyjne, granice uznania, dyrektywy wyboru rozstrzygnięcia

Abstract

Decisions taken in the area of social assistance are usually related acts which is a significant restriction of authorities' freedom in creating their content. It is true that we deal with discretionary acts rela-

tively rarely in this area but the problem related to the situation of the individual (applying for a benefit) is no less serious. In particular, the question arises whether the body acting within the scope of discretion can freely shape the content of the decision.

In a democratic state ruled by law, these restrictions should be seen mainly in the sphere of axiology, i.e. the values underlying legal regulations that provide for the possibility of shaping the legal situation of a citizen by means of discretionary acts. These values can be used to define internal and external limits for discretion.

“Internal” limits of administrative discretion are certain values, collectively referred to as public interest, which the authority should follow. These values should constitute the basis (material) for setting directives for the selection of legal consequences, which are to be followed by the authority making the discretionary act.

On the other hand, “external” limits result from purposes for which the legislature provides the authority with the possibility of discretionary action. These goals usually result directly from the Act, whose regulations are a substantive legal norm containing the authorization to use discretion, but also from the norms contained in other legal acts. Sometimes they need to be sought outside the text of the act, e.g. from legislative materials. However, we must always assume that the legislator, using the structure of discretion, does so for certain rational reasons.

The “external” limits of administrative discretion, understood as its goals, will also form the basis for formulating directives for the selection of legal consequences, which in the context of the assumptions adopted above approving the design of “legality of the goal”, will be binding on the administrative body making a discretionary decision.

Keywords

administrative decision, administrative discretion, limits of discretion, decision selection directives

1. Uwagi wstępne

Udzielanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej, przyznawanych w drodze decyzji administracyjnej, oparte jest, co do zasady, na konstrukcji aktu związanego. Spełnienie przez zainteresowanego wymogów określonych przez ustawodawcę rodzi po stronie organu pomocowego obowiązek przyznania świadczenia i to w wysokości wynikającej z przepisów prawa. Jeśli organ dysponuje swobodą (luzem¹) w przyznaniu świadczenia oraz jego rozmiaru, to tylko w przypadku, w którym w normie materialnoprawnej, stanowiącej podstawę prawną świadczenia, zawarte będą pojęcia nieostre, stwarzające pewne pole dyskrecjonalności. Dominująca tu konstrukcja decyzji związanej oznacza wyposażenie beneficjentów świadczeń pomocowych w publiczne prawa podmiotowe, a więc uprawnienia powiązane z roszczeniami, które organ pomocowy będzie zmuszony zaspokoić².

¹ L. Leszczyński zalicza uznanie wynikające z konstrukcji uznania administracyjnego do postaci „luzu jawnego” (obok luzu wynikającego z generalnych klauzul odsyłających). L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 46–47.

² Por. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 231; A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne: System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 349–350.

Relatywnie rzadko na tym obszarze, co jest zrozumiałe, mamy do czynienia z aktami uznaniowymi, a jeszcze rzadziej z aktami o charakterze mieszanym, łączącymi „związanie” z „uznaniowością”. Normy prawne, stanowiące podstawę aktów uznaniowych, nie kreują publicznych praw podmiotowych, stąd jednostka nie ma do dyspozycji roszczenia, przy pomocy którego mogłaby wymusić na organie administracji realizację uprawnienia wynikającego z takiego aktu. Wobec tego rodzi się pytanie, czy ubiegający się o świadczenie pozostaje zupełnie bezradny wobec swobody organu, który działając w ramach uznania, może dowolnie kształtować treść rozstrzygnięcia. Czy też ta dowolność jest jednak ograniczona (ograniczana), a jeśli tak, to gdzie tych ograniczeń należy poszukiwać i jak zapewnić (zagwarantować) przestrzeganie takich ograniczeń. Odpowiedzi na te pytania nie znajdziemy wprost w przepisach prawa. Należy ich poszukiwać w ustaleniach doktryny i orzecznictwa sądowego.

Pretekstem do stawiania tego rodzaju pytań jest jedna ze spraw pomocowych (sprawa przyznania zasiłku okresowego), którą można uznać za typową. Organy administracji I i II instancji jednomyślnie odmówiły osobie spełniającej wszystkie kryteria (wymogi) wymagane ustawą przyznania świadczenia ze względu na zaistnienie przesłanki negatywnej (uznaniowej) w postaci braku współdziałania wnioskodawcy w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej z organem pomocy społecznej.

Decyzja w sprawie zasiłku okresowego, podejmowana na podstawie art. 38 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507, dalej: u.p.s.) stanowi przykład aktu o mieszanym charakterze, bowiem jest, co zasady, aktem związanym („zasiłek okresowy przysługuje”), któremu towarzyszą elementy uznaniowości. W ramach uznania organ pomocowy decyduje o odmowie przyznania świadczenia (może odmówić) z przyczyn określonych w art. 11 ust. 1 (marnotrawienie świadczeń), art. 11 ust. 2 (brak współdziałania z organem) i art. 12 (dysproporcja między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny). Także uznaniowy charakter ma rozstrzygnięcie odnośnie do wysokości oraz okresu wypłacania zasiłku (art. 38 ust. 2, 3, 4, 4b i ust. 5 u.p.s.).

Nie wnikając w szczegóły sprawy, można stwierdzić, że organy administracji, korzystając z możliwości, jakie stwarza uznanie, znalazły podstawę do odmowy przyznania należnego świadczenia pomocowego, koniecznego do zapewnienia egzystencji wnioskodawcy na minimalnym poziomie.

Odpowiedzi na wcześniej postawione pytania trzeba poszukiwać w ustaleniach doktryny prawa administracyjnego, aplikując je do konkretnej instytucji prawnej, po to, aby dać zarówno organom administracji, jak i sądom administracyjnym wskazania co do postępowania w tego rodzaju sprawach, a w istocie zaproponować dyrektywy wyboru, jakie należy przyjmować na etapie formułowania rozstrzygnięcia uznaniowego.

Zanim do tego przejdziemy, spróbujmy przyjrzeć się treści przepisów prawa, regulujących materialnoprawne podstawy przyznawania zasiłku okresowego.

2. Zasiłek okresowy – stan normatywny, orzecznictwo sądowe, komentarze

Ustalenie owych dyrektyw wyboru powinno następować z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, ale także charakteru tego świadczenia oraz poglądów prezentowanych w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym.

Jeśli chodzi o charakter tego świadczenia pomocowego, zwłaszcza na tle zasiłku stałego regulowanego w art. 37 u.p.s., przesłanki wymagane do uzyskania zasiłku okresowego są zbliżone (obiektywna przeszkoda do podjęcia pracy i brak świadczeń emerytalnych czy rentowych), przy czym mają one charakter nietrwały i czasowy. Prawo do tego świadczenia, podobnie jak w przypadku innych świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, przysługuje osobom (rodzinom) o bardzo niskich dochodach (701 zł dla osoby samotnie gospodarującej, 528 zł dla osoby w rodzinie). Świadczenie to jest formą wsparcia dla osoby (rodziny) w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i ma umożliwiać im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 3 ust. 1 u.p.s.). Ma umożliwić osobie (rodzinie) przewyższanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 u.p.s.).

Odmowa przyznania zasiłku okresowego osobie (rodzinie), która znajduje się w sytuacji opisanej w hipotezie art. 38 ust. 1 u.p.s., w praktyce może oznaczać wykluczenie jej z systemu pomocy społecznej ze wszystkimi konsekwencjami, które z tym się wiążą.

Podjęcie decyzji w sprawie zasiłku okresowego będzie wymagało zrekonstruowania norm, które powinny stanowić podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia. Ta rekonstrukcja wymaga uwzględnienia nie tylko postanowień art. 38 u.p.s., ale także innych przepisów tej ustawy, w tym art. 8, art. 11, art. 12, a także kilku innych oraz wyjścia poza zakres regulacji ustawowej i sięgnięcia m.in. do przepisów Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.p.s. zasiłek okresowy przysługuje osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego. Podmiotem uprawnionym jest osoba samotnie gospodarująca, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz rodzina, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny.

Wysokość zasiłku nie jest wprost określona w przepisie, ale podane są zasady jej ustalania, przy czym w części mogą one wynikać z uchwały rady gminy³. Zasiłek okresowy, w myśl art. 38 ust. 2, ustala się: 1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie; 2) w przypadku rodziny – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Kwota zasiłku okresowego ustalona zgodnie z ust. 2 nie może być niższa niż 50% różnicy między: 1) kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby; 2) kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny (art. 38 ust. 3). Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć minimalne kwoty zasiłku okresowego (art. 38 ust. 6). W obu przypadkach kwota zasiłku okresowego nie może być jednak niższa niż 20 zł miesięcznie (art. 38 ust. 4). Wysokość kwoty zasiłku okresowego odnoszona jest generalnie do kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej (ma częściowo zrekompensować różnicę między osiąganym dochodem a tym kryterium), przy czym jej minimalny poziom określa ustawodawca (a także maksymalny w przypadku osoby samotnie gospodarującej)⁴.

Natomiast okres, na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy, ustala ośrodek pomocy społecznej na podstawie okoliczności sprawy (ust. 5)⁵.

Przepisy art. 11 i 12 u.p.s., znajdujące zastosowanie wobec wszystkich rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie tej ustawy, dopuszczają możliwość ograniczenia świadczenia, odmowy jego przyznania albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego.

³ Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć minimalne kwoty zasiłku okresowego (art. 38 ust. 6 u.p.s.).

⁴ W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości to, że ustalanie wysokości zasiłku okresowego pozostaje w zakresie uznania administracyjnego, por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 lipca 2019 r., III SA/Kr 440/19, LEX nr 2701040; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2018 r., III SA/Gd 185/18, LEX nr 2518653; wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OSK 2906/15, LEX nr 2316669.

⁵ Także ustalenie okresu, na jaki przyznawany jest zasiłek okresowy, ma charakter uznaniowy – co do tego jest zgoda w orzecznictwie sądowym. Czasami tylko w orzeczeniach pojawia się pogląd o dyskrejonalnym charakterze tego uprawnienia, co, zważywszy na traktowanie uznania jako pewnej formy dyskrejonalności, nie zmienia tego stanowiska. Wyjątkowo wyrażany jest pogląd, że „rozstrzygnięcie to nie zostało pozostawione sferze uznania administracyjnego” (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 677/19, LEX nr 2744619), ale, jak należy sądzić, wynika to z niezrozumienia istoty uznania. Może o tym świadczyć argumentacja Sądu: „Użyte w redakcji art. 38 ust. 5 u.p.s. sformułowanie, zgodnie z którym organ ustala okres na jaki przyznany ma być zasiłek okresowy, na podstawie okoliczności sprawy powoduje, że organ jest zobowiązany do wskazania konkretnych, wyszczególnionych w uzasadnieniu decyzji okoliczności sprawy, pozostających w związku z czasem, w jakim osoba lub rodzina powinna korzystać z pomocy społecznej. Okoliczności powyższe muszą być przy tym tak ustalone i wyjaśnione, aby same narzucały okres, w jakim zainteresowany polepszy trudną sytuację życiową”.

Stosowanie do art. 11 ust. 1 u.p.s., w przypadku stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych może nastąpić ograniczenie świadczeń, odmowa ich przyznania albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego.

Jak stanowi z kolei art. 11 ust. 2 u.p.s., brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny, o którym mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub nieuzasadniona odmowa podjęcia lub przerwanie szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, a także odmowa lub przerwanie udziału w działaniach w zakresie integracji społecznej realizowanych w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, lub nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej⁶.

⁶ W orzecznictwie sądowym rzadko wskazuje się wprost na uznaniowy charakter tej przesłanki odmowy przyznania świadczenia. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 14 sierpnia 2019 r., II SA/GI 641/19, LEX nr 2721965: „Rozstrzygnięcie co do samego świadczenia w sytuacji, w której zachodzą przesłanki do jego przyznania, ma znamiona aktu związanego. Natomiast rozstrzygnięcie co do okresu wypłacania oraz wysokości zasiłku, jak i odmowa jego przyznania z przyczyn określonych w art. 11 ust. 2 u.p.s., mają charakter uznaniowy”. W innym wyroku tego sądu z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/GI 897/19, LEX nr 2763096, stwierdza jednak, że „Postawa strony nie zobowiązuje organu do wydania decyzji odmownej, a jedynie może stanowić podstawę orzeczenia tej treści”. Nie mają natomiast wątpliwości Autorzy komentarzy do u.p.s. I. Sierpowska, komentując treść postanowień zawartych *in fine* art. 11 u.p.s., przyjmuje, że skutki zachowań świadczeniobiorców tam wymienione przekładają się na określone działania organu pomocy społecznej (tj. ograniczenie świadczeń, odmowa ich przyznania albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego, uchylene decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymanie świadczeń pieniężnych), zaś skorzystanie z tego rodzaju uprawnień pozostawiono uznaniu administracyjnemu (I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. IV, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017). Podobnie W. Maciejko – zarówno wiedza organu o faktycznej sytuacji osób korzystających ze świadczenia z pomocy społecznej i ubiegających się o nie (art. 11 ust. 1), jak i jej następstwa (art. 11 ust. 2) oparte zostały na konstrukcji uznania administracyjnego. Wynika to ze zwrotu, jakim posłużył się ustawodawca: „mogą stanowić podstawę do...” (W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, wyd. IV, LexisNexis 2013, Komentarz do art. 11, teza 10).

Uznanie administracyjne nie zwalnia organu prowadzącego postępowanie od rzeczowego, spójnego i logicznego wykazania, iż ponad wszelką wątpliwość wystąpiły okoliczności związane z nagannym działaniem osoby lub rodziny uprawnionej (ubiegającej się o świadczenie), że zakres tego zachowania, czasowe jego granice oraz rodzaj trudności życiowych, uzasadniają twierdzenie, że także obecnie ustalone (przysługujące) uprawnienie nie będzie wykorzystane zgodnie z jego przeznaczeniem i będzie równoznaczne z marnotrawstwem środków publicznych.

Stosownie do art. 12 u.p.s., w przypadku stwierdzonych przez pracownika socjalnego dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny, wskazującą, że osoba ta lub rodzina jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości, można odmówić przyznania świadczenia⁷.

Analiza wskazanych regulacji prowadzi do kilku istotnych dla sprawy spostrzeżeń.

Po pierwsze – decyzja w sprawie zasiłku okresowego ma charakter aktu związanego (*zasilek okresowy przysługuje*), co oznacza, że spełnienie warunków określonych w ustawie zobowiązuje właściwy organ do przyznania świadczenia, natomiast niespełnienie któregośkolwiek z tych warunków skutkuje wydaniem decyzji odmownej. Trzeba zatem uznać, że prawo do przyznania tego świadczenia jest publicznym prawem podmiotowym.

Po drugie – samo przyznanie zasiłku okresowego, o ile jest spełnione kryterium dochodowe oraz wystąpi jedna z okoliczności, o których mowa w ust. 1 tego przepisu, ma charakter związany. Natomiast w zakresie uznania organu pozostaje okres, na jaki świadczenie zostanie przyznane oraz jego wysokość.

Mamy zatem do czynienia ze specyficzną konstrukcją aktu związanego połączoną z elementem uznania administracyjnego. Nie jest to akt czysto związany, skoro spełnienie przesłanek ustawowych nie determinuje w pełni treści rozstrzygnięcia. Przesądza jedynie o tym, że ma być ono pozytywne. Natomiast w ramach uznania organu, na etapie podejmowania decyzji, pozostaje określenie dwu składników rozstrzygnięcia: po pierwsze – okresu, w jakim uprawnienie do zasiłku będzie przysługiwało; po drugie – wysokości zasiłku w granicach wyznaczonych przepisem art. 38 ust. 2, 3, 4 i 6 u.p.s.

Po trzecie – zanim jednak dojdzie do podjęcia rozstrzygnięcia i ustalania na tym etapie okresu pobierania oraz wysokości świadczenia, mogą pojawić się przeszkody wynikające z art. 11 lub 12 u.p.s, które muszą być brane pod uwagę nie w momencie podejmowania decyzji merytorycznej, ale wcześniej, na etapie wyjaśniania stanu faktycznego sprawy. Jeśli bowiem organ ustali, iż zachodzi stan marnotrawstwa bądź braku współdziałania, to będzie mógł odmówić przyznania świadczenia bądź też ograniczyć jego

⁷ Uznaniowy charakter decyzji podejmowanej na podstawie art. 12 u.p.s. jest dostrzegany w orzecznictwie sądowym. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 stycznia 2018 r., VIII SA/Wa 367/17 (LEX nr 2435947), stwierdza: „Jak wynika z treści art. 12 u.p.s., decyzja wydawana na tej podstawie ma charakter uznaniowy. Obowiązkiem organu jest w takich przypadkach wyczerpujące i wnikliwe wyjaśnienie w uzasadnieniu decyzji wszystkich okoliczności, które miały wpływ na jej podjęcie. Organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany zatem, zgodnie z art. 7 k.p.a., załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanych mu uprawnień i środków”.

wysokość. W takiej sytuacji odmowa przyznania zasiłku będzie rozstrzygnięciem uznaniowym („organ może odmówić”).

Jeśli dochodzi do odmowy przyznania świadczenia, to z oczywistych powodów takie rozstrzygnięcie powinno poprzedzać merytoryczne orzekanie w kwestii wysokości i okresu zasiłkowego. Innymi słowy, do tego ostatniego etapu organ może przejść dopiero po stwierdzeniu (ustaleniu), że nie zachodzą przeszkody z art. 11 i 12 do przyznania świadczenia. Uznanie pojawia się w obu sytuacjach, a więc zarówno w przypadku zaistnienia podstaw do odmowy, jak i w przypadku braku takich podstaw, co skutkuje przejściem do merytorycznego orzekania.

Jeśli tak spojrzymy na tryb podejmowania decyzji na podstawie art. 38 u.p.s., to wyraźnie dostrzeżemy, jakie znaczenie ma rozpoznanie i stosowanie zasad korzystania z uznania administracyjnego.

3. Zasady korzystania z uznania administracyjnego

Podejmując próbę zrekonstruowania wspomnianych zasad, trzeba odwołać się do sądowej kontroli decyzji opartych na uznaniu administracyjnym. Można bowiem założyć, że kryteria, którymi operuje sąd administracyjny, powinny stanowić dyrektywy (wiążące wskazania) dla organów administracji publicznej, konieczne do uwzględnienia przy podejmowaniu tego rodzaju rozstrzygnięć. Nieuwzględnienie tych dyrektyw prowadzi do uchylecia decyzji jako wydanej z naruszeniem prawa materialnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Sądowa kontrola działalności administracji publicznej, w tym i decyzji uznaniowych, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, wobec czego sądy administracyjne mogą badać jedynie zgodność z prawem aktów uznaniowych, a nie słuszność (celowość). Zgodność z prawem jest traktowana szeroko, obejmuje istnienie podstaw prawnych i faktycznych rozstrzygnięcia. Sądy administracyjne kontrolują również prawidłowość dokonanej wykładni prawa oraz prawidłowość postępowania wyjaśniającego, w tym jego zakres, sposób przeprowadzania oraz przyjmowane oceny⁸. Natomiast, co jest istotne dla naszych rozważań, poza badaniem podstaw prawnych i faktycznych, w przypadku decyzji opartych na uznaniu sądy kontrolują dyrektywy wyboru rozstrzygnięcia (dyrektywy wyboru skutku prawnego), przy czym owe dyrektywy muszą także wynikać z przepisów prawa⁹.

Sąd administracyjny, zwłaszcza kontrolując legalność decyzji uznaniowych, nie może opierać się jedynie na rezultatach wykładni językowej, ale powinien używać także

⁸ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 228.

⁹ *Ibidem*, s. 289.

wykładni celowościowej¹⁰. „Legalność wymaga, aby zaskarżony akt był zgodny z daną normą, ale przy wykładni celowościowej ta sama legalność wymaga, aby akt był zgodny z celem istnienia lub wprowadzenia danej normy”¹¹. Pogląd ten umacnia odwołanie do prawa europejskiego w kwestii wykonywania dyskrecjonalnych, a więc w tym i uznaniowych, kompetencji administracji. Organ administracji publicznej nie powinien działać w celu innym niż ten, dla spełnienia którego kompetencje zostały mu powierzone¹². Działanie niecelowe należy traktować jako niezgodne z prawem, a nawet jako nadużycie prawa¹³. W procesie wykładni prawa dokonywanej przez sąd konieczne jest uwzględnienie dyrektywy metodologicznej nakazującej zastosowanie kolejno wszystkich typów dyrektyw interpretacyjnych, poczynając od dyrektyw językowych, następnie systemowych, a w końcu dyrektyw funkcjonalnych¹⁴. Chodzi zwłaszcza o te dyrektywy wykładni funkcjonalnej, które jeszcze bardziej niż w przypadku wykładni celowościowej nakazują w procesie ustalania znaczenia normy uwzględnienie jej kontekstu aksjologicznego¹⁵. Rezultaty tak dokonywanej wykładni mogą prowadzić do przekroczenia granicy wynikającej z językowego znaczenia tekstu, przy czym niezbędne będzie „silne uzasadnienie

¹⁰ „Wykładnia gramatyczno-słownikowa jest tylko jednym z przyjmowanych powszechnie w rozumieniu prawniczym sposobów wykładni, a wnioski z niej płynące mogą być również często mylące i prowadzić do merytorycznie błędnych, niezgodnych z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy, a w końcu również do niesprawiedliwych i krzywdzących stron rezultatów. Dlatego też musi być ona uzupełniana wnioskami płynącymi z zastosowania innych rodzajów wykładni: historycznej, systemowej, funkcjonalnej, logicznej, a wreszcie – jeśli nie przede wszystkim – celowościowej, która w odniesieniu do indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych uznana jest za najodpowiedniejszą i najlepiej prowadzącą do rozszyfrowania intencji i celów ustawodawcy” (z wyroku SN z dnia 8 stycznia 1993 r. w spr. III ARN 84/92, OSNCP 1993, z. 10, poz. 183).

¹¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 157.

¹² T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 85–99; Rekomendacja nr R/80/2 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z 11 marca 1980 r. w sprawie wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji.

¹³ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 676.

¹⁴ M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005, s. 124. Stanowisko podzielane także w orzecznictwie sądowym, gdzie podnosi się, że w prawie administracyjnym należy zastosować wszystkie dyrektywy wykładni (językowe, systemowe, funkcjonalne), niezależnie od tego, czy uzyskano już wcześniej jednoznaczność interpretowanych zwrotów, czy nie. Wszystkie wskazane dyrektywy powinny być użyte, jeżeli chce się ustalić rzeczywiste znaczenie przepisu (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, ONSAIWSA 2010, nr 2, poz. 21).

¹⁵ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 167–168. Podkreśla się, że wykładnia w prawie administracyjnym musi uwzględniać szereg wartości istotnych w demokratycznym państwie prawnym, a zatem nie może być oparta wyłącznie na wykładni językowej (B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005 s. 15). Prezentowane stanowisko znajduje również wsparcie przez wzgląd na funkcje sądu administracyjnego jako gwaranta praw i wolności obywatelskich. Operatywna wykładnia sądowa powinna bowiem realizować spójność aksjologiczną systemu prawa. Sąd jest zatem zobowiązany wybrać taką interpretację przepisów, która umożliwi najpełniejsze urzeczywistnienie naczelných zasad i wartości systemu prawa, przede wszystkim zatem zasad i wartości chronionych konstytucyjnie (por. wyroki NSA m.in.: z dnia 26 marca 2010 r., I OSK 1668/09, LEX nr 595262; z dnia 26 kwietnia 2010 r., I OSK 61/10, LEX nr 595262).

aksjologiczne”, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych¹⁶. Normy aksjologiczne są autonomiczne w stosunku do norm prawnych, ale można je zdekodować z trakcie zabiegów interpretacyjnych. Kodem interpretacyjnym służącym do odkrywania wartości aksjologicznych mogą (powinny) być przede wszystkim normy konstytucyjne¹⁷. Konstytucja w całości kształci swoich postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnieniu powinien służyć proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych¹⁸, a w procesie interpretacji przepisów należy dążyć „do ustalania interpretowanych przepisów zgodnie z aksjologią naszego ustroju i systemu prawa”¹⁹. Nie tylko na podstawie Konstytucji jest możliwe zdekodowanie owych wartości. J. Zimmermann traktuje ten problem zdecydowanie szerzej i jego zdaniem należy mówić o trzech grupach wartości aksjologicznych, jakie dotyczą prawa administracyjnego, tkwią w nim lub z niego wynikają²⁰. Grupa pierwsza to zbiór norm lub postulatów, które dotyczą wartości uniwersalnych, leżących poza prawem, niezbędnych do należytego jego funkcjonowania. Druga to wartości tworzone przez prawo administracyjne lub przez Konstytucję (zawarte w normach konstytucyjnych, które można zaliczyć do prawa administracyjnego). Wreszcie grupa trzecia, to wartości które prawo administracyjne specjalnie chroni, czyli takie dla ochrony (realizacji) których prawo to jest tworzone²¹. W procesie wykładni norm prawnych kształtujących kompetencje do podejmowania decyzji uznaniowych będzie konieczne równoległe uwzględnianie wartości aksjologicznych mieszczących się w poszczególnych grupach, przy czym wiele z nich może się pokrywać (np. taka wartość jak godność wskazywana w art. 30 Konstytucji RP i w art. 3 ust. 1 u.p.s.). Działanie niezgodne z tak określonymi wartościami należy traktować jako niezgodne z prawem, a nawet jako nadużycie prawa.

Poczynione wyżej ustalenia wystarczająco uzasadniają konieczność korzystania z wykładni celowościowej oraz funkcjonalnej zwłaszcza w sytuacji, w której organ administracji stosujący normy prawa materialnego działa w ramach uznania. Ustalone w wyniku wykładni cele regulacji prawnej oraz „zdekodowane” wartości aksjologiczne powinny stanowić główne źródło ustaleń dotyczących granic uznania administracyjnego, a w ślad za tym podstawę do formułowania dyrektyw wyboru konsekwencji (rozstrzy-

¹⁶ Wyrok TK z dnia 28 sierpnia 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 448–449.

¹⁷ A. Gomułowicz, *Sędziowski aktywizm*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, R. XV, nr 6(87), s. 13–15.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 23 marca 1990 r., K 2/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38, s. 222.

¹⁹ Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, poz. 1, s. 21. Cytuję za A. Gomułowicz, *op. cit.*, s. 125–16.

²⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75.

²¹ *Ibidem*, s. 75–76.

gnięcia) w przypadku aktów uznaniowych. Tak zrekonstruowane dyrektywy wyboru rozstrzygnięcia powinien stosować sąd administracyjny, kontrolując decyzję uznaniową. Powinien stosować je także organ administracji, zważywszy na to, że w trakcie kontroli decyzji przeprowadzanej przez sąd, będą one jedynymi z elementów wyznaczających kryterium legalności.

Działania niecelowe, o czym już była mowa wyżej, a także działania niezgodne ze zidentyfikowanymi w procesie wykładni wartościami, należy traktować jako niezgodne z prawem. Takie założenie prowadzi nas do interesujących wniosków. Jeśli prawidłowo dokonamy ustaleń dotyczących dyrektyw wyboru konsekwencji, to uznanie administracyjne rozumiane jako możliwość wyboru między kilkoma równoważnymi (legalnymi) rozstrzygnięciami zbliża się do sytuacji, z jaką mamy do czynienia w przypadku aktów związanych²². Pole uznania zostaje ograniczone do minimum.

4. Granice uznania administracyjnego – wewnętrzne i zewnętrzne

Uznanie administracyjne, co w demokratycznym państwie prawa nie może być kwestionowane, nie jest swobodne (dowolne), podlega bowiem pewnym ograniczeniom²³. Sądy administracyjne, dokonując kontroli aktów uznaniowych, bardzo często odwołują się do „granic uznania administracyjnego”, podkreślając np. to, że organ „działał w ramach uznania” czy też „nie przekroczył granic uznania”. Zazwyczaj poprzestają na takich ogólnych stwierdzeniach, nie precyzując, czym są te granice czy też jakie czynniki je wyznaczają. Przyjmuje się *a priori* to, że istnieją jakieś granice uznania administracyjnego, natomiast nie wyjaśnia się ich istoty.

Na granice uznania wskazywano już w czasach, kiedy było ono traktowane jako „swobodne”. J. Pokrzywnicki²⁴, bazując na ustaleniach doktryny niemieckiej, austriackiej, francuskiej i polskiej z początków XX w. pisze tak: „A więc właściwie «całkowitej swobodnej oceny» nie ma przy rozstrzygnięciu sprawy przez administrację. W tym leży różnica pomiędzy działaniem Państwa i jednostki. Ta ostatnia ma prawo «dowolności» w sferze pozostawionej jej prawem pozytywnym; – **władza tego prawa nie ma, albowiem motywem jej działania musi być zawsze interes publiczny.** Każdy ma pra-

²² Zwraca na to uwagę P. Ruczkowski, odnosząc swoje stanowisko do stosowania zasady proporcjonalności w przypadku podejmowania rozstrzygnięć o charakterze uznaniowym. W konsekwencji tej zasady jedno z rozwiązań będzie mniej uciążliwe, a zatem wybór przez organ innego stanowi naruszenie prawa. P. Ruczkowski, *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red. nauk.), *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 56–57.

²³ O swobodnym uznaniu por. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.

²⁴ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 196–197.

wo odmówić wejścia w umowę z kimś, kto mu jest niesympatyczny, lub kto ma rude włosy lub zezuje, – **żadna natomiast władza czy też jej przedstawiciel nie ma prawa wychodząc z tych założeń natury subiektywnej załatwić odnośnego petenta gorzej od innych.**

Ale nie tylko chodzi tu o momenty subiektywne. Każdy może ustosunkować się w sferze cywilno-prawnej negatywnie do kogoś, – w życiu którego zachodzą fakty, które ocenia on ujemnie i które go moralnie w jego oczach dyskwalifikują – **urzędnik musi natomiast ocenić, czy te momenty ujemne byłyby szkodliwe dla interesu publicznego w danej konkretnej sprawie;** np. motyw, że ktoś był karany za lichwę może być motywem odmowy udzielenia mu pewnej koncesji wymagającej rzetelności, ale nie może być powodem do odmowy wydania mu karty łowieckiej.

Te właśnie przestanki stanowią granice (wewnętrzne i zewnętrzne) swobodnego uznania o których mówi art. 6 ust. 3 rozp. o N. T. A.”

Problem takiego wyróżnienia granic uznania administracyjnego pozostaje aktualny. Zawężenie pola uznania administracyjnego wiązać zatem należy z granicami „wewnętrznyymi” i granicami „zewnętrznymi”.

Granice wewnętrzne wyznaczać będą subiektywne motywy leżące u podstaw aktu uznaniowego, przy czym dla administracji publicznej tym zasadniczym motywem jest interes publiczny, ale też cele ustawy, prawa, logiki, słuszność itp.²⁵ Granice „wewnętrzne” uznania administracyjnego to nic innego jak pewne wartości aksjologiczne, którymi organ powinien się kierować przy podejmowaniu rozstrzygnięcia.

Z kolei granice zewnętrzne wyznaczają motywy obiektywne, a w istocie „zobiektywizowane” także ze względu na interes publiczny, ochronie (realizacji) którego uznanie ma służyć. Będą one kształtowane przez normy prawne, stanowią pochodną celów oraz wartości, dla realizacji których ustawodawca wyposaży organ w możliwość działania uznaniowego. Cele te zazwyczaj wynikają wprost z przepisów ustawy, w której regulacjach znajduje się norma materialnoprawna zawierająca upoważnienie do korzystania z uznania, ale też z norm zawartych w innych aktach prawnych. Czasami trzeba ich poszukiwać poza tekstem ustawy, np. w materiałach legislacyjnych. Zawsze jednak musimy założyć, że ustawodawca, posługując się konstrukcją uznania, czyni to z określonych i racjonalnych przyczyn. Najkrócej rzecz ujmując, należy przyjąć, iż ustawodawca traktuje uznanie jako jeden z instrumentów (konstrukcji prawnych), który ma doprowadzić do realizacji celów ustawowych. Po to i tylko po to, a nie z innych względów, daje administracji to narzędzie. Zatem wykorzystanie uznania w innych celach, polegające np. na zastosowaniu tego narzędzia na innym obszarze działań administracji, będzie, jak

²⁵ J. Starościk, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 92–98.

wspomniano już wcześniej, nadużyciem prawa. Obok celów, ale pozostając z nimi w bardzo bliskim związku, granice zewnętrzne będą wyznaczone także aksjologią.

Tak traktuje problem granic zewnętrznych uznania W. Jakimowicz²⁶, odwołując się do konstrukcji „legalności celu”, za pomocą której próbuje uchwycić związki między legalnością a celowością. Nawet działanie zgodne z konkretnymi normami może być jednocześnie niezgodne z ogólnym celem, dla którego normy te zostały skonstruowane. Takie niecelowe działanie nie może być traktowane jako²⁷ działanie legalne. „[...] administracja nie powinna zmierzać w swoich działaniach wyłącznie do realizacji poszczególnych norm prawnych bez uwzględnienia celów zakładanych przez ustrojodawcę i ustawodawcę, a wyrażanych w różnego rodzaju ogólnych dyrektywach lub zasadach prawa. Nie powinny mieć miejsca sytuacje, gdy rozstrzygnięcie, które nie narusza wprawdzie określonej normy prawnej, jest w gruncie rzeczy sprzeczne z celami administracji i celami, jakie ustawodawcy przyświecały przy konstruowaniu tej normy, a które wynikają z całokształtu przepisów prawnych lub charakteru danego aktu prawnego”.

Granice „zewnętrzne” uznania administracyjnego, rozumiane jako jego cele określone przez normy prawne, stanowiąc będą jednocześnie podstawę do formułowania „dyrektyw wyboru”, które w kontekście przyjętych wyżej założeń aprobujących konstrukcję „legalność celu”, będą wiążące dla organu administracji podejmującego rozstrzygnięcie.

5. Dyrektywy wyboru rozstrzygnięcia w przypadku odmowy przyznania zasiłku okresowego na podstawie art. 11 ust. 2 u.p.s.

Pojawia się zatem konieczność wyznaczenia granic zewnętrznych i wewnętrznych uznania, z którego organ będzie korzystał, a ściślej rzecz ujmując, problem sformułowania dyrektyw wyboru rozstrzygnięcia z nich wynikających. Spróbujemy je zrekonstruować, kierując się przyjętymi wcześniej założeniami.

Jednym z celów pomocy społecznej jest aktywizacja świadczeniobiorców (art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 i art. 11 ust. 2 u.p.s.). Nie chodzi zatem o trwałe wyręczanie beneficjenta w zaspokajaniu jego potrzeb bytowych, ale udzielanie wsparcia po to, aby jak najszybciej był on w stanie samodzielnie zaspokajać swe potrzeby. Pomoc ma charakter przejściowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności (subsydiarna redukcja). Jednym z prawnych instrumentów aktywizacji jest kontrakt socjalny, który w przypadku strony wyraźnie temu miał służyć, skoro został on zawarty „w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałaniu wykluczeniu społeczne-

²⁶ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 52.

²⁷ *Ibidem*, s. 52.

mu”. Z tych właśnie przyczyn strona zobowiązała się do podjęcia i uczestniczenia w pracach społecznie użytecznych.

Jeśli chodzi o cel świadczenia, o które strona się ubiegała, to najkrócej rzecz ujmując, zasiłek okresowy stanowi pewną formę czasowego wsparcia dla osób, które ze względów obiektywnych (długotrwała choroba, niepełnosprawność itd.) mają minimalne dochody albo nie mają ich wcale, ale jest szansa na to, że sytuacja ulegnie zmianie i będą mogły zaspokajać swoje potrzeby, np. uzyskując świadczenie rentowe, podejmując pracę itp.

Granic zewnętrznych, a więc dyrektyw wyznaczonych celami regulacji prawnej, trzeba poszukiwać w regulacji zawartej w art. 38 ust. 1 u.p.s., analizowanej w kontekście innych postanowień tej ustawy stanowiących podstawy przyznawania świadczeń pomocowych, oraz w postanowieniach art. 2 ust. 1 i 3 art. 4 ust. 1 u.p.s., a także Konstytucji RP.

Odczytanie art. 38 ust. 1 u.p.s. prowadzi do oczywistego spostrzeżenia, iż bezpośrednim celem świadczenia tam określonego jest czasowe wsparcie osoby (rodziny) znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej (niski dochód oraz długotrwała choroba, niepełnosprawność, bezrobocie itd.), która ma jednak szansę na wyjście z tej sytuacji.

W świetle art. 2 u.p.s. zasadniczym celem pomocy społecznej jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych uprawnionych przy równoczesnym umożliwieniu przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których uprawnione osoby i rodziny nie są w stanie pokonać przy użyciu własnych uprawnień, zasobów i możliwości.

Zadaniem pomocy społecznej jest wsparcie osoby (rodziny) w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb (art. 3 ust. 1 u.p.s.) oraz umożliwienie osobie lub rodzinie życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (art. 4 u.p.s.).

W pewnym skrócie rzecz ujmując, celem pomocy społecznej, a więc i celem zasiłku okresowego, jest wsparcie osoby, która podejmuje wysiłek, zmierzając do zaspokojenia niezbędnych potrzeb z jednoczesnym podejmowaniem działań umożliwiających jej przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej.

Wracając do interesującego nas przypadku, strona, co trzeba podkreślić, podpisując kontrakt socjalny i wykonując część obowiązków, które z niego wynikały (szkolenie BHP, zgłoszenie się do jednostki, w której miała wykonywać prace społecznie użyteczne, zachowanie statusu osoby bezrobotnej), podjęła pewien wysiłek z tą myślą, aby w przyszłości mogła samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby. Wysiłek ten nie przyniósł jednak oczekiwanych rezultatów, zapewne z jej winy, ale nie oznacza to, że należy zupełnie zrezygnować z dalszych prób w tym zakresie z trzech podstawowych przyczyn: po pierwsze – rzeczywiście strona jest „trudną” osobą ze względu na swój charakter

(roszczeniowa postawa), ale jednak jest zainteresowana podjęciem pracy i usamodzielnieniem; po wtóre – jeśli organ pomocowy zrezygnuje z udzielania dalszej pomocy w celu wyprowadzenia jej z trudnej sytuacji, to prawdopodobnie po raz kolejny trafi ona do zakładu karnego (jej dochody, po uwzględnieniu dodatku mieszkaniowego, wynoszą mniej niż 100 zł miesięcznie, a więc nie ma szans na to, aby mogła się z tego utrzymać); po trzecie – celem pomocy społecznej, pozostającym w związku z tym celem podstawowym, jest umożliwienie życia „w warunkach odpowiadających godności człowieka”. Jeśli osobie, która znajduje się w takiej sytuacji jak strona, w szczególności zaś jest bezrobotna, a jej dochód jest siedem razy niższy od kryterium dochodowego przewidzianego dla osób ubiegających się o wsparcie z pomocy społecznej, zapewniającego życie na minimalnym poziomie egzystencji, odmawia się zasiłku okresowego, to skazuje się ją na warunki życia, które z całą pewnością nie odpowiadają godności człowieka (nie ma przy tym znaczenia, czy jest to z jej winy, czy też nie).

Przechodząc do granic wewnętrznych, z których wynikają kolejne dyrektywy wyboru, trzeba zwrócić uwagę na pewne wartości aksjologiczne, jakimi powinny się kierować organy administracji publicznej (nie tylko zresztą przy podejmowaniu decyzji uznaniowych). Chodzi o te obiektywne wartości, wynikające z interesu publicznego, które powinny być brane pod uwagę (uwzględniane) w motywacjach organu podejmującego rozstrzygnięcie. Nie powinny to być motywy czysto subiektywne (a takie prawdopodobnie zdeterminowały treść źródłowej decyzji), ale właśnie „zobiektywizowane” ze względu na interes publiczny. Trzeba ich poszukiwać w normach prawnych i pozaprawnych, mieszczących się w trzech wskazanych wyżej grupach. W szczególności w Konstytucji, zasadach prawa, zasadach prawa administracyjnego, a także posiłkowo w orzecznictwie sądowym. W art. 39 Konstytucji RP stwierdza się: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W preambule do Konstytucji jest mowa o „zachowaniu przyrodzonej godności człowieka”. A więc wartość taka jak godność człowieka wymaga poszanowania i ochrony ze strony władz publicznych, w tym organów administracji. Odmowa przyznania zasiłku okresowego powinna następować z poszanowaniem tej wartości, a jak zauważono wyżej, działanie organu było z tym sprzeczne (tutaj „godność człowieka” jest jednocześnie celem i wartością, co nie jest niczym nadzwyczajnym – w wielu przypadkach będziemy mieli z do czynienia z takim zbiegiem).

Dalej, działanie organu władzy publicznej powinno być adekwatne (proporcjonalne) do sytuacji (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 29 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka). W tym przypadku, ze względu na skutki, odmowa przyznania świadczenia nie spełnia warunku adekwatności. Sankcja w postaci odmowy przyznania świadczenia jest zbyt daleko idąca. Wymogowi adekwatności odpowiadałoby bardziej

jego miarkowanie, a więc np. przyznanie świadczenia okresowego w wysokości 300 zł, a nie w wysokości maksymalnej 418 zł). W tej sytuacji motywem działania organu powinno być zdyscyplinowanie strony, a nie ukaranie jej za naganne zachowanie.

Uwzględniając poczynione uwagi, jawi się oczywista konkluzja: nawet jeśli okazałoby się, że miało miejsce niedotrzymanie postanowień kontraktu socjalnego, to i tak organ pomocowy, działając w ramach uznania administracyjnego oraz uwzględniając dyrektywy wyboru rozstrzygnięcia (dosyć łatwe do zrekonstruowania), nie jest uprawniony do odmowy przyznania zasiłku okresowego na podstawie art. 11 ust. 2 u.p.s. Natomiast będzie uprawniony do jego miarkowania (uznaniowego), ale także z uwzględnieniem dyrektyw wyboru rozstrzygnięcia wynikających z granic zewnętrznych oraz wewnętrznych uznania administracyjnego.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1507).

Orzeczenia

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 lipca 2019 r., III SA/Kr 440/19, LEX nr 2701040.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2018 r., III SA/Gd 185/18, LEX nr 2518653.

Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OSK 2906/15, LEX nr 2316669.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 677/19, LEX nr 2744619.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2019 r., II SA/Gl 641/19, LEX nr 2721965.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r., VIII SA/Wa 367/17, LEX nr 2435947.

Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1993 r., III ARN 84/92, OSNCP 1993, z. 10, poz. 183.

Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, ONSAIWSA 2010, nr 2, poz. 21.

Wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., I OSK 1668/09, LEX nr 595262.

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2010 r., I OSK 61/10, LEX nr 595439.

Wyrok TK z dnia 28 sierpnia 2000 r., K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141.

Wyrok TK z dnia 23 marca 1990 r., K 2/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38.

Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, poz. 1, s. 21.

Literatura

Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Gomułowicz A., *Sędziowski aktywizm*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, r. XV, nr 6 (87).

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.

- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz-podręcznik*, Warszawa 1948.
- Ruczkowski P., *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red. nauk.), *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. IV, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Starościek J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Zieliński M., *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005.
- Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959.