

Stanisław NITECKI*

Prawo pomocy społecznej jako wyraz nowych rozwiązań w prawie administracyjnym

Wprowadzenie

Prawo administracyjne zajmuje już ugruntowaną pozycję wśród najważniejszych gałęzi prawa obok prawa karnego i prawa cywilnego. Równocześnie obserwowane jest zjawisko rozrostu tego prawa wynikające ze zmian, jakie zachodzą w społecznościach. Przemiany ustrojowe zainicjowane wydarzeniami roku 1989 w istotny sposób wpłynęły na kształt administracji publicznej, ale także na zakres zadań realizowanych przez tę administrację. Uprzednio działająca administracja ukierunkowana była na podejmowanie autorytatywnych rozstrzygnięć kształtujących sytuację prawną obywatela, a w szczególności jego prawa i obowiązki, natomiast w znikomym stopniu nastawiona była na zaspokajanie socjalnych potrzeb obywateli. Takie ukierunkowanie działań administracji wynikało w głównej mierze z zakresu zadań przed nią stojących, a wywodzących się z roli przypisywanej ówczesnemu państwu¹.

W następstwie likwidacji szeregu przedsiębiorstw państwowych oraz ograniczania zatrudnienia w tych, które w dalszym ciągu funkcjonowały, zaczęły się pojawiać zjawiska dotąd nie odnotowywane, takie jak niemoż-

* Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: stannitecki@gmail.com.

¹ Zjawisko to dostrzegane jest nie tylko na gruncie naszego prawa, ale również w innych systemach prawnych, czego przykładem są stwierdzenia E. Schmidt-Aßmanna o rozwoju prawa socjalnego i jego wpływie na doktrynę prawa administracyjnego, zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tł. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 142, 158 i n.

ność znalezienia zatrudnienia przez osoby zdolne do wykonywania pracy i chcące ją wykonywać, a zatem zjawisko bezrobocia, jak również rozszerzył się krąg osób, które samodzielnie – nie z własnej winy lub też kierując się świadomym wyborem – nie były w stanie zaspokajać własnych potrzeb.

W celu przeciwdziałania tym zjawiskom pod koniec 1989 r. i z początkiem 1990 r. rozpoczęto budowę, praktycznie od podstaw, nowych organów administracji publicznej ukierunkowanych na osoby, które z różnych przyczyn nie mogły znaleźć zatrudnienia i będące w trudnej sytuacji życiowej. Osoby takie i ich rodziny bez wsparcia instytucji państwowych nie były w stanie samodzielnie funkcjonować. W tym też okresie rozpoczęto działania zmierzające do stworzenia systemu osłonowego dla prowadzonych działań reformujących gospodarkę². Wprowadzono regulacje mające na celu wsparcie osób, które utraciły zatrudnienie³, jak również przyjęto ustawę o pomocy społecznej⁴. Podjęto zatem zinstytucjonalizowane działania zmierzające do zminimalizowania skutków zjawiska deprivacji społecznej⁵. Oznacza to, że odstąpiono od innych reakcji na rodzące się negatywne zjawiska, w szczególności zrezygnowano z podejmowania działań zmierzających do ich kryminalizacji i penalizacji.

Pojęcie pomocy społecznej

Pojęcie prawa socjalnego znane jest nauce prawa od dawna⁶, przy czym nie było ono ujmowane w sposób jednolity, ponieważ na gruncie nauki niemieckiej swoim zakresem obejmuje wszelkie formy działania państwa zmierzające do zapewnienia obywatelowi warunków bytowych, począwszy od ubezpieczeń społecznych poprzez ubezpieczenia zdrowotne, promocję zatrudnienia, po pomoc społeczną jako dopełnienie całego systemu wsparcia udzielanego obywatelowi⁷. Z kolei na gruncie prawa polskiego pojęcie prawa socjalnego wiązane było z prawem pracy i zabezpieczeniem społecznym.

² Na konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych w związku ze zmianami ustrojowymi uwagę zwrócono w pracy: S. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002, s. 5.

³ Zob. ustawę z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 446.

⁴ Zob. ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506.

⁵ T. Kaźmierczak, [w:] T. Kaźmierczak, M. Łuczyńska, *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Katowice 1998, s. 17.

⁶ Zob. H.F. Zacher, *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1995.

⁷ *Sozialrecht*, Hrsg. H. Plagemann, München 2003.

Jak się wydaje, tak szerokie ujęcie prawa socjalnego nie jest właściwe, ponieważ obejmuje swoim zakresem zbyt rozległy zbiór sfer życia publicznego. Z tego też powodu opowiedzieć należy się za węższym ujęciem tego pojęcia, obejmującym pomoc społeczną oraz wyodrębniane w literaturze wsparcie społeczne⁸ czy socjalne wsparcie⁹. Na gruncie niniejszego opracowania, kierując się powyższą uwagą, pojęcie prawa socjalnego obejmowało będzie swoim zakresem pomoc społeczną, jak również unormowania z zakresu wsparcia społecznego, a zatem odnoszące się do: świadczeń rodzinnych, sytuacji prawnej bezrobotnych, pomocy uprawnionym do alimentów, dodatków mieszkaniowych czy pieczy zastępczej. Wyliczenie to nie ma charakteru zamkniętego, ponieważ ustawodawca zmienia charakter prawny niektórych świadczeń – czego przykładem jest renta socjalna¹⁰, którą w pierw wprowadzono do tej gałęzi prawa, a następnie została wyprowadzona z pomocy społecznej i przeniesiona do systemu zaopatrzenia społecznego, podobnie jak świadczenia przedemerytalne¹¹ – bądź też wprowadza nowe unormowania w tym zakresie, których przykładem jest wspieranie rodzin i piecza zastępcza¹² czy ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹³. Oznacza to, że przedmiotowe pojęcie nie posiada jeszcze wyznaczonego w sposób trwały zakresu i podlega aktualizacji stosownie do ujawniających się w społeczeństwie nowych zjawisk, które następnie wymagają unormowania w przepisach prawa.

Pojęcie pomocy społecznej może być rozpatrywane w ujęciu pozytywnym i negatywnym. Ujęcie pozytywne pomocy społecznej sprowadza się do wskazania sfer aktywności państwa i działających w jego imieniu podmiotów, które będą zaliczane do pomocy społecznej w powyższym rozumieniu. Pozytywne ujęcie pomocy społecznej wyznaczone jest treścią obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Zatem to stan prawny będzie decydował, jakie sfery aktywności państwa zaliczane będą do pomocy społecznej.

⁸ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 29 i n.

⁹ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013.

¹⁰ Zob. ustawę z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 982.

¹¹ Zob. ustawę z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 170.

¹² Zob. ustawę z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. z 2013 r., poz. 135.

¹³ Zob. ustawę z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dziecka, Dz.U. z 2017 r., poz. 1851.

Ujęcie negatywne pomocy społecznej będzie obejmowało te sfery aktywności państwa, które pozornie będą odpowiadały wskazanemu powyżej rozumieniu pomocy społecznej, jednakże nie będą do niej zaliczane. W zakresie ujęcia negatywnego pomocy społecznej będą wchodziły świadczenia ze strony państwa na rzecz poszczególnych grup zawodowych, np. policjantów¹⁴, w zakresie pomocy na pokrycie wydatków mieszkaniowych czy pomocy socjalnej im udzielanej, ponieważ nie są to świadczenia zmierzające do zaspokojenia niezbędnej potrzeby, której osoba bądź rodzina nie jest w stanie zaspokoić przy wykorzystaniu własnych środków, lecz formą wsparcia ze strony państwa zmierzającą do stworzenia lepszych warunków wykonywania służby czy zawodu. W analogiczny sposób widzieć należy pomoc materialną i socjalną przyznawaną studentom, gdyż w tym przypadku istota tej formy wsparcia sprowadza się do stworzenia im odpowiednich warunków do zdobywania wiedzy¹⁵.

Mając na uwadze powyższe ustalenie, należy odwołać się do unormowań prawnych, a w szczególności do regulacji zamieszczonych w ustawie o pomocy społecznej¹⁶. W ustawie tej w art. 2 ust. 1 pomoc społeczną określa się jako instytucję polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

W konkluzji powyższych rozważań należy stwierdzić, że pomoc społeczna jest częścią materialnego prawa administracyjnego, a organy administracji publicznej powołane są do realizacji świadczeń przy wykorzystaniu właściwych dla nich form działania. Jednocześnie pomoc społeczna jest częścią składową zabezpieczenia społecznego, na które w następstwie wprowadzonych unormowań prawnych składają się: ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne, wsparcie społeczne oraz pomoc społeczna, przy czym pomoc społeczna stanowi formę domknięcia całego systemu zabezpieczenia społecznego.

¹⁴ Zob. art. 88–98 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2017 r., poz. 2067, jak również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 1130, czy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów, Dz.U. z 2013 r., poz. 864 ze zm.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. S. Nitecki, *Zasady przyznawania świadczeń socjalnych – zagadnienia procesowe*, [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016, s. 365 i n.

¹⁶ Zob. ustawę z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1769.

Wprowadzenie aksjologii do prawa administracyjnego

Prawo administracyjne zajmuje się normami prawnymi regulującymi relacje między organami administracji publicznej a adresatami działań tych organów. Normy prawne regulujące te zagadnienia powinny być nastawione na ochronę wartości lub dóbr ważnych w ludzkim współistnieniu¹⁷. W literaturze poszukuje się wartości leżących u podstaw polskiego prawa administracyjnego¹⁸, jak również wiąże się tę problematykę z moralnością¹⁹. Pomoc społeczna od momentu uchwalenia ustawy z 29 listopada 1990 r. zawiera liczne odwołania do pojęć będących kluczowymi wartościami. Ustawa z 12 marca 2004 r. podtrzymała ten kierunek i także zawiera regulacje odwołujące się do wartości. W literaturze problematyka wartości w pomocy społecznej została dostrzeżona, co znalazło odbicie w wyodrębnieniu wartości aksjologicznych związanych z prawem do świadczenia²⁰. Poczynione uwagi pozwalają na postawienie tezy, że pomoc społeczna jako część materialnego prawa administracyjnego wprowadziła do tego prawa w sposób bardzo wyraźny problematykę wartości. Na gruncie tej części prawa administracyjnego szczególną rolę pełnią pojęcia godności i solidarności. Pojęcie godności²¹ w pomocy społecznej występuje w kilku ujęciach i odnosi się ono do warunków, w jakich żyje osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia, względnie objęcia różnego rodzaju formami wsparcia; zob. art. 3 ust. 1 tej ustawy – „umożliwienie życia człowiekowi w warunkach odpowiadających godności człowieka”. Pojęcie to wykorzystywane jest także dla opisu relacji, jakie występują między osobą ubiegającą się o świadczenie a pracownikiem socjalnym. Pojęcie to będzie determinowało także zasady przychodzenia z formami wsparcia udzielanego osobom potrzebującym, a zatem zakres, wysokość i charakter udzielanej pomocy musi uwzględniać respektowanie godności człowieka. Inaczej jeszcze widzieć należy pojęcie solidarności, ponieważ jest to pojęcie będące istotną wartością, które leży u podstaw funkcjonowania prawa socjalnego, a w szczególności pomocy społecznej. To w imię solidarności społeczność lokalna podejmuje działania zmierzające do przyścia z pomocą osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

¹⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 74.

¹⁸ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633.

¹⁹ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 78 i n.

²⁰ S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 110 i n.

²¹ Na temat genezy tego słowa zob. J. Domański, *Z dawnych rozważań o godności człowieka*, [w:] *Na krawędzi epoki. Rozwój duchowy i działanie człowieka*, red. J. Rudniański, K. Murawski, Warszawa 1985, s. 13 i n.

Prowadząc rozważania na temat aksjologii w prawie administracyjnym, nie można tracić z pola widzenia problematyki celów działania administracji publicznej oraz zasad, w oparciu o które przychodzi jej funkcjonować. Pomoc społeczna jest tą gałęzią materialnego prawa administracyjnego, która wprowadziła cele, jakie winny być osiągnięte przez organy administracji zajmujące się problematyką przychodzenia z pomocą osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej czy bytowej, przy wykorzystaniu norm prawnych. Administracja publiczna ukierunkowana jest na zaspokajanie potrzeb obywateli i winna im służyć. Normy prawne zaliczane do pomocy społecznej powinny zmierzać do osiągnięcia celu w postaci wyprowadzenia osoby i rodziny z trudnej sytuacji, w której się znajdują. Cele wyznaczane dla administracji funkcjonującej w omawianej sferze wpisują się w nowy kształt tej administracji, jak również determinują stojące przed nią zadania.

Problematyka zasad na gruncie prawa administracyjnego miała duże znaczenie i była dostrzegana w literaturze oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. Pomoc społeczna jest gałęzią materialnego prawa administracyjnego, która w tym zakresie również wykazała się w sposób pozytywny. Potwierdzeniem tego jest powszechne wykorzystanie na jej gruncie już wcześniej przyjmowanych zasad o charakterze proceduralnym, jednocześnie w ramach pomocy społecznej dostrzeżono znaczenie generalnych zasad, jak zasady pomocniczości²² będącej tu jednym z filarów funkcjonowania pomocy społecznej. W ramach tej gałęzi wyodrębnia się zasadę indywidualizacji²³, która swoim charakterem znacznie wykracza poza tę gałąź i winna być ujmowana w kontekście innych sfer aktywności administracji publicznej.

Wprowadzenie nowych rozwiązań o charakterze ustrojowym

Poczynione na wstępie niniejszego opracowania uwagi pozwoliły stwierdzić, że pomoc społeczna w obecnym kształcie rozpoczęła funkcjonowanie wraz ze zmianami ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 r. Wraz z wprowadzeniem tej sfery aktywności administracji publicznej niezbędne było stworzenie nowej administracji do realizacji nowych zadań. Stworzenie takiej administracji od podstaw w kontekście ustrojowym,

²² Na temat zasady pomocniczości zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 144 i n.; S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 95 i n.

²³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy...*, s. 92 i n.

jak również wyposażenie jej w prawne instrumentarium pozwalające wykonywać postawione przed nią zadania jest nieocenionym wkładem pomocy społecznej do prawa administracyjnego. Można postawić tezę, że pomoc społeczna i jej budowa stanowi przykład budowy od podstaw administracji odpowiedzialnej za określoną sferę życia publicznego. Budowa ta nie przebiegała w sposób łagodny, ponieważ było w tym zakresie wiele rozwiązań mało trafnych, z których należało się wycofać, jednakże spoglądając na obecny kształt tej administracji, można stwierdzić, że jest to administracja, która zarówno zajmuje się zadaniami ściśle administracyjnymi, jak również wykonuje zadania zaliczane do funkcji usługowych. Takie ujęcie jest *novum* dla prawa administracyjnego i daje szerokie pole do teoretycznych rozważań w tym zakresie.

Pomoc społeczna jest tą gałęzią prawa administracyjnego, która wprowadziła do ustrojowego prawa administracyjnego problematykę centrów administracji, a zatem podmiotów, które ukierunkowane są na realizację określonych zadań o charakterze ściśle administracyjnym. Uniwersalizm tego rozwiązania znalazł rozwinięcie w tym, że zostało ono wprowadzone do ustaw samorządowych. Zatem jest to kolejny wkład pomocy społecznej do rozwoju teorii prawa administracyjnego, w tym przypadku prawa ustrojowego.

Poruszając problematykę prawa ustrojowego tylko sygnałnie, należy zwrócić uwagę na rozwiązania wykorzystywane na gruncie pomocy społecznej, a dotyczące udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych. Można dostrzec, że w tym zakresie ustawodawca wykorzystał praktycznie wszystkie możliwości. Warto zauważyć, że obecnie obowiązujące rozwiązanie wprowadziło kuriozalną sytuację, na mocy której wszelkie decyzje z zakresu pomocy społecznej wydawane są w imieniu organu wykonawczego w gminie, a jedyną osobą, która tych decyzji nie może wydać, jest właśnie ten organ wykonawczy w gminie.

Pomoc społeczna ujmowana w szerokim znaczeniu przyczyniła się do nowego spojrzenia na instytucję porozumienia. Pojęcie to znane jest prawu administracyjnemu od dawna, a obecnie kojarzone jest w pierwszej kolejności z porozumieniami komunalnymi bądź porozumieniami organów administracji rządowej, zawieranymi z organami jednostek samorządu terytorialnego czy kierownikami państwowych jednostek organizacyjnych, mocą których przekazywane są zadania. Cechą charakterystyczną tych porozumień jest, że wymagają one publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i posiadają status aktu prawa miejscowego. Obok tych porozumień w ramach pomocy społecznej ujawniły się nowe, na podstawie których jedna jednostka samorządu terytorialnego wykonuje na rzecz drugiej określone zadanie (zapewnia opiekę dziecku w placówce opiekuńczo-wychowawczej). Na realizację tego zadania otrzymuje nie-

zbędne środki finansowe. Tego typu porozumienie nie posiada statusu aktu prawa miejscowego i nie jest publikowane w stosownym publikatorze. Dostrzec należy, że jest to nowa prawna forma działania organów administracji zbliżona swoim charakterem do umowy cywilnoprawnej, jednakże podstawą zawarcia tego porozumienia są przepisy prawa publicznego, zatem należy je zaliczyć do publicznoprawnych form działania administracji publicznej²⁴.

Na gruncie pomocy społecznej ujawnił się nowy podmiot, którym jest rodzina. Podkreślić należy, że w ramach szeroko rozumianej pomocy społecznej pojęcie to ujmowane jest w różny sposób. Najszerszą definicję temu pojęciu nadaje ustawa o pomocy społecznej, ponieważ tam swoim zakresem obejmuje ono osoby wspólnie zamieszkujące, gospodarujące, pozostające w faktycznym związku. Takie ujęcie rodziny odbiega od tradycyjnego i nie pokrywa się z pojęciem małżeństwa występującego na gruncie Konstytucji RP. Podkreślić trzeba, że tak ujmowana rodzina może być adresatem działań organu administracji publicznej, gdyż może ubiegać się o zasiłek okresowy czy zasiłek celowy. Oznacza to, że rodzinie tej przysługuje podmiotowość administracyjnoprawna, lecz – sprawa istotna – instytucje prawa administracyjnego nie są dostosowane do tego typu podmiotów, co znajduje uzewnętrznienie w wątpliwościach, kto ma być adresatem wydanego rozstrzygnięcia i komu przysługują przewidziane prawem środki odwoławcze.

Wprowadzenie nowych rozwiązań do procedur administracyjnych

Pomoc społeczna jest tą częścią materialnego prawa administracyjnego, która z uwagi na swoją specyfikę wprowadziła do procedur administracyjnych szereg odmienności. Różny jest ich charakter, ponieważ są takie, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia teorii prawa administracyjnego, jak również takie, które dostosowują procedurę do specyfiki przyznawania świadczeń. Do pierwszej grupy należy zaliczyć wydawanie decyzji administracyjnych o charakterze konstytutywnym z mocą wsteczną. Na gruncie innych gałęzi materialnego prawa administracyjnego, przykładowo prawa budowlanego, jest to niemożliwe, natomiast na gruncie pomocy społecznej wydawanie tego typu decyzji nie jest rzadkością. Podkreślić trzeba, że wydawanie tego typu decyzji posiada swoje umocowanie w przepisach prawa materialnego, a zatem rodzi to

²⁴ Szerzej na ten temat zob. S. Nitecki, [w:] S. Nitecki, A. Wilk, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 852 i n.

konieczność przewartościowania fundamentalnych zagadnień dotyczących aktów administracyjnych i wyodrębnianych ich podziałów. W ramach drugiej grupy odmienności proceduralnych występujących w pomocy społecznej uwagę zwraca niezbędność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przed wydaniem decyzji o przyznaniu bądź o odmowie przyznania świadczenia. Wywiad środowiskowy w ramach pomocy społecznej pełni podwójną funkcję, ponieważ z jednej strony jest elementem postępowania wyjaśniającego w ramach prowadzonego postępowania dowodowego, a z drugiej – jednocześnie jest instytucją, przy wykorzystaniu której pracownik socjalny opracowuje na rzecz osoby czy rodziny ubiegającej się o pomoc program przychodzenia ze stosownymi formami wsparcia, tak aby wyprowadzić osobę lub rodzinę z trudnej sytuacji życiowej²⁵. Innym przykładem odmienności o charakterze proceduralnym jest możliwość wszczęcia postępowania zmierzającego do przyznania świadczenia z pomocy społecznej w ujęciu wąskim przez inną osobę. Rozwiązanie takie nie występuje w ramach ogólnego postępowania administracyjnego. Podobnie widzieć należy sytuację związaną z możliwością wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji przez inną osobę. W obu wyodrębnionych sytuacjach strona prowadzonego postępowania administracyjnego obowiązana jest do wyrażenia zgody na takie działania ze strony innej osoby. Brak takiej zgody uniemożliwia wszczęcie postępowania i jego dalsze prowadzenie.

Podsumowanie

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 r. spowodowały, że w ramach materialnego prawa administracyjnego wzrosły rola i znaczenie prawa pomocy społecznej. Rozwój tego prawa pozwala już mówić o przekształcaniu się pomocy społecznej w prawo socjalne. Zdobywanie znaczącej pozycji przez pomoc społeczną wiąże się z działaniami państwa zmierzającymi do łagodzenia skutków wprowadzenia gospodarki wolnorynkowej i zapewnienia tym osobom i rodzinom, które nie potrafią albo nie są w stanie w sposób samodzielny funkcjonować w nowej rzeczywistości, warunków zaspokajających ich najniezbędniejsze potrzeby. Wzrost roli pomocy społecznej (prawa socjalnego) skłania do nowego spojrzenia na kluczowe instytucje występujące w prawie administracyjnym. Okazuje się bowiem, że dotychczasowe rozumienie szeregu pojęć jest niewystarczające i nie przystaje do zmieniającej się rzeczywistości. Zaprezentowa-

²⁵ A. Matan, S. Nitecki, *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Casus” 2008, nr 49.

ne w niniejszym opracowaniu oddziaływanie pomocy społecznej na prawo administracyjne nie obejmuje wszystkich zagadnień, ponieważ zasygnalizowane zostały tu tylko nieliczne, wybrane dla zilustrowania postawionej tezy.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 446.
Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2017 r., poz. 2067.
Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506.
Ustawa z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 982.
Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1769.
Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 170.
Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. z 2013 r., poz. 135.
Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dziecka, Dz.U. z 2017 r., poz. 1851.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów, Dz.U. z 2013 r., poz. 864 ze zm.
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 1130.

Opracowania

- Domański J., *Z dawnych rozważań o godności człowieka*, [w:] *Na krawędzi epoki. Rozwój duchowy i działanie człowieka*, red. J. Rudniański, K. Murawski, Warszawa 1985.
Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
Golinowska S., Topińska I., *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, Warszawa 2002.
Kaźmierczak T., Łuczyńska M., *Wprowadzenie do pomocy społecznej*, Katowice 1998.
Lewandowicz-Machnikowska M., *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013.
Matan A., Nitecki S., *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Casus” 2008, nr 49.
Muszalski W., *Prawo socjalne*, Warszawa 1995.
Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
Nitecki S., *Zasady przyznawania świadczeń socjalnych – zagadnienia procesowe*, [w:] *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016.
Nitecki S., Wilk A., *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, Warszawa 2016.
Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tł. A. Wasilewski, Warszawa 2011.

Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.

Sozialrecht, Hrsg. H. Plagemann, München 2003.

Zacher H., *Zarys prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1985.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

THE RIGHT OF SOCIAL ASSISTANCE AS AN EXPRESSION OF NEW SOLUTIONS IN ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: Social assistance is a part of administrative law, which has developed along with the systemic reforms carried out in Poland after 1989. It is currently one of the fastest growing parts of administrative law. It results in the fact that social assistance introduces into the theory of administrative law new solutions that did not appear earlier and also leads to taking a new look at the already existing institutions and concepts. Social assistance has led to displaying the prominence of axiology in administrative law, including concepts such as dignity and solidarity. A new look at the issue of constitutive decision has become necessary and, in particular, it can have retroactive effects. Social assistance has also brought a new look at issues pertaining to family, giving it the legal status and equipping it with the ability to apply for certain benefits.

Keywords: SOCIAL ASSISTANCE, ADMINISTRATIVE LAW, DIGNITY, SOLIDARITY, FAMILY, ENVIRONMENTAL INTERVIEW