

STANISŁAW NITECKI

ORCID: 0000-0002-5130-1140

Uniwersytet Opolski
stannitecki@gmail.com

Czy administracja publiczna musi wykonywać zadania z zakresu pomocy społecznej?

Abstrakt: Administracja publiczna powołana jest do realizacji zadań przypisanych państwu, a zatem takich, które przekraczają możliwości członków wspólnoty składającej się na państwo. Jednym z takich zadań jest wspieranie osób, które własnym staraniem nie są w stanie zaspokajać własnych potrzeb. Jego realizacja przez państwo wynika z zasady solidarności, która wspólnie z zasadą pomocniczości leży u podstaw wspierania tych, którzy nie są w stanie właściwie zadbać o własne potrzeby. Pomoc społeczna jest tą sferą aktywności społecznej, która może być zaspokajana mocą aktywności podmiotów indywidualnych, jednakże wspólnota po to utworzyła państwo, aby przy jego wykorzystaniu wspierać słabszych i tych, którzy nie są w stanie samodzielnie funkcjonować. Skoro pomoc społeczna jest zadaniem przypisanym wspólnotom, przy czym bez precyzyjnego wskazania, czy chodzi o wspólnoty lokalne, czy regionalne bądź o zasięgu ogólnokrajowym, oznacza to, że administracja obowiązana jest te zadania wykonywać. Wykonywanie zadań z tego zakresu może odbywać się przez samą administrację, ale także może ona zlecać je podmiotom niepublicznym. W tym zakresie podmioty będą wykonywały zadania leżące w gestii administracji i będą z nią współpracowały.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, pomoc społeczna, wspólnota samorządowa, państwo, solidarność, pomocniczość.

Wstęp

Pytanie postawione w tytule niniejszego opracowania może odnosić się do wielu części składowych materialnego prawa administracyjnego¹. Analogiczne pytanie można postawić w odniesieniu do ochrony zdrowia, edukacji czy nawet

¹ Na temat materialnego prawa administracyjnego zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 1–15; I. Lipowicz *et. al.*, *Prawo administracyjne. Część materialna*,

ochrony środowiska. Postawienie tego pytania w stosunku do pomocy społecznej jest o tyle zasadne, że pomoc społeczna przez długie lata nie była przedmiotem zainteresowania państwa jako forma organizacji społeczeństwa², lecz była domeną działalności Kościoła katolickiego oraz związków wyznaniowych, a także dobroczynności organizowanej przez podmioty prywatne³. Państwo swoje zainteresowania tą sferą życia społecznego przejawiało od dawna, jednakże nie była to aktywność o charakterze całościowym; były to jedynie regulacje odnoszące się do wybranych zagadnień⁴. Całościowe ujęcie tej problematyki przez państwo nastąpiło w drugiej połowie XIX wieku, a w zasadzie dopiero w XX wieku państwo przejęło odpowiedzialność za tę problematykę w całości, przypisując realizację zadań z tego zakresu korporacjom samorządowym⁵.

W świetle tych stwierdzeń postawione na wstępie pytanie w zasadzie traci rację bytu, ponieważ odpowiedź na nie została już udzielona, jednakże w mojej ocenie jest to powierzchowne spojrzenie na problematykę zadań stojących przed administracją publiczną. Współczesna administracja publiczna w zasadzie odpowiada za wszystkie sfery życia, natomiast istotniejsze jest pytanie inne, a mianowicie w jakim zakresie i z wykorzystaniem jakich środków i instrumentów administracja ta będzie wykonywała stojące przed nią zadania⁶. Takie ujęcie tego zagadnienia jest o tyle ważne, że, jak dostrzega się w literaturze, pomoc społeczna stała się nową sferą referencyjną dla prawa administracyjnego i występujące w tej gałęzi prawa pojęcia winny być dostosowane do specyfiki wskazanej sfery życia społecznego⁷. Takie ujęcie pomocy społecznej oznacza, że staje się ona jednym z tych działów materialnego prawa administracyjnego, który wpływa na rozwój prawa administracyjnego i samej administracji publicznej. Skoro pomoc społeczna wpływa na prawo administracyjne i oddziałuje na administrację publiczną, to postawione na wstępie pytanie zyskuje na aktualności i zasadności.

Warszawa 2004, s. 15–23; *Instytucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2017, s. 35–38; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, rozdz. 11.

² J. Boć, *Pojęcia*, [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2003, s. 17; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012, s. 23 n.; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 18.

³ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 13; J. Szumlicz, *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987, s. 11; A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2006, nr 4, s. 20 n.

⁴ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 18 n.

⁵ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 23.

⁶ J. Boć, *op. cit.*, s. 19.

⁷ Zob. E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 142 n.; S. Nitecki, *Decyzja konstytucyjna we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 435.

1.

Niepomijalność administracji rodzi wiele różnego rodzaju pytań, wśród których nie może zabraknąć też takiego, które poruszać będzie zakres zadań stojących przed administracją publiczną. Administracja publiczna powołana jest do realizacji zadań stojących przed państwem. W monumentalnym dziele wrocławskiego środowiska administratywistów pisze się, że „zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej samej”⁸.

Stanowisko wyrażone w tych zdaniach jest stwierdzeniem faktu, który, jak się wydaje, jest obecnie oczywisty, a mianowicie — administracja publiczna była, jest i wykonuje zadania w imieniu i na rachunek państwa⁹. W tej sytuacji rozważenia wymaga pojęcie administracji publicznej. W dorobku doktryny prawa administracyjnego pojęcie administracji publicznej było wielokrotnie omawiane¹⁰ i na użytek niniejszego opracowania przyjęte zostanie następujące jego ujęcie:

w państwie prawa administracja publiczna pojmowana jest jako ustrojowa funkcja państwa i samorządu terytorialnego polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych prawnie. Organy realizujące wymienioną wyżej funkcję mieszczą się w konstytucyjnej formule władzy wykonawczej, pośród władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej¹¹.

W tym ujęciu administracja publiczna to funkcja państwa niebędąca władzą ustawodawczą i sądowniczą, a zatem będąca władzą wykonawczą¹². W świetle powyższego dalsze rozważania ukierunkować należy na państwo i jego organy¹³. Państwo jest formą organizacji społeczeństwa, zmierzającą do zaspokojenia ogromu potrzeb osób wchodzących w jego skład. Istotnym elementem jest oparcie działań państwa na normach prawnych, a zatem wprowadzenie do konstytucyjnego porządku prawnego pojęcia państwa prawa. W państwie prawa wszystkie organy działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa¹⁴.

⁸ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 8.

⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 20.

¹⁰ Zob. np. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 1 n. oraz zamieszczona tam literatura.

¹¹ A. Błaś, *op. cit.*, s. 32.

¹² Na temat definicji administracji zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 14–15.

¹³ W literaturze akcentuje się, że administracja publiczna funkcjonuje w obrębie systemu społeczności zorganizowanej w państwie z jego instytucjami i obowiązującym systemem unormowań prawnych. Zob. M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 27.

¹⁴ Szerzej na temat państwa prawa zob. J. Och, *Z teorii i praktyki państwa prawa*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmąj, Lublin 1997, s. 9 n.

W państwie widzi się organizację, przy której wykorzystaniu możliwe jest zaspokojenie różnego rodzaju potrzeb. Pierwotnie te potrzeby ogniskowały się wokół zagadnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa. Leżące u podstaw kreowania państwa bezpieczeństwo związane było z bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym. Bezpieczeństwo zewnętrzne ukierunkowane było na zapewnienie ochrony przed wrogami zewnętrznymi, czyli sąsiadami, którzy mogli najechać i przyczynić się do powstania zniszczeń lub strat w ludziach spowodowanych prowadzonymi walkami, wynikających z porwań czy innych tego typu działań. Bezpieczeństwo wewnętrzne zmierzało do zapewnienia ładu i porządku w ramach danego państwa, które będą umożliwiały w miarę normalne i spokojne funkcjonowanie danej społeczności. Współcześnie, obok wyodrębnionych bezpieczeństw, wymienia się i inne, takie jak bezpieczeństwo energetyczne czy socjalne¹⁵. Współczesne państwo podejmuje liczne działania na rzecz swoich obywateli. Obejmują one także kwestie socjalne, jednakże, jak wskazuje się w literaturze, przyczyniają się one do rozbudowy sektora publicznego¹⁶.

2.

Temat niniejszego opracowania zachęca do skupienia uwagi na bezpieczeństwie socjalnym, ponieważ realizacja przez państwo tego zadania współcześnie zyskuje na znaczeniu¹⁷. Skoro przedmiotem analizy jest bezpieczeństwo socjalne, tym samym rozważania skupić należy na tym, w jaki sposób państwo, wykorzystując przysługujące mu możliwości i instrumenty, stworzy system, dzięki któremu obywatel będzie miał poczucie, że nie został pozostawiony sam sobie. Takie spojrzenie jest zasadne, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które nie są w stanie własną pracą, umiejętnościami i posiadanym majątkiem zaspokajać własnych potrzeb. Wystąpienie wskazanej sytuacji nakłada na państwo jako wspólnotę obowiązek troszczenia się o nią i podejmowania działań zmierzających do zapewnienia jej najniezbędniejszych potrzeb. W ramach potrzeb deklarowanych przez obywatela znajdują się takie, które związane będą z zaspokojeniem potrzeb egzystencjalnych, dotyczących zapewnienia niezbędnych środków finansowych, ale i usług opiekuńczych (środowiskowych i instytucjonalnych) na możliwie najwyższym poziomie.

¹⁵ A. Miruć, *Bezpieczeństwo socjalne a realizacja sprawiedliwości i godności w pomocy społecznej*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 153 n.; D. Fleszer, *Świadczenia pomocy społecznej jako forma zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego*, [w:] *Dobra publiczne...*, s. 167 n.

¹⁶ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 38.

¹⁷ J. Boć, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 20.

Problematyka ta jest przedmiotem zainteresowania pomocy społecznej, a zatem w pierwszej kolejności przyjdzie odnieść się do tego pojęcia. Pojęcie pomocy społecznej zostało do polskiego ustawodawstwa wprowadzone ustawą z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej¹⁸. Oznacza ono instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnej sytuacji, której nie mogą pokonać, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia (pierwotnie środki)¹⁹. Pojęcie to obejmuje zatem nie tylko zaspokajanie niezbędnych potrzeb bytowych czy życiowych, ale także działania zmierzające do przezwyciężenia trudnej sytuacji, w jakiej osoba czy rodzina się znajduje. Zastąpiło ono pojęcie opieki społecznej występujące w polskim porządku prawnym na mocy ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej²⁰. Wprowadzone nowe pojęcie ma szersze znaczenie od wcześniej obowiązującego i swoim zakresem obejmuje także pojęcie opieki społecznej, czyli każda opieka społeczna jest pomocą społeczną, natomiast nie każda pomoc społeczna jest opieką społeczną²¹.

Tak sformułowana definicja pozwala wyodrębnić następujące elementy pomocy społecznej:

— pomoc społeczna jest zadaniem stojącym przed organami administracji publicznej;

— adresatem działań są osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, które nie są w stanie samodzielnie jej przezwyciężyć;

— przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne nie mają charakteru ekwiwalentnego²².

Przedstawione ujęcie pomocy społecznej pozwala dostrzec, że w przedstawionym rozumieniu może być ona rozpatrywana w ujęciu pozytywnym i negatywnym²³ oraz w znaczeniu szerokim i wąskim²⁴.

Różnorodność ujęć i rozumień pomocy społecznej wymusza na osobach posługujących się tym pojęciem wskazania, w jakim znaczeniu jest ono przez nich wykorzystywane, ponieważ precyzja w tym zakresie pozwoli uniknąć ewentualnych nieporozumień, które mogłyby wystąpić. Sygnalizowana precyzja jest niezbędna zwłaszcza wtedy, gdy wykorzystywane są nowe rozwiązania normatywne, odbiegające od wcześniej występujących na gruncie prawa administracyjnego.

¹⁸ Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506.

¹⁹ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej Dz.U. z 2019 r. poz. 1507.

²⁰ Dz.U. z 1923 r. poz. 92, 726.

²¹ Analogicznie I. Sierpowska, *Prawo pomocy...*, s. 20.

²² Zob. S. Nitecki, *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018, s. 192.

²³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 32.

²⁴ Na ujęcie wąskie i szerokie pomocy społecznej uwagę zwraca Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 432–433.

Jak już zaznaczono, taka sytuacja wymusza konieczność nowego spojrzenia na pojęcia i instytucje wykorzystywane na gruncie prawa administracyjnego.

3.

Sygnalizowane wcześniej bezpieczeństwo zapewniane przez państwo wiąże się z kolejnym pojęciem mającym w tym zakresie istotne znaczenie, a mianowicie z solidarnością. Nie ma ona jednoznacznego zakresu²⁵, przy czym jest wykorzystywana do aksjologicznego uzasadnienia budowy systemu zabezpieczenia społecznego²⁶, a tym samym i pomocy społecznej. Według *Słownika języka polskiego* termin ten oznacza wzajemne wspieranie się, współdziałanie, współodpowiedzialność, zgodność z kimś w poglądach, dążeniach²⁷. Dla K. Głębickiej elementem konstytutywnym tego pojęcia jest wspólnotowość i jedność w działaniu na rzecz dobra wspólnego, a sama solidarność to wyznacznik przynależności do wspólnoty²⁸. Solidarność jest tą zasadą życia społecznego, która wspomaga działania na rzecz wyrównywania nierówności społecznych między całymi regionami, grupami społecznymi i pokoleniami. W takim rozumieniu solidarność oznacza ochronę życia rodzinnego, zabezpieczenie i pomoc społeczną²⁹. W kontekście omawianego pojęcia uwagę należy zwrócić na jego ujmowanie przez L. Kaczyńskiego. Autor wyodrębniał dwie grupy poglądów na pojęcie solidarności. Pierwsza z nich odwołuje się do zasady ukierunkowanej ku dobru społecznemu. Druga grupa przyjmuje za podstawę potoczną regułę „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”. Pogląd ten oznacza gotowość jednostki do ponoszenia ofiary na rzecz innych przy jednoczesnym oczekiwaniu, że pozostali członkowie społeczeństwa

²⁵ Na temat pojęcia solidarności zob. D. Kot, *Solidarność bez solidarności*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty. Co nam zostało z Solidarności?*, s. 72–87; lub A. Workowski, *Wspólnota solidarna. Analiza fenomenologiczna*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty...*, s. 88–105.

²⁶ L. Kaczyński, *Renta socjalna*, Gdańsk 1989, s. 104. Pojęcie solidarności grupowej rozumiane jako solidarność w przyznawaniu pomocy, ale także w tworzeniu funduszy, z których przyznawane są świadczenia, pozostawało w opozycji do drugiej idei przewodniej — idei opiekuńczej. Zob. K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2003, s. 117.

²⁷ *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1981, s. 273.

²⁸ Na związki solidarności ze wspólnotą uwagę zwracają M. Bardel, *Wokół pojęcia wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty...*, s. 26–30, jak również C. Porębski, *Wartości i wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty...*, s. 31–43.

²⁹ K. Głębicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001, s. 110; *eadem*, *Europejska przestrzeń socjalna. Zarys problematyki*, Warszawa 2002, s. 123. W zbliżony sposób pojęcie to ujmowane jest na gruncie niemieckim; zob. V. Ziegelmayer, *Prawo socjalne w Niemczech: zmiana systemu*, [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia — rozwój — perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek, Toruń 2005, s. 96.

gotowi są do ponoszenia podobnych ofiar³⁰. Omawiane pojęcie stało się mocno akcentowane w społecznej nauce Kościoła, a w szczególności w nauczaniu Jana XXIII i Jana Pawła II. Jan XXIII podkreślał, że solidarność to troszczenie się o wspólne dobro państwa³¹. Z kolei dla Jana Pawła II solidarność była instrumentem wspólnego działania przeciwko degradacji człowieka jako podmiotu pracy, nadużyciom skierowanym wobec pracujących. Karol Wojtyła akcentował również inny aspekt solidarności, związany z koniecznością wyrównania dysproporcji, jakie występują między bogatą Północą a biednym Południem³².

Prezentowane pojęcie solidarności nawiązuje do wspólnoty, a zatem grupy zamieszkującej określone terytorium. Tak widziane będzie obejmowało wspólnotę o charakterze lokalnym, a zatem gminę i powiat, a także wspólnotę regionalną, czyli województwo. W dalszej perspektywie widzieć należy wspólnotę narodową, w tym o charakterze państwa. Zwieńczeniem tego ujęcia będzie kształtująca się wspólnota europejska, co znalazło również odzwierciedlenie między innymi w nazwie stosownego traktatu³³. W świetle powyższego pojęcie solidarności rozumieć należy jako wyraz odpowiedzialności wspólnoty za członków tworzących daną wspólnotę. Odpowiedzialność ta sprowadzać się będzie do tego, że wspólnota, wykorzystując posiadane instrumenty, podejmie działania zmierzające do tego, aby każdy członek tej wspólnoty znajdujący się w trudnej sytuacji umiał tę sytuację przezwyciężyć, a w dalszej perspektywie — stać się takim elementem wspólnoty, który będzie w stanie wspierać innych członków będących w trudnej sytuacji. Proponowane ujęcie pojęcia solidarności zakłada również proces odwrotny, polegający na odpowiedzialności jednostki za wspólnotę i prawidłowe wykonywanie przez nią zadań na rzecz członków wspólnoty. W tym ujęciu członek wspólnoty nie może skupiać się wyłącznie na własnej sytuacji i podejmować działania zmierzające do zaspokojenia wyłącznie własnych potrzeb, ale musi dostrzegać to, że będąc członkiem większej całości, musi przyczyniać się do tego, żeby mogła ona funkcjonować w sposób prawidłowy. Rozważania poświęcone omawianemu pojęciu pozwalają postawić tezę, że podstawą przejęcia i realizacji przez państwo zadań z zakresu pomocy społecznej jest oparcie funkcjonowania poszczególnych wspólnot na fundamencie wypływającym z pojęcia solidarności.

³⁰ L. Kaczyński, *op. cit.*, s. 104–105; G. Wannagat, *Lehrbuch des Socialversicherungsrechts*, Tübingen 1965, s. 175–176; M. Scheler, *Istota i formy sympatii*, Warszawa 1986, s. 254; *idem*, *Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik*, Bern 1980.

³¹ Jan XXIII, *Pacem in terris*, „Znak” 1982, nr 7–9, s. 829 n.

³² Zob. Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Katowice 1981, s. 17–20; *idem*, *Sollicitudo rei socialis*, Rzym 1987.

³³ Zob. traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. UE C.07.306.1).

4.

Po przedstawieniu kluczowych (z punktu widzenia poruszanej problematyki) pojęć przyjdzie przejść do istoty niniejszych rozważań wskazanych w tytule. Zawartość przywołanych tu terminów pozwala uznać, że państwo, będące najszerzą wspólnotą, powołane jest w celu wykonywania różnych zadań na rzecz osób je tworzących. Wśród tych zadań muszą się znaleźć takie, które pozwolą poszczególnym osobom wchodzącym w skład wspólnoty zaspokajać potrzeby w tych sytuacjach, w których z różnych powodów nie są one w stanie samodzielnie ich zaspokajać. W konsekwencji uznać należy, że zadaniem państwa jako wspólnoty będzie stworzenie systemu wsparcia osób, które nie radzą sobie w zaspokajaniu swoich potrzeb. W innym ujęciu będzie chodziło o osoby i rodziny, które nie potrafią odnaleźć się w zmienionych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Oznacza to, że państwo, widziane jako wspólnota, obowiązane jest wykonywać zadania, które wchodzi w zakres funkcji socjalnej państwa — tym samym ponosić odpowiedzialność za pomoc społeczną. Obowiązek wspierania członków wspólnoty wynika z przyjmowanego przez wspólnotę pojęcia solidarności, a zatem odpowiedzialności wspólnoty za jej członków. Przeprowadzone tu rozważania pozwalają stwierdzić, że pomoc społeczna jest zadaniem stojącym przed państwem.

Skoro pomoc społeczna jest zadaniem państwa, to rozważenia wymaga sposób, w jaki będzie ono wykonywało zadania z tego zakresu. Odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się klarowna — zadania te, tak jak inne, państwo może wykonywać samodzielnie, ale może także w tym zakresie wykorzystać inne dostępne mu instrumenty. Samodzielne wykonywanie zadań przez państwo jako podmiot pierwotny administracji publicznej możliwe jest, jak się wydaje, jedynie w dwóch przypadkach: gdy zakres tych zadań jest ograniczony i sprowadza się do niewielkiej liczby albo gdy państwo nie jest duże i zadania z tego zakresu mogą być wykonywane przez jego własne organy. Przywołane tu przesłanki nie są precyzyjne i z tego powodu ich użyteczność jest ograniczona. Można skłonić się do stanowiska, że liczba zadań stojących przed państwem zależna będzie od regulacji przyjętych w ustawach i przewidzianych w nich świadczeniach kierowanych do członków wspólnoty znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Podobnie widzieć można wielkość kraju — państwo wykonuje stojące przed nim zadania przy wykorzystaniu własnych organów, gdy nie jest zobligowane do kreowania organów terenowych, a jest w stanie zarządzać wszystkim z centrum.

Wymienione tu sytuacje nie występują w przypadku takiego państwa jak Polska, a zatem państwo będzie musiało skorzystać z innych możliwości. W pierwszej kolejności wykorzystuje dostępne mu elementy decentralizacji administracji, a w szczególności instytucję samorządu terytorialnego. Początki współczesnej pomocy społecznej związane są z tym, co wykonywały gminy. W Polsce usta-

wa o opiece społecznej³⁴ przypisała realizację zadań z zakresu ówczesnej opieki społecznej jednostkom samorządu terytorialnego, z widocznym uwypukleniem zadań realizowanych przez gminy. Współcześnie ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej również przewidywała realizację zadań z zakresu pomocy społecznej przez gminę, ale wynikało to między innymi z tego, że wówczas samorząd terytorialny funkcjonował wyłącznie na tym szczeblu. Dostrzec należy, że przywołana ustawa przewidywała jeszcze udział administracji rządowej w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, a dobitnym tego przykładem były wojewódzkie zespoły pomocy społecznej jako wyspecjalizowane organy administracji rządowej wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej przekraczające możliwości gmin. Do tych organów przynależało między innymi: kierowanie do domów pomocy społecznej, ustalanie opłat za pobyt w nich, wykonywanie kontroli realizacji zadań z omawianego zakresu przez gminy. Z biegiem lat regulacje w omawianym zakresie ulegały zmianom, przy czym dostrzegalna była tendencja sprowadzająca się do przenoszenia na gminy kolejnych zadań z zakresu pomocy społecznej.

Oprócz przypisywania gminom nowych zadań zauważalne było inne zjawisko, które polegało na zmianie charakteru realizowanych przez gminę zadań. Zmiana polegała na tym, że zadania, które gmina realizowała jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, realizowane były już jako zadania własne³⁵. Od strony merytorycznej wykonywanych zadań w zasadzie nic się nie zmieniało; zmiana była dostrzegalna natomiast na poziomie finansowania, gdyż na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej gmina musiała otrzymywać stosowne środki ze strony budżetu państwa, realizacja zadań własnych natomiast odbywa się z tych środków finansowych, którymi gmina dysponuje.

Przyjęcie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, a także reforma ustroju państwa przeprowadzona w 1998 roku, a która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku, wprowadziła w omawianym zakresie istotne zmiany. Konstytucja RP wprowadziła do polskiego porządku prawnego zasadę pomocniczości³⁶. Podkreślić należy, że odwołuje się ona do praw obywateli oraz wspólnot przez nich two-

³⁴ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej (Dz.U. Nr 92, poz. 726 ze zm.). Na marginesie można zauważyć, że prawo ubogich przyjęte w Anglii w 1601 roku również lokowało zadania z zakresu pomocy społecznej w gminie.

³⁵ Szerzej na ten temat pisałem w S. Nitecki, *Przemiany prawa socjalnego w Polsce w okresie III RP*, [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej*, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015, s. 320 n.

³⁶ Zasada ta obowiązywała już w ustawodawstwie zwykłym, a przykładem tego była właśnie ustawa o pomocy społecznej. Wprowadzenie zasady pomocniczości do naszego porządku prawnego ujmuję na poziomie prawodawstwa konstytucyjnego. Na temat zasady pomocniczości zob. M. Małecka-Lyszczek, *Filozoficzna geneza zasady pomocniczości, jednej z podstawowych zasad pomocy społecznej*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, red. S. Nitecki, cz. 10, Bielsko-Biała 2005, s. 29 n.; B. Dolnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 19–20; A. Wik-

rzonych, a zatem komponuje się z przedstawionymi pojęciami i wpisuje w tok prowadzonych tu rozważań.

Zasada ta znalazła swoje zastosowanie w zakresie kształtowania nowego ustroju administracji lokalnej. Wskazywana reforma zmieniła w istotny sposób kształt administracji terenowej, ponieważ zlikwidowano znaczną część małych województw i utworzono szesnaście dużych³⁷. W ramach tej reformy przywrócono zlikwidowane w 1975 roku powiaty, które obecnie stały się korporacjami samorządowymi. Jedynie gminy utrzymały swój status i w tym zakresie nie wprowadzono istotniejszych zmian. Utworzenie samorządu terytorialnego na poziomie powiatu oraz województwa samorządowego zrodziło kłopoty związane z podziałem zadań między funkcjonującymi jednostkami samorządu terytorialnego. Przywoływana zasada pomocniczości pozwoliła rozwiązać rodzące się trudności. Zgodnie z istotą wskazanej zasady zadania winny być lokowane na możliwie najniższym poziomie struktur organizacyjnych społeczeństwa. Dopiero gdy na tym najniższym poziomie zadanie nie jest możliwe do wykonania, lokuje się je na poziomie wyższym. Mechanizm ten przyczynił się do tego, że w ramach przeprowadzanej reformy zakres zadań gminy z zakresu pomocy społecznej nie uległ istotniejszym zmianom, pozwolił natomiast na przypisanie zadań do powiatu i województwa samorządowego. Na marginesie można jedynie zaznaczyć, że w przypadku powiatu wystąpiła analogiczna sytuacja z tą, z którą spotkaliśmy się na poziomie gminy, a mianowicie zadania, które pierwotnie były zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, po pewnym czasie stawały się zadaniami powiatu (zadaniami własnymi), co doprowadziło do sytuacji, że obecnie powiat w zakresie pomocy społecznej praktycznie nie ma zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Odmienne sytuacja przedstawia się w wypadku samorządu województwa, ponieważ od początku nie dysponował on istotnymi zadaniami z zakresu pomocy społecznej i sytuacja w tym zakresie nie ulega zmianie. Sygnalizowane już wykorzystanie zasady pomocniczości w rozdziale zadań stojących przed poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego nie we wszystkich przypadkach nastąpiło w sposób prawidłowy. Dostrzec można sytuację, kiedy gminy i powiaty obowiązane są do realizacji analogicznego zadania z zakresu prowadzenia ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi czy też prowadzenia domów pomocy społecznej. Podkreślić należy, że przywołana regulacja nie wpływa w negatywny sposób na praktyczną realizację tych zadań.

Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że państwo dostrzega konieczność wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej, jednakże przyjmuje rozwiązanie, które polega na tym, że realizację konkretnych świadczeń z tego zakresu przypisuje poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, a zatem

torowska, *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 759 n.

³⁷ Zob. ustawę z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

wykorzystuje instytucję decentralizacji zadań stojących przed państwem. Wykorzystując tę możliwość, państwo spowodowało, że zadania z omawianego zakresu realizowane są przez te organy państwa, które są zlokalizowane najbliżej obywatela oczekującego wsparcia. Takie rozwiązanie należy uznać za prawidłowe i zgodne z podstawowymi regułami funkcjonowania państwa. Oceny tej nie mogą negować dostrzegane w praktyce rozwiązania, które przypisują jednostkom zlokalizowanym na odmiennych poziomach realizację tego samego zadania.

Przypisanie korporacjom samorządowym zadań stojących przed państwem z zakresu pomocy społecznej nie oznacza, że państwo zostało zwolnione z odpowiedzialności za ich prawidłowe wykonywanie. Zauważyć trzeba, że w dalszym ciągu dysponuje ono instrumentami, przy wykorzystaniu których może oddziaływać na wskazane korporacje. Wśród tych instrumentów należy zwrócić uwagę na uprawnienia nadzorczo-kontrolne przysługujące wojewodzie względem podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej. Przy wykorzystaniu wskazanych instrumentów administracja rządowa może skutecznie przeciwdziałać występowaniu zjawisk patologicznych w pomocy społecznej. Uprawnienia z tego zakresu są szczególnie istotne w zakresie świadczenia usług środowiskowych i w ramach pomocy instytucjonalnej (domów pomocy społecznej). Do zadań wojewody prawodawca przypisał między innymi ustalanie sposobu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Uprawnienie to uznać należy za relikw wcześniejszych unormowań, gdy gminy i powiaty faktycznie wykonywały tego typu zadania, natomiast obecnie jednostki te wykonują takie zadania w znikomym stopniu³⁸. Już te wymienione przykłady zadań stojących przed wojewodą z zakresu pomocy społecznej pozwalają uznać, że administracja rządowa nie jest ukierunkowana na przyznawanie świadczeń i realizację usług. Administracja ta wykonuje innego typu zadania, z zasady o charakterze niewładczym i subsydiarnym względem organów przyznających świadczenia. Piszząc o zadaniach administracji rządowej, nie można zapomnieć o tym najważniejszym, które polega na przygotowywaniu projektów aktów normatywnych leżących u podstaw działania jednostek samorządowych. Stanowienie nowych regulacji prawnych musi uwzględniać wprowadzane nowe rozwiązania w zakresie metod i sposobów zaspokajania niezbędnych potrzeb obywateli oraz zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Przejęcie na siebie przez państwo obowiązku wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej nie oznacza, że administracja publiczna wykonywała wszystkie zadania samodzielnie. Trzeba podkreślić, że zadania z tego zakresu wykonują również podmioty niepubliczne. Zakres wykonywanych przez nie zadań jest zróżnicowany, jednakże najczęściej sprowadza się do świadczenia określonych usług

³⁸ Szerzej na ten temat zob. S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 256.

na rzecz osób i rodzin potrzebujących stosownego wsparcia. Zauważyć należy, że podmioty niepubliczne najczęściej wykonują zadania, które przekazały im do realizacji gminy oraz powiaty. Udział tych podmiotów w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej ma charakter wspomagający jednostki samorządu terytorialnego. Podmioty te, wykonując przekazane im do realizacji zadania, nie zastępują i nie wyręczają podmiotów publicznych w ich wykonywaniu, a jedynie wspierają je w prawidłowym ich wykonywaniu. Warto również odnotować, że ustawodawca w sposób formalny ograniczył zakres możliwości przekazywania zadań z omawianego zakresu podmiotom niepublicznym, ponieważ nie mogą one przyznawać świadczeń i dokonywać wypłaty świadczeń pieniężnych (art. 25 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). Obok wskazanych ograniczeń w zakresie dostępnych zadań do realizacji należy zwrócić uwagę na prawną formę przekazywania tych zadań. Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać umowy zlecenia³⁹; nie jest to jednak wyłączna forma przekazywania zadań tym podmiotom, ponieważ znana tej sferze życia była instytucja porozumienia. Występujące zróżnicowanie prawnych form przekazywania zadań tym podmiotom było w literaturze oceniane w sposób krytyczny⁴⁰.

Na marginesie prowadzonych rozważań można dostrzec, że w omawianym zakresie podmioty władzy publicznej mogą włączać w realizację zadań z zakresu pomocy społecznej także osoby fizyczne. Taka sytuacja została przewidziana w zakresie prowadzenia podmiotów zajmujących się zapewnieniem całodobowej opieki dla osób tego wymagających. Placówki te mogą być prowadzone przez osoby fizyczne, a w szczególnych sytuacjach organy władzy publicznej mogą umieszczać w nich osoby tego wymagające.

Podsumowanie

W podsumowaniu niniejszych rozważań przyjdzie stwierdzić, że to na państwie spoczywa obowiązek wspierania osób znajdujących się w potrzebie i to państwo — jako wspólnota — musi podjąć stosowne działania w tym zakresie. Przejęcie przez państwo zadań z omawianego zakresu wynika z realizowanej przez nie funkcji socjalnej oraz z zasady solidarności, która wpływa na relację występującą między wspólnotą reprezentującą państwo a obywatelem będącym członkiem tej wspólnoty. Państwo nie może przejść obojętnie obok potrzeb zgłaszanych przez obywateli — musi podjąć działania i to w kilku płaszczyznach, a mianowicie: stworzyć infrastrukturę, przy wykorzystaniu której będą wykonywane zadania,

³⁹ Zob. np. art. 2 ust. 1, art. 25–35.

⁴⁰ Bliżej na ten temat zob. L. Zacharko, S. Nitecki, *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 2005, s. 75 n.

zapewnić instrumenty pozwalające na realizację tego typu zadań, a w końcu stworzyć aparat realizujący te zadania. Zadania z tego zakresu państwo może wykonywać samodzielnie, przy wykorzystaniu własnych organów. Tego typu rozwiązania występowały w administracji publicznej, zwłaszcza w okresie państwa socjalistycznego. Obecnie dominujące jest inne rozwiązanie, które odwołuje się do zasady pomocniczości. Nawiązuje ona wprost do wspólnoty i solidarności. Wykorzystując tę zasadę, państwo ceduje realizację tego zadania na korporacje terytorialne, czyli samorządy terytorialne. W ramach samorządów zadania umieszczane są w gminach jako tych jednostkach, które są zlokalizowane najbliżej obywatela. Przypisanie zadań z tego zakresu gminom oznacza zarazem, że inne jednostki samorządu terytorialnego (powiaty i województwa) wykonują je wówczas, gdy przekracza to możliwości gminy. Przywoływana zasada pomocniczości pozwala także na wykorzystywanie w tej sferze aktywności państwa, w szerokim zakresie, podmiotów niepublicznych, które wspierają działania organów administracji samorządowej. Przypisanie państwu realizacji zadań z zakresu prawa socjalnego skłania do opowiedzenia się za stanowiskiem, że już czas, aby prawodawca podjął działania zmierzające do opracowania kodeksu socjalnego, czyli aktu normatywnego, przy wykorzystaniu którego unormowane zostaną wszystkie czy też zasadnicze aspekty wsparcia udzielanego osobom potrzebującym.

Bibliografia

- Bardel M., *Wokół pojęcia wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty. Co nam zostało z Solidarności?*.
- Boć J., *Pojęcia*, [w:] *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2003.
- Dolnicki B., [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995.
- Fleszer D., *Świadczenia pomocy społecznej jako forma zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Głąbicka K., *Europejska przestrzeń socjalna. Zarys problematyki*, Warszawa 2002.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001.
- Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003.
- Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Instytucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2017.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, „Znak” 1982, nr 7–9.
- Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Katowice 1981.
- Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, Rzym 1987.
- Kaczyński L., *Renta socjalna*, Gdańsk 1989.
- Kolasiński K., *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2003.

- Kot D., *Solidarność bez solidarności*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty. Co nam zostało z Solidarności?*.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I. et. al., *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004.
- Małecka-Lyszczek M., *Filozoficzna geneza zasady pomocniczości, jednej z podstawowych zasad pomocy społecznej*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, red. S. Nitecki, cz. 10, Bielsko-Biała 2005.
- Miruć A., *Bezpieczeństwo socjalne a realizacja sprawiedliwości i godności w pomocy społecznej*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Miruć A., *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2006, nr 4.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Nitecki S., *Decyzja konstytutywna we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Nitecki S., *Przemiany prawa socjalnego w Polsce w okresie III RP*, [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej*, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015.
- Nitecki S., *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018.
- Och J., *Z teorii i praktyki państwa prawa*, [w:] *Państwo, urząd, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998.
- Porębski A., *Wartości i wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty. Co nam zostało z Solidarności?*.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Scheler M., *Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik*, Bern 1980.
- Scheler M., *Istota i formy sympatii*, Warszawa 1986.
- Schmidt-Assmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006.
- Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1981.
- Szumlicz J., *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.
- Wannagat G., *Lehrbuch des Socialversicherungsrechts*, Tübingen 1965.
- Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Workowski A., *Wspólnota solidarna. Analiza fenomenologiczna*, „Znak” 2006, nr 10. *Fenomenologia wspólnoty. Co nam zostało z Solidarności?*.
- Zacharko L., Nitecki S., *Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 2005.
- Zieglmayer V., *Prawo socjalne w Niemczech: zmiana systemu*, [w:] *Państwo socjalne w Europie. Historia — rozwój — perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek, Toruń 2005.

Does public administration have to perform tasks in a matter of social care?

Summary

Public administration is established to implement the tasks of the state, and therefore those that exceed the capabilities of members of the state community. One of the tasks of the state is to support people who are unable to meet their own needs through their own efforts.

The implementation of this task by the state results from the principle of solidarity and subsidiarity, which are the basis for supporting those who are unable to take care of their own needs. Social assistance is a kind of social activity that can be satisfied through the activity of individual entities. The social community created the state so that it would support the weak and those who could not function independently.

The implementation of social assistance is the task of communities, without specifying whether it is about local, regional or national communities, so the administration is obliged to perform these tasks. Performing these tasks belongs to the administration, but it can outsource tasks in this field to non-public entities. These entities will perform tasks belonging to the administration and will cooperate with it.

Keywords: public administration, social assistance, local government community, state, solidarity, subsidiarity.