

# Przepisy przejściowe w pomocy społecznej

## 1. Zagadnienia wprowadzające

Pomoc społeczna stanowi prawną instytucję polityki społecznej państwa<sup>1</sup>, a jej podstawowym celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości<sup>2</sup>. Jednym z celów, jakie stawia przed sobą do realizacji pomoc społeczna, jest także walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. To też pomoc społeczna znajduje się pod nieustanną presją żądań i oczekiwań ze strony jednostek oraz całych grup społecznych<sup>3</sup> i jako taka przedstawia ona określoną wartość w społeczeństwie<sup>4</sup>. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że mimo tego, że rozwój funkcji opiekuńczych państwa nastąpił dopiero w XIX w.<sup>5</sup>, to jednak tradycja pomocy i opieki społecznej oraz konieczność jej udzielania istniały od zawsze<sup>6</sup>. Człowiek od zarania swoich dziejów znajduje się bowiem w sytuacjach, w których dalsza jego egzystencja zależy od wspierania go przez innych ludzi<sup>7</sup>. W opinii R. Michalskiej-Badziak pomoc społeczna ulegała jednak z biegiem czasu pewnej ewolucji zarówno co do form, zasad jej udzielania, jak i zakresu świadczonej pomocy<sup>8</sup>. Ewolucja ta związana była z różnymi działaniami o charakterze opiekuń-

<sup>1</sup> Na temat pomocy społecznej jako instytucji prawnej zob. M. Mincer, *Pomoc społeczna jako instytucja prawna*, „Nowe Prawo” 1982, nr 1.

<sup>2</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 182).

<sup>3</sup> Na temat zmian w polskiej polityce społecznej zob. K. Zamorska, *Przemiany w polskiej polityce społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław 2002, s. 49 i nast.

<sup>4</sup> G. Szpor, *Korzystanie z dóbr publicznych*, [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 115 i nast.

<sup>5</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 14.

<sup>6</sup> R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2004, s. 233.

<sup>7</sup> S. Pieprzny, *Udział jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych w Polsce. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Baranów Sandomierski 22-25 maja 2005*, Rzeszów 2005, s. 240.

<sup>8</sup> R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne...*, s. 233. H. Szurgacz zauważa, że w Polsce w okresie po II wojnie światowej pomoc społeczna przeszła ewolucję „od nawiązania do postępowych tradycji okresu międzywojennego, poprzez okres jej negacji jako urzędzenia ustrojowo obcego, fazę uznania jej roli również w warunkach państwa socjalistycznego, aż do

czym, filantropijnym i charytatywnym<sup>9</sup>. W toku tej historycznej ewolucji pomoc społeczna znajdowała jednak rację bytu zawsze, gdyż, jak podkreśla A. Miruć, każde państwo prowadzi politykę społeczną<sup>10</sup>.

W Polsce pomoc społeczna<sup>11</sup> jest aktualnie regulowana przez przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>12</sup> (dalej: ustawa o pomocy społecznej, u.p.s.), która wraz z aktami wykonawczymi stanowi regulację prawną pomocy społecznej *sensu stricto*<sup>13</sup>. Ustawa ta zdaniem J. Korczaka i A. Miruć uznawana jest za trzon regulacji prawnej z zakresu pomocy społecznej<sup>14</sup>. W swojej treści określa ona zasady ogólne, cele, rodzaje, zasady i tryb udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a także normuje organizację i zasady prowadzenia postępowania kontrolnego w systemie organizacyjnym pomocy społecznej<sup>15</sup>. Warto w tym miejscu wspomnieć, że nauka prawa wyróżnia jeszcze jedną sferę regulacji prawnej związanej z pomocą społeczną, która określana jest mianem pomocy społecznej *sensu largo*. Sfera ta jest o wiele bardziej rozbudowana<sup>16</sup> niż regulacja prawna pomocy społecznej *sensu stricto*. Powszechnie przyjmuje się, że pomoc społeczna *sensu largo* obejmuje te uregulowania prawne<sup>17</sup>, które znajdują się poza ustawą o pomocy społecznej, a które nor-

---

przyszanania jej pozycji niezbędnego ognia w systemie urzędów służących zaspokojeniu ważnych potrzeb jednostki". Cyt. za: H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Warszawa 1992, s. 12.

<sup>9</sup> E. Poloczek, *Zasada indywidualizacji świadczeń pomocy społecznej*, [w:] *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*. Tom 8, Katowice 1987, s. 87.

<sup>10</sup> A. Miruć, *Pomoc społeczna*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2003, s. 219.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP, ustawa zasadnicza, „obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z prawa zabezpieczenia społecznego, o którym mówi art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, wyprowadzane jest prawo do pomocy społecznej. Zob. na ten temat: J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 518.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

<sup>13</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2010, s. 17. Zob. także: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 440 i nast.; I. Sierpowska, *Prawo do pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>14</sup> J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych regulacji prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 169.

<sup>15</sup> S. Nitecki, *op. cit.*, s. 17 i nast. Problematykę tę podejmują także m.in.: Z. Leoński, *op. cit.*, s. 440 i nast.; I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 27.

<sup>16</sup> W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 178.

<sup>17</sup> Do uregulowań prawnych związanych z pomocą społeczną *sensu largo* zalicza się m.in.: ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy rodzinnej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 135), z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 z późn. zm.), z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.), z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1356), z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375), z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.), z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. Nr 267, poz. 2259 z późn. zm.), z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415),

mują działania organów administracji publicznej związane z udzielaniem świadczeń o charakterze socjalnym. Akty prawne zaliczane do pomocy społecznej *sensu largo* posiadają z reguły węższy zakres podmiotowy<sup>18</sup> i nie zawsze w sposób bezpośredni dotyczą zagadnień związanych z pomocą społeczną<sup>19</sup>. Niemniej jednak wraz z ustawą o pomocy społecznej zaliczane są one do pomocy społecznej, ale rozumianej szeroko, jako pomoc społeczna *sensu largo*<sup>20</sup>.

## 2. Ogólne uwagi na temat zmian prawa z zakresu pomocy społecznej

Powszechnie przyjmuje się, że udzielanie przez administrację publiczną pomocy społecznej (rozumianej dalej jako pomoc społeczna *sensu stricto*) stanowi jej zadanie publiczne<sup>21</sup>, którego realizacja jest obowiązkiem prawnym tej administracji<sup>22</sup>. Jak zauważa E. Knosala, głównym celem administracji pozostaje przecież udzielanie pomocy socjalnej jednostkom, organizowanie i utrzymywanie w należytym stanie urządzeń użyteczności publicznej, które są niezbędne, aby stworzyć odpowiednie warunki życiowe obywatelom<sup>23</sup>. Toteż udzielanie przez administrację pomocy społecznej traktowane jest w kategoriach jej obowiązków<sup>24</sup>. Pomoc społeczna jest jednak dla administracji zadaniem skomplikowanym i wzbudzającym istotne problemy w praktyce stosowania norm z jej zakresu. Na taki stan rzeczy wpływają zwłaszcza częste zmiany prawa z zakresu pomocy społecznej, które powodowane są zmieniającą się polityką społeczną państwa, której pomoc społeczna jest podstawowym elementem<sup>25</sup>.

---

z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.), z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. z 2003 r. Nr 135, poz. 1268 z późn. zm.), z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.), z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. Nr 234, poz. 1385), z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 835 z późn. zm.), z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 491 z późn. zm.). Należy zaznaczyć, że dokonane tutaj wyliczenie ma charakter przykładowy.

<sup>18</sup> R. Michalska-Badziak, *Prawo pomocy społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne...*, s. 237.

<sup>19</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 14.

<sup>20</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 235.

<sup>21</sup> S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 40.

<sup>22</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 206.

<sup>23</sup> E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 15. Zob. także: T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 20.

<sup>24</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 48.

<sup>25</sup> H. Wilensky, *The Welfare State Equality*, University of California Press, Berkley 1975, s. 119, cyt. za: L. Dziewięcka-Bokun, *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny

Ustawa o pomocy społecznej okazuje się być jednym z najczęściej nowelizowanych aktów prawnych<sup>26</sup>, wielokrotnie uzupełnianym licznymi aktami wykonawczymi<sup>27</sup>. Dlatego też problematyka związana z obowiązywaniem prawa z zakresu pomocy społecznej posiada swój walor praktyczny, zwłaszcza w kontekście wyznaczania początkowej i końcowej granicy obowiązywania uregulowań prawnych<sup>28</sup> z tego zakresu. S. Kamiński podkreśla, że wiąże się to z wyznaczaniem okresu przynależności konkretnej normy prawnej do systemu prawa<sup>29</sup>. Zmienność prawa z zakresu pomocy społecznej skutkuje więc powstawaniem sytuacji intertemporalnych, w których zmianie ulega jeden stan prawny, a w miejsce starej regulacji prawnej wchodzi nowa regulacja prawna<sup>30</sup>.

W przypadku częstych zmian prawa z zakresu pomocy społecznej ważną rolę odgrywają normy o charakterze międzyczasowym, których głównym zadaniem jest określenie, które uregulowania prawne znajdują zastosowanie w danym stanie faktycznym. Zasady demokratycznego państwa prawa, takie jak pewność prawa, zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz ochrona praw nabytych wymagają bowiem tego, aby zastąpienie starej normy prawnej z zakresu pomocy społecznej przez nową przebiegało w sposób bezkolizyjny, czyli taki, który zapewnia trwałość ukształtowanych już stosunków prawnych i ochronę uprawnień nabytych przez jednostkę w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej<sup>31</sup>.

(red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wrocław 2002, s. 79.

<sup>26</sup> Zob. ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 202, poz. 1551), z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241), z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 221, poz. 1738), z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146), z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 229), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08 (Dz.U. Nr 65, poz. 554), Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 81, poz. 527), z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 842), z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 81, poz. 440), z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622), z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887), z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 579), z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 81, poz. 440), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 823), ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1544), z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 1548). Pisz o tym S. Nitecki. Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej...*, s. 24.

<sup>27</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Przepisy z wprowadzeniem*, Warszawa 2011, s. 4.

<sup>28</sup> T. Pietrzykowski, *Temporalny zakres obowiązywania prawa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 45.

<sup>29</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 141. Według S. Wronkowskiej norma obowiązuje w jakimś systemie prawnym, będąc jego elementem, jeżeli została wprowadzona do niego zgodnie z przyjętymi regułami i nie została zgodnie z tymi regułami z niego wyeliminowana. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 48.

<sup>30</sup> J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 93.

<sup>31</sup> J. Człowiekowska, *op. cit.*, s. 94.

### 3. Rola i znaczenie konstrukcji przepisów przejściowych dla sytuacji administracyjnoprawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej

Dla adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej istotne jest określenie czasu, w którym dany przepis jest stosowany przez organy administracji publicznej, co do oceny skutków prawnych opisanych w nim zachowań podmiotów prawa<sup>32</sup>. Jest to konsekwencją tego, że w demokratycznym państwie prawa jednostka powinna mieć pewność co do tego, że może układać swoje sprawy życiowe i podejmować decyzje w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a zmiany prawa nie będą jej zaskakiwały i doprowadzały do naruszenia podstawowych zasad, wywiedzionych z formuły demokratycznego państwa prawa<sup>33</sup>.

W kontekście tych zagadnień ważną rolę odgrywają przepisy przejściowe, które w sposób istotny wpływają na sytuację administracyjnoprawną adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Rozważania na temat roli i znaczenia konstrukcji przepisów przejściowych dla sytuacji administracyjnoprawnej świadczeniobiorcy należy wiązać z wpływem, jaki wywierają one na uprawnienia nabyte przez jednostkę w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej. Dotyczy to tych sytuacji, w których w momencie wejścia w życie nowej regulacji prawnej postępowanie administracyjne jest w toku. Poczyniona uwaga dotyczy również postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej przyznającej stronie uprawnienie w sytuacji, gdy z uwagi na zmianę przepisu prawa następuje istotna zmiana w sferze przyznanych jej wcześniej uprawnień<sup>34</sup>. Co prawda przyjmuje się, że utrata mocy obowiązującej przez dany przepis lub jego nowelizacja nie mają co do zasady bezpośredniego wpływu na decyzję administracyjną wydaną na podstawie tych przepisów<sup>35</sup>, jednak w ocenie T. Wośa „niezależnie od tych różnych sytuacji przepis ustawowy, czy przepis normatywny rangą równy ustawie stanowią niezbędny warunek, konieczną przesłankę wydania aktu, a przez to stanowi też podstawę (obok faktycznej) stosunku administracyjnoprawnego skonkretyzowanego tym aktem”<sup>36</sup>. Zmiana stanu prawnego może zatem prowadzić do utraty przez akt mocy wiążącej i do zniesienia wykreowanej nim normy indywidualnej, ale tylko wtedy, gdy nowe przepisy tak stanowią<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 55–56.

<sup>33</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K. 9/92, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 1993 r., cz. I, poz. 6, Warszawa 1993.

<sup>34</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 141.

<sup>35</sup> Zob. T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 116 i nast. oraz przywołaną tam literaturę. Zob. również: T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 374.

<sup>36</sup> T. Woś, *op. cit.*, s. 116.

<sup>37</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 374, Zob. także: T. Woś, *op. cit.*, s. 117.

T. Kielkowski podkreśla, że uprawnienie nabyte przez jednostkę na mocy decyzji administracyjnej trwa pomimo uchylecia lub zmiany norm generalnych materialnego prawa administracyjnego, które stanowiły podstawę prawną jego przyznania. Może ono jednak zostać zniesione lub zmodyfikowane nowym aktem prawnym<sup>38</sup>. Dlatego też, jak zauważa S. Nitecki, do podstawowych funkcji przepisów przejściowych w pomocy społecznej należy zapewnienie bezkolizyjnego przechodzenia ze starej regulacji prawnej do nowej<sup>39</sup>. Przepisy przejściowe znoszą więc dotychczasowe sytuacje prawne, przekształcają je zgodnie z wymogami nowej regulacji prawnej bądź też zapewniają trwałość ustalonych już prawomocnie stosunków prawnych (zwłaszcza w kategorii praw nabytych), jak również zezwalają na wywodzenie z określonego i istniejącego stanu prawnego lub faktycznego skutków prawnych w sposób odmienny niż zostało to unormowane w nowej regulacji prawnej. Funkcją przepisów przejściowych może być również zachowanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych przez pewien ściśle określony czas, do dnia wejścia w życie nowych aktów prawnych lub też nowelizacji dotychczasowych aktów prawa przez uprawniony do tego organ<sup>40</sup>.

W pomocy społecznej kwestia związana z przepisami przejściowymi okazała się być jednak „zagadnieniem bardzo złożonym i wzbudzającym istotne wątpliwości, co znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w literaturze”<sup>41</sup>. Najwięcej wątpliwości w tym zakresie wzbudził zwłaszcza przepis art. 150 u.p.s., który w swoim brzmieniu pierwotnym przyjął ogólną zasadę, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej powinny znaleźć zastosowanie przepisy tej właśnie regulacji prawnej, a nie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej<sup>42</sup>. Takie rozwiązanie oznaczało, że w stosunku do postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej, które zostało wszczęte na mocy przepisów ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., ale nie została zakończona wydaniem stosownej decyzji administracyjnej do dnia wejścia w życie u.p.s., zastosowanie znajdują przepisy u.p.s. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania okazało się jednak niekorzystne dla beneficjentów świadczeń z zakresu pomocy społecznej<sup>43</sup>, a w ocenie Trybunału Konstytucyjnego niezgodne z Konstytucją RP<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 117.

<sup>39</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna...*, s. 233.

<sup>40</sup> S. Hojda, *Przepisy przejściowe w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 110 i nast.

<sup>41</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna...*, s. 234.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.).

<sup>43</sup> Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Warszawa 2005, s. 239–240

<sup>44</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 2007 r. Nr 9, poz. 109. Zob. także: Wyrok WSA w Gliwicach

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 28/06, orzekł, że art. 150 u.p.s. w brzmieniu pierwotnym pozbawił osoby, które spełniały materialnoprawne przesłanki z art. 27 ust. 1 ustawy z 1990 r. o pomocy społecznej<sup>45</sup>, zasiłku stałego za okres od złożenia wniosku do 30 kwietnia 2004 r., a także uniemożliwił im skorzystanie z konwersji zasiłku stałego w świadczenie pielęgnacyjne, zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>46</sup>. Brak zapewnienia należytych gwarancji dla osób występujących z wnioskiem o realizację przewidzianego ustawą świadczenia stanowił w ocenie Trybunału Konstytucyjnego naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady ochrony interesów w toku, pewności prawa i zasady ochrony praw nabytych. Taki stan rzeczy stał też w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprzeczności z wyrażoną w Konstytucji RP zasadą poszanowania i ochroną godności człowieka<sup>47</sup>. „Ogólne zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa oraz pewności prawa zostały skonkretyzowane w zasadach szczegółowych: zasadzie ochrony praw nabytych oraz zasadzie ochrony interesów w toku. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych oraz ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. W myśl tej zasady prawa podmiotowe i ekspektatywy maksymalnie ukształtowane na gruncie dotychczasowych regulacji nie mogą zostać zniesione ani ograniczone w sposób arbitralny. Ograniczenie lub zniesienie tych praw i ekspektatyw jest dopuszczalne, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innych wartości konstytucyjnych”<sup>48</sup>. Ochrona zaufania nie wyklucza jednak dokonywania zmian w systemie prawnym. Wówczas przy badaniu zgodności aktów normatywnych z wymienioną zasadą należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania swoich decyzji i działań, są usprawiedliwione, wzięwszy pod uwagę treść wcześniejszych regulacji prawnych oraz specyfikę dziedziny życia, do której te regulacje odnosiły się<sup>49</sup>.

Na skutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności art. 150 u.p.s. została wydana ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy

---

z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 1246/07 oraz pytanie prawne WSA w Gdańsku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2004 r., II SA/Gd 2156/04, niepublikowany.

<sup>45</sup> Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej stanowił, że zasiłek stały przysługuje osobie zdolnej do pracy, lecz niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, polegającej na bezpośredniej, osobistej pielęgnacji systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym, jeżeli dochód rodziny nie przekracza półtorakrotnego dochodu określonego zgodnie z art. 4, a dziecko ma orzeczoną niepełnosprawność wraz ze wskazaniami, o których mowa w art. 6b ust. 3 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, lub ma orzeczoną znaczny stopień niepełnosprawności.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992).

<sup>47</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 2007 r. Nr 9, poz. 109.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Por. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. akt. K. 27/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy z 2001 r. Nr 2, poz. 29.

społecznej<sup>50</sup>. Ustawą tą wprowadzono do u.p.s. art. 150a, który stanowi, że do spraw o przyznanie zasiłku stałego, w których do dnia 30 kwietnia 2004 r. organ właściwy nie wydał decyzji ostatecznej, zastosowanie mają przepisy ustawy o pomocy społecznej z roku 1990<sup>51</sup>. Poprzez wprowadzenie art. 150a do u.p.s. ostatecznie uregulowana została sytuacja osób, które do dnia wejścia w życie reformy związanej z wprowadzeniem systemu świadczeń rodzinnych nie otrzymały ostatecznej decyzji w sprawie zasiłku stałego, pomimo złożenia takiego podania w sposób skuteczny do właściwego organu administracji publicznej<sup>52</sup>. Natomiast w przypadku, gdy postępowanie w sprawie zasiłku stałego zostało umorzone z powodu utraty materialnoprawnej podstawy, decyzje o umorzeniu wydane na podstawie art. 105 k.p.a.<sup>53</sup> przestały obowiązywać, powodując tym samym, że sprawa podlegała rozpatrzeniu od nowa, a obowiązkiem organu było przyjęcie stanu faktycznego istniejącego w dniu złożenia podania o zasiłek stały<sup>54</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Najważniejsze kwestie związane z przepisami przejściowymi w pomocy społecznej odnoszą się zatem do odpowiedzi na pytanie dotyczące stosowania właściwego reżimu prawnego, toteż zagadnienie to należy łączyć z kontynuacją indywidualnych stosunków prawnych, powstałych pod rządami poprzedniej ustawy, oraz ze sprawami, które w momencie wejścia w życie nowej regulacji prawnej są w toku<sup>55</sup>. Przytoczony tutaj przykład art. 150 u.p.s. w brzmieniu pierwotnym pozwala na sformułowanie twierdzenia o dużej roli przepisów przejściowych w kształtowaniu sytuacji prawnej adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Jak słusznie podkreśla S. Nitecki, zasady przyjęte w omawianym art. 150 u.p.s. okazały się nieprzydatne do tych wszystkich sytuacji prawnych, jakie mogą występować w ramach pomocy społecznej<sup>56</sup>, toteż stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 150 u.p.s. z Konstytucją RP obaliło domniemanie konstytucyjności tego przepisu z ustawą zasadniczą i spowodowało sytuację, w której wszystkie organy stosujące prawo miały obowiązek stosowania się do treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>57</sup>. Przykład art. 150 u.p.s. pokazał również, że pewność sytuacji prawnej adresata świadczeń z pomocy społecznej powinna być trakto-

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 202, poz. 1551).

<sup>51</sup> Jak słusznie zauważa S. Nitecki, przepis ten został wprowadzony do u.p.s. dopiero po kilku latach obowiązywania u.p.s. i zamieszczonych w niej regulacji prawnych o charakterze przepisów przejściowych. Zob. S. Nitecki, *Komentarz do ustawy...*, s. 946.

<sup>52</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 509.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 269).

<sup>54</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 509.

<sup>55</sup> M. Kotulski, *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Causus” 2004, nr 34, s. 26.

<sup>56</sup> S. Nitecki, *Pomoc społeczna...*, s. 249.

<sup>57</sup> D. Dąbek, *Pewność prawa a pewność obowiązywania prawa – refleksje na tle odraczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych aktów*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 234.

wana jako „pożądana wartość”<sup>58</sup>. Wartość ta jednak wydaje się być zagubiona w procesie stanowienia i stosowania prawa<sup>59</sup>. Należy w związku z tym uznać, że aby pomoc społeczna stanowiła rzeczywiste narzędzie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, formułowane w niej przepisy przejściowe nie powinny prowadzić do zmian prawa, które naruszałoby w sposób istotny konstytucyjne wartości i zasady. Zmiany prawa nie powinny wpływać w sposób negatywny na administracyjnoprawną sytuację beneficjentów przewidzianych w niej świadczeń. Tylko wówczas, gdy formułowane w prawie administracyjnym przepisy przejściowe będą spójne i przejrzyste, a na ich podstawie zapewnione zostanie bezkolizyjne przechodzenie ze starego stanu prawnego do nowego, w sposób niepowodujący osłabienia nabytych przez jednostkę uprawnień z ostatecznej decyzji administracyjnej, sytuacja prawna jednostki będzie charakteryzowała się pewnością oraz gwarantowała będzie bezpieczeństwo prawne.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 233.

<sup>59</sup> A. Błaś, [w:] *Pewność sytuacji prawnej...*, s. 13.

