

O roli i specyfice umów w działaniach administracji pomocy społecznej

Abstrakt

Celem opracowania jest ukazanie roli i specyfiki umów w działaniach administracji pomocy społecznej. To wymaga analizy zagadnień dotyczących relacji między umowami cywilnoprawnymi a publicznoprawnymi, roli umów jako sposobie prywatyzowania zadań publicznych oraz przybliżenie specyfiki umów administracji pomocy społecznej ze świadczeniobiorcami, w tym umowy o charakterze szczególnym, czyli kontrakcie socjalnym. W opracowaniu wykazano, że w pomocy społecznej oprócz stosunków administracyjnoprawnych istotne znaczenie odgrywają stosunki regulowane prawem cywilnym, a posługiwanie się umowami cywilnoprawnymi, nierzadko modyfikowanymi przepisami prawa administracyjnego materialnego w obszarze pomocy społecznej, w działaniach administracji pomocy społecznej często staje się bardziej racjonalne i skuteczne niż posługiwanie się władztwem. Ponadto umowa cywilnoprawna może rozwijać postanowienia określonego aktu administracyjnego.

Coraz bardziej jednostronna sytuacja odbiorcy świadczeń pomocy społecznej jako podmiotu podporządkowanego staje się relacją dwustronną, zobowiązaniową, negocjacyjną (świadczeniobiorca ma realną, lecz często jednak ograniczoną możliwość wpływu na swoje prawa), lecz niepozbawioną kontroli sądu administracyjnego. Dzięki zastosowaniu form konsensualnych (umowy zlecenia) podmioty niepubliczne mogą być równorzędnym partnerem w relacji z administracją publiczną i skutecznie współuczestniczyć w wykonywaniu licznych zadań ze sfery pomocy społecznej. Istnieje też konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego umowy administracyjnoprawnej porządkującej działania umowne administracji publicznej.

Słowa kluczowe

umowa cywilnoprawna, umowa administracyjnoprawna, kontrakt socjalny, administracja pomocy społecznej, organy pomocy społecznej, pomoc społeczna, świadczeniobiorca.

1. Uwagi wprowadzające

Jak zauważa Jan Jeżewski, od dawna mamy do czynienia z obecnością prawa administracyjnego i prawa cywilnego w sferze administrowania. W głównym nurcie badań są umowy cywilnoprawne, jak i publicznoprawne, porozumienia administracyjnoprawne i ugody¹. W polskim porządku prawnym nie istnieje generalne upoważnienie dla organów administracji publicznej do zawierania umów, choć w praktyce są one zawierane i ich znaczenie wzrasta. W założeniu ich rola jest znacząca, gdyż mają one za cel poprawę procesu administrowania oraz sprzyjać partycypacji społecznej.

¹ J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3, Warszawa 2012, s. 15-16.

Podstawę prawną zawierania umów odnajdujemy w wielu przepisach prawa pomocy społecznej, co jest zaletą i pozwala na swobodne kształtowania praw i obowiązków, choć gdy stroną umowy jest organ administracji publicznej, to swoboda jest ograniczana². Często forma decyzji administracyjnej na gruncie polskiego prawa pomocy społecznej przeplata się z umową, co w praktyce, jak słusznie podkreśla J. Wyporska-Frankiewicz, rodzi problemy interpretacyjne³.

Formy umowne, zakładające pewien rodzaj „równowagi sił” między obywatelem a administracją z założenia mają być formami elastycznymi, ułatwiającymi współpracę w relacjach administracja – obywatel i administracja – inne niepodporządkowane podmioty i załatwianie spraw⁴. Zarówno dobrowolność zawarcia umowy, jak i wpływ obu stron na jej treść powodują, iż mogą stanowić sprawny instrument realizacji zadań publicznych przez administrację.

W prawie do pomocy społecznej często wymienia się umowę jako formę działania administracji pomocy społecznej i jako instrument jej działania (sposób realizacji)⁵.

Celem opracowania jest ukazanie roli i specyfiki umów w działaniach administracji pomocy społecznej. To wymaga analizy zagadnień dotyczących relacji między umowami cywilnoprawnymi a publicznoprawnymi, roli umów jako sposobu prywatyzowania zadań publicznych oraz przybliżenie specyfiki umów administracji pomocy społecznej ze świadczeniobiorcami, w tym umowy o charakterze szczególnym, czyli kontraktu socjalnego.

2. Umowy cywilnoprawne a umowy administracyjnoprawne

Umowne formy obejmują zarówno umowy cywilnoprawne, jak i umowy prawa publicznego (przede wszystkim umowy administracyjne). Normy prawa wskazują na umowy jako narzędzie działania administracji w wielu dziedzinach np. pomocy społecznej⁶.

W przypadku administracji pomocy społecznej, której działania polegają na wykonywaniu zadań publicznych, istnieje możliwość wykorzystania instrumentów o charakterze cywilnoprawnym, w tym umów⁷. Swoistość umowy jako formy działania administracji

² J. Wyporska-Frankiewicz, *Umowa jako źródło prawa administracyjnego na przykładzie regulacji odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa a ochrona praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2014, s. 272.

³ *Ibidem*, s. 275.

⁴ T. Górzyńska, *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 376-377.

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm.), dalej u.p.s.

⁶ A. Miruć, *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 345-355; A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 99-112.

⁷ M. Kisała, *Stosowanie formy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzeniu wykonywania zadań publicznych*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *op. cit.*, s. 239.

publicznej jest podyktowana tym, że administracja stosuje umowę w celu wykonania swoich zadań publicznych. Na temat roli umów w działaniach administracji publicznej istotny jest pogląd D.R. Kijowskiego, iż zarówno umowy cywilnoprawne, jak i administracyjne zastąpić mogą w praktyce oraz w teorii klasyczną formę prawną działania administracji, jaką jest akt administracyjny⁸.

Do umowy cywilnoprawnej jako prawnej formy działania zastosowanie mają dwa reżimy prawne – administracyjny oraz cywilny, a zakres ingerencji norm prawa administracyjnego w treść i formę danej umowy może być różny. Często występuje ona w powiązaniu z aktem administracyjnym (akt administracyjny zostaje wydany, aby mogła zostać zwarta umowa cywilnoprawna, albo wydanie aktu administracyjnego jest uzależnione od wcześniejszego zawarcia umowy lub jej braku). Ponadto umowa cywilnoprawna może rozwijać postanowienia określonego aktu administracyjnego.

Umowa administracyjna nie jest przez polskiego ustawodawcę umieszczana w obrębie prawnych form działania administracji⁹. Wielu teoretyków i praktyków prawa administracyjnego uznaje ją za prawną formę działania, dokonują jej analizy i wyraźnie akcentują potrzebę wprowadzenia jej do obowiązującego katalogu prawnych form działania administracji publicznej (m.in. J. Zimmermann, D.R. Kijowski, B. Jaworska-Dębska, A. Panasiuk, J. Wyporska-Frankiewicz). Zdaniem D.R. Kijowskiego umowa administracyjna to dwustronna czynność prawna, na podstawie której organ administracji publicznej oraz niepodporządkowany mu podmiot ustalają treść przysługujących im uprawnień i/lub wiążących je obowiązków¹⁰ i jest ona alternatywą dla aktu administracyjnego. Wprowadzenie do systemu prawnego umowy administracyjnej przewiduje Projekt ustawy przepisy ogólne prawa administracyjnego.

Pojawiać się mogą w praktyce problemy w odróżnieniu tej formy działania od umowy cywilnoprawnej. W przypadku umowy administracyjnej jej przedmiot będzie ściśle związany ze sferą prawa administracyjnego. Ma ona służyć wykonaniu norm prawnych będących częścią prawa publicznego i odnosić się do uprawnienia lub obowiązku obywatela o charakterze publicznoprawnym. Zobowiązuje do wydania aktu administracyjnego albo innej czynności o charakterze władczym. Nie jest wymagane, aby wymienione elementy występowały łącznie. Korzystanie z formy umowy administracyjnej z uwagi na brak regulacji ustawowej może sprawiać w praktyce wiele problemów. Konieczne stają się więc uregulowania prawne co do jej formy, warunków ważności (także nieważności), zasad wypowiedzania oraz zasad wykonalności.

W myśl obowiązującego prawa pomoc społeczna może być realizowana w formie decyzji administracyjnej, działań faktycznych (praca socjalna, poradnictwo) oraz umowy.

⁸ D.R. Kijowski, *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 283 i n.

⁹ Pojęcie umowy administracyjnej ukształtowało się na gruncie doktryny i judykatury. Poglądy doktryny polskiej co do jej konstrukcji przechodziły swoistą ewolucję – L. Wengler, *Zagadnienie wykorzystywania konstrukcji umowy publicznoprawnej dla usprawniania realizacji zadań administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 217 i n.

¹⁰ *Ibidem*, s. 295.

Umowy, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej (z wyłączeniem umów międzynarodowych), J. Jończyk trafnie podzielił na: umowy o realizację zadania pomocy społecznej (tzw. umowy wykonawcze), umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami (o udzielenie pomocy pieniężnej lub rzeczowej oraz w przedmiocie opieki nad dzieckiem)¹¹, umowy szczególne (kontrakt socjalny). Relacje pomiędzy świadczeniodawcami a świadczeniobiorcami należy więc określić jako dwustronne, negocjacyjne i zobowiązujące, lecz niepozbawione kontroli sądu administracyjnego.

3. Umowa jako forma prywatyzowania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej

W sferze pomocy społecznej umowa wykorzystywana jest przy prywatyzacji zadań¹², obok umów ze świadczeniobiorcami¹³. Ciągły wzrost zadań administracji publicznej, ich zmienność i zróżnicowanie sprawia, że wsparcie organów pomocy społecznej przez podmioty niepubliczne staje się niezbędne. Wówczas to administracja publiczna angażuje mniej środków, świadczenia są prawidłowo realizowane, a świadczona pomoc profesjonalna i fachowa¹⁴. Gdyby podmioty niepubliczne nie podejmowały się realizacji zadań publicznych, to musiałyby je wykonywać organy administracji pomocy społecznej.

Systemowe rozwiązania prawne dotyczące zlecenia wykonywania zadań zawarte są w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵, które zawierają m.in. procedury zlecenia w trybie umownym realizacji zadań publicznych w obszarze działalności pożytku publicznego, w tym pomocy społecznej¹⁶. Szczególnym rozwiązaniem jest u.p.s.¹⁷ Stronami umowy są organy administracji publicznej oraz liczne podmioty uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego,

¹¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 332-333.

¹² L. Zacharko, S. Nitecki, *Umowa jako forma prywatyzowania zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 443 i n.

¹³ A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne...*, s. 99-112,

¹⁴ A. Miruć, *Umowy w działaniach...*, s. 351.

¹⁵ Dz. U. z 2016, poz. 1817 z późn. zm., dalej – u.d.p.p.w.

¹⁶ U.d.p.p.w. przewiduje możliwość zawierania umów związanych z realizacją zadania publicznego wprost bądź też przez stosowne odesłania. Do cech charakterystycznych takich umów można zaliczyć: celem ich zawarcia jest powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych, co przekłada się na elementy, jakie muszą się znaleźć w ich treści, treść i okres trwania nie są kształtowane dowolnie przez podmioty je zawierające, ale przez ustawodawcę, jej stronami jawi się organ administracji publicznej i podmiot niepubliczny, do jej zawarcia dochodzi w wyniku przewidzianej prawem procedury, a inicjatywa może wyjść z obu stron umowy, organ jest zarówno stroną umowy, jak i podmiotem kontrolującym jej wykonanie oraz musi być na realizację zleconego zadania udzielona dotacja celowa – M. Małecka-Łyszczek, *Umowy zawierane na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jako przykład wykorzystania niewładczych form działania administracji publicznej w wykonywaniu zadań publicznych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 364-365.

¹⁷ Art. 25 u.p.s.

w tym stowarzyszenia i fundacje¹⁸. Mimo regulacji przepisami prawa publicznego tychże umów, zawierają one elementy cywilnoprawne a także z zakresu prawa finansowego¹⁹.

Jeśli chodzi o charakter prawny takiej umowy, to stanowiska w doktrynie są podzielone²⁰. Podporządkowanie trybu zlecenia zadań u.d.p.p.w. powoduje, że wyrażany jest pogląd o cywilnoprawnym charakterze tej umowy²¹. Niektórzy jednak wyraźnie akcentują jej charakter administracyjnoprawny²². Jako kryterium odróżniające umowę cywilnoprawną od administracyjnoprawnej należy przyjąć stopień ingerencji norm prawa administracyjnego w jej zakres oraz treść²³ oraz skutki tej czynności. Jednakże nie jest łatwe w ocenie wskazanie przewagi czy to norm prawa cywilnego, czy też administracyjnego. Mamy więc do czynienia z podwójną regulacją prawną, zaś konstrukcje cywilnoprawne modyfikowane są rozwiązaniami prawa publicznego. Należałoby stwierdzić, iż organy administracji publicznej nigdy w pełni nie korzystają w pełni ze swobody zawierania umów, a ich treść i forma, tryb zawarcia i wykonanie są determinowane przepisami prawa administracyjnego²⁴. Za jej publicznoprawnym charakterem może przemawiać fakt, że jedną ze stron jest organ administracji publicznej, przedmiot stanowi realizacja zadania publicznego przypisanego administracji, a jej zawarcie jest poprzedzone zazwyczaj konkursem ofert. Zdaniem R. Stasikowskiego umowy wykorzystywane do prywatyzacji wykonywania zadań publicznych to przykład umów pozakodeksowych, a ich treści są kształtowane przepisami prawa administracyjnego, lecz nie tracą one cywilnego charakteru²⁵.

Powierzenie zadań w zakresie pomocy społecznej dotyczy jedynie sfery *dominium*, a podmioty niepubliczne mogą je wykonywać tylko w formach niewładczych. Wydawanie decyzji administracyjnych przez podmioty niepubliczne zostały wyłączone ustawowo²⁶. Jak podkreśla J. Zimmermann, to forma przypominająca umowę administracyjną,

¹⁸ Przepisy u.d.p.p.w. wprowadziły dwie formy zlecenia – wspieranie i powierzanie. Wspieranie polega na dofinansowaniu ze środków publicznych części kosztów realizacji zadań, zaś powierzanie to sfinansowanie w całości realizacji zadania.

¹⁹ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 98.

²⁰ Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 55, J. Boć, *Gmina w Belgii*, Wrocław 1993, s. 70 i n.

²¹ B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *op. cit.*, s. 19; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 296-298.

²² A. Pakuła, *Umowa jako forma finalizacji procedury zlecenia realizacji zadań publicznych w obszarze działalności pożytku publicznego*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *op. cit.*, s. 253.

²³ J. Blicharz, *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 64.

²⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 325.

²⁵ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 260.

²⁶ Art. 25 ust. 2 u.p.s. w świetle obowiązującego prawa zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może obejmować: ustalenia uprawnień do świadczeń, opłacania składek za ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz wypłaty świadczeń pieniężnych.

która przy braku odmiennej regulacji stanowi szczególny rodzaj umowy cywilnoprawnej²⁷. Należy zauważyć, że w praktyce zawierane umowy były zrywane lub unieważniane z różnych przyczyn, np. rezygnacja podmiotu z realizacji zadania, niepozyskanie przez organizację pozarządową dostatecznych środków finansowych czy też z powodu zdarzeń losowych itd.²⁸

Szerokie zastosowanie umów dla zlecenia wykonawstwa zadań publicznych stawia wśród głównych problemów kwestię zakresu odpowiedzialności administracji wobec obywateli za sprywatyzowane zadania publiczne i jej charakteru prawnego, zakresu odpowiedzialności wykonawców względem administracji i usługobiorców, zakresu swobody kontraktowej stron i jej charakteru prawnego głównie w odniesieniu do podmiotów administracyjnych i podstaw prawnych zawierania umów, ich treści, trybu zawierania oraz ich formy prawnej²⁹.

Jak podkreśla I. Sierpowska, umowy o zlecenie zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej w znacznej mierze wykorzystują regulacje cywilnoprawne³⁰. Strony określono jako zleceniodawcę i zleceniobiorcę, a spory na tle umów mają rozstrzygać sądy powszechne. Przy pomocy umów cywilnoprawnych następuje przekazanie do realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym, ale głównie z tzw. „trzeciego sektora”. Chodzi tutaj o tzw. prywatyzację funkcjonalną. Podmiot administracyjny na podstawie umowy rezygnuje jedynie z bezpośredniego wykonywania zadania publicznego (prywatyzacja wykonawstwa), nie rezygnuje on jednak z odpowiedzialności za jego wykonanie. Organy administracji publicznej, wykorzystując formy prawa prywatnego, w dalszym ciągu są związane przepisami prawa publicznego i występują w interesie publicznym. Dzięki zastosowaniu form konsensualnych (umowy zlecenia) podmioty niepubliczne mogą być równorzędnym partnerem w relacji z administracją publiczną. Spowodowało to zwiększenie częstotliwości wykorzystywania dwustronnych form działania administracji³¹.

4. Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami

Wzrost sfery działalności administracji publicznej powoduje w coraz to większym stopniu wykorzystywanie instytucji prawa cywilnego w dwóch celach: pozyskiwaniu dóbr dla administracji (sfera majątkowa, gdy administracja nabywa lub zbywa określone składniki majątkowe) oraz zapewnieniu świadczeń i usług o podstawowym znaczeniu

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 146 oraz 405 i n.

²⁸ Sprawozdanie z działania ustawy u.d.p.p.w. od dnia jej wejścia w życie do 31 grudnia 2004 r., Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

²⁹ R. Stasikowski, *Umowa cywilna jako instrument działania administracji regulacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 7.

³⁰ I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 326.

³¹ J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 153-191.

społecznym (świadczenie usług publicznych to obowiązek administracji publicznej)³². Zakres stosowania przez administrację publiczną umów cywilnoprawnych, pozwalających bez wątplenia określić wzajemne zobowiązania i powiązanie interesów stron (co jest zjawiskiem pożądanym), stale się rozszerza. Fakt, iż umowa cywilnoprawna stanowi prawną formę działania administracji do realizacji nałożonych przez prawo zadań publicznych powoduje, że mamy do czynienia z ich podwójną regulacją prawną³³. Zawieranie umów cywilnoprawnych regulowane jest zarówno przepisami prawa cywilnego, jak i przepisami prawa administracyjnego. Należy podkreślić, iż sama konstrukcja umów o charakterze cywilnoprawnym oparta jest na regułach prawa prywatnego, czyli prawa cywilnego, zaś przepisy prawa administracyjnego jako prawa publicznego wskazują na formę i treść konkretnych umów, a więc są one bez wątplenia specyficzne w odróżnieniu od tych umów, które są regulowane wyłącznie przepisami prawa cywilnego. Na uwagę zasługuje fakt, iż stopień ingerencji norm prawa administracyjnego jest bardzo zróżnicowany³⁴. Można więc wskazać umowy, w których w sposób wyraźny przeważają elementy o charakterze cywilnoprawnym, jak również i takie, gdzie zauważamy przewagę elementów o charakterze administracyjnoprawnym. Niekiedy zawarcie umowy może być poprzedzone uprzednim wydaniem aktu administracyjnego w konkretnej sprawie z zakresu administracji publicznej, warunkującym możliwość późniejszego zawarcia umowy cywilnoprawnej. Występowanie umowy cywilnoprawnej jako prawnej formy działania administracji publicznej w postaci jej czysto cywilnoprawnej formie jest niemożliwe. Dopiero staje się przydatną prawną formą działania administracji publicznej, gdy zostanie doprecyzowana przepisami prawa administracyjnego, które muszą ukierunkować tę prawną formę działania na realizację zadań publicznych przez administrację publiczną.

Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami dotyczą przede wszystkim umów w przedmiocie opieki nad dzieckiem³⁵ oraz udzielania pomocy pieniężnej i rzeczowej³⁶. Do umów o charakterze cywilnoprawnym należy także zaliczyć umowy zawierane przez gminę lub powiat z członkami rodziny osoby ubiegającej się o pomoc w przedmiocie wnoszonej przez nich opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej.

Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami dotyczą umów w przedmiocie opieki nad dzieckiem. Co do zasady umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej następuje na podstawie wyroku sądu rodzinnego i opiekuńczego, ale w sytuacjach nagłych (na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka), ze względu na dobro dziecka, gdy zostanie ono nagle pozbawione opieki rodzicielskiej, istnieje możliwość umieszczenia dziecka

³² E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 106-107.

³³ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 231.

³⁴ *Ibidem*, s. 231.

³⁵ Ustawodawca wyraźnie wskazuje, iż mają do niej zastosowanie przepisy k.c. dotyczące umowy nazwanej – zlecenia.

³⁶ Mimo iż ustawodawca nie postanowił o odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu cywilnego o pożyczce, to go nie wykluczył i nazywa tę umowę „pożyczką”, udostępnianie przez gminę maszyn i narzędzi pracy umożliwiających zabezpieczenie warunków bytowania w świetle prawa następuje na podstawie umowy użyczenia.

w rodzinie zastępczej, na podstawie umowy zawieranej między rodziną zastępczą (lub prowadzącymi rodzinny dom dziecka)³⁷ a starostą właściwym ze względu na miejsce ich miejsce zamieszkania (miejsce prowadzenia rodzinnego domu dziecka)³⁸. Powyższa umowa reguluje w sposób tymczasowy sytuację dziecka, do czasu wydania orzeczenia sądowego w tej sprawie. Ta problematyka wcześniej była regulowana w u.p.s.³⁹, obecnie w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴⁰.

Umowa w przedmiocie opieki nad dzieckiem posiada charakter cywilnoprawny. Ustawodawca w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej⁴¹ wyraźnie wskazuje, iż mają do niej zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dotyczące umowy nazwanej – zlecenia⁴². Umowa zlecenia to umowa starannego działania. Jest to ważne, ponieważ przedmiotem umowy jest opieka nad dzieckiem. Administracja pomocy społecznej w tym wypadku wykorzystuje tę formę umowy do realizacji nałożonych nań przez prawo zadań publicznych w obszarze pomocy społecznej.

Natomiast regulacja administracyjnoprawna w odniesieniu do umów w sprawie powierzenia dziecka ma przede wszystkim na celu zapewnienie mu opieki i rozwoju, a więc głównie: odpowiednich warunków bytowych, możliwości rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego, możliwości zaspokojenia indywidualnych potrzeb, możliwości właściwej edukacji oraz rozwoju zainteresowań. Ingerują także w problem zasad rozwiązywania umowy o pełnienie funkcji zawodowej, niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej.

Jeśli pomoc będzie świadczona w formie pieniężnej, to może przyjąć postać jednorazowego zasiłku celowego lub niskoprocentowanej pożyczki uzyskanej na podstawie umowy cywilnoprawnej zawieranej z gminą na ekonomiczne usamodzielnienie. Gdy chodzi o realizację umowy pożyczki, to wszystkie warunki powinny być określone w umowie uwzględniającej indywidualną sytuację pożyczkobiorcy korzystającego z tej formy pomocy społecznej⁴³. Organy pomocy społecznej zobowiązane zostały do stosowania z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2–6 u.p.s. przepisów k.c. o pożyczce. Pomimo tego, że ustawodawca nie postanowił o odpowiednim stosowaniu przepisów o Kodeksu cywilnego o pożyczce (art. 720-724), to go nie wykluczył i nazwał tę umowę w art. 43 u.p.s. pożyczką. Zatem umowa pożyczki oparta jest na regulacji cywilnoprawnej i jest świadczeniem z pomocy społecznej, co wynika wprost z art. 36 u.p.s.⁴⁴

Prawo administracyjne zwraca uwagę, że zawieranie umów cywilnoprawnych może być poprzedzone wydaniem aktu administracyjnego⁴⁵, czyli zawarcie umowy pożyczki

³⁷ Prowadzącym rodzinny dom dziecka.

³⁸ Z upoważnienia starosty umowę może zawierać kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie lub kierownik ośrodka pomocy społecznej w miastach na prawach powiatu.

³⁹ Zob. art. 70-87a u.p.s.

⁴⁰ Dz. U. z 2017, poz. 697, art. 35 ust. 2. Cały dział III ustawy zawiera rozwiązania prawne dotyczące pieczy zastępczej (art. 32-139).

⁴¹ Zob. art. 54. ust. 8.

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm. – art. 734-751, zwana dalej k. c.

⁴³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 195-196.

⁴⁴ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 172.

⁴⁵ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 355.

może być poprzedzone wydaniem decyzji o przyznaniu pożyczki. Jednak w tym przypadku jest to zbędne, gdyż stanowi tak doktryna i judykatura. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w jednym z wyroków zwrócił uwagę, iż wniosek o zawarcie umowy pożyczki wymaga trybu cywilnoprawnego⁴⁶. Nietrafne wydaje się więc stwierdzenie, że zawarcie umowy pożyczki powinno być poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie⁴⁷, gdyż do zawarcia takiej umowy nie jest wymagane wcześniejsze wydanie decyzji administracyjnej. Z treści ustawy o pomocy społecznej nie można wywnioskować, czy zawarcie takiej umowy wymagało uprzedniej decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji umowy zawierane przez gminę w celu udzielenia osobie lub rodzinie pomocy pieniężnej, mającej na celu ekonomiczne usamodzielnienie, nie podlegają przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁸.

Jednakże sytuacja świadczeniobiorcy nie jest silna, gdyż ochrona administracyjnoprawna jest wyłączona i pozostaje możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego⁴⁹. W tym wypadku można więc zauważyć wyraźnie dominującą pozycję organu administracji pomocy społecznej.

Również pomoc rzeczowa, w postaci udostępnienia maszyn i narzędzi pracy, dających możliwość tworzenia i organizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym przyznawana może być w drodze cywilnoprawnej umowy użyczenia⁵⁰.

Do umów o charakterze cywilnoprawnym (nie bezpośrednio ze świadczeniobiorcami, tylko z członkami ich rodzin) można także zaliczyć umowy zawierane przez gminę lub powiat z członkami rodziny osoby ubiegającej się o pomoc w przedmiocie wnoszonej przez nich opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej⁵¹. Organy pomocy społecznej, w trybie administracyjnoprawnym, w formie decyzji administracyjnej mogą nałożyć na małżonka, zstępnych przed wstępnymi osoby, która korzysta ze świadczeń pomocy społecznej obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej, czyli administracja ma prawo regresu wobec osób, które są w świetle prawa zobowiązane do alimentacji⁵². Jednakże osoby takie mogą skutecznie zwolnić się z tego obowiązku, gdy dojdzie do zawarcia umowy z organem administracji pomocy społecznej, czyli umowy, na mocy której zostanie ustalona wysokość świadczonej przez nich pomocy na rzecz osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia bądź wysokość wnoszonej przez te osoby opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej⁵³. Zatem przepisy u.p.s. dają możliwość zawarcia umowy, której przedmiotem jest ustalenie wysokości świadczonej przez osoby zobowiązane do alimentowania osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia lub opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy

⁴⁶ Wyrok WSA z dnia 15 grudnia 2005, I SA/Wa 297/05, niepublikowany.

⁴⁷ I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 143.

⁴⁸ Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 18 listopada 1993 r. SA/Po 408/93, ONSA 1994, Nr 4, poz. 155.

⁴⁹ S. Nitecki, *op. cit.*, s. 196.

⁵⁰ Maszyna lub narzędzia powinny ułatwiać zainteresowanemu stworzenie własnego warsztatu pracy, a urządzenie powinno ułatwiać pracę – art. 43 ust. 5 i 6 u.p.s. w zw. z art. 710 k.c.

⁵¹ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania ...*, s. 276-278.

⁵² Art. 96 u.p.s.

⁵³ Art. 103 ust 1 i 2 u.p.s.

społecznej⁵⁴. Zdaniem J. Wyporskiej-Frankiewicz powyższa umowa jest typową umową administracyjną⁵⁵. Jej zawarcie powoduje to, że następuje przeniesienie obowiązku udzielania konkretnych świadczeń z pomocy społecznej na podmioty, które są zobowiązane do alimentowania osób ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej⁵⁶. Uważana jest również za swoiste źródło prawa administracyjnego na przykładzie regulacji odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej⁵⁷.

5. Kontrakt socjalny i jego szczególny charakter prawny

Ustawodawca w u.p.s usankcjonował istotną technikę pracy socjalnej – technikę kontraktu. Kontrakt socjalny został zdefiniowany jako pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudniej sytuacji życiowej⁵⁸. Reguły metodyki pracy socjalnej wskazują, iż kontrakt socjalny powinien obejmować następujące etapy: ustalanie wspólnych celów, zdefiniowanie problemów i celów, opracowanie planu pracy i jego realizacja w czasie, kontrola realizacji uzgodnień i wyników pracy⁵⁹.

Kontrakt socjalny to nowy instrument stosowany w działaniach administracji pomocy społecznej, który ma spowodować większą skuteczność udzielanej pomocy poprzez zmobilizowanie osób i rodzin do podejmowania wszelkich starań w celu uzyskania samodzielności. Wymaga także od pracowników socjalnych wnikliwej pracy prowadzonej według zasad metodyki pracy socjalnej i stosowania szczegółowej analizy sytuacji faktycznej i diagnozy, jak również wykorzystania umiejętności oraz posiadanych zasobów wiedzy. Zmienia się więc rola pracownika socjalnego, a pomoc nie podlega jedynie na rozdawnictwie pieniędzy. Nadanie charakteru zobowiązującego świadczeniom wymaga aktywnego współdziałania stron i zaangażowania osoby, która ma być wspomagana. Umowa określa także skutki niewykonania umowy, ale tylko przez świadczeniobiorcę, i to jest mankament. Niedotrzymanie postanowień kontraktu, jak również odmowa jego zawarcia mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznanych świadczeniach lub wstrzymania świadczeń pieniężnych⁶⁰. Mimo iż kontrakty socjalne nie prowadzą do szybkich i radykalnych zmian, to stwarzają gwarancję pomocy.

⁵⁴ Jeśli więc chodzi o umowę, na mocy której ustalono wysokość świadczonej pomocy społecznej, to powoduje ona w rezultacie niemożliwość określenia przez organ pomocowy wobec osób, które ją zawarły, w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej, czyli możliwości regresu.

⁵⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania ...*, s. 277.

⁵⁶ Należy wspomnieć, iż gdyby nie doszło do zawarcia takiej umowy, wtedy w stosunku do w/w podmiotów organ administracji pomocy społecznej wydałby zgodnie z obowiązującym prawem decyzję administracyjną w sprawie.

⁵⁷ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania ...*, s. 271 i n.

⁵⁸ Zob. art. 6 u.p.s.

⁵⁹ E. Kantowicz, *Elementy teorii i praktyki pracy socjalnej*, Olsztyn 2001, s. 152-153.

⁶⁰ Zob. art. 11 ust. 2 u.p.s.

Pomoc społeczna udzielana na podstawie zawartego kontraktu posiada cechy tzw. pomocy warunkowej, której możemy przypisać zarówno zalety, jak i wady⁶¹. Do zalet należy zaliczyć m.in.: uruchomienie mechanizmów wzajemnej odpowiedzialności, potrzebujący pomocy mogą o sobie bardziej stanowić, wzrost efektów usług socjalnych, zmniejszanie kosztów pomocy, praca socjalna nabiera sensu. Wadami zaś są m.in.: niemożność zawarcia kontraktu ze wszystkimi potrzebującymi, narażanie się na protest osób „przyzwyczajonych” do pomocy bezwarunkowej.

Kontrakt socjalny jest to rodzaj prawnej formy działania administracji pomocy społecznej o charakterze dwustronnym, a treść nie jest wyraźnie kształtowana przez organ administracji pomocy społecznej, ale jest wynikiem uzgodnień strony umowy. Charakter tejże umowy jest jednak niejednoznaczny. W u.p.s zawarte są rozwiązania prawne dotyczące kontraktu jako specyficznej umowy publicznoprawnej angażującej świadczeniobiorców w zmianę ich sytuacji życiowej. Cywilnoprawny charakter kontraktu wydaje się jednak wątpliwy, gdyż u.p.s. nie daje możliwości posiłkowego stosowania k.c. Trudno wskazywać na pełną równość stron, a swoboda jego zawarcia jest pozorowana⁶². Uregulowany został w całości przepisami prawa administracyjnego, kontrolowany przez sądy administracyjne, co sugerowałoby, że jest to umowa administracyjnoprawna.

Zawarcie kontraktu nie wyklucza wydania decyzji o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej, może ją oczywiście warunkować. W orzecznictwie akcentuje się, że organ ma prawo określić tak warunki kontraktu, aby mieściły się w ramach uregulowań u.p.s., mając na względzie cele pomocy społecznej oraz zobowiązania beneficjenta pomocy społecznej⁶³.

6. Uwagi końcowe

Posługiwanie się przez administrację umową wynika z przyczyn pragmatycznych i prakseologicznych. Organy administracji jako strony umów cywilnoprawnych działają na podstawie ustawy i w jej granicach. Są one związane przepisami prawa o charakterze publicznoprawnym, które modyfikują lub uzupełniają przepisy prawa prywatnego w zakresie wyznaczonym przez ich odpowiedzialność za realizację zadań publicznych.

Umowę można traktować więc jako formę działania administracji pomocy społecznej i jako instrument jej działania (sposobie realizacji). W świetle prawa mogą być zawierane różne typy umów cywilnoprawnych:

- umowy, na podstawie których ma miejsce przekazanie zadań administracji, a więc np. umowy cywilnoprawne zlecenia w sprawie powierzenia i wychowania dziecka rodzinie zastępczej (lub prowadzącym rodzinny dom dziecka),
- umowy pożyczki i użyczenia w celu ekonomicznego usamodzielnienia się świadczeniobiorców,

⁶¹ Z. Tarkowski, *Zarządzanie i organizacja pomocy społecznej*, Lublin 2000, s. 51-52.

⁶² E. Prandota-Prandacka, *Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *op. cit.*, s. 373.

⁶³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2009 r. IV SA/Po 368/08, LEX nr 538294.

- umowy (nie bezpośrednio ze świadczeniobiorcami, tylko z członkami ich rodzin), w drodze której ustalana jest wysokość świadczeń pomocy społecznej. Jej zawarcie powoduje wyłączenie możliwości wydania w takiej sprawie decyzji administracyjnej,
- szczególnie umowy, czyli kontraktu socjalnego⁶⁴.

Umowy zawierane przez administrację pomocy społecznej ze świadczeniobiorcami mają charakter niejednorodny, poddane regulacjom zarówno prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, a stopień ingerencji prawa administracyjnego w treść umowy jest zróżnicowany.

W mojej opinii wprowadzenie do polskiego porządku prawnego umowy administracyjnej uporządkowałyby umowne działania administracji publicznej, w tym także administracji pomocy społecznej. Wówczas to występujące w praktyce problemy interpretacyjne miałyby miejsce sporadycznie.

W pomocy społecznej oprócz stosunków administracyjnoprawnych istotne znaczenie odgrywają stosunki regulowane prawem cywilnym. Posługiwanie się umowami cywilnoprawnymi w działaniach administracji pomocy społecznej często staje się bardziej racjonalne i skuteczne niż posługiwanie się władztwem, i powoduje usprawnianie jej działań. Ponadto umowa cywilnoprawna może rozwijać postanowienia określonego aktu administracyjnego.

Coraz bardziej jednostronna sytuacja odbiorcy świadczeń z pomocy społecznej jako podmiotu podporządkowanego staje się relacją dwustronną, zobowiązaniową, negocjacyjną (świadczeniobiorca ma realną, ale często jednak ograniczoną możliwość wpływu na swoje prawa), lecz niepozbawioną kontroli sądu administracyjnego. Dzięki zastosowaniu form konsensualnych (umowy zlecenia) podmioty niepubliczne mogą być równorzędnym partnerem w relacji z administracją publiczną i skutecznie współuczestniczyć w wykonywaniu licznych zadań ze sfery pomocy społecznej.

The role and specifics of contracts in the activities of the administration of social assistance

Abstract

The aim of the study is to present the role and specificity of contracts in the activities of the social assistance administration. This involves analyzing issues related to the relationship between civil law and public law contracts, the role of contracts as a way of privatizing public tasks, and the approximation of the specific nature of social assistance administration contracts with beneficiaries, including special contracts, social contracts. The paper shows that in social assistance, civil law relationships plays a significant role in the social assistance, and the use of civil law contracts, often modified by the provisions of substantive administrative law in the area of social assistance, often becomes more rational and effective in the administration of social assistance rather than using the administrative power. In addition, a civil law contract may develop the provisions of a specific administrative act.

⁶⁴ Funkcjonujące w praktyce umowy o powierzenie administracyjnej funkcji zawartej przez wojewodę z organem administracji samorządowej lub rządowej w sprawie prowadzenia kontroli jakości usług pomocy społecznej realizowanych przez podmioty niepubliczne wymagają odrębnego opracowania.

The increasingly unilateral situation of the recipient of social assistance benefits as a subordinated entity becomes a bilateral, contractual and negotiable relationship (the recipient has a real, but often limited ability to influence his rights), but not without the control of the administrative court. Thanks to the use of consensual forms (contracts of mandate), non-public entities can be an equal partner in relations with public administration and effectively participate in the implementation of numerous tasks from the sphere of social assistance. There is also a need to introduce into the Polish legal order an administrative law contract ordering contractual activities of public administration.

Key words

civil law contract, administrative law contract, social contract, social assistance administration, social assistance, beneficiary.

Dr hab. Alina Miruć – profesor w PWSZ im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach

Literatura

- Blicharz J., *Prawna możliwość powierzania wykonywania zadań publicznych na drodze umownej organizacjom pozarządowym*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005
- Boć J., *Gmina w Belgii*, Wrocław 1993
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003
- Górzyńska T., *Poszukiwanie konsensusu w miejsce jednostronności, czyli administracja inaczej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003
- Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3, Warszawa 2012
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006
- Kantowicz E., *Elementy teorii i praktyki pracy socjalnej*, Olsztyn 2001
- Kijowski D.R., *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Kisala M., *Stosowanie formy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzeniu wykonywania zadań publicznych*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3, Warszawa 2012
- Korczak A., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4

- Małecka-Lyszczek M., *Umowy zawierane na gruncie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jako przykład wykorzystania niewładczych form działania administracji publicznej w wykonywaniu zadań publicznych*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i sferze dominium*, Rzeszów 2012
- Miruć A., *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Miruć A., *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008
- Pakuła A., *Umowa jako forma finalizacji procedury zlecenia realizacji zadań publicznych w obszarze działalności pożytku publicznego*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Prandota-Prandecka E., *Kontrakt socjalny, jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2008
- Stasikowski R., *Umowa cywilna jako instrument działania administracji regulacyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11
- Tarkowski Z., *Zarządzanie i organizacja pomocy społecznej*, Lublin 2000
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004
- Wengler L., *Zagadnienie wykorzystywania konstrukcji umowy publicznoprawnej dla usprawnienia realizacji zadań administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010
- Wyporska-Frankiewicz J., *Umowa jako źródło prawa administracyjnego na przykładzie regulacji odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa a ochrona praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2014
- Zacharko L., Nitecki S., *Umowa jako forma prywatyzowania zadań publicznych świetle ustawy o pomocy społecznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005