

Tomasz Moll

Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń pomocy społecznej

Roczniki Administracji i Prawa 14/2, 148-166

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI W ŚWIETLE WYBRANYCH ŚWIADCZEŃ POMOCY SPOŁECZNEJ

WSTĘP

Pomoc społeczna należy do sfery administracji świadczącej¹, czyli takiej działalności państwa, której celem jest polepszenie warunków życia ludności, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb socjalno-bytowych, a także zapewnienie określonych usług lub innych dóbr². Jak podkreśla się w doktrynie, sfera bytowa obejmuje takie gwarancje, jak: utrzymanie na wypadek utraty zdolności do pracy w związku z chorobą, inwalidztwem lub osiągnięciem wieku emerytalnego, dostarczanie środków utrzymania na wypadek braku zatrudnienia, pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, pomoc matkom przed i po urodzeniu dziecka, pomoc dziecku³.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej⁴ pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Istotą pomocy społecznej jest subsydiarność (pomocniczość) rozumiana jako zapobieganie, a w razie wystąpienia sytuacji uzasadniających korzystanie z pomocy społecznej wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (por. art. 3 u.p.s.)⁵.

* dr; adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji w Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach.

¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 27.

² R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3, s. 101.

³ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 46.

⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362, z późn. zm., zwana dalej u.p.s.

⁵ Jak stwierdzono w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1290/2012, LexPolonica nr 5149485: „Pomoc społeczną jednostka może otrzymać dopiero wówczas, gdy wykorzysta, po pierwsze swoje uprawnienia, po drugie własne zasoby i możliwości, przez które należy rozumieć nie tylko sytuację materialną, ale również właściwości psychofizyczne, kwalifikacje zawodowe, aktywność jednostki w rozwiązywaniu własnych i rodzinnych problemów oraz jej gotowość współdziałania w tym celu z innymi. Organ musi uwzględnić wysokość już przyznanych świadczeń i dokonywać stosownego rozdziału środków, tak aby z pomocy społecznej skorzystała jak największa liczba podopiecznych, gdyż tylko takie postępowanie jest zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zasadami wynikającymi z art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej”. WSA

Subsydiarność zakłada, iż to przede wszystkim jednostka (rodzina) jest obarczona koniecznością zapewnienia sobie odpowiednich warunków socjalno-bytowych, pozwalających jej na życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Państwo (organy pomocy społecznej) powinno wkraczać dopiero w sytuacji takiej dysfunkcji jednostki lub rodziny, w której podmioty te nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie warunków pozwalających na życie w określonych standardach, przyjętych w danym społeczeństwie. Pomoc ze strony organów pomocy społecznej co do zasady powinna skupiać się na aktywizacji podmiotów jej potrzebujących, aby mogły powrócić do „normalnego” funkcjonowania w społeczeństwie. A zatem pomoc społeczna ma wspierać podmioty uprawnione do korzystania z jej świadczeń, nie zaś ich w tych działaniach wyręczać⁶.

Uprawnienie do otrzymania pomocy społecznej powstaje bowiem dopiero wówczas, gdy jednostka wykorzysta, w pierwszej kolejności swoje uprawnienia, a w drugiej własne zasoby i możliwości, rozumiane nie tylko jako materialne, lecz również właściwości psychofizyczne, kwalifikacje zawodowe, aktywność jednostki w rozwiązywaniu własnych i rodzinnych problemów oraz jej gotowość do współdziałania w tym celu z innymi⁷.

Zasada indywidualizacji, wyrażona w art. 3 ust. 3 u.p.s., nakazuje, aby rodzaj, forma i rozmiar świadczenia były odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. W myśl powyższej zasady właściwy organ nie może w sposób dowolny przyznawać świadczeń, bowiem jedynie zastosowanie odpowiedniej formy pomocy doprowadzi do usamodzielnienia się osoby lub rodziny⁸.

Zgodnie z intencją prawodawcy w postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych, a potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

Przyznanie świadczeń pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu przede wszystkim rodzinnego wywiadu środowiskowego⁹ (art. 106 ust. 1 u.p.s.). Świadczenia pieniężne przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją. W przypadku gdy uprawnienie do świadczenia nie obejmuje pełnego miesiąca, świadczenie przyznaje się za niepełny miesiąc, a kwotę świadczenia ustala się, dzieląc pełne kwoty przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca i mnożąc przez liczbę dni objętych świadczeniem (art. 106 ust. 3 u.p.s.).

w Gliwicach z wyroku z dnia 28 lipca 2011 r., sygn. akt IV SA/GI 962/2010, LexPolonica nr 2785297 podkreślił: „Pomoc społeczna nie rozwiązuje problemów życiowych rodzin, czy osób, a jej celem może być jedynie częściowe i chwilowe ułatwienie przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych osób potrzebujących pomocy. Pomoc społeczna nie może stanowić natomiast stałego źródła dochodu, w dodatku dla wszystkich potrzebujących”.

⁶ M. Węgrzyn-Skarbek, *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 3, s. 203.

⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 roku, sygn. akt II SA/OI 1290/2012, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁸ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 58.

⁹ Wyjątek stanowi decyzja o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzja w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a (prawo do świadczeń w formie interwencji kryzysowej, schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego).

Na potrzeby niniejszego opracowania analizie poddane zostały następujące świadczenia: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, zasiłek celowy niezależny od dochodu osoby zainteresowanej, specjalny zasiłek celowy i zwrotne zasiłki (okresowy i celowy) oraz pomoc rzeczowa. Wydaje się, że zbadanie wyżej wskazanych świadczeń, a także form prawnych ich przyznawania, w świetle zasady subsydiarności, pozwoli uwypuklić istotę pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa, mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

PRZEDMIOT POMOCY SPOŁECZNEJ (WYBRANE ŚWIADCZENIA)

a) zasiłek stały

Zasiłek stały określany jest w literaturze jako podstawowe prawo podmiotowe z zakresu pomocy społecznej, będące pomocą pieniężną niesioną przez organy pomocy społecznej osobom jej wymagającym z racji ubóstwa¹⁰. W myśl art. 37 ust. 1 u.p.s. zasiłek stały przysługuje:

1) pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej;

2) pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Ustawodawca różnicuje wysokość zasiłku stałego w zależności od tego, czy osoba uprawniona jest osobą samotnie gospodarującą, czy też osobą w rodzinie. W przypadku osoby samotnie gospodarującej zasiłek stały ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 529 zł miesięcznie, natomiast w przypadku osoby w rodzinie zasiłek stały ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie. Kwota zasiłku stałego w żadnym przypadku nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie.

Odnosząc się do przesłanek warunkujących uzyskanie zasiłku stałego, należy w pierwszej kolejności wskazać na zawężenie przyjętej w art. 6 pkt 10 u.p.s. definicji osoby samotnie gospodarującej, zgodnie z którą osoba samotnie gospodarująca to osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe. W myśl jednak art. 37 ust. 1 pkt 1 u.p.s. prawo do zasiłku stałego przysługuje wyłącznie pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej. Również osoba pozostająca w rodzinie, chcąc uzyskać od właściwego organu zasiłek stały, musi być pełnoletnia.

Art. 6 pkt 14 u.p.s. stanowi, iż przez rodzinę rozumie się osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące.

¹⁰ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 37 Ustawy o pomocy społecznej*; W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].

Pełnoletnim jest ten, kto ukończył lat osiemnaście¹¹, jak również kobieta, która ukończyła lat 16 i za zgodą sądu opiekuńczego zawarła małżeństwo¹².

Kolejną przesłanką, którą musi spełniać osoba ubiegająca się o zasiłek stały, jest niezdolność do pracy z powodu wieku lub całkowita niezdolnej do pracy. Niezdolność do pracy z tytułu wieku oznacza w myśl art. 6 pkt 7 u.p.s. osiągnięcie wieku emerytalnego, określonego w art. 24 ust. 1a i 1b¹³ oraz w art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁴. Całkowita niezdolność do pracy oznacza w świetle art. 6 pkt 1 u.p.s. całkowitą niezdolnością do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁵ albo zaliczenie do I lub II grupy inwalidów¹⁶, lub legitymowanie się znacznym¹⁷ lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności¹⁸ w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Podkreślić należy, iż niepełnosprawność nie zawsze oznacza niezdolność do pracy, ponieważ istnieje możliwość wykonywania przez część osób ze znacznym i z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności pracy w warunkach chronionych¹⁹.

¹¹ Art. 10 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121, zwana dalej k.c.

¹² Art. 10 § 2 k.c. w zw. z art. 10 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2012 r., poz. 788, z późn. zm.

¹³ Wiek emerytalny dla kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 67 lat (art. 24 ust. 1b pkt 20 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych); wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 r. wynosi co najmniej 67 lat (art. 24 ust. 1a pkt 85 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

¹⁴ Dz.U. z 2009 r. nr 153, poz. 1227, z późn. zm.

¹⁵ Całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy (art. 12 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Jak stwierdzono w wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 3 kwietnia 2013 roku, sygn. akt. III AUa 153/2013, LexPolonica nr 5797067: „Na akceptację zasługuje sugestia biegłych zawarta w opinii uzupełniającej, że ocena stanu zdrowia w aspekcie istnienia niezdolności do pracy powinna być dokonywana przez przyzmat wszystkich stwierdzonych schorzeń. Integralność ludzkiego organizmu wyklucza badanie jego dolegliwości w taki sposób, iżby wypowiadali się o nich odrębnie specjaliści z różnych dziedzin wiedzy medycznej i każdy z nich w swoim tylko zakresie oceniał stopień uszczerbku na zdrowiu i jego wpływ na pracowniczą zdolność do zarobkowania”.
¹⁶ Oceny niezdolności do pracy i jej stopnia dokonuje w formie orzeczenia lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. art. 14 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

¹⁷ Osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów, są osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu niniejszej ustawy, jeżeli przed tą datą orzeczenie o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów nie utraciło mocy społecznych (art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2011 r. nr 127 poz. 721, z późn. zm.). Orzeczenie o zaliczeniu do:

¹) I grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;

²) II grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (art. 62 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

¹⁸ Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

¹⁹ Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

¹⁹ Por. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 121

Zasiłek stały przysługuje zarówno osobie, która z racji wieku, niepełnosprawności, choroby, inwalidztwa lub innej ułomności organizmu nie uzyskała z systemu ubezpieczenia społecznego odpowiednich świadczeń emerytalnych lub rentowych, jak i osobie, która z tego tytułu uzyskuje dochody, lecz ich wymiar, w tym także łącznie z innymi źródłami dochodów, nie powoduje przekroczenia kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej²⁰.

Do dochodu osoby ubiegającej się i pobierającej zasiłek stały nie wlicza się kwoty zasiłku okresowego. W przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania, zasiłek stały nie przysługuje.

Przyznanie zasiłku stałego następuje w decyzji związanej²¹. Właściwy organ w przypadku spełnienia przez obywatela określonych ustawowo przesłanek jest zobowiązany wydać akt o ściśle określonej przepisami prawa treści, będąc przy tym pozbawiony możliwości wydania decyzji odmiennej treściowo od przewidzianej prawem, z zastrzeżeniem jednak, że zaistniał określony normatywnie stan faktyczny²². Przyjęcie koncepcji decyzji związanej w przypadku zasiłku stałego przyczynia się do zapewnienia pewności prawa, każdy bowiem zainteresowany może uprzednio przewidzieć treść rozstrzygnięcia w takiej sprawie.

W przypadku gdy zasiłek stały został przyznany z powodu wieku, ma on charakter świadczenia pieniężnego bezterminowego, ponieważ jego wygaśnięcie następuje wyłącznie w momencie śmierci uprawnionego lub może zostać uchylony w sytuacji przekroczenia kryterium dochodowego uprawniającego do jego otrzymania. Natomiast gdy zasiłek został przyznany z powodu niepełnosprawności, mamy wtedy do czynienia ze świadczeniem okresowym, gdyż okres jego świadczenia jest ściśle związany z okresem, na jaki osoba posiada orzeczony stopień niepełnosprawności. Decyzja o przyznaniu zasiłku stałego z powodu niepełnosprawności ma charakter czasowy, po upływie którego termin jej obowiązywania wygasa²³.

b) zasiłek okresowy

Zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej;

²⁰ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 37...*,

²¹ WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 20 stycznia 2012 roku, sygn. akt IV SA/Gl 130/2011, LexPolonica nr 3985152 stwierdził: „Dokonując systemowej wykładni przepisów ustawy o pomocy społecznej z uwzględnieniem art. 37 ust. 1, art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i 3, można przyjąć tezę, zgodnie z którą organ właściwy do przyznania zasiłku stałego, o którym orzeka w formie aktu związanego w przypadku spełnienia warunków przewidzianych w przepisie stanowiącym podstawę materialnoprawną jego wydania (art. 37 ust. 1), będzie zobligowany do podjęcia pozytywnego rozstrzygnięcia dla wnioskodawcy, chyba że zachodzi jedna z przeszkód określonych w art. 11, bądź też przyznanie takiego uprawnienia pozostawałoby w kolizji z celami i zasadami pomocy społecznej”.

²² G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010, s. 22.

²³ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 302.

2) rodzinie, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny (art. 38 ust. 1 u.p.s.).

Zasiłek okresowy, w odróżnieniu od zasiłku stałego, jest świadczeniem pieniężnym przysługującym czasowo. Wymienione w art. 38 ust. 1 u.p.s. przesłanki udzielenia zasiłku okresowego mają zasadniczo charakter przejściowy, ponieważ mogą zostać przewyżczone. Okoliczności powodujące uprawnienie do uzyskania zasiłku okresowego zostały wskazane w art. 38 ust. 1 u.p.s. jedynie przykładowo, o czym przesądza zwrot „w szczególności”. Jak podkreślono wyroku WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 roku²⁴: „W innych niż przykładowo wymienione w art. 38 ustawy o pomocy społecznej okolicznościach, a więc znajdowania się danej osoby w trudnej sytuacji połączonej z niemożliwością jej samodzielnego przewyżczenia, świadczenie to także będzie mogło być otrzymane”.

Organ przyznaje zasiłek w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego, pod warunkiem spełniania przez wnioskodawcę odpowiedniego kryterium dochodowego²⁵.

Zasiłek okresowy ustala się:

1) w przypadku osoby samotnie gospodarującej – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie;

2) w przypadku rodziny – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny (art. 38 ust. 2 u.p.s.). Kwota zasiłku okresowego ustalona zgodnie z powyższymi regułami nie może być niższa niż 50% różnicy między:

- kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby;
- kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny (art. 38 ust. 3 u.p.s.).

W żadnym jednak wypadku kwota zasiłku okresowego nie może być niższa niż 20 zł miesięcznie (por. art. 38 ust. 3 u.p.s.).

W przypadku zasiłku okresowego uzyskiwanie przez uprawnionego dochodu w wymiarze zerowym nie oznacza, iż wysokość zasiłku okresowego będzie odpowiadać kwocie kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej. W przypadku tego rodzaju zasiłku prawodawca ustanowił domniemanie, jakoby osoba spełniająca warunki uzyskania zasiłku okresowego i niespełniająca równocześnie warunków nabycia zasiłku stałego jest w stanie wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości uzyskiwać choćby minimalny, kilkudziesięciozłotowy miesięczny dochód²⁶. „Jeżeli nie wykazuje nawet tak minimalnej aktywności, nie zasługuje – nawet po skorzystaniu przez organ z możliwości maksymalizacji pomocy – na zupełną kompensację swojej bierności lub niezaradności; zostaje pozbawiona tej części minimalnych środków utrzymania zobrazowanych wysokością kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, która stanowi różnicę między kwotami z art. 8 ust. 1 pkt 1 a art. 38 ust. 2 pkt 1 in fine²⁷”.

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 roku, sygn. akt III SA/Kr 794/2010, LexPolonica nr 2602421.

²⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 listopada 2011 roku, sygn. akt II SA/Lu 739/2011, LexPolonica nr 3073952

²⁶ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 38...*,

²⁷ Ibidem.

Okres, na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy, ustala ośrodek pomocy społecznej na podstawie okoliczności sprawy (por. art. 38 ust. 5 u.p.s.).

Przyznanie zasiłku okresowego w przypadku spełnienia przez obywatela ustawowych kryteriów określonych w art. 38 u.p.s. jest obligatoryjne. Jednakże rozstrzygnięcie (osnowa decyzji) o przyznaniu zasiłku celowego tworzy konstrukcję składającą się z dwóch elementów.

Pierwszy dotyczy wysokości kwoty zasiłku, ustalonej zgodnie z art. 38 ust. 2, 3 i 4 u.p.s. Ten element rozstrzygnięcia ma charakter decyzji uznaniowej, bowiem w przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w przypadku zasiłku stałego (gdzie prawodawca wskazuje wprost, iż zasiłek ten ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby i odpowiednio – różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie) zasiłek okresowy ustala się do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby i odpowiednio do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny, zabezpieczając jednocześnie minimalną kwotę tego zasiłku.

Drugi związany jest z okresem, na jaki jest przyznawany zasiłek okresowy. Kwestia charakteru tego rozstrzygnięcia budzi jednak rozbieżności w orzecznictwie, jak i w doktrynie. Jak stwierdzono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2011 roku²⁸, „przy orzekaniu w sprawie przyznania zasiłku okresowego uznaniu organu pozostawiono natomiast kwestię ustalenia okresu, na który zostanie przyznany rzeczony zasiłek”.

S. Nitecki podnosi, że dokładne określenie czasu, na jaki powinien być przyznany zasiłek okresowy, niejednokrotnie budzi poważne wątpliwości: ponieważ mamy w tym przypadku do czynienia z decyzją uznaniową przedział czasowy jej obowiązywania powinien być wyznaczony po dokładnym zbadaniu sytuacji socjalno-bytowej osoby bądź rodziny²⁹.

Natomiast zdaniem W. Maciejki i P. Zaborniaka „okres przysługiwania zasiłku, w odróżnieniu od wysokości świadczenia, nie jest ustalany na podstawie konstrukcji uznania administracyjnego. Sformułowanie »organ ustala (...) na podstawie okoliczności sprawy« nie tworzy uznania administracyjnego. Organ, ustalając oznaczone, konkretne, wyszczególnione w uzasadnieniu decyzji okoliczności sprawy, pozostające w związku z czasem, w jakim osoba lub rodzina powinna korzystać z pomocy społecznej, nie ma możliwości uznaniowego rozstrzygnięcia o czasie korzystania z uprawnień. Okoliczności sprawy powinny być tak ustalone i tak wyjaśnione, aby same narzucały okres, w jakim zainteresowany polepszy trudną sytuację życiową. Okoliczności uzasadniające krótki czas przysługiwania zasiłku okresowego czynią nielegalną decyzję nadmiernie wydłużającą okres pobierania świadczenia. Natomiast okoliczności poważnej natury, wywołujące ryzyko długofalowe, czynią nielegalną decyzję ustalającą zbyt krótki okres korzystania z zasiłku”³⁰.

Wydaje się jednak, że kwestia ustalenia okresu, na który zostanie przyznany rzeczony zasiłek okresowy, stanowiła hybrydę decyzji związanej i swobodnego uznania. Z jednej

²⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2011 roku, sygn. akt II SA/Łd 536/2011, LexPolonica nr 3867345.

²⁹ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 312.

³⁰ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 38...*,

strony ów okres musi być ustalony – wynika to ze sformułowania zawartego w art. 28 ust. 5 u.p.s. „ustala ośrodek pomocy społecznej” oraz z charakteru tego świadczenia – a z drugiej przedział czasowy, w jakim decyzja o przyznawaniu zasiłku okresowego obowiązuje, ustalany jest na podstawie okoliczności sprawy, co stwarza pewien luz decyzyjny. „Z przepisów prawa regulujących tryb przyznawania zasiłku okresowego wynika, że udzielając świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, organ kieruje się ogólnymi zasadami wyrażonymi w art. 3 ust. 3 i ust. 4 u.p.s. Chodzi o dostosowywanie rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do okoliczności konkretnej sprawy, jak również uwzględniania potrzeb osób korzystających z pomocy, jeżeli potrzeby te odpowiadają celom i możliwościom pomocy społecznej”³¹. Uznanie administracyjne (władza dyskrecyjna) jest rozumiane jako to uprawnienie organów władzy publicznej do podejmowania aktów administracyjnych w sposób swobodny, czyli na podstawie wyrażonej w przepisie prawa, jednak mając dowolność wyboru między przewidzianymi prawem wariantami rozstrzygnięcia. Nie oznacza to jednak, iż organy władzy publicznej podejmują w ramach uznania administracyjnego rozstrzygnięcia w sposób nieskrępowany żadnymi zasadami, wręcz przeciwnie – organ powinien w takim przypadku mieć na uwadze w szczególności zasady słuszności i sprawiedliwości społecznej. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 19 marca 1981 roku³², „uprawnienie organu administracji państwowej do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym. Zaniechanie przez organ administracji państwowej podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji”.

A zatem w przypadku uznania administracyjnego organ obowiązany jest do przeprowadzenia pełnego i wyczerpującego postępowanie dowodowego, czego rezultatem jest decyzją obejmująca wyczerpujące ustosunkowanie się do (w szczególności podniesionych przez stronę) wszystkich okoliczności sprawy, bowiem tylko takie rozstrzygnięcie realizuje wyrażoną w art. 1 Konstytucji³³ zasadę, iż Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Zasiłek okresowy pozwala osobie uprawnionej samodzielnie decydować o ważności i kolejności zaspokajania potrzeb z otrzymanego świadczenia pieniężnego. W sytuacji, kiedy to świadczenie okazałoby się niewystarczające dla zaspokojenia podstawowych potrzeb, istnieje możliwość jego uzupełnienia zasiłkiem celowym, przeznaczonym na realizację konkretnej potrzeby³⁴.

c) zasiłek celowy

W myśl art. 39 ust. 1 u.p.s. w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy.

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn. akt IV SA/Wr 785/2010, LexPolonica nr 2589613.

³² Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 roku, sygn. akt SA 234/81, ONSA 1981/1/23.

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

³⁴ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 304

Zasiłek celowy jest zasadniczo jednorazowym świadczeniem pieniężnym. Wyjątek od zasady pieniężności zasiłku celowego stanowi art. 39 ust. 4 u.p.s., w myśl którego zasiłek celowy może być przyznany w formie biletu kredytowanego. Art. 106 ust. 2 u.p.s. stanowi, iż udzielenie świadczenia w postaci biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, jest czynnością materialno-techniczną. Jednakże nieuwzględnienie żądania wydania biletu kredytowanego następuje w drodze decyzji administracyjnej³⁵. Natomiast przykładem odstępstwa od zasady jednorazowości zasiłku celowego jest świadczenie przyznawane na pokrycie kosztów leczenia osoby nieposiadającej mieszkania lub niemającej dochodu oraz nieobjętej ubezpieczeniem zdrowotnym z jakiegokolwiek tytułu, czy na przeprowadzenie napraw w mieszkaniu. We wskazanych wyżej przypadkach ustawodawca dopuszcza zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej przez przyznawanie świadczenia w części, a ponadto dopuszcza sposób planowania wydatków płynących z tego świadczenia przez dłuższy czas³⁶.

Zasiłek może zostać przyznany jedynie w celu zaspokojenia „niezbędnej potrzeby bytowej”, zatem w każdym takim przypadku, dla określenia tego pojęcia, należy ustalić, czy wnioskowany zasiłek jest nieodzowny do pokrycia podstawowych potrzeb rodziny i jej koniecznych życiowych wydatków³⁷. Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu (art. 39 ust. 2 u.p.s.).

Osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne (art. 39 ust. 3 u.p.s.).

W literaturze prawa wskazuje się, iż podstaw dla udzielania pomocy społecznej w formie zasiłku celowego nie stanowi np. pokrycie zaległości w opłatach, spłata długów czy rat kredytowych, pokrycie kosztów naprawy czy kupna sprzętu RTV, pokrycie kosztów adwokata jako pełnomocnika przed sądem. Wyliczenie ma jednak charakter przykładowy, a ostateczna ocena – co może być uznane za niezbędną potrzebę bytową – zależy od indywidualnego ustalenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia w toku postępowania³⁸.

Oprócz niezbędności potrzeba bytowa powinna mieć charakter doraźny³⁹. Zaspokajanie potrzeb regularnych nie może bowiem następować w drodze zasiłku celowego. „Tylko element zaskoczenia osoby zainteresowanej takim biegiem wydarzeń, który doprowadził do powstania konieczności zaspokojenia potrzeby bytowej przy zaangażowaniu administracji publicznej, może tworzyć konstytutywną przesłankę niezbędności, której wymaga

³⁵ Art. 106 ust. 1 u.p.s. stanowi, iż przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

³⁶ C. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001, s. 124.

³⁷ J. Sapeta, *Pojęcie „zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej”*, LexPolonica nr 454276, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].

³⁸ Ibidem.

³⁹ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 października 2011 roku, sygn. akt II SA/Łd 702/2011, LexPolonica nr 3876730; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 czerwca 2008 roku, sygn. akt II SA/Gd 295/08, LexPolonica nr 2002846.

art. 39 ust. 1. Zależna od woli uprawnionego powtarzalność powstającej potrzeby bytowej uchyla jej cechę niezbędności⁴⁰.

Dla prawidłowości postępowania o przyznanie zasiłku celowego, a następnie rozstrzygnięcia o przyznaniu lub odmowie przyznania zasiłku celowego szczególnie ważne jest dokładne, jednoznaczne określenie przez wnioskodawcę jego potrzeby (zakresy żądania)⁴¹. Organ pomocy społecznej prowadzący postępowanie administracyjne dotyczące zasiłku celowego powinien dokonać ustalenia w pierwszej kolejności, czy charakter potrzeby uzasadnia zakwalifikowanie jej jako bytowej. Następnie – w przypadku pozytywnej odpowiedzi – czy na podobną potrzebę był już w stosunku do zainteresowanego przyznany zasiłek celowy. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na drugie pytanie, organ pomocy społecznej powinien odmówić przyznania zasiłku celowego, bowiem wystąpił w tym przypadku brak doraźności potrzeby bytowej⁴².

Przyznanie prawa do zasiłku celowego, odmiennie od zasiłku stałego i od zasiłku okresowego, oparte jest na konstrukcji uznania administracyjnego organu pomocy społecznej, co znajduje swój wyraz w zawartym w art. 39 ust. 1 *in fine* u.p.s. zwrocie „może być przyznany”⁴³.

Organ pomocy społecznej, działając w przypadku zasiłku celowego w ramach uznania administracyjnego, ma prawo wyboru rozstrzygnięcia sprawy spośród przynajmniej dwóch możliwych (decyzja pozytywna albo negatywna). Oznacza to, iż nawet w przypadku, gdyby dana osoba spełniała przesłanki do uzyskania specjalnego zasiłku celowego, pomocy społecznej, nie ma obowiązku przyznawania jej tego świadczenia, a jedynie może takie świadczenie przyznać⁴⁴. Pozytywne albo negatywne rozstrzygnięcie odnośnie do wniosku o udzielenie zasiłku celowego uzależnione jest w szczególności od wielkości przyznanych z budżetu państwa środków finansowych na pomoc społeczną, a także od liczby osób uprawnionych do korzystania z tej pomocy i ubiegających się o nią⁴⁵.

Organ pomocy społecznej, przyznając zasiłek celowy w określonej wysokości, mniejszej niż wnioskowana, lub odmawiając przyznania świadczenia, nie jest zobowiązany „(...) podawać w uzasadnieniu decyzji w jakich rozmiarach i ilu osobom udzielono świadczeń finansowych oraz porównać te dane z wysokością świadczeń przyznanych skarżącemu”⁴⁶.

⁴⁰ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 39...*, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].

⁴¹ S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 318.

⁴² Por. W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 39...*,

⁴³ I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 160; Jak stwierdzono w wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2013 roku, sygn. akt I OSK 1192/2012, LexPolonica nr 5186028: „Zasiłek celowy, stosownie do art. 39 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, jest przyznawany w ramach tzw. uznania administracyjnego, co wynika z użytego w tym przepisie sformułowania »może być przyznany«. Orzekanie przez organy administracji w ramach tego uznania nie oznacza dowolności w rozstrzygnięciu sprawy, ale musi wynikać z okoliczności tej sprawy, ustalonych w trakcie postępowania administracyjnego. Kontrola przez sąd administracyjny legalności działań organów w ramach uznania sprowadza się zatem do tego, czy postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, czy zgodnie z nimi ustalono stan faktyczny sprawy, a rozstrzygnięcie wynika z tych ustaleń”.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2013 roku, sygn. akt I OSK 1493/2012, LexPolonica nr 5896417; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 października 2011 roku, sygn. akt II SA/Łd 702/2011, LexPolonica nr 3876730.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 roku, sygn. akt I OSK 1795/2011, LexPolonica nr 3907883.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 roku, sygn. akt I OSK 1348/2011, LexPolonica nr 3074601.

d) zasiłek celowy niezależny od dochodu osoby zainteresowanej

W myśl art. 40 ust. 1 u.s.g. zasiłek celowy może być przyznany również osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego (art. 40 ust. 1 u.s.g.). Zasiłek celowy może być przyznany także osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 40 ust. 2 u.s.g.).

Zarówno zasiłek celowy udzielony osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, jak i osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej, może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi (art. 40 ust. 3 u.s.g.).

Zasiłek celowy niezależny od dochodu osoby zainteresowanej uregulowany w art. 40 u.p.s. stanowi rodzaj kontynuacji konstrukcji uznania administracyjnego, jaka związana jest z przyznawaniem zasiłku celowego na podstawie art. 39 u.p.s.⁴⁷ Obydwa świadczenia różnią się od siebie tym, iż zasiłek celowy regulowany przez art. 40 u.p.s., w przeciwieństwie do zasiłku określonego w art. 39 u.p.s., może być przyznany niezależnie od dochodu⁴⁸ i może nie podlegać zwrotowi.

Stworzenie potencjalnej możliwości przyznania zasiłku celowego osobom, które mają wyższe dochody, niż przewiduje to określone ustawą o pomocy społecznej kryterium dochodowe⁴⁹, musi uwzględniać zasady ogólne zawarte w ustawie o pomocy społecznej. Warunkiem przyznania świadczenia jest bowiem umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej, której nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Z powyższego wynika, że pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna⁵⁰.

Podstawą przyznania zasiłku celowego niezależnego od dochodu osoby zainteresowanej jest wystąpienie strat w wyniku zdarzenia losowego. W pierwszej kolejności musi wystąpić zdarzenie losowe, czyli wydarzenie zależne od zbiegu okoliczności. Na przykład będą to takie zdarzenia jak powódź, uderzenie pioruna, burza o ogromnej sile, huragan lub obfite opady śniegu⁵¹. Następstwem owego zdarzenia losowego będącego z nim w związku przyczynowo-skutkowym muszą być straty.

Odwołując się do doktryny prawa cywilnego można zauważyć, iż strata to pomniejszenie majątku poszkodowanego. „Polega ona na uszczupleniu aktywów (np. zniszczenie, utrata lub uszkodzenie określonych składników majątkowych albo obniżenie ich wartości) albo na przybyciu pasywów (np. powstanie nowych zobowiązań albo ich zwiększenie). Nie można traktować jako szkody tzw. ubytków naturalnych, a więc ubytków powstających na skutek

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 2110/2011, LexPolonica nr 3890904.

⁴⁸ Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, 41, 53a, 78 i 91 u.p.s. przysługuje pod warunkiem spełnienia przez wnioskodawcę ustawowo określonego kryterium dochodowego (por. art. 8 ust. 1 u.p.s.).

⁴⁹ Por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt I OSK 804/2011, LexPolonica nr 2784234.

⁵⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2011 roku, sygn. akt III SA/Kr 31/2011, LexPolonica nr 2577396; wyrok NSA z dnia 18 maja 2012 roku, sygn. akt I OSK 426/2012, LexPolonica nr 3933104.

⁵¹ Por. uchwała SN z dnia 13 grudnia 2007 roku, sygn. akt III CZP 100/07, LexPolonica nr 1765007.

wysychania, zamrażania, topnienia, wyflukiwania, rozważania, przemielania itp. Pod pojęcie szkody nie podpada też pogorszenie rzeczy (zmniejszenie jej wartości), jeżeli wynika ono z normalnego jej korzystania w ramach przysługującego tytułu prawnego⁵². W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2011 roku, teza 2⁵³, podkreślono: „Pojęcie straty z art. 40 ustawy obejmuje wszelkie szkody w substancji majątkowej podmiotów, które doznały negatywnych skutków w wyniku zdarzeń losowych, czy klęsk żywiołowych i nie są one w stanie je przewyciężyć własnymi możliwościami i przy wykorzystaniu swoich uprawnień. Tylko taka wykładnia tego pojęcia nie będzie sprzeczna z zasadami i celami ustawy o pomocy społecznej, które przy udzielaniu tej formy pomocy należy bezwzględnie brać pod uwagę”. Jak stwierdzono w wyroku NSA z dnia 8 lutego 2013 roku⁵⁴, „samo powstanie, na skutek powodzi, straty w nieruchomości budynkowej stanowiącej własność osoby ubiegającej się o pomoc społeczną w sytuacji, gdy osoba ta ma zaspokojone potrzeby życiowe w innym miejscu, oznacza, że pomoc ze strony państwa nie jest jej niezbędna. Taka sytuacja wyklucza możliwość udzielenia jej pomocy socjalnej w postaci zasiłku celowego. Pomoc ta bowiem nie stanowi rekompensaty, odszkodowania, czy zadośćuczynienia ze strony państwa, ma zaś służyć obywatelom w najcięższych dla nich sytuacjach życiowych, kiedy ich podstawowe potrzeby egzystencjalne nie mogą być przez nich zaspokojone we własnym zakresie”.

Zasiłek celowy niezależny od dochodu osoby zainteresowanej co do zasady podlega zwrotowi. Warunek zwrotu powinien być skonkretyzowany w decyzji przyznającej to świadczenie, bowiem jego brak będzie równoznaczny z odstąpieniem przez organ od wymogu jego zwrotu. Decyzja przyznająca zasiłek celowy powinna wskazywać wysokość kwoty oraz termin jej zwrotu⁵⁵.

e) specjalny zasiłek celowy i zwrotne zasiłki: okresowy i celowy oraz pomoc rzeczowa

W myśl art. 41 u.p.s. w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany:

1) specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi;

⁵² T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 361 kodeksu cywilnego*; S. Dmowski, M. Sychowicz, H. Ciepła, K. Kołakowski, T. Wiśniewski, C. Żuławska, J. Gudowski, G. Bieniek, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].

⁵³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2011 roku, teza 2, sygn. akt IV SA/Wr 668/2010, LexPolonica nr 2589699.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 roku, sygn. akt I OSK 2785/2012, LexPolonica nr 5803196; analogicznie WSA w Warszawie w wyrok z dnia 8 czerwca 2011 roku, sygn. akt, I SA/Wa 568/2011, LexPolonica nr 2807401: „Zasiłki celowe przyznawanie w oparciu o art. 40 ustawy o pomocy społecznej nie mają charakteru odszkodowania za poniesione w wyniku zdarzeń losowych szkody. Pomoc przyznawania przez organy pomocy społecznej jest z racji ograniczonych środków finansowych kierowana w pierwszej kolejności do osób zamieszkujących w domach czy lokalach mieszkalnych, które uległy zniszczeniu bądź uszkodzeniu. Osoby te znalazły się bowiem w trudnej sytuacji życiowej z racji utraty jedyne miejsce zamieszkania, którego nie są w stanie same sobie zapewnić, przy wykorzystaniu własnych zasobów i możliwości. Zatem samo powstanie, na skutek zdarzenia losowego, straty w nieruchomości budynkowej stanowiącej własność osoby ubiegającej się o pomoc społeczną w sytuacji, gdy osoba ta ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w innym miejscu, nie może stanowić wyłącznej przesłanki udzielenia takiej pomocy”.

⁵⁵ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 41 ...*, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].

2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.

Rozwiązaniem wspólnym zarówno dla zasiłków określonych w art. 41 u.p.s., jak i dla zasiłku celowego, o którym mowa w art. 40 u.p.s., jest rozstrzygnięcie w sprawie przyznawania tych świadczeń w oparciu o uznanie administracyjne organów pomocy społecznej. Różnica pomiędzy tymi świadczeniami związana jest z koniecznością spełniania warunku kryterium dochodowego. Zasiłki, o których mowa w art. 41 u.p.s., mogą być przyznawane wyłącznie osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe, natomiast zasiłek celowy określony w art. 40 u.p.s. może być przyznawany zarówno osobom i rodzinom, które nie spełniają warunku kryterium dochodowego, jak i tym, które go spełniają⁵⁶.

Podstawową przesłanką determinującą przyznanie świadczeń określonych w art. 41 u.p.s. jest wystąpienie „szczególnie uzasadnionego przypadku”. Analizując wykładnię tego zwrotu dokonywaną przez sądy, można wskazać iż szczególnie uzasadniony przypadek to sytuacja życiowa wynikająca z faktu zaistnienia nadzwyczajnych, wyjątkowo negatywnych, niecodziennych, wpływających na położenie życiowe zdarzeń, którym osoba albo rodzina nie była w stanie zapobiec, dochowując należytej staranności⁵⁷. Szczególnie uzasadniony przypadek to sytuacja życiowa osoby lub rodziny, która z całą pewnością, bez konieczności wnikliwych zabiegów interpretacyjnych istniejącego stanu rzeczy, pozwala skonstatować, iż tak drastyczne, tak dotkliwe w skutkach i tak daleko ingerujące w plany życiowe zdarzenia nie należą do zdarzeń codziennych, a nawet do zdarzeń nadzwyczajnych. Są to zdarzenia, które występują zupełnie okazjonalnie, dla ich zaistnienia musi mieć miejsce wiele niefortunnych zbiegów wydarzeń, wykraczających poza możliwości ludzkiej zapobiegliwości⁵⁸. Wykładnia zwrotu „szczególnie uzasadniony przypadek”, a następnie rozstrzygnięcie wydane na zasadzie uznania administracyjnego, powinny być dokonywane z uwzględnieniem celów i zadań pomocy społecznej sformułowanych w art. 2-4 u.p.s.⁵⁹: „Pojęcie szczególnie uzasadnionego przypadku należy traktować bardzo wąsko i odnosić do zaspokajania wyłącznie podstawowych potrzeb bytowych”⁶⁰.

Specjalny zasiłek celowy i zwrotne zasiłki: okresowy i celowy oraz pomoc rzeczowa to świadczenia stanowiące wyjątek od przyjętej w art. 8 ust. 1 u.p.s. zasady, iż prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje wyłącznie wnioskodawcom spełniającym kryterium dochodowe. Zgodnie z bowiem z art. 41 u.p.s. wymienione wyżej świadczenia mogą być przyznane wyłącznie na wniosek osoby albo rodziny o dochodach przekraczających kryterium dochodowe.

⁵⁶ I. Sierpowska, *Ustawa...*, s. 168; W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 41...*,

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 roku, sygn. akt I OSK 1142/2012, LexPolonica nr 5168644.

⁵⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2010 roku, sygn. akt IV SA/Po 223/2010, LexPolonica nr 2543624.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 11 października 2011 roku, sygn. akt I OSK 863/2011, LexPolonica nr 3040637.

⁶⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2011 roku, sygn. akt IV SA/Gl 332/2011, LexPolonica nr 3109970; por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2011 roku, sygn. akt II SA/Po 879/2010, LexPolonica nr 3850302.

Przyznanie specjalnego zasiłku celowego i zwrotnych zasiłków: okresowego i celowego oraz pomocy rzeczowej następuje w ramach uznania administracyjnego. W świetle art. 41 u.p.s. uznanie administracyjne obejmuje następujące kwestie: samo przyznanie świadczenia, jego wysokość⁶¹ oraz okres, na który **świadczenie** zostało przyznane, a ponadto w przypadku zasiłku okresowego, zasiłku celowego lub pomocy rzeczowej, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową. Organ decyduje w ramach swobodnego uznania, czy wnioskodawca dokonuje zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.

Jak stwierdzono wyżej, przyznanie specjalnego zasiłku celowego i zwrotnych zasiłków: okresowego i celowego oraz pomocy rzeczowej następuje w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Dla stwierdzenia przez organ pomocy społecznej, czy ów szczególnie uzasadniony przypadek zaistniał, należy ustalić sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową strony, w tym faktyczny dochód miesięczny, wydatki strony związane z jej utrzymaniem, z uwzględnieniem stanu zdrowia strony i kosztów ponoszonych na mieszkanie. Dopiero ustalenie tych elementów pozwala dokonać oceny, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki pozwalające na przyznanie wnioskowanego świadczenia⁶².

Brak zestawienia sytuacji rodzinnej, zdrowotnej i materialnej skarżącego z okolicznościami zaistniałymi w czasie złożenia wniosku o przyznanie świadczenia na podstawie art. 41 u.p.s. stanowi przekroczenie granic uznania administracyjnego, co pozwala na wykluczenie takiej decyzji z obrotu prawnego⁶³.

WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 27 stycznia 2010 roku⁶⁴ stwierdził: „Nie można zaakceptować stanowiska, że powołanie się przez organ na ograniczone możliwości finansowe pomocy społecznej stanowi wystarczające uzasadnienie odmowy przyznania danego świadczenia. Sam fakt ograniczonej ilości środków przeznaczanych na pomoc społeczną jest oczywisty i nie budzi wątpliwości. By odmówić udzielenia pomocy z tego powodu, organ zobowiązany jest do ustalenia wysokości posiadanych środków i przeprowadzenia analizy, w wyniku której wykaże ich całkowity brak, bądź niemożność przeznaczenia ich na pomoc tego rodzaju”.

⁶¹ Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2011 roku, sygn. akt I OSK 195/2011, LexPolonica nr 2478552: „(...) wysokość samego zasiłku celowego specjalnego nie wynika z żadnego przepisu”; w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 13 kwietnia 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 215/2011, LexPolonica nr 2542570 podkreślono: „Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie określają wysokości zasiłku celowego czy też specjalnego zasiłku celowego i nie podają kryteriów ustalania tej wysokości. Podstawą ustalenia wysokości wskazanych wyżej zasiłków są, z jednej strony, sytuacja materialna wnioskodawcy i cel, na który zasiłek jest przyznawany, a z drugiej strony możliwości finansowe organów pomocy społecznej”.

⁶² Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 października 2011 roku, sygn. akt II SA/OI 731/2011, LexPolonica nr 2811917; NSA w wyroku z dnia 24 marca 2011 roku, sygn. akt I OSK 2053/2010, teza 2, LexPolonica nr 2539334 podkreślił: „Rodzinny wywiad środowiskowy, lub jego aktualizacja w myśl art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, jest nieodzownym elementem postępowania prowadzącego do wydania decyzji przyznającej lub odmawiającej przyznania świadczenia. Niemożność jego przeprowadzenia uniemożliwia organowi dokonania oceny rzeczywistej sytuacji majątkowej, rodzinnej i bytowej osoby ubiegającej się o pomoc społeczną. Ta obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego wymaga od strony szczególnej aktywności, bowiem z uwagi na charakter ustaleń odnoszących się do sfery ściśle osobistej, nie można jej zastąpić innymi środkami dowodowymi. Działania strony, utrudniające pracownikom socjalnym przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w pełni uzasadniają zatem odmowę przyznania świadczenia”.

⁶³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 marca 2011 roku, sygn. akt III SA/Kr 760/2010, LexPolonica nr 2537595.

⁶⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2010 roku, sygn. akt II SA/Gd 671/2009, LexPolonica nr 2242313.

Zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa określone w art. 41 pkt 2 u.p.s. są świadczeniami przyznawanymi pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową. Warunek zwrotu i jego zakres (w części lub całości) jest koniecznym elementem decyzji ustalającej to prawo. W przypadku pomocy rzeczowej jej zwrot odbywa się na odmiennych zasadach aniżeli zwrot świadczenia pieniężnego, bowiem natura pomocy rzeczowej nie pozwala na zwracanie organowi rzeczy i artykułów. Organ pomocy społecznej, zakupując rzeczy, ponosi koszt zwany wydatkiem, który po skorzystaniu ze świadczenia niepieniężnego zwrotnego, podlega przedstawieniu do dyspozycji organu przez zainteresowanego. Z datą, w której decyzja przyznająca świadczenie w formie rzeczowej zawierająca warunek zwrotu wydatków, staje się ostateczna, same wydatki uzyskują status należności organu, które stają się wymagalne z datą wskazaną w decyzji jako data zwrotu wydatków⁶⁵.

PODSUMOWANIE

Przedstawione powyżej wybrane świadczenia pomocy społecznej z uwzględnieniem wymogów warunkujących ich uzyskanie, jak również mechanizmów normatywnych, w oparciu o które organy pomocy społecznej przyznają wnioskowane świadczenia, pozwalają przedstawić zarys polityki społecznej państwa w dziedzinie pomocy społecznej.

Odnosząc te rozważania do zasady subsydiarności można zauważyć, iż pomoc społeczna realizuje w szczególności trzy funkcje: zapobiegawczą, gwarancyjną i aktywizacyjną. Pierwsza z tych funkcji ma na celu zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym osób i rodzin, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zadaniem drugiej funkcji pomocy społecznej jest stworzenie minimalnej gwarancji dla strefy bytowej osób i rodzin, pozwalającej przetrwać im trudny okres w warunkach odpowiadających godności człowieka. Funkcja trzecia polega na aktywowaniu podmiotów korzystających ze świadczeń pomocy społecznej przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Bibliografia

Literatura:

Dmowski S., Zychowicz M., Ciepła H., Kołakowski K., Wiśniewski T., Żuławska C., Gudowski J., Bieniek G., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].

Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010.

Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].

Martysz C., Nitecki S., Szpor G., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001.

⁶⁵ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Komentarz do art. 41...*

- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Sapeta J., *Pojęcie „zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej”*, LexPolonica nr 454276, <http://lponline.lexpolonica.pl> [dostęp: 19.09.2013].
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.
- Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3.
- Węgrzyn-Skarbek M., *Organizacja pomocy społecznej w gminach*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 3.

Orzeczenia

Sądy powszechne:

- Uchwała SN z dnia 13 grudnia 2007 roku, sygn. akt III CZP 100/07, LexPolonica nr 1765007.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 3 kwietnia 2013 roku, sygn. akt. III AUa 153/2013, LexPolonica nr 5797067.

Sądy administracyjne:

- Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 roku: sygn. akt SA 234/81, ONSA 1981/1/23.
- Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 roku, sygn. akt I OSK 195/2011, LexPolonica nr 2478552.
- Wyrok NSA z dnia 24 marca 2011 roku, sygn. akt I OSK 2053/2010, teza 2, LexPolonica nr 2539334.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt I OSK 804/2011, LexPolonica nr 2784234.
- Wyrok NSA z dnia 11 października 2011 roku, sygn. akt I OSK 863/2011, LexPolonica nr 3040637.
- Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 roku, sygn. akt I OSK 1348/2011, LexPolonica nr 3074601.
- Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 2110/2011, LexPolonica nr 3890904.
- Wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 roku, sygn. akt I OSK 1795/2011, LexPolonica nr 3907883.
- Wyrok NSA z dnia 18 maja 2012 roku, sygn. akt I OSK 426/2012, LexPolonica nr 3933104.
- Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 roku, sygn. akt I OSK 1192/2012, LexPolonica nr 5186028.
- Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2013 roku, sygn. akt I OSK 1142/2012, LexPolonica nr 5168644.
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2013 roku, sygn. akt I OSK 2785/2012, LexPolonica nr 5803196.
- Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2013 roku, sygn. akt I OSK 1493/2012, LexPolonica nr 5896417.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 czerwca 2008 roku, sygn. akt II SA/Gd 295/08, LexPolonica nr 2002846.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2010 roku, sygn. akt II SA/Gd 671/2009, LexPolonica nr 2242313.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2010 roku, sygn. akt IV SA/Po 223/2010, LexPolonica nr 2543624.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 roku, sygn. akt III SA/Kr 794/2010, LexPolonica nr 2602421.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 marca 2011 roku, sygn. akt III SA/Kr 760/2010, LexPolonica nr 2537595.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn. akt IV SA/Wr 785/2010, LexPolonica nr 2589613.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 kwietnia 2011 roku, sygn. akt IV SA/Po 215/2011, LexPolonica nr 2542570.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2011 roku, sygn. akt III SA/Kr 31/2011, LexPolonica nr 2577396.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 maja 2011 roku, teza 2, sygn. akt IV SA/Wr 668/2010, LexPolonica nr 2589699.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2011 roku, sygn. akt, I SA/Wa 568/2011, LexPolonica nr 2807401.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2011 roku, sygn. akt II SA/Łd 536/2011, LexPolonica nr 3867345.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lipca 2011 r., sygn. akt IV SA/Gl 962/2010, LexPolonica nr 2785297.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 października 2011 roku, sygn. akt II SA/Łd 702/2011, LexPolonica nr 3876730.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 października 2011 roku, sygn. akt II SA/Ol 731/2011, LexPolonica nr 2811917.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2011 roku, sygn. akt II SA/Po 879/2010, LexPolonica nr 3850302.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 listopada 2011 roku, sygn. akt II SA/Lu 739/2011, LexPolonica nr 3073952.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2011 roku, sygn. akt IV SA/Gl 332/2011, LexPolonica nr 3109970.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2012 roku, sygn. akt IV SA/Gl 130/2011, LexPolonica nr 3985152.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 roku, sygn. akt II SA/Ol 1290/2012, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Akty normatywne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2012 r., poz. 788, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2011 r. nr 127, poz. 721, z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362, z późn. zm.

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wybranych świadczeń pomocy społecznej w świetle zasady subsydiarności zawartej w ustawie o pomocy społecznej. Istotą pomocy społecznej jest subsydiarność (pomocniczość) rozumiana jako zapobieganie, a w razie wystąpienia sytuacji uzasadniających korzystanie z pomocy społecznej – wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Analizie w niniejszym opracowaniu poddane zostały: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, zasiłek celowy niezależny od dochodu osoby zainteresowanej oraz specjalny zasiłek celowy i zwrotne zasiłki: okresowy i celowy oraz pomoc rzeczowa.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, strona postępowania administracyjnego, zasada subsydiarności, pomoc społeczna, świadczenia pomocy społecznej

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN LIGHT OF SELECTED SOCIAL AID BENEFITS

Summary: The subject matter of this elaboration consists the analysis of selected social aid benefits in light of the principle of subsidiarity included in the act on social aid. That is why the essence of the social aid consists the subsidiarity as understood as prevention, and in case of occurrence of any situations justifying benefiting from the social aid – supporting of the individuals and families in their efforts aiming to satisfying necessary needs and allow their living in the conditions meeting the human dignity requirements. The type, form, and size of the benefits should correspond to the circumstances justifying such an aid awarding. The following benefits undergo analysis in this study: permanent benefit, periodical benefit, designated benefit, designated benefit independent on the income of an interested individual, social designated benefit and refundable benefits (periodical and designated ones), as well as aid in kind.

Key words: administration proceeding, a party to administration proceeding, principle of subsidiarity, social aid, social aid benefits