

KAROLINA STOPKA

Uniwersytet Wrocławski

## Charakter obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej (art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)

Art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej<sup>1</sup> stanowi, że gmina i powiat, obowiązane zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych. Odkodowanie z zacytowanego przepisu normy postępowania nie powinno rodzić jakichkolwiek problemów. Przytoczony przepis zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy treściowe normy prawnej. W sposób precyzyjny i jasny określa jej adresata, zakres zastosowania, a więc okoliczności, w których norma znajduje zastosowanie, oraz zakres normowania, tj. katalog nakazanych zachowań, które mają się spełnić w zakresie zastosowania. Jednoznaczność językowa przytoczonego przepisu sprawia, że jest on bardzo często interpretowany w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy o pomocy społecznej, w tym przede wszystkim przepisów rozdziału I ustawy określających jej cele i zasady. Praktyka ta przyczyniła się do utrwalenia w doktrynie prawa pomocy społecznej oraz środowisku pracowników socjalnych błędnego poglądu, zgodnie z którym organy pomocy społecznej mają bezwzględny obowiązek udzielenia pomocy potrzebującemu niezależnie od możliwości zaspokojenia jego niezbędnych potrzeb życiowych w ramach powinności spoczywających w tym zakresie na osobach trzecich, a w związku z tym twierdzenia, jakoby działania organów pomocy społecznej w sytuacji określonej w art. 16 ust. 2 ustawy miały ograniczać się wyłącznie do wyboru formy zaspokojenia potrzeby<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku, Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

<sup>2</sup> Tak: E. Kulesza, *Uwagi o modelu pomocy społecznej ukształtowanym ustawą z 28 listopada 1990 roku*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica 1993 r., nr 58, s. 275; Ł. Borkowski,

## I

Z przepisu art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wynika, że jest on skierowany do gminy i powiatu, a więc do jednostek samorządu terytorialnego, na które ustawa nałożyła obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej (art. 16 ust. 1). Ponieważ, zgodnie z art. 110 i 112 ustawy, zadania pomocy społecznej w gminach i powiatach wykonują, odpowiednio, ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie, w tym miejskie ośrodki pomocy społecznej w miastach na prawach powiatu, uznać więc należy, że adresatem analizowanego przepisu są również wskazane jednostki organizacyjne oraz podmioty umocowane do działania w ich imieniu, tj. w przypadku ośrodków pomocy społecznej kierownik ośrodka oraz osoby upoważnione na jego wniosek przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej (ust. 7 i 8 art. 110) a w odniesieniu do powiatowych centrów pomocy rodzinie starosta lub z jego upoważnienia kierownik centrum oraz inni pracownicy upoważnieni na wniosek kierownika (ust. 5 art. 112). Wymienione podmioty zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu art. 16 ust. 2 ustawy nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, tj. osobie, która znajduje się w faktycznej potrzebie, w sytuacji, w której ustalą, że istnieją osoby trzecie (osoby fizyczne lub prawne) zobowiązane do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przez pojęcie niezbędnych potrzeb życiowych rozumie się potrzeby, bez których zaspokojenia nie można się obejść w warunkach codziennego bytowania<sup>3</sup>, bądź bez których nie można zachować warunków bytowania odpowiadających godności człowieka<sup>4</sup>. Uogólniając, w granicach pojęcia niezbędnej potrzeby będą się mieścić potrzeby w zakresie zapewnienia wyżywienia, niezbędnego ubrania, mieszkania, wychowania, dostarczenia światła, opału, pokrycia kosztów leczenia oraz zapewnienia odpowiedniej pomocy i pielęgnowania w chorobie. Zakres przedmiotowy pojęcia niezbędnych potrzeb życiowych wskazuje, że źródłem zobowiązania osób trzecich do ich zaspokojenia będzie przede wszystkim uregulowany przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>5</sup> obowiązek alimentacyjny, tj. spoczywający na osobach najbliższych potrzebującego (współmałżonku, krewnych w linii prostej, powinowatych, przysposabiającym, przysposobionym, mężczyźnie, którego ojcostwo zostało uprawdopodobnione – art. 128–144 KRiO) obowiązek dostarczenia mu środków utrzymania i wychowania, odpowiadających jego usprawiedliwionym potrzebom w sytuacji, w której nie jest on w stanie

R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do nowej ustawy o pomocy społecznej*, Wyd. Prawnicze „Leges” 2006, s. 43.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z 29 listopada 2002 roku, II SA Wr 545/2000.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 30 marca 1999 roku, I SA 2172/98, Lex 47414.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku, Dz.U. z 1975 roku, Nr 45, poz. 234 z późn. zm.

zaspokoić swoich potrzeb własnymi siłami. Określone w art. 16 ust. 2 ustawy zobowiązanie osób trzecich może również wynikać z uregulowanej w Kodeksie cywilnym<sup>6</sup>, a zawartej na rzecz osoby potrzebującej umowy dożywocia (art. 908 i n. k.c.). Istotą tej umowy jest bowiem zobowiązanie się właściciela nieruchomości do przeniesienia jej własności na nabywcę oraz wzajemne zobowiązanie się nabywcy do zapewnienia dożywotniego utrzymania zbywcy lub bliskiej mu osoby, które w braku odmiennej umowy powinno przejawiać się w przyjęciu dożywotnika do domu jako domownika, dostarczeniu mu wyżywienia, ubrania, mieszkania, światła i opału, zapewnieniu odpowiedniej pomocy i pielęgnowania w chorobie oraz sprawieniu własnym kosztem pogrzebu odpowiadającego zwyczajom miejscowym (art. 908). Brakuje również przeszkód dla uznania, że źródłem obowiązku osób trzecich do zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych osoby potrzebującej może być zobowiązanie wynikające z dziedziczenia, w tym z tytułu zapisu (art. 968 k.c. i n.) oraz zobowiązanie spadkobiercy do dostarczenia dziadkom środków utrzymania adekwatnych do ich potrzeb oraz wartości udziału spadkowego spadkobiercy (art. 938 k.c., art. 966 k.c.). Wymienione powinności osób trzecich w mniejszym lub większym stopniu mogą zapewnić jednostce odpowiednie środki egzystencji, a w konsekwencji przyczynić się do zaspokojenia jej niezbędnych potrzeb życiowych. Uprawniony z tytułu zapisu może bowiem dochodzić od spadkobiercy (innej osoby uprawnionej z tytułu zapisu, tzw. zapis dalszy) określonego w testamencie świadczenia majątkowego, którego przedmiotem może być m.in. obowiązek spełnienia okresowych świadczeń pieniężnych, a więc płacenia comiesięcznej renty w wysokości określonej w testamencie oraz obowiązek spełnienia na rzecz zapisobiorcy świadczeń podobnych do występujących w stosunku dożywocia<sup>7</sup>. Innym rodzajem zobowiązań osób trzecich, których realizacja może w znacznym stopniu przyczynić się do zaspokojenia potrzeb socjalno-bytowych osoby potrzebującej, są zobowiązania wynikające z odpowiedzialności deliktowej. Spośród nich największe znaczenie w omawianym zakresie należy przypisać rencie wyrównawczej (art. 444 § 2 k.c.), mającej na celu naprawienie szkody przyszłej, wyrażającej się w wydatkach na zwiększone potrzeby oraz nieosiągnięciu zarobków i innych korzyści majątkowych, jakie poszkodowany deliktem mógłby osiągnąć, gdyby nie doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia<sup>8</sup>, oraz rencie z tytułu będącej następstwem deliktu śmierci poszkodowanego, na którym ciążył wobec potrzebującego obowiązek alimentacyjny lub wobec której zmarły dobrowolnie i stale dostarczał środki utrzymania (art. 446 § 2 k.c.). Wskazane świadczenie w swym założeniu zmierza do wyrównania wyrządzonej uprawnionemu szkody wynikającej z utraty świadczeń alimentacyjnych, jakich mógłby oczekiwać od zmarłego bądź ze względu na jego ustawowy obowiązek alimentacyjny, bądź też

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku, Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

<sup>7</sup> E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck 2006, s. 1493.

<sup>8</sup> G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego*, t. I, s. 455.

ze względu na zasady współżycia społecznego<sup>9</sup>. Równie doniosłe konsekwencje dla sytuacji bytowej jednostki wiązać wypada z unormowanym w art. 445 k.c. zadośćuczynieniem za doznaną krzywdę. Zadośćuczynienie jako swoista postać odszkodowania zmierza do naprawienia szkody niemajątkowej wyrażającej się krzywdą w postaci cierpień fizycznych i psychicznych związanych z uszkodzeniem ciała lub wywołaniem rozstroju zdrowia. O ile świadczenie to ma charakter jednorazowy, o tyle niejednokrotnie kwoty zasądzone przez sąd tytułem zadośćuczynienia są bardzo wysokie i ostatnio oscylują nawet wokół 1 000 000 zł<sup>10</sup>.

Względy celowościowe nakazują przyjąć, że źródłem zobowiązania osób trzecich do zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych potrzebującego może być również odpowiedzialność cywilna zakładu ubezpieczeń za szkody wyrządzone potrzebującemu przez sprawcę przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, uregulowana ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (art. 34–43)<sup>11</sup>.

Reasumując, literalne brzmienie przepisu art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że organy pomocy społecznej mają bezwzględny obowiązek udzielenia pomocy potrzebującemu, mimo że do jej udzielenia w konkretnej sytuacji zobowiązane byłyby inne osoby lub podmioty. Innymi słowy, obowiązkiem organów pomocy społecznej jest zaspokojenie potrzeb wnioskującego, mimo że potrzeby te mogłyby zostać zaspokojone w ramach zobowiązań osób trzecich. Zaakceptowanie literalnego sensu tego przepisu bez jakichkolwiek zastrzeżeń oznaczałoby zatem powinność udzielenia przez gminę i powiat pomocy, w tym pomocy finansowej, osobie, która może zaspokoić swoje potrzeby w drodze świadczeń alimentacyjnych, lecz nie chce skorzystać z tego prawa lub cofa powództwo o roszczenia alimentacyjne wytoczone na jej rzecz przez kierownika ośrodka pomocy społecznej lub kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie. Co więcej, organy pomocy społecznej byłyby zobowiązane do udzielenia wsparcia także osobie, której rodzina ofiaruje pomoc, lecz wnioskujący z różnych powodów nie chce z niej skorzystać. Analogicznie powinna postąpić gmina (powiat), gdy pracownik socjalny podczas wywiadu środowiskowego ustaliłby, że wnioskujący o świadczenie z pomocy społecznej jest uprawniony z tytułu umowy dożywocia i mógłby dochodzić swoich roszczeń na drodze postępowania cywilnego lub jest ofiarą deliktu, przestępstwa i nie dochodził od sprawcy szkody lub ubezpieczyciela stosownej rekompensaty albo nie realizował przysługujących mu uprawnień z tytułu dziedziczenia. Tak szerokie rozumienie obowiązków podmiotów realizujących zadania z pomocy społecznej, ze względu na jej charakter, budzi zastrzeżenia. Trafnie zauważył M. Andrzejewski, że interpretacja zacyto-

<sup>9</sup> E. Gniewek (red.), *op. cit.*, s. 759.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 757.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.

wanego przepisu nie może ograniczać się wyłącznie do wykładni językowej, lecz wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu<sup>12</sup>.

## II

Postrzeżenie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej w przedstawiony dotychczas sposób budzi wątpliwości w świetle przepisów ustawy o pomocy społecznej określających jej cele oraz zasady ogólne, w tym przede wszystkim art. 2 ust. 1 ustawy<sup>13</sup>, wedle którego pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa adresowaną do osób, które nie są w stanie przezwyciężyć trudności życiowych, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, oraz treścią art. 3 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym celem pomocy społecznej jest wsparcie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia jej niezbędnych potrzeb. Wbrew zgłoszonemu pogładowi<sup>14</sup> wskazane przepisy nie są wyłącznie sformułowaniami dotyczącymi założeń ustawy. Określając sytuacje, w których pomoc społeczna znajduje zastosowanie oraz cele, które ma zrealizować, przepisy te wskazują sposób powinnoego postępowania organów pomocy społecznej. Z jednej strony nakazują uczynić wszystko, co jest warunkiem koniecznym zrealizowania określonego w nich celu, z drugiej zaś zakazują czynienia czegokolwiek, co ów cel mogłoby udaremnić.

Wyrażona w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej subsydiarność pomocy społecznej w stosunku do własnych możliwości jednostki zakłada, najogólniej rzecz ujmując, że wsparcie z pomocy społecznej jednostka może otrzymać dopiero wtedy, gdy znajdzie się w trudnej sytuacji życiowej, której nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć, wykorzystując posiadane uprawnienia, zasoby i możliwości.

Katalog uprawnień, z których jednostka powinna skorzystać zanim zwróci się o wsparcie z pomocy społecznej, wypracowała doktryna oraz judykatura. Wśród praw pierwotnych wobec świadczeń z pomocy społecznej powszechnie wymienia się prawo do świadczeń alimentacyjnych, świadczeń z tytułu odpowiedzialności deliktowej oraz uprawnień wynikających ze stosunków obligacyjnych, w tym umowy dożywocia. Względ na charakter pomocy społecznej, która znajduje zastosowanie w razie niemożności zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych jednostki (rodziny) z innych źródeł, czyni zasadnym objęcie pojęciem uprawnienia również praw z tytułu spadkobrania oraz odpowiedzialności

<sup>12</sup> M. Andrzejewski, [w:] *Świadczenia z pomocy społecznej a obowiązki alimentacyjne członków rodziny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 3–4, s. 63.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Zob. M. Seweryński, *O projekcie ustawy o pomocy społecznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 99.

cywilnej zakładu ubezpieczeń za szkody wyrządzone osobie potrzebującej przez sprawcę przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „zasoby” odnosi się natomiast do sytuacji majątkowej uprawnionego, którą wyznaczają osiągnane „bez względu na tytuł i źródło uzyskania dochody” (art. 8 ust. 3 ustawy), np. wynagrodzenie, odsetki od oszczędności, kwoty otrzymywanych świadczeń alimentacyjnych, zaopatrzeniowych oraz posiadane dobra materialne, w szczególności wartościowe przedmioty (dzieła sztuki, biżuteria), sprzęt gospodarstwa domowego, sprzęt RTV, samochody, a także nieruchomości. Przez pojęcie „możliwości” rozumie się natomiast właściwości psychofizyczne, kwalifikacje zawodowe, posiadane umiejętności, aktywność w rozwiązywaniu własnych i rodzinnych problemów oraz gotowość współdziałania w tym celu z innymi<sup>15</sup>.

Posłużenie się przez ustawodawcę w sformułowaniu przepisu art. 2 ust. 1 zwrotem koniunkcyjnym „uprawnienia, zasoby i możliwości” wskazuje, że pomoc społeczna znajduje zastosowanie do sytuacji życiowej danej jednostki (rodziny) ocenianej łącznie przez pryzmat posiadanych przez nią zasobów, uprawnień i możliwości. Świadczenia z pomocy społecznej przysługują zatem tylko wtedy, gdy ich przyznanie uzasadniają z jednej strony warunki materialne, z drugiej zaś nieporadność wnioskującego lub nieskuteczność podjętych przez niego działań<sup>16</sup>. Innymi słowy, człowiek własnymi siłami powinien zaspokoić swoje potrzeby, a subsydiarność pomocy społecznej wyraża spoczywającą na jednostce (rodzinie) powinność pełnego wykorzystania własnych zasobów, możliwości oraz uprawnień w celu pokonania trudnej sytuacji życiowej. Jeżeli jednostka nie uczyni zadość owej powinności, to brakuje po jej stronie podstawowej przesłanki udzielenia wsparcia z pomocy społecznej. W sytuacji zaś, w której jednostka w pełni wykorzystwała swoje możliwości, zasoby i uprawnienia, a mimo to nadal boryka się z trudną sytuacją życiową, nie ma podstaw, dla których państwo miałooby odmówić jej pomocy. W literaturze prawa pomocy społecznej oraz orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że subsydiarność pomocy społecznej w stosunku do własnych możliwości jednostki ma charakter bezwzględny. Samo zatem stwierdzenie, że podmiot ubiegający się o świadczenie z pomocy społecznej nie wykorzystał własnych możliwości, zasobów i uprawnień, stanowi przesłankę do odmowy udzielenia wnioskowanej pomocy, a w razie wniesienia skargi na odmowę – przyznania pomocy do jej oddalenia<sup>17</sup>. Polityka udzielania pomocy przez państwo, jak trafnie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku

<sup>15</sup> J. Staręga-Piasek, *O roli prawa i wartościach w pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1999, nr 7, s. 10.

<sup>16</sup> Por. wyrok NSA z dnia 11 marca 1994 roku SA/Gd 2670/93.

<sup>17</sup> H. Szurgacz, *Pomoc społeczna na rzecz rodziny*, [w:] *Ubezpieczenie społeczne rodziny*, J. Jończyk (red.), Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Gd 84/94, niepubl.; wyrok NSA z 23 lutego 2000 r. II SA/Wr 1723/98; wyrok NSA z 8 października 1999 r. II SA/Wr 646/98; wyrok NSA z 8 października 1999 r. II SA/Wr 82/98; wyrok NSA z 8 października 1999 r. II SA/Wr 645/98.

z dnia 20 listopada 2001 roku<sup>18</sup>, powinna brać pod uwagę subsydiarny charakter pomocy w stosunku do aktywności samego zainteresowanego. Wynika stąd, że przepis art. 2 ust. 1 ustawy formułuje podstawową przesłankę uzyskania wsparcia z pomocy społecznej. Organy pomocy społecznej, rozpatrując wnioski ubiegających się o pomoc, powinny w pierwszej kolejności ustalić, czy ich potrzeby nie mogą zostać zaspokojone z innych źródeł, tj., w ramach posiadanych przez nie uprawnień, zasobów i możliwości. Udzielenie świadczenia z pomocy społecznej związanego z zaspokojeniem określonej potrzeby może nastąpić bowiem wyłącznie w ramach ogólniejszego uwarunkowania wynikającego z subsydiarności pomocy społecznej<sup>19</sup>.

Z wyrażoną w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej subsydiarnością pomocy społecznej w stosunku do własnych możliwości jednostki korespondują cele i zadania pomocy społecznej określone w art. 3 ust. 1 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Przepis ten wskazuje, że pomoc społeczna nie wyłącza jednostki w zaspokajaniu jej niezbędnych potrzeb, wspierając jedynie jej dążenia w tym zakresie. Warto podkreślić, że stanowiący odpowiednik przepisu art. 3 ust. 1 ustawy przepis art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku<sup>20</sup> stanowił między innymi, iż „celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób”. Dokonana przez ustawodawcę zmiana redakcyjna, polegająca na zastąpieniu zwrotu „zaspokaja” zwrotem „wspiera”, zasługuje na aprobatę. W tym stanie rzeczy nie może budzić wątpliwości charakter udzielanej przez państwo pomocy społecznej. Pomoc społeczna, po pierwsze, nie rozwiązuje problemów życiowych jednostki, rodziny, ale wspomaga ją w podjętych przez nią staraniach, umożliwiając życie w warunkach odpowiadających godności człowieka; po drugie, udzielone przez nią świadczenia nie muszą pokrywać w całości niedostatków podopiecznych, co ma istotne znaczenie zarówno ze względu na ograniczone zasoby środków finansowych, jakimi pomoc społeczna dysponuje, jak i ze względu na stale rosnącą liczbę osób wymagających wsparcia. Określenie przez ustawodawcę działania pomocy społecznej jako „wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokajania niezbędnych potrzeb” koresponduje nadto z wyrażoną w art. 4 ustawy zasadą aktywności. W myśl tej zasady osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Ponieważ ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób ów obowiązek ma być realizowany, należy więc rozumieć go szeroko. Będzie to każde zachowanie beneficjenta zmierzające do przezwyciężenia trudnej sytuacji, a więc np. współpraca

<sup>18</sup> Sygn. akt SK 15/01, OTK 2001/8/252.

<sup>19</sup> H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992 r., s. 47.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.

z pracownikiem socjalnym, organami pomocy społecznej, aktywne poszukiwanie pracy, wniesienie powództwa o alimenty<sup>21</sup> lub inne roszczenia.

Treść przywołanych przepisów jest wystarczającym powodem, dla którego interpretacji przepisu art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie można ograniczyć wyłącznie do znaczenia językowego. Przepis ten nie może stanowić podstawy do przyznawania i wypłacania świadczeń z pomocy społecznej osobom, które nie chcą podjąć starań, by zaspokoić swoje potrzeby, wykorzystując własne uprawnienia, w tym roszczenia, z którymi mogą wystąpić wobec osób trzecich<sup>22</sup>. Pomoc społeczna nie jest systemem prostego rozdawnictwa, lecz ze swej natury instytucją, która działa w sytuacji faktycznej potrzeby, tj. tylko wówczas, gdy konkretne zdarzenie losowe ma rzeczywisty wpływ na sytuację bytową jednostki oraz brakuje możliwości zniwelowania jego skutków z innego źródła<sup>23</sup>. Z tego też względu wypływający z art. 16 ust. 2 zakaz odmówienia przez gminę (powiat) udzielenia osobie potrzebującej pomocy, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych, należy rozumieć w ten sposób, że gdy organ ustali, że zachodzi potrzeba udzielenia wsparcia, a osoba ubiegająca się o pomoc mogłaby zaspokoić swoje potrzeby w ramach powinności spoczywających wobec niej na osobach trzecich, obowiązkiem organu jest podjęcie działań na rzecz przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej potrzebującego nie tyle przez udzielenie wnioskowanego świadczenia, ile podjęcie kroków zmierzających do wykorzystania uprawnień potrzebującego<sup>24</sup>. Organy pomocy społecznej, aby nie narazić się na zarzut działań sprzecznych z prawem, powinny stosownie do okoliczności konkretnego przypadku poinformować ubiegającego się o wsparcie o przysługującym mu prawie wystąpienia do sądu o przyznanie alimentów lub zasądzenie innych świadczeń, np. wynikających z umowy dożywocia, odpowiedzialności deliktowej na drodze postępowania cywilnego, a nawet karnego czy też administracyjnego, pomóc wnioskującemu sporządzić pozew lub inne pismo inicjujące właściwe postępowanie lub skorzystać z przyznanej przepisami prawa kompetencji do wytoczenia powództwa o roszczenia alimentacyjne na jego rzecz (art. 110 ust. 5 i art. 112 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Stwierdzenie przez organ pomocy społecznej istnienia obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych ubiegającego się o pomoc powinno zatem, jak trafnie zauważył M. Andrzejewski, implikować podjęcie działań w ramach pracy socjalnej oraz poradnictwa prawnego<sup>25</sup>.

Z woli ustawodawcy praca socjalna jest podstawowym zadaniem pomocy społecznej (art. 15 ustawy) i jednym z tych świadczeń, które najpełniej odda-

<sup>21</sup> Por. Ł. Borkowski, Z. Krajewski, S. Szymański, *op. cit.*, s. 13.

<sup>22</sup> M. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 63.

<sup>23</sup> Por. H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej...*, s. 78.

<sup>24</sup> M. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 63.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



ją istotę tej instytucji. Zgodnie z art. 45 ustawy o pomocy społecznej praca socjalna jest świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona z osobami i rodzinami powinna zmierzać do rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej (ust. 1). Unormowane w art. 46 ustawy poradnictwo prawne, realizowane przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów, ma natomiast na celu wsparcie osób i rodzin, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych. Wprawdzie ustawodawca ograniczył poradnictwo prawne do udzielania informacji o enumearywnie wymienionych przepisach, wydaje się, że wiedza z zakresu innych dziedzin prawa, w tym przede wszystkim prawa cywilnego oraz karnego, w zakresie, w jakim właściwe tym dziedzinom instytucje mogą zostać wykorzystane przez osoby potrzebujące w przezwyciężaniu ich trudnej sytuacji życiowej, może, a nawet powinna być przedmiotem takich porad<sup>26</sup>. Niezależnie od tego pracownik socjalny powinien mieć informacje o możliwości uzyskania fachowej pomocy w każdej sprawie, z którą zwróci się do niego potrzebujący<sup>27</sup>. W swym założeniu poradnictwo prawne ma bowiem zmierzać do przywrócenia, pobudzenia zdolności jednostki do samodzielnego rozwiązywania jej problemów życiowych, w tym przez należyte wykorzystanie przyznanych jej przepisami prawa uprawnień.

Podkreślić należy, że podjęcie działań w ramach pracy socjalnej oraz poradnictwa prawnego nie zwalnia organów pomocy społecznej z obowiązku udzielenia osobie wnioskującej o pomoc wsparcia finansowego lub rzeczowego w sytuacji istnienia faktycznej potrzeby. Ustalenie, że ubiegający się o pomoc nie jest w stanie zaspokoić swoich bieżących potrzeb życiowych obliuguje gminę (powiat) również do udzielenia mu pomocy tymczasowej adekwatnej do okoliczności konkretnego przypadku, np. w postaci świadczeń niepieniężnych, tj. schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania (art. 48 ustawy), świadczeń pieniężnych, w tym zasiłku celowego (art. 39, 40 ustawy) lub innego świadczenia pieniężnego przy założeniu podjęcia w przyszłości działań zmierzających do wyegzekwowania wydatków poniesionych na te świadczenia w pierwszej kolejności od potrzebującego lub jego spadkobiercy z masy spadkowej, a w ostateczności od jego małżonka oraz zstępnych przed wstępnymi (art. 96 ust. 1 ustawy), a także „monitorowania” postępowania świadczeniobiorcy w dążeniu do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej przez realizację uprawnień, które przysługują mu wobec osób trzecich. Gdyby organ pomocy społecznej ustalił, że świadczeniobiorca podjął wszelkie kroki niezbędne do wyegzekwowania ciążących wobec niego na osobach trzecich obowiązków, organ pomocy społecznej, zgodnie z treścią

<sup>26</sup> Podobnie: Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *op. cit.*, s. 84.

<sup>27</sup> J. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Zakamycze 2006, s. 215, tenże, *Status pracownika socjalnego – wymagania ustawowe i oczekiwania społeczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, Nr 9, s. 17.

art. 16 ust. 2 ustawy, do czasu zakończenia toczącego się postępowania powinien udzielić mu dalszej pomocy tymczasowej. Podobnie organ powinien postąpić, gdy osoba ubiegająca się o wsparcie wyrazi chęć dochodzenia na drodze postępowania sądowego swoich uprawnień, lecz nie stać jej na pokrycie związanych z tym kosztów, w szczególności, kiedy sąd uprzednio nie uwzględnił wniosku o zwolnienie jej z kosztów sądowych. Gdyby natomiast potrzebujący odmówił dochodzenia roszczeń alimentacyjnych, roszczeń z tytułu umowy dożywocia, umowy ubezpieczenia, odpowiedzialności deliktowej, naprawienia szkody w drodze powództwa adhezyjnego w postępowaniu karnym lub sprzeciwił się dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych w następstwie powództwa wytoczonego przez organy pomocy społecznej, należy przyjąć, iż w takiej sytuacji nakaz udzielenia pomocy potrzebującemu, mimo istniejącego obowiązku osób trzecich do zaspokajania jego niezbędnych potrzeb życiowych, ze względu na treść art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym [...] może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, przestaje obowiązywać.

Dotychczasowe rozważania pozwalają na sformułowanie dwóch wniosków. Po pierwsze, przepis art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej powinien być interpretowany z uwzględnieniem przepisów wyznaczających zasady ogólne prawa pomocy społecznej, w tym przede wszystkim przepisem art. 2 ust. 1, art. 3 oraz art. 4 ustawy. Po drugie, prawidłowe stosowanie analizowanego przepisu wymaga od organów pomocy społecznej większego zaangażowania i trudu w badaniu okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

### III

Za przyjęciem zaprezentowanego stanowiska przemawiają argumenty wynikające z wykładni systemowej.

Zbiór obowiązujących norm powinien być spójny i uporządkowany. Postulat spójności przepisów danej instytucji prawnej w przedmiotowym studium instytucji pomocy społecznej może być zrealizowany tylko wówczas, gdy interpretowaną wypowiedź ustawodawcy będziemy traktować jako integralny element tej instytucji, systemu prawnego, do którego ona przynależy. „Żaden akt prawa powszechnie obowiązującego nie jest bowiem luźnym zbiorem przepisów, których znaczenia w każdym przypadku można się doszukiwać w oderwaniu od całokształtu rozwiązań prawnych w danej dziedzinie”<sup>28</sup>.

Wydaje się, że zaproponowane rozumienie przepisu art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej pozostaje, po pierwsze, w zgodzie ze związaną z domniemaniem konstytucyjności ustaw i odnoszącą się do wszystkich organów i podmio-

<sup>28</sup> Uzasadnienie wyroku NSA z 4.05.2004 r., OSK 55/04, Wokanda 2004/7–8/56.

tów stosujących prawo<sup>29</sup> dyrektywą nakazującą interpretowanie norm prawnych w zgodzie z ustawą zasadniczą, w tym zatem z wyrażoną w Konstytucji RP<sup>30</sup> zasadą pomocniczości (subsydiarności). Wskazana zasada jest bowiem zasadą kształtowania modelu pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa. Jak wynika z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa. Zgodnie natomiast z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP państwo jest zobowiązane prowadzić politykę społeczną uwzględniającą dobro rodziny. Wedle powołanego przepisu rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej przysługuje prawo do pomocy ze strony władz publicznych. Mając na uwadze końcowe postanowienia preambuły, która uznaje Konstytucję za „prawa podstawowe dla państwa”, zagwarantowane ustawą zasadniczą prawo rodziny do pomocy ze strony państwa powinno być oparte na „poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz umacniającej obywateli zasadzie pomocniczości (subsydiarności)”<sup>31</sup>.

Zaproponowana wykładnia przepisu art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej uwzględnia również dyrektywę zobowiązującą podmiot stosujący prawo do interpretowania przepisów w sposób zgodny z zasadami prawa, a więc również z wyrażoną w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej subsydiarnością pomocy społecznej, która z woli ustawodawcy została wyniesiona do rangi zasady ogólnej pomocy społecznej.

Ustalony sens przepisu art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej znajduje nadto swoje uzasadnienie w regułach wykładni funkcjonalnej. Harmonizuje treść analizowanego przepisu z wynikającą z art. 2 ust. 1 ustawy subsydiarnością pomocy społecznej w stosunku do własnych możliwości jednostki oraz określonymi wprost w ustawie celami pomocy społecznej, tj. treścią art. 3 ustawy, zgodnie z którym pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb (ust. 1), zapobiega sytuacjom uzasadniającym udzielenie pomocy przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin (ust. 2), a nade wszystko koresponduje z treścią ust. 4 wskazanego artykułu, który stanowi, że potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom pomocy społecznej.

Warto również podkreślić, że przypisane przepisowi art. 16 ust. 2 znaczenie może doprowadzić do korzystnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych<sup>32</sup>. Przyjęcie, że świadczenia z pomocy społecznej mają pierwotny charak-

<sup>29</sup> Por: uzasadnienie wyroku TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 3/99, OTK ZU 1999/4/73; uzasadnienie do wyroku TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, OTK 2000/4/107.

<sup>30</sup> Dz.U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>31</sup> M. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 57.

<sup>32</sup> O wykładni funkcjonalnej uwzględniającej argument z konsekwencji szerszej L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 148 i n. Autor podkreśla, że „argumenty konsekwencjonalistyczne odgrywają szczególnie doniosłą rolę zwłaszcza w przypadku tych regulacji, które funkcjonują jako instrument polityki społecznej”.

ter wobec obowiązków spoczywających względem potrzebującego na osobach trzecich, w tym przede wszystkim na członkach jego rodziny, oznaczałoby, na co trafnie zwrócono uwagę w literaturze, że ciężar ekonomiczny związany z zapewnieniem jednostce odpowiednich warunków bytowych obciążałby całe społeczeństwo. Ponieważ kwoty wydatkowane na świadczenia pomocy społecznej utrzymują się na wysokim poziomie, jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, koszt świadczeń z pomocy społecznej wyniósł w 2000 r. – 3107,4 mln zł, w 2002 r. – 3833,7 mln zł, w 2003 r. – 3724,5 mln zł, a w 2004 r. – 2571,0 mln zł<sup>33</sup>, sytuacja taka może więc mieć niekorzystny wpływ na kondycję gospodarczą kraju. Analizy ekonomiczne dowodzą, że między wielkością wydatków socjalnych a poziomem rozwoju gospodarczego oraz tempem wzrostu gospodarczego istnieje negatywny związek<sup>34</sup>. Sprzeczne z zaproponowaną wykładnią art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej przyznawanie świadczeń pomocowych wypada uznać również za działanie niesprawiedliwe wobec tych obywateli, którzy wypracowują środki przeznaczone na wsparcie potrzebujących. Ponieważ państwo nie jest twórcą środków, którymi dysponuje, udzielając świadczeń z pomocy społecznej, powinno więc czuwać nad prawidłowym ich wydatkowaniem<sup>35</sup>, a w kontekście prowadzonych rozważań – nad prawidłowym stosowaniem przepisów prawa przez organy pomocy społecznej. Udzielanie wsparcia w ramach pomocy społecznej w zgodzie z wnioskami opracowania może spełnić nadto istotną rolę ogólnospołeczną, tj. wzmocnić więzi rodzinne oraz przyczynić się do właściwego kształtowania stosunków osobistych i majątkowych w rodzinie.

W świetle tych uwag trafnie skonstatował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 1 sierpnia 2001 roku<sup>36</sup>, że choć „żaden przepis ustawy o pomocy społecznej nie przewiduje wprost, że obowiązek państwa w zakresie świadczeń pomocowych istnieje dopiero wówczas, gdy potrzeby osoby uprawnionej nie zostaną zaspokojone w drodze świadczeń alimentacyjnych, to powinność tę należy wyinterpretować z zasad i celów pomocy społecznej, prawa rodzinnego oraz konstytucyjnej zasady pomocniczości”.

<sup>33</sup> Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, rok LXIV, s. 390, oraz rok LXV, s. 392.

<sup>34</sup> Szerzej: W. Rutkowski, *Państwo opiekuńcze – spór o efektywność*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 1, s. 5 i n.; S. Golinowska, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11/12, s. 1–2.

<sup>35</sup> M. Andrzejewski, *op. cit.*, s. 68.

<sup>36</sup> SA/Gd 2150/99 Lex 76115.