

DOM POMOCY SPOŁECZNEJ

**Kierowanie i umieszczanie osób
ustalanie odpłatności za pobyt**

Stanisław Nitecki

DOM POMOCY SPOŁECZNEJ

**Kierowanie i umieszczanie osób
ustalanie odpłatności za pobyt**

Stanisław Nitecki



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

Stan prawny na 15 września 2023 r.

Recenzja

Dr hab. Iwona Sierpowska, prof. Uniwersytetu Szkoły Wyższej Psychologii
Społecznej

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystługających
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-957-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział I	
Cele i zasady pomocy społecznej oraz rodzaje świadczeń	19
1. Cele i wartości pomocy społecznej w zakresie zapewnienia całodobowej opieki.....	19
1.1. Pojęcie celu na gruncie prawa.....	19
1.2. Pojęcie celu na gruncie pomocy społecznej.....	23
1.3. Cel podstawowy pomocy społecznej	26
1.3.1. Zakres podmiotowy – osoba fizyczna	26
1.3.2. Zakres podmiotowy – rodzina	35
1.4. Życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.....	41
1.5. Cele uzupełniające pomocy społecznej.....	47
1.5.1. Wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb.....	47
1.5.2. Doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem	53
1.5.3. Zapobieganie sytuacjom powodującym niemożność przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych.....	55
1.5.4. Przyznawanie świadczenia z pomocy społecznej służące umacnianiu rodziny.....	57

2. Zasady pomocy społecznej w sferze pomocy instytucjonalnej	59
2.1. Zasada indywidualizacji.....	61
2.2. Zasada pomocniczości.....	65
2.3. Zasada uwzględniania potrzeb osób i rodzin korzystających z pomocy, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej	74
2.4. Zasada współdziałania osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej	77
2.5. Zasada finansowania pomocy społecznej ze środków publicznych.....	78
3. Rodzaje świadczeń z pomocy społecznej	80

Rozdział II

Pojęcie domu pomocy społecznej i placówki zapewniającej całodobową opiekę	89
1. Typy domów pomocy społecznej	90
2. Placówki zapewniające całodobową opiekę.....	103
3. Podmioty prowadzące domy pomocy społecznej.....	113
4. Zezwolenie wojewody na prowadzenie domu pomocy społecznej i placówki zapewniającej całodobową opiekę ...	127
4.1. Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej.....	129
4.2. Zezwolenie na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę	149
5. Dom pomocy społecznej i wymogi stawiane tego typu placówce	155
6. Rejestr zgłoszeń o zdarzeniach nadzwyczajnych dotyczących mieszkańców domu pomocy społecznej i placówki zapewniającej całodobową opiekę.....	185

Rozdział III

Prawo do świadczenia w domu pomocy społecznej.....	189
1. Prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej	189
1.1. Zakres podmiotowy prawa do umieszczenia w domu pomocy społecznej	191

1.2. Pomoc w formie wsparcia krótkoterminowego	197
1.3. Wybór odpowiedniego domu pomocy społecznej	200
1.4. Sytuacja osoby wymagającej wzmożonej opieki medycznej	209
2. Wymogi, które należy spełniać do otrzymania miejsca w domu pomocy społecznej	210
3. Procedura związana z przyznaniem prawa do pobytu w domu pomocy społecznej	217
3.1. Właściwość organów w zakresie podejmowania decyzji o przyznaniu przedmiotowego prawa.....	217
3.2. Procedura administracyjna w zakresie kierowania, umieszczania i ustalania odpłatności.....	220
3.3. Rozstrzygnięcia podejmowane w ramach realizacji omawianego prawa.....	251
4. Regulacje szczególne dotyczące prawa do świadczenia w domu pomocy społecznej	265
5. Korzystanie przez gminę z jednostek niepublicznych	265

Rozdział IV

Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej

i w placówce zapewniającej całodobową opiekę	271
1. Odpłatność za pobyt osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej	275
2. Średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej.....	280
3. Zasady ustalania wysokości opłat za usługi wsparcia krótkoterminowego.....	290
4. Katalog osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności	292
4.1. Dziecko jako mieszkaniec domu pomocy społecznej	293
4.2. Dorosły jako mieszkaniec domu pomocy społecznej	300
5. Umowne ustalenie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej	313
5.1. Zakres podmiotowy osób zobowiązanych do ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej na podstawie umowy	314

5.2. Przedmiot umowy o ponoszenie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.....	320
5.3. Decyzyjne ustalenie odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej	339
5.4. Szczególne okoliczności mające wpływ na wysokość ponoszonej odpłatności	347
5.5. Wnoszenie odpłat za pobyt w domu pomocy społecznej.....	351
6. Odpłatność za pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę	354

Rozdział V

Zwolnienie z ustalenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.....	357
1. Zwolnienie z odpłatności w oparciu o przesłanki ustawowe.....	360
2. Zwolnienie w oparciu o regulacje wynikające z prawa miejscowego.....	376

Rozdział VI

Usamodzielnienie mieszkańca domu pomocy społecznej	379
1. Zakres podmiotowy	380
2. Rodzaje świadczeń przysługujących osobie usamodzielnianej	383
3. Przesłanki odmowy przyznania świadczenia na usamodzielnienie	399
4. Przesłanki weryfikacji decyzji przyznających pomoc na usamodzielnienie	403
5. Właściwość organów w sprawach dotyczących usamodzielnienia.....	412

Rozdział VII

Kontrola domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę.....	419
1. Teoretyczne aspekty kontroli	419
2. Podmiot przeprowadzający kontrolę	422

3. Rozstrzygnięcia podejmowane w następstwie przeprowadzonej kontroli	425
4. Sankcje za niewykonanie zaleceń pokontrolnych	435
Zakończenie	445
Bibliografia	449
Wykaz orzeczeń	459
Wzory decyzji	467

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

2. Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA i WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
PiP	– Państwo i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

3. Inne skróty

cus	– centrum usług społecznych
dps	– dom pomocy społecznej
jst	– jednostka samorządu terytorialnego
ops	– ośrodek pomocy społecznej
pcpr	– powiatowe centrum pomocy rodzinie
rops	– regionalny ośrodek polityki społecznej

WSTĘP

W każdym społeczeństwie występują osoby, które z różnych powodów nie są w stanie samodzielnie funkcjonować i zaspokajać własnych potrzeb i dlatego niezbędne jest przychodzenie im ze stosownym wsparciem. Podejmowanie takich działań jest następstwem respektowania przez wspólnotę, do której należą, zasady solidarności, a zatem odpowiedzialności wspólnoty za los jej członków. Niemożność zaspokojenia własnych potrzeb może wynikać z braku środków finansowych pozwalających na prawidłowe funkcjonowanie, a może być związana z tym, że osoba wymaga wsparcia w zaspokajaniu codziennych potrzeb życia, a zatem oczekuje wsparcia w formie usług. Zapewnienie niezbędnych środków finansowych ma miejsce w ramach świadczeń pomocy społecznej, jak i przy wykorzystaniu innych dostępnych form prawnych¹. Obok zapewnienia środków finansowych zachodzi konieczność objęcia poszczególnych osób usługami socjalnymi². Usługi te mogą być świadczone w miejscu zamieszkania takiej osoby i takie rozwiązanie jest z wielu powodów najkorzystniejsze, jednakże mogą wystąpić sytuacje, kiedy zapewnienie opieki i zaspokojenie występujących potrzeb nie jest możliwe w miejscu zamieszkania. Wówczas zachodzi konieczność skorzystania z instytucji, które ukierunkowane są za zaspokajanie potrzeb przez całą dobę. Noszą one różną nazwę i zmienia się zakres świadczonych przez nie usług, jednakże niezmiennie jest to, że osoby

¹ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 85 i n.

² E. Ura, *Realizowanie usług społecznych przez gminę*, „Studia Iuridica” 2021/85, s. 174 i n.; a także M. Grewiński, *Usługi społeczne i socjalne jako wspólny obszar polityki i ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013/3, s. 24 i n.

przebywające w tego typu podmiotach mają zapewnione opiekę oraz stosowne usługi.

Korzystanie przez osoby i rodziny z instytucjonalnych form pomocy, takich jak miejsce w domu pomocy społecznej, jak również w placówce zapewniającej całodobową opiekę, związane jest z pomocą społeczną od bardzo dawna. Wskazana forma pomocy przybierała różne postacie i ulegała zmianom na przestrzeni lat³. W literaturze zwraca się uwagę na rosnący popyt na usługi tego typu placówek, spowodowany zmianami demograficznymi, osłabieniem więzi międzypokoleniowych oraz zmniejszeniem potencjału opiekuńczego przez rodziny⁴. Wszystkie powyższe okoliczności skłaniają do podjęcia próby przedstawienia tego typu instytucji i realizowanych przez nie świadczeń, jak również wynikających z tego tytułu konsekwencji związanych z pokrywaniem kosztów świadczonych usług.

Pierwszy rozdział niniejszego opracowania poświęcony jest zagadnieniom aksjologicznym funkcjonowania całodobowych form zaspokajania potrzeb osób tego wymagających. W rozdziale tym omówione będą cele, które przy wykorzystaniu tego typu świadczeń mają być osiągnięte, jak również wartości, przy pomocy których można przewidziane cele osiągnąć.

Drugi rozdział prezentowanej publikacji poświęcony został podmiotom zapewniającym całodobową opiekę, a zatem domom pomocy społecznej, jak również placówkom zapewniającym całodobową opiekę. W ramach tej części opracowania w pierwszej kolejności przybliżone będą typy domów pomocy. Analizie poddane zostaną także możliwości ich łączenia w szerokim rozumieniu, obejmującym świadczenia krótkoterminowe. W ramach rozważań prowadzonych w tej części przybliżona zostanie sytuacja całodobowych placówek zapewniających opiekę wraz z wymogami stawianymi tym placówkom w ramach przewidywanego

³ Przykłady zmian w tym zakresie zawiera opracowanie E. Maj, *Administracyjno-prawne instrumenty ochrony socjalnej w Galicji doby autonomicznej*, Kraków 2022.

⁴ I. Sierpowska, *Pomocniczy wymiar opieki całodobowej a kierowanie do domów pomocy społecznej i ustalanie opłat za pobyt w placówkach*, PiP 2023/2, s. 77.

standardu oferowanych przez nie usług. Główna część tego rozdziału poświęcona zostanie podmiotom mogącym prowadzić domy pomocy społecznej oraz podmiotom zapewniającym całodobową opiekę, a także zagadnieniom związanym z wydawaniem przez wojewodów zezwoleń na prowadzenie tego typu placówek. W tej części zamieszczone zostaną rozważania dotyczące warunków, które muszą spełniać wskazane powyżej podmioty, aby mogły w sposób prawidłowy świadczyć usługi dla osób korzystających z nich.

W trzecim rozdziale przedstawione zostanie prawo do skorzystania z usług świadczonych przez dom pomocy społecznej, jak również możliwość skorzystania z usług świadczonych przez podmiot zapewniający całodobową opiekę. Z tego powodu przedstawione zostaną wymogi, które należy spełniać, aby otrzymać miejsce w domu pomocy społecznej obejmującym opiekę o charakterze zasadniczym i wsparcie krótkoterminowe, jak również przybliżony zostanie charakter występującego tu prawa. Omówiona zostanie problematyka dotycząca rejestru zgłoszeń o zdarzeniach nadzwyczajnych dotyczących mieszkańców domu. W tej części rozważań omówione zostaną procedury związane z przyznaniem przedmiotowych świadczeń. W ramach tej części rozważań uwaga skupiona zostanie na poszczególnych etapach postępowania zmierzającego do wydania decyzji o skierowaniu oraz o umieszczeniu osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej. Obok rozważań o charakterze uniwersalnym uwaga zostanie zwrócona także na regulacje szczególne dotyczące prawa do świadczenia w domu pomocy społecznej. Końcowe rozważania tego rozdziału poświęcone zostaną korzystaniu przez gminę z jednostek niepublicznych zapewniających całodobową opiekę zasadniczą i wsparcie krótkoterminowe oraz prowadzących prywatne domy pomocy społecznej.

Następny rozdział poświęcony został problematyce odpłatności za pobyt osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej czy też placówce zapewniającej całodobową opiekę. Rozważania poświęcone zagadnieniom związanym z ponoszeniem odpłatności poprzedzone zostaną kwestiami związanymi ze średnim miesięcznym kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej. Przybliżone zostaną zagadnienia odpłatności ponoszonej przez osobę korzystającą z tego domu, czyli dziecka i dorosłego

będącego mieszkańcem domu pomocy społecznej z uwzględnieniem usług o charakterze zasadniczym i wsparcia krótkoterminowego. Druga perspektywa prowadzonych rozważań związana będzie z odpłatnością ponoszoną przez osoby zobowiązane. W tej części opracowania przybliżone zostaną kwestie związane z zawieraniem umowy cywilnoprawnej oraz podejmowaniem w tym zakresie decyzji administracyjnych. Uwaga zostanie zwrócona również na okoliczności mające wpływ na wysokość ponoszonej odpłatności. W końcowej części tego rozdziału poruszone zostaną zagadnienia związane z odpłatnością za pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę przy uwzględnieniu usług o charakterze zasadniczym i wsparcia krótkoterminowego.

Kolejny rozdział opracowania poświęcony jest problematyce zwolnienia z ustalenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Zwolnienia te mają charakter uniwersalny i odnoszą się zarówno do mieszkańca domu, jak i do osób zobowiązanych do ponoszenia przedmiotowej odpłatności. W ramach tej części odmiennie rozpoznane zostaną przesłanki zwolnienia z odpłatności dokonywane w oparciu o przesłanki ustawowe. W ramach tych przesłanek można dostrzec występowanie takich, które nakazują właściwemu organowi podjęcie stosownego rozstrzygnięcia (przesłanki obligatoryjnego zwolnienia), oraz takich, które pozwalają organowi na takie rozstrzygnięcie (przesłanki fakultatywnego zwolnienia). Odrębnej uwagi wymagają przesłanki zwolnienia zamieszczone w przepisach prawa miejscowego.

Szesty rozdział prezentowanej publikacji porusza problematykę usamodzielniania osób opuszczających dom pomocy społecznej. Problematyka ta sporadycznie występuje w praktyce, co znajduje odzwierciedlenie w braku stosownych orzeczeń sądów administracyjnych z tego zakresu. W ramach prowadzonych rozważań przedstawiono zakres podmiotowy tej formy pomocy, jak również przybliżone zostaną rodzaje świadczeń, które są przyznawane. Szczególna uwaga zwrócona będzie na przesłanki przyznania przedmiotowych świadczeń, jak również związane z weryfikacją podejmowanych rozstrzygnięć w tym zakresie.

Ostatnia część niniejszego opracowania porusza zagadnienia związane z kontrolą domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających

całodobową opiekę. W tej części omówione zostaną zasady przeprowadzania kontroli przez odpowiednie służby wojewody, jak również przysługujące wojewodzie uprawnienia pozwalające na egzekwowanie poczynionych w ramach kontroli ustaleń i podejmowanych rozstrzygnięć.

Niniejsze opracowanie wykorzystuje metodę dogmatycznoprawną, a zatem sprowadza się do analizy obowiązującego stanu normatywnego. Ważną funkcję pełni w nim orzecznictwo sądów administracyjnych, ponieważ pozwala ono na uchwycenie poszczególnych instytucji prawnych w funkcjonowaniu. Końcowa jego część zawiera projekty przykładowych decyzji administracyjnych podejmowanych w sprawach z poruszanego zakresu. Zaprezentowane projekty decyzji nie mogą być utożsamiane z podejmowanymi przez organy administracji publicznej rozstrzygnięciami, ponieważ rozstrzygnięcia te wymagają kierowania się zasadą indywidualizacji. Zasada ta determinuje treść rozstrzygnięć podejmowanych w pomocy społecznej, a tym samym także w omawianym zakresie.

Prezentowane opracowanie odwołuje się do literatury przedmiotu, przy czym zawiera ono także myśli i ustalenia prezentowane we wcześniejszych opracowaniach, które pomimo upływu lat nie straciły na aktualności.

Książka adresowana jest do szerokiego kręgu adresatów. Wykorzystana może być ona nie tylko przez osoby odpowiedzialne za kierowanie osób do domów pomocy społecznej i ustalanie odpłatności za pobyt w nich, ale także przez osoby prowadzące placówki zapewniające całodobową opiekę osobom tego potrzebującym. Opracowanie kierowane jest także od tych osób, które stają przed problemem związanym z zapewnieniem osobom najbliższym całodobowej opieki w przewidzianych dla tego typu usług placówkach. Dodatkowym walorem przedkładanej pracy jest uwzględnienie w niej nowych rozwiązań zamieszczonych w przyjętej 28.07.2023 r. ustawie zmieniającej ustawę o pomocy społecznej dotyczących wsparcia krótkoterminowego⁵.

⁵ Ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1693).

Rozdział I

CELE I ZASADY POMOCY SPOŁECZNEJ ORAZ RODZAJE ŚWIADCZEŃ

1. Cele i wartości pomocy społecznej w zakresie zapewnienia całodobowej opieki

1.1. Pojęcie celu na gruncie prawa

Przystępując do rozważań poświęconych funkcjonowaniu instytucjonalnej formy pomocy realizowanej przez domy pomocy społecznej oraz placówki zapewniające całodobową opiekę, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na kwestie związane z celami i wartościami pomocy społecznej. Cele te i wartości mają charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że odnoszą się one do wszystkich rodzajów świadczeń realizowanych w ramach pomocy społecznej. Rozważania w omawianym zakresie skupić się muszą na problematyce związanej z pomocą świadczoną przez podmioty pomocy instytucjonalnej. Podmioty te zapewniają pomoc w formie całodobowej lub dziennej i sprowadza się ona do zapewnienia osobom korzystającym z nich całodobowej opieki lub też wsparcia w ciągu dnia. Cele pomocy społecznej¹ zaspokajającej tego typu potrzeby są odmienne od tych, przy wykorzystaniu których

¹ Na temat celów w pomocy społecznej zob. S. Nitecki, *Cele pomocy społecznej* [w:] *Jednolitość orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie pomocy społecznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 2005/10, s. 7 i n.

zapewnia się osobom potrzebującym środki niezbędne do samodzielnego funkcjonowania w środowisku. Prezentacja wartości, którymi należy się kierować, realizując wskazaną formę pomocy, pozwoli osobom korzystającym z tych świadczeń na właściwe ich odebranie, osobom obowiązany do partycypacji w kosztach uświadomi ciążący na nich obowiązek, a pracownikom realizującym te świadczenia pozwoli w sposób prawidłowy zinterpretować obowiązujące regulacje prawne i wyznaczyć kierunki dla ewentualnych korekt.

Na gruncie nauk prawnych dostrzega się dwuznaczność występującego tu pojęcia celu, które jest źródłem wielu nieporozumień². Z tego też powodu niezbędne jest przybliżenie rozumienia tego pojęcia. Pojęcie celu w nauce prawa, w tym prawa administracyjnego, jak również w innych dziedzinach nauki, nie posiada jednorodnego zakresu pojęciowego. Sytuacja taka spowodowana jest tym, że na próby naukowego określenia tego pojęcia nakładane są rozumienia intuicyjne i potoczne. Według R. Ingardena cel sam w sobie posiada wartość i cel może być wartościowy tylko jako środek do czegoś innego, ale zawsze musi być cel ostateczny, który nie jest już środkiem do żadnego dalszego celu i jest wartościowy sam dla siebie³. W ramach nauk o organizacji i zarządzaniu jako cel ujmuje się świadomie lub podświadomie w danej chwili antycypowane przyszłe stany rzeczy uważane za pożądane, do których zmierzamy w naszym działaniu⁴. Sygnalizuje się także występowanie zarządzania przez cele, które wykorzystuje się w sferach pozagospodarczych, w tym

² F.A. Hayek, *Prawo, legislacja i wolność*, Warszawa 2020, s. 169. Pogłębioną analizę pojęcia celu na gruncie nauk prawnych przeprowadziła I. Bogucka w opracowaniu: I. Bogucka, *Funkcje prawa*, Kraków 2000, s. 51 i n. Zob. G. Szpor, *O rozróżnieniu celów i zadań w prawie publicznym* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysz*, red. A. Matan. Warszawa 2022, s. 745 i n.; a także E. Geblewicz, *Analiza pojęcia celu*, „Przegląd Filozoficzny” 1932/3–5, s. 233 i n.; M. Grochowski, *Pojęcie celu. Studia semantyczne*, Ossolineum 1980, s. 24 i n.; Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 93.

³ R. Ingarden, *Wykłady z etyki*, Warszawa 1989, s. 36.

⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 165; zob. również F.A. Hayek, *Prawo...* s. 168.

w sferze socjalnej. Sprowadza się ono do wyznaczenia celów i analizy osiągniętych wyników⁵.

Pojęcie celu widzi się jako ten stan rzeczy, który dana osoba chce przez swoje działanie osiągnąć⁶, co oznacza, że wskazany stan rzeczy jest celem postępowania przyjmowanym przez daną osobę lub przypisywanym jej przez obserwatorów. Cel analizowany jest w relacji z zadaniem. W tym ujęciu zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Zadanie może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego (pośredniego) w stosunku do celu podstawowego⁷. Pojęcie celu pojawia się także w innym znaczeniu, ponieważ mówi się o celu jakichś wytworów ludzkich, w tym o celu przepisu prawnego. W tym ujęciu ma się na myśli to, że ów wytwór ludzki został przez kogoś sporządzony po to, aby przy jego pomocy osiągnąć zamierzony stan rzeczy. W tym znaczeniu ma on charakter instrumentalny tego wytworu w drodze do osiągnięcia zamierzonego stanu rzeczy⁸.

Zdaniem Z. Ziemińskiego cel prawa przypisywany jest twórcy prawa i jest tym, co prawo według mniemania twórcy ma spowodować⁹. Oznacza to, że każdemu przepisowi prawa przypisuje się realizację jakiegoś określonego celu¹⁰, a to z kolei zakłada teleologiczną jedność prawa. W literaturze akcentuje się, że cele poszczególnych przepisów nie składają

⁵ J.A.F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 84.

⁶ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 9.

⁷ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 76; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania i roli prawa*, PiP 1987/12, s. 18–19.

⁸ Z. Ziemiński, *Wstęp...*, s. 76.

⁹ Z. Ziemiński, *Wstęp...*, s. 77–78; zdaniem I. Boguckiej cele może mieć tylko człowiek, który świadomie kieruje swoim zachowaniem, natomiast mówienie o celach prawa ma charakter przenośni, skoro można o nich mówić jedynie w odniesieniu do jakichś podmiotów – I. Bogucka, *Funkcje...*, s. 56 i 63.

¹⁰ J. Nowacki, *O rozumieniach skuteczności przepisów prawa*, „Studia Prawnicze” 1986/1–2, s. 211; zob. również A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 34–35.

się na ogólniejszy cel aktu prawnego, a cele poszczególnych aktów nie składają się na jeszcze ogólniejszy cel danego działu czy gałęzi prawa¹¹.

Osiągnięcie celu przewidzianego prawem uzależnione jest od dwóch czynników-środków; od samych postanowień przepisów prawa i od zachowania adresatów tego przepisu. Tym samym zachowanie zgodne z prawem stosującego prawo i adresata prawa jest warunkiem realizacji celów zamierzonych przez prawodawcę¹².

Celem działalności prawodawczej jest pewien „stan rzeczy”, który prawodawca chce lub powinien zrealizować¹³. Cele, które zamierza osiągnąć prawodawca, można w różny sposób ujmować i dadzą się wyodrębnić cele społeczno-ekonomiczne, cele polityczne czy cele prakseologiczne. Przyjęte przez prawodawcę cele w trakcie funkcjonowania aktu normatywnego mogą ulegać zmianom w związku ze zmianami zachodzącymi w rzeczywistości¹⁴. Tym samym zmieniająca się rzeczywistość będzie wpływała na cele wyznaczane przez prawodawcę. Cel nie może być widziany jako coś autonomicznego, ponieważ przy analizie pojęcia celu prawa znaczenie mają wartości. Zauważyć należy, że są one określane jako cele danego tekstu prawnego czy danego pojedynczego przepisu¹⁵.

Na gruncie prawa administracyjnego o celu jest mowa wtedy, gdy się dąży do osiągnięcia stanu spełniającego jakąś wartość. Cel jest więc funkcją wartości. Toteż o sposobie pojmowania celu rozstrzyga to, w jaki sposób pojmuje się wartość¹⁶. Pojęcie celu oznacza skonkretyzowaną czasowo ocenę projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia

¹¹ Z. Tobor, *Teleologiczna „jedność” systemu prawa*, RPEiS 1980/1, s. 167 i n.; I. Bogucka, *Funkcje...*, s. 61–63.

¹² Z. Tobor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 71; J. Nowacki, *O rozumieniach...*, s. 213.

¹³ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1981, s. 74; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, 1985, s. 133 i n.

¹⁴ J. Wróblewski, *Teoria...*, s. 133–144.

¹⁵ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 287. Ten sposób widzenia pojęć: celu i wartości wpisuje się do poglądu prezentowanego przez R. Iheringa, że wartość czegoś to przydatność jakiejś rzeczy do pewnego celu – R. Ihering, *Zweck im Recht*, t. 1, Leipzig 1877, s. 88.

¹⁶ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 155.

odniesioną do systemu wartości ustawodawcy¹⁷. W konsekwencji pojęcie celu oznacza takie wartości podstawowe, których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących. Wartości te występują w dwojakim charakterze: są celem działań administracyjnych i jednocześnie ich warunkiem. Wśród tych wartości znajdują się takie jak interes publiczny, interes indywidualny czy interes państwowy, a nazwy szczególne tego typu wartości są zróżnicowane, przy czym podstawowym celem działania administracji jest dobro człowieka¹⁸. Takie ujęcie celu koresponduje z poglądem I. Kanta, który widzi człowieka jako cel sam w sobie¹⁹, co według niego oznacza, że działania wszystkich podmiotów, w tym samego człowieka, winny być ukierunkowane na człowieka. W konsekwencji przedstawione powyżej rozważania o celu doprowadzają do konkluzji, że działania prawa i organów administracji publicznej zobowiązanych do realizowania prawa ogniskują się na człowieku i jego potrzebach.

1.2. Pojęcie celu na gruncie pomocy społecznej

Przeprowadzone powyżej rozważania stanowią dobry punkt wyjścia dla przedstawienia problematyki celu w ramach tej części materialnego prawa administracyjnego, którą jest pomoc społeczna, a w szczególności problematyka zapewnienia całodobowej opieki osobie tego potrzebującej. Nie będę przedstawił rozważań poświęconych sposobom ujmowania tego zagadnienia w literaturze, ponieważ zostało to ujęte już w innym opracowaniu²⁰. W niniejszej publikacji uwaga skupiona zostanie na przyjmowanych celach pomocy społecznej widzianych z perspektywy podmiotu realizującego przewidziane świadczenia, jak również z perspektywy adresata działań podmiotu wykonującego zadania z zakresu pomocy społecznej.

¹⁷ Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo...*, s. 92–94.

¹⁸ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 21 i 23; J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Poznań 2003, s. 109 i 111, J. Łętowski, *Administracja Prawo Orzecznictwo sądowe*, Ossolineum 1985, s. 32.

¹⁹ I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu*, Warszawa 1984, s. 144.

²⁰ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 58–63.

Powyższa analiza pojęcia celu pozwala uznać, że zagadnienie to rozpatrywane może być na dwóch poziomach: pierwszy poziom to poziom wyznaczany przez teorię, czyli widzenie tego pojęcia w ujęciu teoretycznym, natomiast drugi poziom związany jest z przyjmowanymi celami regulacji przez prawodawcę²¹. Dla dalszych rozważań istotne znaczenie posiadają cele wskazane na drugim poziomie, ponieważ te będą wynikały z unormowań zawartych w konkretnych aktach prawnych. Cele, jakie sobie postawił prawodawca, będący wyrazicielem woli suwerena, przyjmując dany akt prawny, są wyrazem przyjmowanych przez niego w danej sferze życia społecznego wartości i oczekiwań, tj. skutków prawnych, jakie dany akt ma powodować. Cele te mogą być wyrażone w konkretnym przepisie, ale także mogą wynikać z wielu przepisów.

Pomoc społeczna ukierunkowana jest na człowieka i człowiek ze wszystkimi swoimi zaletami i ułomnościami jest celem działań podejmowanych przez organy administracji publicznej i podmioty zaspokajające jego niezbędne potrzeby. W następstwie przeprowadzonej analizy pojęcia celu, mając na uwadze obowiązujące unormowania prawne oraz wartości wynikające z postanowień Konstytucji²² można wyodrębnić cel podstawowy²³ (ostateczny – najogólniejszy) pomocy społecznej, którym

²¹ Ustawodawca o celach przyjętego aktu może orzec np. w preambule. Zob. I. Bogucka, *Funkcje...*, s. 63.

²² W literaturze wskazuje się, że wśród zasad naczelnych Konstytucji i wartości przez nią preferowanych wymienia się zasadę godności człowieka, zob. np. A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, PiP 2003/7, s. 12 i 15; M. Chmaj, *Godność człowieka jako źródło jego wolności i praw* [w:] M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 73; R. Sobański, *Normatywność godności człowieka* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa* wydana w 15 rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 19 i 24.

²³ Podział celów na cele główne i uzupełniające wprowadza J. Zieleniewski (J. Zieleniewski, *Organizacja...* s. 182), podobnie T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 9; o celach cząstkowych przyczyniających się do powodzenia całości piszą J. Łukasiewicz, M. Niemczyk – J. Łukasiewicz, M. Niemczyk, *Organizacyjne uwarunkowania pozycji jednostki. Tezy referatu* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 288.

jest umożliwienie osobom i rodzinom życia w warunkach odpowiadających godności człowieka²⁴.

Z uwagi na fakt, że pomoc społeczna stanowi głównie przedmiot działania administracji publicznej, to celem tej administracji będzie zapewnienie osobom i rodzinom odpowiednich warunków życia. Warunki te widzieć należy w szerokiej perspektywie, a mianowicie jako odpowiednie warunki mieszkaniowe, zapewnienie możliwości leczenia czy też całodobowej opieki, jak również zapewnienie środków finansowych umożliwiających zaspokajanie niezbędnych potrzeb. Cel ten jako zamierzony stan rzeczy może być osiągnięty przy pomocy celów uzupełniających, do których można zaliczyć:

- wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych;
- umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych;
- doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem;
- zapobieganie sytuacjom powodującym niemożność przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej;
- przyznawanie świadczeń w taki sposób, by następowało umacnianie rodziny²⁵.

Rozważenia wymaga, czy tak wyodrębnione cele uzupełniające stanowią jedną całość i wzajemnie się uzupełniają, czy też występują między nimi rozbieżności. Wstępna analiza wyodrębnionych celów uzupełniających pomocy społecznej pozwala stwierdzić, że nie pozostają one ze sobą w sprzeczności, a wręcz przeciwnie – wzajemnie się uzupełniają i nakazują zmierzać w jednym kierunku, a mianowicie realizacji wyróżnionego powyżej celu podstawowego. Katalog celów uzupełniających stwarza podstawy dla uznania, że spotykamy się tu z pewnym systemem celów

²⁴ Zdaniem F. Frączkiewicza nadrzędnym celem pomocy jest doprowadzenie w miarę możliwości do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin, a tym samym do wyprowadzenia ich z kręgu potrzebujących pomocy – F. Frączkiewicz, *Problematyka pomocy społecznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Lublin 1994, s. 5–6.

²⁵ S. Nitecki, *Prawo...*, s. 65 i n.

obowiązujących w sferze pomocy społecznej. Tak widziane cele pomocy społecznej dostosować należy do przedmiotu niniejszego opracowania. Zapewnienie całodobowej opieki osobie tego wymagającej będzie się wiązało z wyodrębnionym celem podstawowym pomocy społecznej, jak również ze wskazanymi celami uzupełniającymi.

1.3. Cel podstawowy pomocy społecznej

Dalsze rozważania wypada rozpocząć od przybliżenia celu podstawowego pomocy społecznej, którym jest umożliwienie osobom i rodzinom życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Omawiany cel w sferze pomocy społecznej odgrywa kluczową rolę, a wszystkie unormowania przepisów prawa z zakresu pomocy społecznej muszą być analizowane w kontekście tego celu. Odnosi się to również do regulacji dotyczących realizacji pomocy instytucjonalnej w domach pomocy społecznej oraz w placówkach zapewniających całodobową opiekę. Istota omawianego celu sprowadza się do trzech zagadnień. Po pierwsze, rozważenia wymaga zakres podmiotowy tego celu, a zatem do kogo jest on adresowany. Po drugie, istotny jest zakres przedmiotowy tego celu, czyli życie podmiotów tego celu. Dopełnieniem są warunki tego życia, a mianowicie, czy odpowiadają one godności człowieka.

1.3.1. Zakres podmiotowy – osoba fizyczna

Przechodząc do pierwszej z wyodrębnionych kwestii – zakresu podmiotowego wskazanego celu – przyjdzie wskazać, że zakres ten pokrywa się z zakresem pomocy społecznej, a zatem cel ten skierowany jest do osób i rodzin. Oznacza to, że do innych podmiotów funkcjonujących w społeczeństwie cel ten nie jest kierowany²⁶. Jeżeli idzie o pierwsze z wyodrębnionych pojęć, to pod występującym tu pojęciem osoby widzieć należy osobę fizyczną, a tym samym osobę, która urodziła się i żyje. Wyraźnie należy zaakcentować, że w przypadku osób poczętych, a nie-

²⁶ D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017, s. 130.

narodzonych, nie można mówić o możliwości skorzystania z instytucjonalnej formy wsparcia²⁷. Tym samym w ramach niniejszego opracowania problematyka ta nie ma żadnego znaczenia i z tego powodu nie będzie przedmiotem dalszych rozważań. Skoro w polu widzenia pozostaje wyłącznie osoba fizyczna od momentu urodzenia do śmierci, to należy wyodrębnić jej zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych²⁸. Zdolność prawna umożliwia danej osobie bycie adresatem działań organu administracji publicznej, natomiast zdolność do czynności prawnych uprawnia taką osobę do podejmowania prawnie skutecznych działań w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego.

Wyraźnie należy zauważyć, że dzieci do 13. roku życia nie mają zdolności do czynności prawnych, a tym samym nie mogą same w sposób prawnie skuteczny uczestniczyć w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, a zatem nie mogą wszcząć takiego postępowania, jak również nie mogą w jego trakcie podejmować wiążących decyzji²⁹. W imieniu tych dzieci (osób fizycznych) wszystkie czynności prawne będą podejmowali ich ustawowi bądź prawni opiekunowie. Analogicznie przedstawia się sytuacja osób całkowicie ubezwłasnowolnionych, ponieważ osoby te także w ramach postępowania administracyjnego nie mogą samodzielnie występować. W ich imieniu przed organami administracji publicznej będą mogły podejmować działania ich przedstawiciele ustawowi, jak również ustanowieni opiekunowie prawni. Bardziej złożona jest sytuacja w odniesieniu do dzieci będących w wieku od 13. roku życia do 18. roku życia, a także w przypadku osób częściowo ubezwłasnowolnionych. W przypadku tej kategorii osób ustawodawca dopuszcza wykonywanie przez nie określonych czynności prawnych, jednakże generalnie osoby te i wskazane dzieci nie są uprawnione do samodzielnego występowania

²⁷ Takie ujęcie tego zagadnienia oznacza, że w ramach tego opracowania zbędne są rozważania dotyczące konsekwencji wynikających z wyroku TK z 22.10.2020 r., K 1/20, OTK-A 2021/1.

²⁸ Na temat zdolności prawnej zob. M. Romańska, *Zdolność administracyjnoprawna – głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 744 i n.

²⁹ Na temat osoby małoletniej jako adresata świadczeń z pomocy społecznej zob. D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 145 i n.

przed organami administracji publicznej. Oznacza to, że przed wskazanymi organami dzieci i osoby te będą reprezentowane przez swoich przedstawicieli ustawowych czy też przez ustanowionych opiekunów prawnych.

W czytelny sposób natomiast przedstawia się sytuacja pozostałej grupy osób, a mianowicie pełnoletnich i w stosunku do których nie zapadło żadne orzeczenie o częściowym lub całkowitym ubezwłasnowolnieniu. Osoby te dysponują pełnią swoich praw i tylko one będą mogły podejmować wiążące decyzje dotyczące własnej przyszłości. Osoby te mogą podejmować działania osobiście, jak również mogą ustanowić pełnomocnika, który w ramach prowadzonych postępowań będzie je reprezentował. Pełnomocnikiem takiej osoby na etapie postępowania przed organem administracji publicznej będzie mogła być inna osoba fizyczna legitymująca się pełną zdolnością do czynności prawnych. W kontekście wyodrębnionej kategorii osób dysponujących pełną zdolnością do czynności prawnych można dostrzec wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej regulacji, mocą której osobie takiej zostanie ograniczona możliwość do podejmowania samodzielnych decyzji i podjęte zostaną działania zmierzające do zapewnienia jej całodobowej opieki w sytuacji, gdy własnym postępowaniem będzie powodowała zagrożenie dla życia i zdrowia. Zaistnienie takiej sytuacji skutkowało będzie niezbędnością podjęcia określonych działań zmierzających do tego, aby sąd opiekuńczy podjął stosowne rozstrzygnięcia normujące jej sytuację prawną.

Po przedstawieniu kwestii związanych ze zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych odnieść należy się do tego, kto może być adresatem działań organów administracji w ramach pomocy społecznej, w tym korzystania ze świadczeń w instytucjach zapewniających całodobową opiekę. Zgodnie z art. 5 u.p.s. adresatem świadczeń z pomocy społecznej, a zatem świadczeń w ramach omawianego zagadnienia, są osoby fizyczne.

Osoba fizyczna, aby otrzymać świadczenie z pomocy społecznej, musi spełnić pewne prawem przewidziane wymogi, a ponadto nie mogą wystąpić przesłanki skutkujące koniecznością wydania rozstrzygnięcia

negatywnego. Wymogi, jakie osoba fizyczna ubiegająca się o świadczenie z pomocy społecznej musi spełniać, można ująć następująco:

- występowanie związków formalnych osoby z państwem, na terenie którego ubiega się o świadczenie przy jednoczesnym wystąpieniu zasady domicylu oraz występowanie przesłanki uzasadniającej przyznanie świadczenia;
- brak występowania przesłanek negatywnych przyznania świadczenia z pomocy społecznej, które stanowi przebywanie osoby w areszcie śledczym lub w zakładzie karnym.

W celu wyznaczenia kręgu osób fizycznych mogących ubiegać się o świadczenie z pomocy społecznej, przy zastosowaniu kryterium związków formalnych ubiegającego się o pomoc z państwem, można wyodrębnić trzy sytuacje. Pierwsza z nich obejmuje osoby posiadające obywatelstwo polskie mające miejsce zamieszkania i przebywające na terytorium RP. Druga ma zastosowanie do cudzoziemców mających miejsce zamieszkania i przebywających na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach³⁰, lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Sytuacja ta dotyczy także cudzoziemców w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego. Trzecia sytuacja związana jest z mającymi miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkami ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i człon-

³⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.

ków ich rodzin³¹, posiadającymi prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach tego katalogu sytuacji wyodrębnić należy regulacje dotyczące obywateli Ukrainy³². Zgodnie z nimi obywatelowi Ukrainy przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 i który został wpisany do rejestru PESEL, mogą być przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne, na zasadach i w trybie ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej.

Obok przedstawionych sytuacji, umowy międzynarodowe mogą wprowadzać w zakresie związków formalnych odmienne regulacje, tj. mogą rozszerzyć krąg osób mogących ubiegać się o świadczenie, natomiast za mało prawdopodobną uznać należy sytuację, w której mocą takiej umowy nastąpi ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczenia.

Osobom fizycznym niespełniającym powyższych wymogów świadczenie z pomocy społecznej nie przysługuje, a zatem ograniczenie to obejmuje również możliwość skorzystania ze świadczenia formie usług realizowanych w domu pomocy społecznej. Ograniczenie to odnosi się w szczególności do bezpaństwowców oraz tych cudzoziemców, którzy nie są obywatelami określonych państw bądź nie legitymują się odpowiednimi dokumentami³³. Powyższe stwierdzenie nie jest bezwzględne, ponieważ osoby te będą mogły być adresatami świadczeń kierowanych do rodzin, których będą członkami, o ile w rodzinach tych będą osoby spełniające powyżej przedstawione wymogi. Sytuacja taka może w niektórych przypadkach budzić istotne wątpliwości, ponieważ może to być forma obejścia prawa czy też wykorzystania obowiązujących regulacji w innym celu niż wynika to z ich przeznaczenia³⁴. Odmienne sytuacja będzie przedstawiała się w kontekście placówek zapewniających cało-

³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1697 ze zm.

³² Zob. ustawę z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

³³ Zob. wyrok NSA z 3.10.2000 r., II SA/Ka 2373/98, OSS 2001/1, poz. 5.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

dobową opiekę, ponieważ w tym zakresie nie obowiązują co do zasady regulacje publicznoprawne, lecz regulacje cywilnoprawne i to, z kim, czyli z jaką osobą, stosowna umowa zostanie podpisana, będzie zależało od prowadzącego taki podmiot.

Posiadanie obywatelstwa polskiego nie uprawnia jeszcze do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, w tym również miejsca w domu pomocy społecznej czy w placówce zapewniającej całodobową opiekę. W literaturze przyjmuje się, że obywatelstwo polskie jest to względnie trwała i mająca źródło w przepisach prawa więź osoby fizycznej (obywatela) z RP, z której istnieniem wiążą się określone w Konstytucji RP i innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego wzajemne prawa i obowiązki tej osoby i państwa³⁵. To, kto spełnia wymogi do uznania go za obywatela polskiego, reguluje art. 34 ust. 1 Konstytucji RP, ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim³⁶ oraz ustawa z 9.11.2001 r. o repatriacji³⁷. Stosownie do unormowań zawartych w tych aktach prawnych obywatelem polskim jest osoba, która nabędzie obywatelstwo polskie z mocy prawa przez: urodzenie, znalezienie, repatriację i uznanie za repatrianta, nadanie obywatelstwa polskiego i uznanie za obywatela polskiego lub poprzez złożenie oświadczenia woli i jego przyjęcie przez właściwy organ, w przypadku opcji uproszczonej naturalizacji i reintegracji³⁸. Osoba posiadająca obywatelstwo polskie musi spełniać łącznie dwa dodatkowe wymogi związane z zasadą domicylu: zamieszkiwać i przebywać na terenie RP. Wprowadzenie obu tych wymogów wydaje się uzasadnione, choć w kontekście omawianej formy pomocy kluczowe będzie to, że osoba taka, chcąc skorzystać z omawianej formy pomocy,

³⁵ W zbliżony sposób pojęcie obywatelstwa ujmują W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 5 oraz Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 38–39. Inaczej pojęcie obywatelstwa widzi E. Smoktunowicz, który pisze, że obywatelstwo PRL określić można jako trwałe, oparte na zasadzie powszechnej równości i wolności członkostwo społeczeństwa zorganizowanego w państwo. Charakteryzuje się ono zespołem praw i obowiązków osoby fizycznej wobec państwa i jego organów, wobec społeczeństwa oraz wobec innych obywateli – zob. E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 8.

³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 465 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1105 ze zm.

³⁸ Z. Leoński, *Materiałne...*, s. 39–41.

będzie musiała przebywać w określonej placówce pomocy społecznej, a tym samym musi znajdować się na terytorium kraju.

Zamieszkiwanie i przebywanie osoby ubiegającej się o świadczenie wpływa także na ustalenie właściwości miejscowej organu administracji publicznej. Z tego powodu niezbędne jest wyznaczenie zakresu pojęciowego występujących tu pojęć. Powszechnie przyjmuje się, że problematyka miejsca zamieszkania uregulowana została w art. 25 k.c. Przepis ten stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Na prawną konstrukcję miejsca zamieszkania składają się dwa elementy:

- 1) przebywanie w sensie fizycznym,
- 2) wola (zamiar) stałego pobytu³⁹.

Jak podkreśla się w literaturze⁴⁰ oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁴¹, o miejscu zamieszkania człowieka nie decydują kryteria administracyjnoprawne (zameldowanie), ale fakt przebywania w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu. Zamiar pobytu w danej miejscowości musi być połączony z przebywaniem w niej, i to takim, które ma cechy założenia tam swoich osobistych i majątkowych interesów. Należy dodać, że „zamiar” określa się jako wolę dającą się ustalić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności⁴². Ponadto miejsce zamieszkania łączy się z przebywaniem w lokalu nadającym się do tego celu, tj. spełniającym minimalne wymogi.

Przedstawione rozważania pozwalają stwierdzić, że zamieszkiwanie łączone jest z więzią z określonym lokalem czy miejscem, natomiast przebywanie związane jest z faktycznym znajdowaniem się w określonym miejscu. Można także mieć miejsce zamieszkania i w nim nie przebywać, jak również na zasadzie odwrotności przebywać nie

³⁹ K. Piasecki [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, red. J. Winiarz, Warszawa 1989, s. 44–45.

⁴⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 192–193.

⁴¹ Zob. rozstrzygnięcia SN przywołane przez K. Piaseckiego [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, red. J. Winiarz, Warszawa 1988, s. 44–45.

⁴² Zob. wyrok NSA z 19.03.1981 r., SA 314/81, ONSA 1981/1, poz. 24.

w miejscu zamieszkania. Problematyka zamieszkiwania i korzystania z domu pomocy społecznej ma istotne znaczenie, i to z kilku powodów. Po pierwsze, miejsce zamieszkania pozwala ustalić organ właściwy do wydania stosownych rozstrzygnięć w sprawie dotyczącej skierowania, umieszczenia w domu pomocy społecznej, jak również dotyczącego ustalenia odpłatności za pobyt w tej placówce. Problematyka ta nie odgrywa roli wówczas, gdy osoba chce skorzystać z placówki zapewniającej całodobową opiekę, ponieważ w tym zakresie nie są wydawane decyzje administracyjne, a osoba korzysta ze wskazanej placówki na zasadach właściwych prawu prywatnemu, a zatem może dowolnie sobie wybierać placówkę i jeżeli tylko będą tam miejsca, może z niej korzystać. Obok problemów związanych z właściwością organu mającego wydawać przewidziane w tym zakresie decyzje, ustalenie miejsca zamieszkania osoby determinuje ustalenie gminy, która będzie ponosić odpłatność za pobyt takiej osoby w domu pomocy społecznej. Warto w tym miejscu zauważyć, że w praktyce w omawianym zakresie dochodzi często do sporów kompetencyjnych między poszczególnymi gminami, ponieważ wskazanie gminy właściwej pociąga za sobą nie tylko konieczność wydawania decyzji administracyjnych przewidzianych w omawianym zakresie, ale przede wszystkim ponoszenie kosztów pobytu osoby w takiej placówce, a koszty te nie są małe. W omawianym zakresie do wskazanych sporów dochodzi najczęściej wówczas, gdy dana osoba nie ma unormowanej sytuacji życiowej. W tym zakresie można wyodrębnić przykładowe sytuacje, ponieważ prezentacja wszystkich nie jest możliwa, albowiem życie dostarcza ciągle nowych zaskakujących sytuacji. Do kontrowersyjnych sytuacji zaliczyć należy wydanie decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej wówczas, gdy osoba przebywa na terenie jednej gminy, a jej miejsce zamieszkania jest na terenie innej gminy. Warto zauważyć, że w ustawie o pomocy społecznej pojęcie przebywania ma swoje normatywne znaczenie i odbiega ono od tego, które jest przyjęte na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. W pomocy społecznej można przebywać na terenie innej gminy wyłącznie wówczas, gdy ma się miejsce zamieszkania i nie jest ono tożsame z miejscem przebywania. W tego typu sytuacjach bezwzględnie należy kierować się miejscem zamieszkania danej osoby. Bardzo kontrowersyjna jest sytuacja z osobami małoletnimi i ubezwłasnowolnionymi. W przypadku małoletnich jest prościej, gdyż miejsce zamieszkania przedsta-

wiciela ustawowego będzie determinowało właściwość organu. Bardziej złożona jest sytuacja osób ubezwłasnowolnionych, ponieważ zgodnie z postanowieniami art. 27 k.c. miejscem zamieszkania takiej osoby jest miejsce zamieszkania opiekuna prawnego. W omawianym zakresie, w mojej ocenie, dokonać należy analizy wielu regulacji, a w szczególności należy mieć w polu widzenia konsekwencje wynikające z podejmowanych rozstrzygnięć. Kierując się postanowieniami przywołanego powyżej przepisu Kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania osoby kierowanej do domu pomocy społecznej będzie miejsce zamieszkania opiekuna prawnego. Przyjęcie takiego rozwiązania jest zgodne z przywołanym artykułem, jednakże może ono powodować komiczne wręcz konsekwencje. W omawianym zakresie nie ma żadnych wątpliwości, gdy obie te osoby mieszkają w jednej miejscowości czy jednej gminie, natomiast powstają duże wątpliwości, gdy osoby te nie zamieszkują w tej samej gminie. W takim przypadku właściwość organu powinna być ustalana według faktycznego miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie, a nie według miejsca zamieszkania osoby sprawującej określoną funkcję społeczną. Przyjęcie proponowanego rozwiązania powoduje, że wspólnota samorządowa, której członkiem jest osoba mająca być umieszczoną w domu pomocy społecznej, ponosi w ramach solidarności obciążenia związane z kosztami pobytu w takiej placówce. Rozwiązanie takie uznaję za prawidłowe i sprawiedliwe. Przyjęcie natomiast odmiennego rozwiązania, które sprowadza się do wskazania jako organ właściwy gminy miejsca zamieszkania opiekuna prawnego, powoduje, że obca dla osoby kierowanej do domu pomocy społecznej wspólnota samorządowa będzie ponosiła koszty jej pobytu w placówce. Oznacza to w praktyce, że gmina x będzie ponosiła takie opłaty za gminę y, z której taka osoba pochodzi, tylko z tego powodu, że w gminie x mieszka opiekun prawny danej osoby.

1.3.2. Zakres podmiotowy – rodzina

Drugim pojęciem występującym w ramach zakresu podmiotowego analizowanego celu jest pojęcie rodziny⁴³. Zauważyć należy, że na gruncie ustawy o pomocy społecznej pojęcie to ma swoje autonomiczne ujęcie, ponieważ w art. 6 pkt 14 u.p.s. zamieszczono jego definicję⁴⁴. Zgodnie z nią pod pojęciem rodziny rozumie się osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. Z brzmienia tej definicji wynika, że jest to pojęcie sztuczne, które nie jest powiązane z rodziną w potocznym rozumieniu. Z tego powodu pojęcie to nastręcza istotnych wątpliwości, tym bardziej że ustawodawca na gruncie innych ustaw nadaje temu pojęciu również sztuczne znaczenie⁴⁵, względnie posługuje się innym pojęciem, a mianowicie gospodarstwa domowego, przy czym ujmuje je w ten sam sposób⁴⁶.

W świetle przywołanej definicji rodzinę tworzą osoby spokrewnione lub niespokrewnione, a zatem dla uznania, że określone osoby stanowią rodzinę, nie są wymagane więzy pokrewieństwa bądź powinowactwa między osobami⁴⁷. Oznacza to, że dla potrzeb pomocy społecznej rodzinę mogą tworzyć dwie osoby lub więcej, które nie pozostają w żadnym formalnym związku, co w konsekwencji oznacza, że rodziną będą osoby tworzące konkubinat, czyli osoby niepozostające w formalnym

⁴³ Na temat rodziny zob. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz. *Rodzina w prawie administracyjnym – prolegomena* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015, s. 11 i n.; A. Matan, *Podmiotowość administracyjno-prawna rodziny w prawie pomocy społecznej* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015, s. 25 i n. Rodzina jako adresat świadczeń z pomocy społecznej – zob. D. Cendrowicz. *Sytuacja...*, s. 138 i n.

⁴⁴ Na temat pojęcia rodziny w literaturze zob. A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011/4, s. 9 i n.

⁴⁵ Zob. ustawę z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.) czy ustawę z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2023 r. poz. 810 ze zm.).

⁴⁶ Zob. ustawę z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1335).

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z 6.04.2022 r., I OSK 1690/21, LEX nr 3332896.

związku⁴⁸. Takie rozwiązanie pozwala na uznanie za rodzinę dwóch osób tej samej płci, które będą wypełniały pozostałe wymogi związane z omawianym pojęciem. Warto zauważyć, że okoliczność ta nie będzie determinowała reguł ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej, ponieważ ustawodawca wprowadził tu mechanizm pozwalający na ponoszenie tej odpłatności przez inne osoby. Rodziną będą osoby pozostające w faktycznym związku, czyli pozostające w takiej osobistej relacji, z której wynika ich wzajemne zaspokajanie potrzeb. Pozostawanie w faktycznym związku może znajdować uzewnętrznienie w prawem przewidzianym akcie, którym jest małżeństwo, względnie być elementem stanu faktycznego, jakim jest wolny związek czy związek partnerski. Pojęcia faktycznego związku, o którym mowa w przywoływanym przepisie ustawy o pomocy społecznej, nie można sprowadzać tylko do związku odpowiadającego związkowi o charakterze konkubinatu. Faktyczny związek, o jakim mowa w tym przepisie, oznacza codzienne współdziałanie osób zmierzające do lepszego zaspokojenia ich potrzeb życiowych (mieszkaniowych, żywieniowych) i polegające na zapewnieniu dochodu stanowiącego źródło ich utrzymania⁴⁹.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku małżonków to na nich będzie spoczywał obowiązek wykazania, że nie są rodziną w przywołanym tu rozumieniu. Natomiast w przypadku wolnych związków ciężar dowodu spoczywał będzie na tym podmiocie, który będzie wywodził z tego skutki prawne. Zauważyć należy, że orzeczenie separacji z zasady będzie stanowiło przesłankę uznania, że małżonkowie nie są rodziną w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej⁵⁰, jednakże w praktyce mogą zaistnieć sytuacje polegające na tym, że osoby te będą uznane za rodzinę, ponieważ będą pozostawały w faktycznym związku. Pozostawanie w faktycznym związku musi zostać dopełnione dwoma dodatkowymi elementami, a mianowicie wspólnym zamieszkiwaniem i gospodarowaniem. W zasadzie można powiedzieć, że pozostawanie w faktycznym związku będzie występowało wówczas, gdy osoby te będą wspólnie zamieszkiwały i gospodarowały. O ile wspólne zamieszkiwanie jest jeszcze

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z 29.08.2008 r., I OSK 1429/07, LEX nr 400168.

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2021 r., I SA/Wa 935/21, LEX nr 3326119.

⁵⁰ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 7.08.2008 r., IV SA/Po 321/07, LEX nr 535001.

możliwe do zweryfikowania, choć i w tym zakresie mogą występować daleko idące wątpliwości, o tyle trudniejsze będzie zweryfikowanie wspólnego gospodarowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych okoliczność ta stanowiła przedmiot wielu wypowiedzi, które sprowadzają się do tego, że faktyczny związek, o jakim mowa w ustawie o pomocy społecznej, oznacza codzienne współdziałanie osób zmierzające do lepszego zaspokojenia ich potrzeb bytowych⁵¹, w tym mieszkaniowych, żywnościowych i polegających na zapewnieniu dochodu stanowiącego źródło utrzymania (zarobkowych). Wspólne zamieszkiwanie jest przesłanką uznania za rodzinę osób zamieszkujących ze sobą, jeżeli równocześnie z tym zamieszkiwaniem występuje element wspólnego gospodarowania. Polega ono na dzieleniu lokalu mieszkalnego w sposób pozwalający stwierdzić, że koncentruje się w nim aktywność życiowa osoby zamieszkującej. Wspólne gospodarowanie opiera się zaś na podziale zadań związanych z właściwym prowadzeniem gospodarstwa domowego, a także – jeżeli występuje w funkcjonalnym związku z tym gospodarstwem – gospodarstwa rolnego⁵². Cechami charakterystycznymi dla prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego mogą być udział i wzajemna ścisła współpraca w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, a nawet niezarabkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą się gospodarstwo domowe prowadzi, a wszystko dodatkowo uzupełnione cechami stałości, które tego typu sytuację charakteryzują. Pojęcie wspólnego gospodarowania nie oznacza zatem wyłącznie przyczyniania się do funkcjonowania wspólnoty poprzez dostarczanie środków ekonomicznych, wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności, współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny oraz wykonywania czynności związanych z codziennymi zajęciami. Istotną cechą wspólnego gospodarowania jest również pozostawanie na utrzymaniu osoby, z którą takie gospodarstwo się tworzy, i w takim wypadku wspólne zamieszkiwanie, finansowane z dochodu tylko jednej osoby, zawsze będzie oznaczać wspólne gospodarowanie⁵³.

⁵¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 20.07.2022 r., I SA/Wa 494/22, LEX nr 3421411.

⁵² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2022 r., I SA/Wa 2636/21, LEX nr 3351711.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 10.02.2022 r., II SA/Po 677/21, LEX nr 3325301; zob. także A. Matan, *Podmiotowość...*, s. 32.

Wspólne zamieszkiwanie oznacza przebywanie w tym samym lokalu, jednakże wątpliwości powstają wówczas, gdy jedna z osób utrzymuje, że nie jest członkiem rodziny, i twierdzi, że nie mieszka wspólnie z pozostałymi osobami, a jedynie sporadycznie przebywa czy np. odwiedza dzieci. Innego typu wątpliwości powstają w przypadku osób, które formalnie są zameldowane w danym lokalu, jednakże faktycznie w nim nie przebywają, bowiem są np. studentami uczelni wyższej, która zapewnia całodobowe utrzymanie, względnie bardzo rzadko odwiedzają takie miejsce. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że osoba przebywająca w seminarium duchownym nie wchodzi w skład rodziny dla celów pomocy społecznej⁵⁴. Uwagę należy zwrócić na sytuację, kiedy osoba zamieszkująca z inną lub z innymi osobami nie będzie z nimi stanowiła rodziny. Taka sytuacja zaistnieje wówczas, gdy nie będzie ona pozostawała z nimi w faktycznym związku i nie będzie występowało wspólne gospodarowanie. Z taką sytuacją spotkamy się wówczas, gdy osoba będzie dysponowała możliwością zamieszkiwania z tytułu dożywotniej nieodpłatnej służebności mieszkania⁵⁵, jak również dotyczy to dzieci będących w rodzinie zastępczej⁵⁶.

W przypadku wspólnego gospodarowania należy zwrócić uwagę na zewnętrzne aspekty wspólnego zaspokajania potrzeb. Przykładowo codzienne przygotowywanie posiłków stanowi element prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza wówczas, gdy czyni tak osoba niedysponująca własnymi środkami finansowymi⁵⁷. Osoby gospodarują wspólnie wówczas, gdy razem czymś zarządzają, dysponują. Chodzi więc o przyczynianie się do funkcjonowania tworzonej przez nie wspólnoty poprzez wykonywanie na jej rzecz jakichkolwiek czynności. Możliwość zarządzania oznacza w istocie uprawnienie do współdecydowania o przeznaczeniu dochodu rodziny, wykonywanie części czynności związanych z codziennymi zajęciami, jak sprzątanie, gotowanie, pranie⁵⁸. Ze wspólnym gospodarowaniem spotkamy się także

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 12.03.2008 r., II SA/Gd 745/07, LEX nr 500867.

⁵⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 20.12.2007 r., II SA/Kr 363/07, LEX nr 501137.

⁵⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 22.02.2023 r., II SA/Gl 1700/22, LEX nr 3506985.

⁵⁷ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.12.2008 r., II SA/Bd 828/08, LEX nr 533317.

⁵⁸ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 20.05.2008 r., II SA/Ol 181/08, LEX nr 504809.

wówczas, gdy osoby wspólnie zamieszkujące będą dysponowały jedną kuchnią, jedną lodówką i jedną sypialnią, a osoba twierdząca, że nie prowadzi wspólnego gospodarstwa domowego, nie będzie w stanie tego wykazać w drodze procesowej⁵⁹. Nadto należy zauważyć, że przesłanka wspólnego gospodarowania wiąże się nie tylko z ponoszeniem wydatków, ale także z czerpaniem korzyści⁶⁰, do takiego ujęcia skłania także utrzymywanie się z tych samych środków⁶¹. Wspólne gospodarowanie oznacza natomiast wspólne prowadzenie gospodarstwa domowego, dla którego cechami charakterystycznymi może być ścisła współpraca w załatwianiu codziennych spraw związanych z prowadzeniem domu, niezarobkowanie i pozostawanie w związku z tym na całkowitym lub częściowym utrzymaniu osoby, z którą gospodarstwo domowe się prowadzi, a wszystko to uzupełnione cechami stałości, które tego typu sytuacje charakteryzują. Przejawem wspólnego gospodarowania jest również możliwość swobodnego i nieograniczonego dostępu do wszystkich pomieszczeń i urządzeń domowych⁶².

Przedstawione powyżej rozważania odnoszą się do sytuacji klasycznych, natomiast można wyodrębnić także sytuacje szczególne, takie jak: długotrwały pobyt członka rodziny w areszcie śledczym, szpitalu, umieszczenie w domu pomocy społecznej czy też wyjazd członka rodziny do akademika podczas studiów. Każda z tych sytuacji będzie miała inne konsekwencje w omawianym zakresie, a tym samym wymagała będzie indywidualnego rozpoznania i przyjęcia określonego stanowiska.

Wspólne zamieszkiwanie i gospodarowanie mogą zostać zweryfikowane w drodze wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez pracownika socjalnego, jednakże należy mieć świadomość tego, że w niektórych przypadkach będzie niezmiernie trudno ustalić, czy dane osoby pozostają w faktycznym związku i czy stanowią rodzinę czy też nie i wówczas pracownik socjalny będzie zobligowany do podjęcia decyzji w tym zakresie, kierując się dokonanymi ustaleniami i posiadaną wie-

⁵⁹ Zob. wyrok NSA z 8.05.2008 r., I OSK 1178/07, LEX nr 499744.

⁶⁰ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 29.04.2008 r., II SA/Lu 182/08, LEX nr 504838.

⁶¹ Zob. wyrok NSA z 6.04.2022 r., I OSK 1690/21, LEX nr 3332896.

⁶² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2021 r., I SA/Wa 935/21, LEX nr 3326119.

dzą i doświadczeniem życiowym⁶³. Zaznaczyć należy, że w przypadku niezbędności podjęcia decyzji pracownik socjalny nie może zakładać, że dane osoby stanowią rodzinę bądź nie, za to będzie zobligowany do oceny zgromadzonego w ramach prowadzonego postępowania materiału dowodowego przed jej podjęciem.

Rodzina jest podmiotem, który posiada przymiot podmiotowości administracyjnoprawnej, czyli może być adresatem działań organu administracji publicznej⁶⁴. W kontekście omawianego celu pomocy społecznej dostrzec należy, że pojęcie to odgrywa drugoplanową rolę. Umieszczenie osoby w instytucjonalnej formie pomocy społecznej w ograniczony sposób będzie wpływało na życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. W zasadzie z tego typu sytuacją będzie można zetknąć się w takich przypadkach, gdy umieszczenie osoby w domu pomocy społecznej czy w całodobowej placówce zapewniającej opiekę spowoduje, że pozostali członkowie rodziny będą zwolnieni z bezpośrednich działań o charakterze opiekuńczym, które będą już przekraczały ich możliwości. Jak się wydaje, jest to ważny aspekt związany z korzystaniem z tej formy pomocy, a mianowicie członkowie najbliższej rodziny sprawując opiekę nad osobą tego wymagającą, mogą w pewnym momencie już nie dawać rady, czy też sami będą wymagali podjęcia wobec nich działań o charakterze opiekuńczym i wówczas skorzystanie z takiej formy będzie jedynym racjonalnym rozwiązaniem zaistniałej sytuacji. W tym kontekście uwagę zwraca wprowadzona możliwość wsparcia krótko-terminowego, ponieważ wychodzi ona naprzeciw sygnalizowanym tu sytuacjom. Okoliczność ta będzie wyczerpywała omawiany właśnie cel podstawowy pomocy społecznej.

⁶³ W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się, że w tym zakresie należy wykorzystywać potoczne rozumienie terminu wspólnego gospodarowania, a wyjaśnienie występowania tej okoliczności przynależy do postępowania dowodowego – zob. wyrok WSA w Lublinie z 27.11.2009 r., II SA/Lu 587/09, LEX nr 589183.

⁶⁴ A. Matan, *Podmiotowość...*, s. 34 i n.; Ł. Folać, *Dobro rodziny jako wartość w prawie administracyjnym* [w:] *Rodzina w prawie administracyjnym*, red. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, Katowice 2015, s. 46 i n.

1.4. Życie w warunkach odpowiadających godności człowieka

Ostatnim elementem omawianego celu podstawowego pomocy społecznej jest „umożliwienie życia w warunkach godności człowieka”. W ramach tego elementu celu podstawowego uwagę zwraca pojęcie godności, ponieważ poziom życia, jaki ma być każdemu gwarantowany, związany jest z tym pojęciem. W świetle powyższego uwagę skupić należy na wskazanym pojęciu. Ze względu na to, że pojęciu temu w literaturze⁶⁵ poświęcono sporo uwagi, w tym również w literaturze odnoszącej się do pomocy społecznej⁶⁶, w niniejszym opracowaniu ograniczę się do podstawowych zagadnień związanych z tym pojęciem w kontekście korzystania z instytucjonalnych form pomocy społecznej.

Warto zasygnalizować, że pojęcie godności w unormowaniach z zakresu prawa socjalnego⁶⁷ pojawia się w zasadzie jedynie w ustawie o pomocy społecznej. W ustawie tej pojęcie to występuje w przepisie kreującym omawiany cel podstawowy pomocy społecznej⁶⁸, w regulacjach kierowanych

⁶⁵ Zob. A. Krakala, *Zasada godności człowieka – wybrane zagadnienia* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 281 i n.; M. Zdyb, *Godność człowieka w perspektywie art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 41 i n.; P. Wilczyński, *Godność człowiek – aksjologiczny absolut prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 949 i n.; Z. Duniewska, *Zasada ochrony godności człowieka* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 155 i n.

⁶⁶ Zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 111 i n.; M. Małecka-Lyszczek, R. Mędrzycki, *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2021, s. 99 i n.; A. Miruć, *Bezpieczeństwo socjalne a realizacja sprawiedliwości i godności w pomocy społecznej* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 160 i n.

⁶⁷ Na temat pojęcia prawa socjalnego zob. S. Nitecki, *Przemiany prawa socjalnego w Polsce w okresie III RP* [w:] *25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych III Rzeczypospolitej*, red. H. Duszka-Jakimko, E. Kozerska, Warszawa 2015, s. 320; S. Nitecki, *Standardy ochrony rodziny w prawie socjalnym* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 708 i n.

⁶⁸ Zob. art. 3 ust. 1 u.p.s.

do pracowników socjalnych pozostających w relacjach z osobami chcącymi korzystać i korzystającymi ze świadczeń z pomocy społecznej⁶⁹, a także w unormowaniach dotyczących instytucjonalnej pomocy społecznej. W świetle powyższego pojęcie to na gruncie omawianej problematyki jest istotne i determinuje sposób odczytania celu podstawowego pomocy społecznej.

Z analizy przepisów ustawy o pomocy społecznej wynika, że omawiane tu pojęcie godności występuje jako forma gwarancji respektowania podstawowych praw człowieka i odwołuje się do zasady godności człowieka wyrażonej w Konstytucji RP. Zasada ta ma charakter uniwersalny i swoim zakresem obejmuje wszystkie sfery życia człowieka. Równocześnie w unormowaniach prawnych dostrzec można występowanie rozwiązań, mocą których godność wiązana jest tylko z wybranymi, wskazanymi sferami życia, które podlegają szczególnej ochronie prawnej. Taka sytuacja pozwala uznać, że prawodawca wprowadził ujęcie szerokie i wąskie godności. Rozróżnienie to znajduje potwierdzenie w przepisach ustawy o pomocy społecznej, ponieważ z art. 3 ust. 1 u.p.s. wynika, że godność człowieka związana jest jedynie z jego warunkami bytowymi (ujęcie wąskie godności, ponieważ pojęcie to odnosi się tylko do jednej sfery życia człowieka). Z kolei regulacja zamieszczona w art. 119 ust. 2 czy też art. 45 u.p.s. odnosi się do wszystkich aspektów życia człowieka.

Z punktu widzenia teleologicznego w pomocy społecznej należałoby godność człowieka ujmować szeroko, jednakże przywołany powyżej cel podstawowy pomocy społecznej, jak również unormowania dotyczące pomocy instytucjonalnej odwołują się do wąskiego ujęcia tego pojęcia. W konsekwencji należy przyrzeć się warunkom życia odpowiadającym godności człowieka. Na wstępie należy zauważyć, że warunków tych nie da się ująć w sposób jednolity. Ulegają one zmianie zarówno w czasie, jak i przestrzeni. Warunki te inaczej niż obecnie były widziane przed pięćdziesięcioma laty. Także inne spojrzenie jest na nie w dużym mieście i w małej wsi, czy też w regionie zurbanizowanym i o wysokim poziomie dochodów, a inne na terenach wiejskich bądź o niskim poziomie dochodów. Oczywiście należy dążyć do umożliwienia życia w jak najlepszych

⁶⁹ Zob. art. 119 ust. 2 czy też art. 45 ust. 3 u.p.s.

warunkach, odpowiadających godności człowieka, jednakże z różnych powodów (najczęściej ekonomicznych) państwo czy jednostki samorządu terytorialnego nie będą w stanie spełnić wszystkich oczekiwań osób ubiegających się o świadczenie z pomocy społecznej⁷⁰.

W zakresie warunków mieszkaniowych realizacja omawianego celu będzie zależna od tego, czy osoba taka znajduje się w środowisku czy też korzysta już z instytucjonalnej formy pomocy. Omawianie warunków mieszkaniowych osoby przebywającej w środowisku, w kontekście pomocy instytucjonalnej, może wydawać się bezcelowe, jednakże, jak się wydaje, mogą zaistnieć sytuacje, kiedy to życie danej osoby w warunkach nieodpowiadających godności człowieka będzie impulsem dla podjęcia działań zmierzających do umieszczenia jej w formach pomocy instytucjonalnej. Z tego też powodu przybliżone zostaną najistotniejsze elementy dotyczące życia w warunkach odpowiadających godności człowieka przebywającego w środowisku. Minimalne wymogi, jakich zaspokojenia może oczekiwać osoba, to zamieszkiwanie w lokalu socjalnym⁷¹. Zamieszkiwanie w tego typu mieszkaniu jest rozwiązaniem docelowym, jednakże w środowisku występują osoby, które nie dysponują takim lokalem i zamieszkują w noclegowniach, schroniskach czy w innych miejscach czasowego zamieszkiwania przeznaczonych do tego celu⁷². W ramach pomocy społecznej na gminie ciąży obowiązek udzielenia schronienia osobom go pozbawionym. Zapewnienie schronienia może nastąpić poprzez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowni, schronisku, domu dla bezdomnych czy

⁷⁰ W literaturze akcentuje się, że człowiek pozbawiony odpowiednich warunków bytowych (jedzenia, odzieży, dachu nad głową) żyje poniżej godności człowieka. Zob. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 47.

⁷¹ Zgodnie z art. 22 ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 725) tego typu lokal stanowi lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

⁷² Na temat wskazanych form zapewnienia schronienia zob. art. 2 ustawy z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 788 ze zm.).

w innym miejscu do tego przeznaczonym. Osoba korzystająca z tej formy pomocy nie może domagać się warunków takich, jakie stawiane są lokalom socjalnym. Tu wystarczy, jeżeli pomieszczenia przeznaczone na schronienie będą spełniały wymogi sanitarno-epidemiologiczne, a każda z osób będzie miała zapewnione miejsce do spania. Odrębną kwestią jest zapewnienie przez gminy takich warunków osobom, które są we własnych mieszkaniach, spełniających wymogi minimum lokalu socjalnego w zakresie ogrzewania czy zaopatrzenia w inne media. Wydaje się, że zadaniem gminy jest zapewnienie osobie warunków umożliwiających ogrzanie zajmowanego lokalu i gmina może to uczynić przy wykorzystaniu różnych instrumentów prawnych. Wśród posiadanych możliwości wskazać należy na regulacje ukierunkowane na realizację takiego zadania, np. dodatek węglowy⁷³, czy też preferowaną formę dodatku mieszkaniowego⁷⁴. Obok wymienionych form można wskazać na możliwość przyznania stosownego świadczenia z pomocy społecznej, zarówno w formie pieniężnej, jak i w naturze. Istniejące możliwości zapewnienia osobie życia w warunkach odpowiadających godności nie muszą wiązać się z prawidłową ich realizacją i wówczas może dojść do sytuacji, że w celu ochrony życia i zdrowia takiej osoby niezbędne będzie przymusowe jej umieszczenie w domu pomocy społecznej.

W przypadku takich mediów jak: energia elektryczna, gaz czy woda sytuacja wygląda inaczej, ponieważ postęp cywilizacyjny spowodował, że obecnie trudno sobie wyobrazić zamieszkiwanie w lokalu ich nieposiadającym. W przypadku energii elektrycznej należy odróżnić kwestie związane z doprowadzeniem energii elektrycznej do lokalu, gdyż jest to obowiązek spoczywający na gminie⁷⁵, od możliwości korzystania w nim z tej energii. Korzystanie z niej odbywa się w oparciu o umowę zawartą z podmiotem dostarczającym taką energię, a to oznacza, że następuje ono w oparciu o regulacje cywilnoprawne. W polu widzenia należy mieć kwestie związane z regulacją bieżących opłat oraz opłat zaległych.

⁷³ Zob. ustawę z 5.08.2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 141 ze zm.).

⁷⁴ Zob. ustawę z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1335).

⁷⁵ Stosownie do postanowień art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.) planowanie i organizacja zaopatrzenia w energię należą do zadań własnych gminy.

Zaznaczyć trzeba, że w obowiązujących regulacjach prawnych znajdują się rozwiązania, przy pomocy których państwo i działające w jego imieniu organy przychodzą z formami wsparcia. Tym samym można przyjąć z pomocą pozwalającą zaspokoić występującą tu i teraz potrzebę, jednakże nie powinno to się przerodzić w przeniesienie takiego obowiązku na podmioty publiczne⁷⁶. Analogicznie należałoby postępować w stosunku do pozostałych mediów, których dostarczanie odbywa się na takich samych zasadach. Wskazany tu kierunek jest akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, w których przyjmuje się, że spłata zadłużeń: czynszowych, za energię elektryczną i gaz, nie jest celem pomocy społecznej⁷⁷.

Takie elementy związane z życiem w warunkach odpowiadających godności człowieka jak zapewnienie odzieży i obuwia czy posiłków, jak również odwołujące się do wysokości przyznawanych świadczeń wykraczają już poza ramy tego opracowania.

Z omawianym celem podstawowym pomocy społecznej wiąże się korzystanie z form pomocy o charakterze instytucjonalnym, a w szczególności z domów pomocy społecznej czy placówek zapewniających całodobową opiekę. Jak zostało to powyżej zaakcentowane, unormowania zawarte w ustawie o pomocy społecznej dotyczące omawianej formy pomocy zawierają odwołania do pojęcia godności. Warto podkreślić, że już samo umieszczenie osoby w takiej placówce musi odbyć się z zapewnieniem jej godności. Odnosi się to do wsparcia krótkoterminowego, jak również do przyznania usług o charakterze zasadniczym w tego typu podmiocie.

⁷⁶ Zdaniem F. Sudre na państwie ciąży obowiązek zapewnienia obywatelom możliwości korzystania z energii elektrycznej w celu skutecznego zapewnienia jej prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, jeżeli mocą rozstrzygnięcia organów państwa obywatel został skierowany do lokalu, w którym wszystko jest oparte na energii elektrycznej. Jednocześnie autor w zdecydowany sposób przeciwstawił się postanowieniu Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 9.05.1990 r. w sprawie skargi F. Van Volsem przeciw Belgii – F. Sudre, *Europejska Komisja Praw Człowieka a prawo do mieszkania oraz godność osoby ludzkiej* [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 213 i n.

⁷⁷ Zob. wyrok NSA z 15.10.1996 r., SA/Ka 2772/95, „Prawo Pracy” 1997/5, s. 45; wyrok NSA z 18.02.1998 r., I SA 1174/97, LEX nr 45813, czy wyrok WSA w Warszawie z 19.02.2015 r., I SA/Wa 2381/14, LEX nr 1734248.

To samo dotyczy pobytu osoby w tego typu placówce. Uwagę należy zwrócić na to, że w przypadku osób, w stosunku do których zastosowanie ma ustawa o ochronie zdrowia psychicznego, ich zgodę zastępuje orzeczenie sądu opiekuńczego⁷⁸. Analogiczne rozwiązania dotyczącą osób już umieszczonych w instytucjonalnej formie pomocy i rezygnujących z korzystania z tej formy usług, w sytuacji gdy bezwzględnie wymagają pomocy. Podjęcie tego typu działań musi uwzględniać respektowanie godności przysługującej danej osobie, przy czym obowiązek respektowania tej wartości spoczywa nie tylko na personelu, który ma zapewnić pensjonariuszowi domu warunki jak najbardziej zbliżone do jego domowych, ale także na samych osobach korzystających z tej formy pomocy, a zobligowanych do uwzględniania godności współmieszkańców. Z omawianą tu problematyką wiąże się kwestia rejestru zgłoszeń o zdarzeniach nadzwyczajnych dotyczących mieszkańców domu, która ma służyć monitorowaniu występowania tego typu sytuacji. Sygnalizowany tu problem powinien znaleźć unormowanie w regulaminie danej placówki. To we wskazanym akcie powinny zostać zamieszczone regulacje normujące relacje między mieszkańcami takiej placówki. Równocześnie w polu widzenia należy mieć to, że w wielu przypadkach skuteczne egzekwowanie tych praw i obowiązków będzie utrudnione z uwagi na sposób odbierania świata przez te osoby.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy zasygnalizować, że problematyka godności i jej respektowania może odnosić się także do zmarłego⁷⁹. Mieszkańcom domów pomocy społecznej pochówek mogą organizować także placówki, w których przebywali, zgodnie z wyznaniem zmarłego⁸⁰, oczywiście wówczas, gdy członkowie rodziny nie będą

⁷⁸ Zob. np. art. 39 ust. 1 ustawy z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2123); K. Kurowski, *Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej*, „Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania” 2014/2, s. 157 i n.

⁷⁹ Zob. T. Romer, *Godność człowieka w prawie pracy i pomocy społecznej* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa* wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 76; D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 141 i n.

⁸⁰ I. Sierpowska, *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 240.

chcieli takiego pochówku zorganizować⁸¹. Zauważyć trzeba, że na gminy nałożony został obowiązek sprawienia pogrzebu osobie, której nie ma kto go sprawić, zgodnie z wyznaniem zmarłego⁸². Obowiązek taki będzie spoczywał na gminie w odniesieniu do każdej osoby, której nie będzie miał kto sprawić takiego pogrzebu, niezależnie od tego, czy będzie to osoba uboga czy też posiadająca znaczne środki finansowe. Odrębną kwestią są natomiast ewentualne żądania zwrotu poniesionych wydatków, których gmina może się domagać od osób zobowiązanych do dokonania takiej czynności⁸³.

1.5. Cele uzupełniające pomocy społecznej

Przedstawiony powyżej cel podstawowy pomocy społecznej może być osiągnięty samodzielnie, bez konieczności odwoływania się do celów uzupełniających, albo też cel ten uzyska się, odpowiednio wykorzystując cele uzupełniające występujące w ramach omawianej problematyki. Z tego też powodu przybliżenia wymagają cele uzupełniające.

1.5.1. Wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb

W ramach celów uzupełniających w pierwszej kolejności wskazano na „wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb”. W tym kontekście warto zauważyć, że pomoc społeczna pełni funkcję subsydiarną i z tego powodu osoba i rodzina obowiązani są w pierwszej kolejności wykorzystać swoje zasoby czy możliwości, a dopiero w ostatniej kolejności ubiegać się o przyznanie

⁸¹ Zob. § 6 ust. 1 pkt 10 lit. g rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23.08.2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 734 ze zm.).

⁸² Szerzej na temat unormowań związanych z tym przepisem zob. głosę S. Nitecki, *Glosa do wyroku NSA z 10.11.1999 r. (I SA 1046/99)*, „Samorząd Terytorialny” 2002/7–8, s. 147 i n.

⁸³ S. Nitecki, *Glosa...*, s. 147 i n.

świadczenia z pomocy społecznej, w tym miejsca w domu pomocy społecznej⁸⁴.

Przez pojęcie potrzeby rozumie się zazwyczaj odczuwalne braki⁸⁵. Braki te mogą być uświadomione, tj. takie, z których istnienia osoba ubiegająca się o świadczenie zdaje sobie sprawę, lub nieuświadomione, tj. gdy osoba nie odczuwa występowania braków, albo inaczej mówiąc, nie ma świadomości ich występowania. Taka sytuacja będzie odnosiła się w szczególności do osób psychicznie chorych, uzależnionych i bezradnych. Wymienia się dwa źródła potrzeb; potrzeby warunkowane biologicznie i potrzeby wyznaczone społecznie. Potrzeby mogą być wewnętrzne, inaczej biologiczne, będące wyrazem zależności od procesów organicznych narządów ciała, oraz zewnętrzne, będące wyrazem zależności człowieka i jego czynności od otoczenia społecznego⁸⁶. Zakres potrzeb, których zaspokojenie uznaje się za niezbędne, jest zmienny w czasie i przestrzeni i jest uzależniony od cech indywidualnych osoby ubiegającej się o pomoc i jej otoczenia społecznego. Inny był zakres potrzeb w Polsce międzywojennej, inne potrzeby występowały w latach bezpośrednio po drugiej wojnie światowej, a obecnie mają one całkiem inny zakres. Podobnie zakres potrzeb będzie odmienny, gdy uwzględnimy miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. Zakres potrzeb będzie także uzależniony od środowiska, w jakim osoba ubiegająca się o świadczenie przebywa, a także od jej oczekiwań i jej poglądów na rzeczywistość, w której żyje. Potrzeby są bądź potrzebami życiowymi (podstawowymi), bądź też potrzebami wyższego rzędu, np. potrzeba zdobywania wiedzy, wzbogacania własnej osobowości itp. Jak podkreśla się w literaturze, w państwach europejskich za niezbędną uznaje się ochronę egzystencji biologicznej człowieka przed zagrażającym jej trwaniu: głodem, bezdomnością i brakiem odzieży. Równocześnie akcentuje się, że obok potrzeb egzystencjalnych zaspokojenia wymagają potrzeby wyższego

⁸⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 28.01.2022 r., I SA/Wa 2111/21, LEX nr 3334011.

⁸⁵ G. Szpor, S. Nitecki, *Praktyczny komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Poznań 1993, s. 10; B. Olszak-Krzyżanowska [w:] D.A. Rybczyńska, B. Olszak-Krzyżanowska, *Aksjologia pracy socjalnej – wybrane zagadnienia*, Katowice 1999, s. 62.

⁸⁶ B. Olszak-Krzyżanowska [w:] D.A. Rybczyńska, B. Olszak-Krzyżanowska, *Aksjologia...*, s. 62.

rzędu⁸⁷. Problematyka ta jest przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych i w ramach niniejszego opracowania zbędne jest szersze prezentowanie⁸⁸. Jednocześnie dostrzec należy, że przyznanie osobie tego potrzebującej miejsca w instytucjonalnej formie pomocy społecznej będzie w wielu przypadkach realizacją potrzeb egzystencjalnych danej osoby. Poprzez umieszczenie w tego typu placówce osobie takiej będą zapewnione odpowiednie warunki mieszkaniowe odpowiadające godności człowieka, osoba ta będzie miała zapewnione stosowne posiłki oraz objęta będzie właściwą opieką zdrowotną. W konsekwencji uznać należy, że przyznanie tej formy pomocy będzie realizacją wskazanego celu uzupełniającego pomocy społecznej doprowadzającego do celu podstawowego.

Przy ocenie zakresu zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych należy uwzględniać również możliwości, jakimi dysponuje pomoc społeczna, tym bardziej, że zgodnie z art. 3 ust. 4 u.p.s. potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej powinny zostać uwzględnione, jeżeli mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na występującą potrzebę wartościowania potrzeb wymagających niezbędnego zaspokojenia. Skoro z uwagi na ograniczone możliwości pomocy społecznej, nie jest możliwe zaspokojenie wszystkich zgłoszonych potrzeb, to w pierwszej kolejności powinny być zaspokajane te potrzeby, które warunkują egzystencjalny byt osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej, a zatem takie jak: zapewnienie schronienia, jednego ciepłego posiłku dziennie czy odzieży odpowiedniej do pory roku i właściwości fizycznych osoby, której potrzeba jest zaspokajana. Do tej grupy potrzeb należy zaliczyć także zapewnienie środków na leki i leczenie. Przytoczona gradacja potrzeb, które są czy mogą być zaspokajane w poszczególnych gminach i powiatach, nie jest stała i ulega zmianom stosownie do liczby osób zgłaszających się o pomoc w stosunku do posiadanych środków, a także możliwości budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Poruszana tu problematyka możliwości przekłada się również na kwe-

⁸⁷ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1993, s. 39.

⁸⁸ Szerzej na ten temat zob. S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 47–48.

ścię skorzystania z instytucjonalnej formy pomocy. Pomoc tego typu zaliczana jest do najdroższych w pomocy społecznej i mogą wystąpić sytuacje, kiedy organy administracji publicznej obowiązane będą do podejmowania trudnych decyzji w tym zakresie. Ograniczoność możliwości pomocy społecznej w omawianym zakresie może sprowadzać się do dwóch aspektów, a mianowicie do dostępnych miejsc w funkcjonujących placówkach, jak również ilości środków finansowych niezbędnych na pokrycie występujących w tym zakresie wydatków. W przypadku pierwszego z wyodrębnionych aspektów może zaistnieć sytuacja, kiedy na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego nie będzie odpowiedniej placówki, względnie czas oczekiwania na miejsce w niej będzie powyżej trzech miesięcy. Okoliczność ta może spowodować, że osoba potrzebująca stosownego świadczenia otrzyma je nie w pobliżu miejsca zamieszkania, lecz w miejscu oddalonym lub też w placówce prowadzonej przez podmiot prywatny⁸⁹. W przypadku drugiego z wyodrębnionych aspektów gmina zaspokajająca zgłoszoną potrzebę skierowania i umieszczenia osoby potrzebującej w domu pomocy społecznej może dokonać wyboru placówki o niższym koszcie utrzymania i oferującej skromniejsze warunki, choć odpowiadające ustawowym wymogom, niż placówka, która jest bliżej miejsca zamieszkania danej osoby, jednakże koszt utrzymania w niej jest znacznie wyższy i przekracza możliwości danej gminy⁹⁰.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym omówienia jest czasowe ujęcie niezbędności występującej potrzeby. Otóż potrzeba wymagająca zaspokojenia winna występować tu i teraz, gdyż bez jej zaspokojenia dana osoba czy rodzina nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować. Tego typu sytuacje wystąpią przykładowo wówczas, gdy osoba zamieszkuje w bardzo złych warunkach mieszkaniowych i z uwagi na swoje ułomności nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować w środowisku. Wówczas umieszczenie jej w całodobowej placówce pomocy społecznej może być koniecznością wykorzystania tej formy pomocy i ratowaniem życia takiej osoby, a przynajmniej zapewnienia jej egzystencji na poziomie odpowiadającym godności człowieka.

⁸⁹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 6.02.2018 r., II SA/Ol 957/17, LEX nr 2445774.

⁹⁰ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 17.12.2021 r., II SA/Gl 1118/21, CBOSA.