

Rola naczelnych organów administracji rządowej w zwalczaniu ubóstwa w Polsce

Okres transformacji ustrojowej w Polsce, przypadający na wczesne lata 90. XX w., uwypuklił nowe problemy socjalne. Sytuacja gospodarcza państwa spowodowała, iż łagodzenie i zapobieganie ubóstwu¹ stało się jednym z podstawowych problemów społecznych, który w znacznym stopniu wyznaczył kierunki polityki socjalnej. Niezależnie od prezentowanego stanowiska, a także poglądów na temat roli państwa w gospodarce, działania skierowane na przeciwdziałanie wskazanemu zjawisku stanowią istotny element polityki państwa, a ich podejmowanie należy do zadań władz publicznych². Jedną z funkcji pełnionych obecnie przez organy administracji publicznej jest udzielanie pomocy socjalnej, definiowanej jako administracja usług³. W literaturze często określa się ją mianem administracji świadczącej ze względu na cel podejmowanych działań, którym jest zapewnienie odpowiednich warunków bytowych członkom wspólnoty, co w szczególności odnosi się do zaspokajania niematerialnych potrzeb jednostek⁴.

Ubóstwo jest problemem społecznym o charakterze globalnym. W Unii Europejskiej przyjmuje się, iż dotyczy ono osób, które nie osiągają 60% średnich dochodów w danym kraju. Poza tym stan ten odnosi się do osób głęboko dotkniętych deprecjacją materialną czterech z dziewięciu podstawowych potrzeb, na których zaspokojenie nie stać członków gospodarstwa domowego. Walka z ubóstwem należy do ważnych celów podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej i jest ona realizowana m.in. w ramach Strategii Europa 2020, która zakłada, iż w 2020 r. powinno być o 20 mln mniej ludzi dotkniętych ubóstwem. Podejmowane inicjatywy nakładają na rząd Polski obowiązek realizacji określonych działań, co jest czynione w ramach Krajowego Programu Reform, który z kolei zakłada zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób dotkniętych ubóstwem⁵.

¹ W świetle art. 7 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2013 r., poz.182) ubóstwo stanowi rodzaj sytuacji życiowej jednostki, której zaistnienie uprawnia jednostkę do uzyskania pomocy społecznej.

² S. Golinowska, *Polityka wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce w minionym dwudziestoleciu*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 9, s. 7–8.

³ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław 1992, s. 15.

⁴ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa 2012, źródło lex.pl. P. Zaborniak, W. Maciejko, *Komentarz do art. 2 ustawy o pomocy społecznej*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 16.

⁵ Zmniejszenie liczby osób dotkniętych ubóstwem w Polsce o 1.5 mln ma nastąpić do 2020 r., Zob. *Opinia Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu na temat Krajowego Programu Re-*

Jak wynika z dostępnych raportów, w Polsce nie nakreślono ścieżki realizacji osiągnięcia opisywanego celu, ani też wartości uznanych za podstawowe czy prognoz w przedstawionym wyżej zakresie. Z tej perspektywy zwraca także uwagę brak spójnej koncepcji zwalczania ubóstwa⁶. Zadania z tej sfery są najpełniej realizowane przez organy administracji publicznej w ramach pomocy społecznej⁷ – dlatego też do tego obszaru działania państwa ograniczono rozważania podjęte w tym artykule. Poza tym wykonywanie zadań w sferze polityki społecznej pozwala na urzeczywistnienie wartości konstytucyjnych, tj. solidarności, pomocniczości, wolności oraz równości⁸, a roszczenie o udzielenie pomocy społecznej stanowi w istocie prawo podmiotowe obywatela⁹, oznaczające taką sytuację prawną, w obrębie której może on, opierając się na chroniących jego interesy normach prawnych, skutecznie czegoś od państwa żądać, albo w sposób niekwestionowany może coś zdziałać¹⁰. Z tego punktu widzenia należy zaznaczyć, iż sposób organizacji administracji w zakresie pomocy społecznej wywiera wpływ na sferę uprawnień obywatela. Obecnie wykonywanie zadań z zakresu organizacji społecznej stanowi obowiązek, zarówno organów administracji rządowej, jak i organów administracji samorządowej, które przy ich spełnianiu powinny współpracować na zasadzie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi i społecznymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowym oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Podział tych zadań został oparty na odmiennych funkcjach, jakie pełnią organy władzy publicznej.

Do zakresu działania administracji rządowej należy kształtowanie koncepcji i określanie kierunków rozwoju, tworzenie prawa w sferze polityki społecznej, a także wykonywanie kompetencji nadzorczych przysługujących im wobec organów określonych w przepisach prawnych. Spełnianie zaś poszczególnych świadczeń zalicza się do obowiązków

form 2011 i 2012/2013 w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu z dnia 14 stycznia 2013 r., s. 1–4.; R. Szafenberg, *Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia/integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa. Ekspertyza zamówiona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2012, s. 7–9.

⁶ R. Szafenberg, *op. cit.*, s. 133.

⁷ W świetle wyroku WSA w Olsztynie z dnia 31 marca 2011 r. (II SA/OI 804/10) celem pomocy społecznej nie jest wyręczenie strony w zaspokajaniu jej wszelkich potrzeb życiowych, ale wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadania pomocy społecznej koncentrują się więc na zapobieganiu trudnych sytuacji życiowych przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Poza tym, jak wynika z wyroku WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 r.(II SA/Po 1118/12) przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej opiera się na zasadzie pomocniczości, zakładającej samodzielność i odpowiedzialność jednostek. Zgodnie z jej treścią państwo nie może ograniczać inicjatywy obywateli, wyręczać ich, pozbawiać możliwości wyboru, ani przejmować za nich odpowiedzialności, co w rezultacie umacnia autonomię jednostki. Z tego względu zasadę pomocniczości można sprowadzić do zakazu wyręczenia jednostki z zadań, które może ona zrealizować samodzielnie, i pomocy społecznej udzielanej dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Warto więc podkreślić, iż dla przyznania świadczeń z pomocy społecznej konieczne jest łączne wystąpienie dwóch przesłanek: tj. trudnej sytuacji życiowej i niemożliwości jej samodzielnego przezwyciężenia.

⁸ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 110 i nast.

⁹ Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 231.

¹⁰ A. Błaś, J. Boć, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 501.

organów administracji samorządowej¹¹, które w tym celu podejmują współpracę z licznymi podmiotami¹², co reguluje art. 17 i 18 ustawy o pomocy społecznej, odróżniając zadania własne gminy od zadań zleconych gminie przez organy administracji rządowej. Należy jednak zauważyć, że zadania administracji rządowej i samorządowej wzajemnie się uzupełniają, co powinno wpływać na skuteczność udzielanej pomocy¹³.

Z tego punktu widzenia warto zanalizować działalność organów administracji rządowej w zakresie pomocy społecznej. Należy przy tym odróżnić charakter zadań wykonywanych przez terenowe organy administracji rządowej od ogółu kompetencji przysługujących naczelnym organom administracji rządowej. Odnosząc się do pierwszych z nich, wypada zwrócić uwagę na ich ograniczony zakres działania. Z tego względu wojewoda, będąc reprezentantem Rady Ministrów w województwie, odpowiada za realizację polityki rządu na podległym mu terenie. Tak określona pozycja ustrojowa wojewody ma swoje bezpośrednie przełożenie w zakresie wykonywania zadań w sferze pomocy społecznej, przyjmując w istocie charakter koordynacyjno-kontrolny¹⁴.

Odmienną rolę pełnią za to naczelne organy administracji publicznej, które są powoływane przez Prezydenta RP bezpośrednio lub po uprzednim wyborze przez Sejm, a swoją właściwością obejmują obszar całego państwa. Ponadto pełnią one rolę organów zwierzchnich względem pozostałych¹⁵. Koncentrując się na działaniach podejmowanych przez naczelne organy administracji publicznej, czynione tu rozważania należałoby rozpocząć od refleksji nad kompetencjami przysługującymi Radzie Ministrów, której pozycja ustrojowa, określona m.in. w art. 146 Konstytucji RP¹⁶, wskazuje na domniemanie kompetencji na jej rzecz w sprawach polityki państwa, niezastrzeżonych do sfery działania innych organów. Podejmowane przez nią decyzje przyjmują zwykle strategiczny charakter, a jej rola sprowa-

¹¹ Zadania gminy z zakresu pomocy społecznej można podzielić na własne i zlecone. Pierwsze z nich reguluje m.in. art. 17 ustawy o pomocy społecznej obejmując zadania, których realizacja sprowadza się do zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb jednostki, a także zagwarantowania minimum bezpieczeństwa socjalnego. Poza tym gmina nie może zrezygnować z realizacji obligatoryjnych zadań własnych, musi również wygospodarować środki na ich wykonywanie. Odmienne przedstawia się sytuacja w zakresie realizacji pozostałych zadań własnych, których wypełnianie w dużej mierze zależy od finansowych możliwości gminy i lokalnych potrzeb. Zadania zlecone różnią się nieco od zadań własnych, zwłaszcza obowiązkowych. Jako przykłady zadań zleconych należy podać: udzielanie wsparcia osobom, które zostały poszkodowane przez nagłe zdarzenia losowe lub też jednostkom wymagającym specjalistycznej pomocy, w tym cudzoziemcom. Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, lex.pl

¹² S. Nitecki, *op. cit.*, Warszawa 2008, s. 294.

¹³ A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawnym*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003, s. 425 i nast.

¹⁴ Stosownie do art. 22 ustawy o pomocy społecznej charakter tych uprawnień przejawia się m.in. w kompetencji do wydawania i cofania zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, stwierdzenia zgodności programów naprawczych w zakresie osiągania standardów w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, a także dokonywania oceny jej realizacji czy koordynowania działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania.

¹⁵ J. Boć, M. Miemiec, *Administracja państwowa, w tym rządowa*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 142.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

dza się do ogólnego zarządzania państwem oraz kierowania administracją rządową¹⁷. Umieszczenie Rady Ministrów w rozdziale dotyczącym świadczeń z pomocy społecznej wskazuje, iż ustawodawca zaliczył ją do kategorii podmiotów pomocy społecznej¹⁸.

Kompetencje Rady Ministrów koncentrują się przede wszystkim na uprawnieniach prawotwórczych oraz przyjmowaniu rządowych programów pomocy społecznej¹⁹, których celem powinna być ochrona poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych, a także rozwój specjalistycznego wsparcia, o czym stanowi art. 24 ustawy o pomocy społecznej. Dodatkowo wspomniany przepis zastrzegł, iż szczegółowe warunki realizacji programu, zapewniające efektywność rządowego programu pomocy społecznej, powinny zostać ustalone w drodze rozporządzenia. Ustawodawca przyznał w ten sposób omawianemu organowi kompetencje prawotwórcze w zakresie pomocy socjalnej. Rozporządzenie jako akt powszechnie obowiązujący służy wykonaniu ustawy. Dla zapewnienia ścisłego związku obu aktów w art. 92 Konstytucji RP ustrojodawca nałożył na organ administracji obowiązek legitymowania się upoważnieniem do wydania rozporządzenia, które powinno szczegółowo określać zakres przekazanych spraw do uregulowania, a nadto precyzować wytyczne co do treści aktu²⁰.

Uzupełniając powyższe uwagi należy wspomnieć o przykładach opisanych wyżej aktów prawnych jak np. rozporządzenie z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy²¹ czy rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne²². Poza tym warto wskazać na dość znaną inicjatywę rządową, za którą można uznać wieloletni program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Działania podejmowane w zakresie jego realizacji zostały określone w rozporządzeniu z dnia 7 lutego 2006 r.²³ Ponadto harmonogramy zadań, wykonywanych w poszczególnych latach trwania programu, zostały ustalone w drodze uchwał Rady Ministrów, mających charakter wewnętrznie obowiązujący²⁴, które są stanowione na podstawie ogólnej kompetencji przysługującej temu organowi, co reguluje art. 93 Konstytucji RP.

¹⁷ R. Michalska-Badziak, *Administracja centralna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 327–329.

¹⁸ Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do nowej ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2006, s. 56.

¹⁹ W literaturze wskazuje się, iż program rządowy jest w istocie aktem planistycznym, który ma charakter aktu fakultatywnego. Program powinien wskazywać na zjawiska społeczne wymagające interwencji w drodze pomocy społecznej, określać czasowo i przestrzennie zjawiska. Ponadto powinien zawierać zakres działań, których podjęcie ma spowodować zanik niepożądanych społecznie zjawisk. *Ibidem*, s. 56.

²⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 119.

²¹ Dz.U. Nr 155, poz. 1198.

²² Dz.U. Nr 295, poz. 1746.

²³ Dz.U. Nr 25, poz. 186.

²⁴ <http://www.mpips.gov.pl/prawo/obowiazujace-prawo/pomoc-spoeczna/>

Uprawnienia prawotwórcze w sferze pomocy społecznej stanowią także jeden z najważniejszych obszarów kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, o czym świadczą dość liczne delegacje ustawowe²⁵. Nazwa tego organu nie jest stała, bo ulega zmianie w wyniku przekształceń organizacyjnych w rządzie. Zróżnicowany charakter prawnoustrojowy sprawowanego urzędu wpływa bezpośrednio na kompetencje przysługujące organowi w sferze pomocy społecznej, które obecnie wykonuje Minister Pracy i Polityki Społecznej w ramach działu zabezpieczenia społecznego²⁶. Stąd właśnie wynikają zadania Ministra w zakresie inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do przyporządkowanych mu działów oraz przedkładania inicjatyw, projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzeniu Rady Ministrów²⁷. Z powyższego wypływa wniosek, iż uprawnienia prawotwórcze przysługujące temu Ministrowi dotyczą dwóch typów działań: pilotowania zmian w ustawach oraz wydawania aktów wykonawczych. Poza tym należy pamiętać, iż w zakresie prawotwórstwa wskazanemu organowi przysługują kompetencje do wydawania zarządzeń, które zgodnie z art. 93 Konstytucji są aktami o charakterze wewnątrzobowiązującym.

W ramach dokonywanych podziałów zadań przysługujących Ministrowi w sferze polityki socjalnej, wyróżnionych w art. 23 ustawy o pomocy społecznej, oprócz kompetencji do wydawania aktów powszechnie obowiązujących i kształtowania polityki społecznej, szczególną uwagę zwracają zadania związane z wydawaniem decyzji administracyjnych, opracowaniem i finansowaniem programów osłonowych oraz kształceniem kadry pomocy społecznej²⁸. Ustosunkowując się do problematyki wydawania przez Ministra decyzji administracyjnych wypada wspomnieć o ograniczonym wpływie tej prawnej formy działania na prawo do pomocy społecznej. O zasadności powyższego twierdzenia powinien świadczyć sporadyczny charakter tych uprawnień, które w zasadzie sprowadzają się do ich wykonywania w ramach postępowania odwoławczego i trybów nadzwyczajnych²⁹.

²⁵ Tytułem przykładu można wskazać na art. 134 ustawy o pomocy społecznej zawierający delegacją ustawową dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Artykuł ten zawiera upoważnienie do uregulowania w formie rozporządzenia kwestii dotyczących organizacji, trybu przeprowadzania nadzoru i kontroli, kwalifikacji inspektorów oraz osób upoważnionych do wykonywania czynności nadzorowanych i kontrolowanych, a także wzór legitymacji uprawniającej do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych oraz kwalifikacji pozostałych pracowników wykonujących z upoważnienia wojewody zadania z zakresu pomocy społecznej. Art. 23 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej zawiera także upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz ministra właściwego do spraw informatyzacji do określenia w drodze rozporządzenia m.in. systemów teleinformatycznych określonych przepisami ustawy o pomocy społecznej, stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, zawierający strukturę, minimalną funkcjonalność tego systemu, a także zakres komunikacji pomiędzy elementami struktury systemu, o których bliżej mowa w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

²⁶ Określają to art. 31 i 5 pkt 26 ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

²⁷ Art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej.

²⁸ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 298.

²⁹ *Ibidem*, s. 299.

Do ważnych sfer działania Ministra zalicza się również opracowywanie i finansowanie programów osłonowych ze względu na to, że pozwalają one na bezpośrednie wpływanie na zakres i rodzaj świadczeń. Minister także określa standardy usług świadczonych przez jednostki organizacyjne, co pozwala na wyznaczanie i kontrolowanie poziomu tych usług³⁰. Poza tym art. 23 ustawy o pomocy społecznej legitymuje Ministra do podjęcia szeregu innych działań o charakterze inspirująco-inicjującym, które w szczególności dotyczą tworzenia koncepcji i określenia kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, zlecenia i finansowania badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej, inspirowania i promowania szkoleń kadr pomocy społecznej, a także współdziałania z organizacjami pozarządowymi³¹.

Minister wykonując zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego korzysta ze wskazówek udzielanych przez Radę Pomocy Społecznej, będącą organem opiniotwórczo-doradczym. Do zakresu jej działania należy m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian w przepisach dotyczących pomocy społecznej. Poza tym jej zadaniem jest również przygotowywanie ekspertyz z wybranych obszarów pomocy społecznej³².

Tak skonstruowany sposób organizacji pomocy społecznej wskazuje na istotną rolę, jaką w wykonywaniu tych zadań pełnią naczelne organy administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji przysługujących Radzie Ministrów oraz Ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Warto podkreślić, iż pominięcie uprawnień nadanych Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów wynikało z przeświadczenia o braku bezpośredniego wpływu tych organów na kształt polityki społecznej. Pomimo to należy zaznaczyć, iż zadania naczelnego organu administracji rządowej polegają na ogół na tworzeniu koncepcji oraz wyznaczaniu kierunków rozwoju polityki społecznej, a także na realizacji uprawnień prawotwórczych.

Jak już zaznaczono wyżej, zwalczanie ubóstwa jest najpełniej realizowane w ramach polityki społecznej. Z założeń powziętych przez rząd Polski wynika, iż w 2020 r. liczba osób dotkniętych ubóstwem ma ulec zmniejszeniu o 13% w stosunku do 2008 r. Tymczasem badania prowadzone pod koniec 2011 r. wskazują, iż w ciągu trzech lat udało się zredukować odsetek tych osób o 11%³³. Powyższe dane wywołują wątpliwość co do trafności celu wytyczonego na kolejne lata, który wydaje się być ujęty zbyt ostrożnie. Poza tym należy zwrócić uwagę na brak jednolitej koncepcji dotyczącej zwalczania ubóstwa. Z tego punktu widzenia wydaje się, iż podejmowane zadania powinny być ukierunkowane na przyjęcie programu spójnych działań na rzecz walki z ubóstwem.

³⁰ *Ibidem*, s. 299.

³¹ W. Mociejk, *Komentarz do art. 24 ustawy o pomocy społecznej*, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej...* s. 152–153.

³² I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 87.

³³ Zob. *Opinia Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu...*, s. 4.