

Ewa Kulesza

ROZSTRZYGANIE SPRAW Z ZAKRESU POMOCY SPOŁECZNEJ
W ŚWIEŁLE ZASAD USTALAJĄCYCH PODSTAWY PRAWNE
DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH*

Powołanie Naczelnego Sądu Administracyjnego ustawą z 31 stycznia 1980 r.¹ zamknęło szeroką, trwającą 35 lat dyskusję na temat modelu organizacyjnego sądownictwa administracyjnego oraz zakresu kontroli działania administracji². Nie wszystkie jednak sporne zagadnienia zostały wydaniem ustawy i pierwszymi wyrokami NSA rozstrzygnięte w sposób nie budzący wątpliwości. Do zagadnień tych należy problematyka podstaw prawnych decyzji, mająca szczególne znaczenie przy rozstrzyganiu spraw z zakresu pomocy społecznej.

I

Sformułowanie art. 196 § 1 k.p.a. („Decyzja organu administracji państwowej może być zaskarżona do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem”) nie dało jednoznacznego określania podstaw prawnych wydawania decyzji administracyjnych. Artykuł 196 § 1 k.p.a. nie odpowiada zatem na pytanie, niezgodność z jakim „prawem”, z jakimi przepisami będzie podstawą zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego.

Określenie kodeksowe, zanim zostało jednoznacznie zinterpretowane wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego, wywołało szeroką dyskusję w literaturze poświęconej sądownictwu administracyjnemu. Przeważały głosy, że cytowany przepis dotyczy możliwości zaskarża-

* Artykuł napisany w roku 1981.

¹ Ustawa z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy: Kodeks postępowania administracyjnego, DzU nr 4, poz. 8.

² Por. M. Wyrzykowski, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1978 oraz podana tam literatura.

nia decyzji niezgodnych z ustawą lub aktami wydanymi na jej podstawie i w granicach zawartych w niej wyraźnych upoważnień. Jak bowiem stwierdzano, każdy przepis powszechnie obowiązujący musi być zawarty w akcie pochodzenia ustawowego, a każda decyzja administracyjna, jako władczy i jednostronny akt, który może być zagrożony użyciem przymusu w razie uchylania się adresata od jego dobrowolnego wykonania, stanowi wobec tego ingerencję w sferę praw i wolności jednostki i jako taka powinna legitymować się ustawową podstawą prawną³.

Powyższa interpretacja, słuszna z punktu widzenia ochrony interesów obywatela, nie uwzględniała jednak praktyki normodawczej, która dotychczas szła w nieco innym kierunku. Organy administracji państwowej, respektując z reguły zasadę regulowania obowiązków obywateli przepisami ustawowymi, ustalały dość często uprawnienia obywateli aktami prawnymi pozaustawowymi, w szczególności w postaci samostanowionych uchwał Rady Ministrów i zarządzeń oraz innych aktów o charakterze ogólnym, wydawanych przez ministrów na podstawie takich uchwał albo w granicach ogólnych kompetencji⁴. Przykładem takiej sytuacji są przepisy o pomocy społecznej.

Dlatego też część prawników wypowiadała się za tym, aby za podstawę prawną decyzji — ale tylko i wyłącznie decyzji uprawniających — uznać także normotwórcze akty pozaustawowe. W tym duchu wypowiedział się m. in. W. Dawidowicz, który stwierdził: „Jeżeli w praktyce traktuje się akty pozaustawowe (tzn. wydane bez wyraźnego ustawowego upoważnienia) jako źródła norm materialnych o powszechnej mocy obowiązującej, które mogą stanowić podstawę decyzji organu administracji państwowej przyznającej (względnie odmawiającej przyznania) obywatelowi określonego uprawnienia, wówczas należy stanąć na stanowisku, iż taka decyzja podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁵.

³ J. Borkowski, *Zarys przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 125 oraz J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli legalności decyzji*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, s. 75.

⁴ J. Świątkiewicz pisząc o tym zagadnieniu daje jako przykład uchwałę nr 107 Rady Ministrów z 1978 r. w sprawie specjalizacji indywidualnych gospodarstw rolnych i zespołów rolników oraz kooperacji w rolnictwie (MP nr 30, poz. 108) oraz instrukcje ministra zdrowia i opieki społecznej z 1973 r. — nr 19 w sprawie organizowania pomocy społecznej w formie obiadów i nr 20 w sprawie opieki społecznej nad chorym w domu (DzU MZiS nr 15, poz. 81 i nr 16, poz. 86). Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 70—71.

⁵ W. Dawidowicz, *Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 10, s. 65.

Dyskusję jednoznacznie rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny, aż w dwóch wyrokach zajmując się sprawą podstaw prawnych decyzji, stwierdzając, że tylko prawo powszechnie obowiązujące może być podstawą prawną decyzji.

W wyroku z 6 lutego 1981 r. NSA stwierdził, że podstawą prawną wydania decyzji organu administracji państwowej nakładającej określone obowiązki na spółdzielnie i inne osoby i organizacje (które wcześniej NSA szczegółowo wylicza i są to: osoby fizyczne, organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje, nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi) może być, z uwagi na fakt, że dotyczy ona sfery praw i wolności obywatelskich — jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego (tj. ustawy lub dekretu z mocą ustawy) albo przepis aktu wykonawczego wydanego na podstawie — i w ramach — wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym⁶. Podobna teza znajduje się w wyroku z 25 marca 1981 r.⁷

W cytowanych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny określił również zakres obowiązywania aktów pozaustawowych. Zgodnie z wyrokiem z 6 lutego samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i — podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego — mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie podporządkowani organowi wydającemu akt. Samoistna uchwała Rady Ministrów nie może zatem stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje, nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej nakładającej obowiązki również przepis o charakterze normy kompetencyjnej ani wydany na podstawie takiego przepisu akt wykonawczy (zarządzenie), przy czym nic nie stoi na przeszkodzie, by przepisy tego rodzaju stanowiły wytyczne dla organów administracji przy rozstrzyganiu spraw, a w szczególności, by organy administracji państwowej kierowały się zasadami tam wyrażonymi przy rozważaniu całokształtu okoliczności sprawy, co ułatwi ocenę i wpłynie na wydanie prawidłowej decyzji⁸.

⁶ Wyrok z 6 II 1981 r. (SA 819/80) — cyt. za: Z. Mańk, *Samoistna uchwała Rady Ministrów a podstawa prawna decyzji*, z cyklu: *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Gazeta Prawnicza” 1981, nr 19, s. 2.

⁷ Wyrok z 25 III 1981 r. (SA 353/81) — cyt. za: Z. Mańk, *Cołnięcie prawa jazdy*, z cyklu: *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Gazeta Prawnicza” 1981, nr 17/18, s. 2.

⁸ Powyższa wskazówka dla organów administracji, by kierowały się zasadami

II

Interpretacja przeprowadzona przez NSA wynika z przyjęcia, ciągle funkcjonującego w nauce prawa administracyjnego, podziału działań administracji na wewnętrzne i zewnętrzne i związanego z tym wyodrębnienia prawa wewnętrznego administracji i prawa powszechnie obowiązującego⁹. Z uwagi na wzajemne wpływy działań wewnętrznych i zewnętrznych administracji oraz brak precyzyjnych kryteriów podziału, przepisy zaliczane do prawa wewnętrznego i zewnętrznego (powszechnie obowiązującego) nie powinny być przeciwstawiane. Wszak państwo socjalistyczne opiera się na zasadzie jednolitości władzy, a to oznacza, że nie ma innego środka dyspozycyjnego, niezależnego od Sejmu. Wszystkie akty normatywne, niezależnie od rangi, mają więc jedno źródło.

Zostawiając jednak rozważania nad słusnością podziału działań administracji (i prawa) na wewnętrzne i zewnętrzne do dyskusji (por. dyskusję zawartą w ZNUJ 1982, z. 91), zastanowić się należy, jakie skutki powoduje lub może powodować przeprowadzona interpretacja.

Nie budzi żadnych wątpliwości przyjęcie tezy, że decyzje administracyjne nakładające obowiązki na obywateli muszą mieć podstawę ustawową, bo wymagają tego względy ochrony pozycji i interesów obywateli wobec organów administracji. Obawiać się jednak należy, że cytowane wyroki sądu administracyjnego zostaną w praktyce nadmiernie uogólnione i zastosowane również do decyzji dających obywatelom uprawnienia, co w efekcie spowoduje ujemne, nie zamierzane przez autorów wyroków skutki¹⁰.

Na przykładzie spraw z zakresu pomocy społecznej najjaskrawiej widać efekty uogólnień też zawartych w wyrokach NSA.

III

Prawo obywateli PRL do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy realizowane w formie pomocy społecznej sformułowane zostało w art. 70 Konstytucji PRL. Jednakże Konstytucja, określając

wyrażonymi w przepisach nie stanowiących prawa powszechnego jako wytycznymi przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych, zawarta jest w wyroku z 25 III 1981 r. (SA 353/81).

⁹ Problematyka podziału prawa na wewnętrzne i powszechnie obowiązujące przebiega ciągle w nauce prawa administracyjnego. Por. np. H. Franaszek, *Sprawozdanie z międzynarodowej sesji naukowej na temat: Prawo a działanie wewnętrzne administracji*, „Krakowskie Studia Prawnicze” R. XIII, 1980, s. 151–167.

¹⁰ Taką uogólniającą tezę przedstawia Mańk, *Cośnięcie prawa jazdy*, s. 2.

w sposób nowoczesny założenia polityki społeczno-gospodarczej, formułuje prawa socjalne i kulturalne bywateli oraz ustala obowiązki państwa w sposób ogólny. Szczegółowo natomiast zagadnienia te — określenie społecznej pozycji jednostki, zapewnienie zaspokojenia podstawowych potrzeb wszystkich obywateli zgodnie z socjalistycznymi zasadami wartości i preferencji — powinny być uregulowane w ustawach zwykłych oraz wydanych na ich podstawie przepisach wykonawczych. W polskim ustawodawstwie istnieje jednak sytuacja szczególna.

Jedynym aktem ustawowym regulującym kwestie opieki społecznej jest obowiązująca w dalszym ciągu ustawa z 16 lipca 1923 r. o opiece społecznej¹¹, nie mająca dla praktyki większego znaczenia ze względu na jej brak aktualności we wszystkich zasadniczych kwestiach. Kompetencje organów, formy prawne pomocy, organizacja aparatu opiekuńczego, współdziałanie organów administracji z organizacjami społecznymi — wszystkie te zagadnienia zostały uregulowane odrębnie w aktach wykonawczych, często zmienianych, rodzących niepotrzebne wątpliwości. W związku z tym organy administracji opierają się w swojej działalności wyłącznie na aktach niższego rzędu niż ustawa (uchwałach, rozporządzeniach, instrukcjach), wydawanych przez Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministra zdrowia i opieki społecznej, a wyjątkowo na ustawach, wycinkowo jedynie regulujących pewne kwestie zaliczane do spraw z zakresu pomocy społecznej¹².

Wobec przedstawionego wyżej stanu przepisów regulujących pomoc społeczną uogólnianie interpretacji art. 196 § 1 k.p.a. i w związku z tym wymaganie ustawy jako podstawy decyzji przyznających uprawnienia nie tylko zamyka drogę kontroli sądowej dla rozstrzygnięć z zakresu pomocy społecznej, ale powoduje inne jeszcze konsekwencje ograniczające uprawnienia obywateli w tej kategorii spraw. Skutkiem takim jest wyłączenie spraw z pomocy społecznej spod obowiązującego kodeksu postępowania administracyjnego.

Jeżeli bowiem podstawą decyzji miałyby być tylko akty normatywne powszechnie obowiązujące (ustawy i wydane na ich podstawie i w ramach upoważnienia akty wykonawcze), to wszystkie rozstrzygnięcia nie oparte na prawie powszechnie obowiązującym, nawet z tego względu, że w danej dziedzinie przepisów tej rangi nie ma, nie miały-

¹¹ DzURP nr 92, poz. 726 w brzmieniu ustalonym rozporządzeniami Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 VI 1924 r. (DzURP nr 56, poz. 576), z 27 X 1932 r. (DzURP nr 94, poz. 808) i z 28 XII 1934 r. (DzURP nr 110, poz. 976) oraz dekretem z 22 X 1947 r. (DzU nr 65, poz. 389).

¹² Np. ustawa z 23 I 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym (DzU nr 3).

by charakteru decyzji. Akty nie mające charakteru decyzji administracyjnej nie mogą być rozstrzygane na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie bowiem z art. 1 kodeks normuje postępowanie przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. W konsekwencji osoba zainteresowana przyznaniem świadczenia z pomocy społecznej nie będzie uznana za stronę w postępowaniu, a zatem nie nabędzie uprawnień do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, co ogranicza jej wpływ na czynności organu i wynik sprawy. Wyłączona jest również możliwość odwołania się do organu wyższego szczebla, odwołanie bowiem może być złożone tylko w postępowaniu administracyjnym i tylko na decyzję. Rozstrzygnięcie nie będzie także zaskarżone do sądu administracyjnego, ponieważ — zgodnie z przepisami — zaskarżenie dopuszczalne jest jedynie po wyczerpaniu toku instancji i dotyczy wyłącznie decyzji administracyjnych. W tej sytuacji osobie zainteresowanej w przyznaniu świadczenia w przypadku rozstrzygnięcia niekorzystnego dla niej przysługuje jedynie prawo złożenia skargi na działalność organu administracyjnego w normalnym trybie składania skarg i wniosków, przewidzianym w art. 221—226 k.p.a. Nie jest to jednak jakieś szczególne uprawnienie, przysługuje bowiem, zgodnie z art. 221 k.p.a., wszystkim obywatelom.

Powyższe rozwiązanie, ograniczające faktycznie prawo do opieki społecznej, sprowadza obywatela do roli petenta nie mającego żadnego wpływu na działania administracji, a świadczenia udzielane przez państwo — do roli jałmużny, nie poddanej jakiegokolwiek kontroli. Stanowiłoby to pogorszenie istniejącej dotychczas sytuacji i osłabienie pozycji obywateli wobec organów administracji państwowej.

Skutki przyjęcia zasady bezwzględnego powoływania się na ustawową podstawę decyzji wydawanych przez organy administracji państwowej w sferze pomocy społecznej i odmawianie charakteru decyzji rozstrzygnięciom nie mającym takiej podstawy są nie do pogodzenia z obowiązującymi przepisami.

Wyłączenie postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej spod obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego niezgodne byłoby z przepisami k.p.a., który takiego wyłączenia nie przewiduje, zwłaszcza że nie wiadomo, jakimi normami organy administracji mogłyby się posługiwać przy rozpatrywaniu tej kategorii spraw. Jak dotąd, brak jest odrębnych dla pomocy społecznej przepisów proceduralnych, a organy administracji nie mogą przecież działać dowolnie, przeczy temu bowiem zasada konstytucyjna, według której wszystkie

organ, władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa.

Zaskarżanie decyzji z zakresu pomocy społecznej do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji przewidziane jest w art. 196 § 1 k.p.a. (w związku z art. 198), w którym ta kategoria spraw została wprost wyliczona w pkt 20.

Można mieć również zastrzeżenia, czy wprowadzona przez Naczelny Sąd Administracyjny zasada powoływania się na ustawę jako podstawę decyzji znajduje oparcie w przepisach, w tym w kodeksie postępowania administracyjnego. Przepisy k.p.a. nie wymagają nigdzie, aby podstawą decyzji były ustawy. Nie żądają tego ani art. 1 kodeksu, ustalający zakres przedmiotowy, ani przepisy dotyczące decyzji administracyjnych (art. 104 i n. k.p.a.); nie wymagają tego też przepisy określające pojęcie i pozycję strony w postępowaniu administracyjnym (art. 28 oraz przepisy określające pozycję i uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym). Dlatego też w interesie społecznym i interesie obywateli — dla ochrony ich praw i wolności, wprowadzając zasadę powoływania się na prawo powszechnie obowiązujące w decyzjach nakładających obowiązki na stronę, należy zrezygnować z rozszerzania tej zasady (również w interesie obywateli i dla ochrony ich uprawnień) na decyzje przyznające prawa.

Rozszerzenie interpretacji przeprowadzonej przez NSA na wszystkie wydawane przez administrację decyzje ze względu na skutki jest nie do przyjęcia również z punktu widzenia ogólnych zasad konstytucyjnych. Jak bowiem pogodzić faktyczne zmniejszenie i ograniczenie uprawnień obywateli, zwłaszcza w sferze spraw z zakresu pomocy społecznej, z przyjętymi w Konstytucji celami państwa, wśród których jest „coraz lepsze zaspokajanie potrzeb obywateli” (art. 4)? Skutki dokonanej wykładni sprzeczne są także, moim zdaniem, z zasadą sprawiedliwości i zasadą współżycia społecznego, do których przestrzegania zobowiązane zostały wszystkie organy państwa. A przecież wszystkie jednostki działające w imieniu państwa zawsze muszą kierować się ogólnymi zasadami konstytucyjnymi, gdyż w wykładni i stosowaniu przepisów wszystkie organy państwowe obowiązane są zawsze „współstosować” odpowiednie normy konstytucyjne, co oznacza, że „przy wykładni i stosowaniu przepisów [...] należy z mocy hierarchicznego położenia norm konstytucyjnych — dawać pierwszeństwo takim rozwiązaniom, które najlepiej realizują normę konstytucyjną”¹³.

¹³ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 302.

IV

Obawa, że omawiane wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego zostaną w praktyce nadmiernie uogólnione i zastosowane również do decyzji przyznających uprawnienia obywatelom, a w szczególności przy rozstrzyganiu spraw z zakresu pomocy społecznej, znajduje uzasadnienie w dotychczasowych posunięciach aparatu administracji.

Zanim jeszcze opracowane zostały wyroki NSA, 19 stycznia 1981 r. Departament Opieki Społecznej Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska skierował do jednostek administracji terenowej stopnia wojewódzkiego pismo zatytułowane: *Wyjaśnienia dotyczące stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach świadczeń pomocy społecznej przyznawanych przez organy administracji państwowej*¹⁴.

W piśmie podane są dwie cechy charakterystyczne świadczeń udzielanych w ramach pomocy społecznej:

„1. brak rozwiązań prawnych, które by w tym zakresie stwarzały określoną sferę uprawnień po stronie obywatela, co oznacza, że przepisy instrukcji nie są normami prawnymi stanowiącymi o prawach i obowiązkach obywateli. Wydane przepisy instrukcyjne ustalają wyłącznie zasady, jakimi mają się kierować organy administracji w toku rozdysponowania środków będących w ich dyspozycji.

2. ilość środków na pomoc społeczną będących w dyspozycji tych organów jest ściśle określona (środki budżetowe, ilość miejsc), co przesądza o zakresie udzielanych świadczeń, niezależnie od przesłanek merytorycznych i uzasadnionego interesu osoby zainteresowanej [...]”.

Zgodnie z cytowanym pismem powyższe cechy, a zwłaszcza pierwsza z nich, powodują, że do rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie przepisów instrukcyjnych nie mogą mieć zastosowania przepisy o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności osoba zainteresowana uzyskaniem świadczenia nie może być traktowana jako strona w rozumieniu k.p.a., rozstrzygnięcie nie może mieć formy decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., a obywatel niezadowolony ze sposobu załatwienia sprawy może zgłaszać swoje pretensje jedynie w drodze skarg i wniosków. Jednocześnie wyjaśnienie, nie podając, według jakich przepisów postępowanie powinno być prowadzone, stwierdza, że „sprawa przyznania pomocy społecznej winna być rozstrzygnięta przez organ administracji państwo-

¹⁴ Pismo powielone.

wej w piśmie skierowanym do osoby zainteresowanej, zawierającym stanowisko organu [...]"

W świetle wcześniejszych uwag cytowane wyjaśnienie nie wymaga komentarza. Zadziwiające jest jednak, że opracowane zostało przez organ, który powinien zajmować się przede wszystkim ochroną interesów, a nie uszczuplaniem praw obywateli korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

V

W świetle przeprowadzonej przez sąd administracyjny interpretacji przepisów w zakresie podstaw prawnych decyzji oraz tendencji rysujących się w praktyce administracyjnej można przypuszczać, że sądowa kontrola nie obejmie rozstrzygnięć w sprawach pomocy społecznej. Zakładając jednak, że taka kontrola będzie prowadzona, zastanówmy się, czy decyzje organów orzekających w tej dziedzinie będą rzeczywiście zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 197 określa, komu przysługuje prawo wniesienia skargi na decyzję organu administracyjnego. Przepis wymienia trzy podmioty: stronę, prokuratora i organizację społeczną, która brała udział w postępowaniu administracyjnym. Powstaje pytanie, jakie możliwości działania będą miały te trzy podmioty.

1. Strona

Można wątpić, czy strona rzeczywiście będzie korzystała z uprawnień wynikającego z art. 196 k.p.a. Sprawy z zakresu pomocy społecznej dotyczą bowiem osób:

— niezdolnych do pracy ze względu na wiek lub stan zdrowia, nie będących w stanie zaspokoić swoich potrzeb z braku niezbędnych środków utrzymania albo nie mogących zorganizować sobie życia we własnym zakresie,

— znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej ze względu na wypadki losowe,

— dzieci do lat trzech i młodzieży głęboko niedorozwiniętej umysłowo¹⁵.

Jak wynika z tego wyliczenia, działania aparatu opieki społecznej dotyczą osób niezaradnych życiowo, które prawdopodobnie nie bę-

¹⁵ M. Karczewski w pracy: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1974, s. 433.

dą w stanie zaskarżać decyzji organu administracji państwowej, zwłaszcza że przepisy wymagają wyczerpania najpierw toku instancji (art. 198 k.p.a.). Tak więc przeszkodą do wnoszenia skarg przez stronę mogą być nie względy formalnoprawne, lecz społeczne.

Ponadto pewną barierę w składaniu przez stronę skargi na decyzję organu administracji może stanowić wysokość opłat wymaganych przy wnoszeniu sprawy do sądu. Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 sierpnia 1980 r.¹⁶, które reguluje tę kwestię, nie przewiduje możliwości zwolnienia spraw z zakresu pomocy społecznej od konieczności wnoszenia wpisu od skargi na decyzję administracyjną. Wymieniona w rozporządzeniu wysokość wpisu może w wielu wypadkach zadecydować o rezygnacji z wniesienia skargi. Sprawy tej nie łagodzi art. 208 k.p.a., zgodnie z którym w orzeczeniu uwzględniającym skargę sąd administracyjny orzeka od organu administracji państwowej, który wydał zaskarżoną decyzję, zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżącego obywatela.

2. Organizacja społeczna

Niewątpliwie pozytywną stroną omawianego przepisu jest możliwość wniesienia skargi przez organizację społeczną, która brała udział w postępowaniu administracyjnym. Jak wiadomo, kodeks przewiduje możliwość występowania przez organizację społeczną z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, jeżeli jej udział jest uzasadniony celami statutowymi i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 k.p.a.). Ponadto art. 31 § 4 k.p.a. nakłada na organ administracyjny obowiązek zawiadomienia organizacji społecznych o postępowaniu prowadzonym w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli uzna, że mogą one być zainteresowane udziałem na prawach strony (instytucja sygnalizacji)¹⁷. W przypadku spraw z zakresu pomocy społecznej organ administracji będzie miał zatem obowiązek zawiadomienia przede wszystkim organizacji statutowo zobowiązanych do udzielania pomocy — PCK, PKPS, choć może również zawiadomić inne organizacje, prowadzące nawet wycinkowo podobną działalność, jak TPD, Związek Inwalidów, Rencistów i Emerytów itp. Pozostaje jednak kwestią otwartą, czy zawiadomione organizacje rzeczywiście będą

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 VIII 1980 r. w sprawie wpisu od skarg na decyzje administracyjne (DzU nr 20, poz. 73).

¹⁷ Bliżej na ten temat: B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 11, s. 60—61.

mogły uczestniczyć we wszystkich sprawach, o których będą poinformowane, nawet gdyby interes społeczny za tym przemawiał. W pewnych wypadkach zadecydują o tym cechy działania aparatu pomocy społecznej: szybkość działania i konieczność wydawania znacznej liczby decyzji z zakresu pomocy.

Ze względu na konieczność szybkości działania aparatu pomocy społecznej, w szczególności w sytuacjach, gdy całe postępowanie od momentu wszczęcia do wydania decyzji i jej wykonania (czyli udzielenia świadczenia) trwa kilka dni, a czasem kilka godzin, organ administracji nie może czekać na włączenie się organizacji społecznej do postępowania. Niekiedy nawet niemożliwe jest zawiadomienie organizacji społecznej o wszczęciu postępowania, właśnie ze względu na jego szybkość. W tych sytuacjach budzą się na nowo wątpliwości, które wskazywane były w dyskusjach nad instytucją sygnalizacji¹⁸.

Analizując problematykę udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym należy pamiętać o faktycznej możliwości udziału organizacji, ze względu na ilość prowadzonych przez organy administracji spraw w zakresie opieki. Organizacją, która jest powołana do zajmowania się sprawami pomocy społecznej, jest Polski Komitet Pomocy Społecznej. Można przypuszczać, że organ administracji państwowej prowadzący postępowanie o udzielenie pomocy będzie powiadamiał przede wszystkim tę organizację, wyjątkowo natomiast PCK czy np. TPD. Jeśli przyjmiemy, że średnio w gminie przyznaje się 80—130 świadczeń rocznie (tzn. przeciętnie wydaje się tyle decyzji)¹⁹, to biorąc pod uwagę fakt, iż PKPS prowadzi działalność opiekuńczą na bardzo szerokiej skali, można wątpić, czy przedstawiciele tej organizacji będą w stanie uczestniczyć jeszcze w owych 80—130 sprawach prowadzonych przez organy administracji państwowej, aby móc później zaskarżać decyzje.

Analizując możliwość zaskarżania przez organizacje społeczne decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego można stwierdzić, że w sprawach pomocy społecznej uprawnienie to może być w praktyce wykorzystywane bardzo rzadko.

3. Prokurator

Zastrzeżony w kodeksie postępowania administracyjnego udział prokuratora w postępowaniu może stanowić pewną gwarancję zaskarżania

¹⁸ Tamże, s. 61.

¹⁹ Liczby uzyskane w wyniku badań prowadzonych w gminach województwa miejskiego łódzkiego.

decyzji administracyjnych dotyczących pomocy społecznej, do sądu administracyjnego. Zgodnie z przepisami wniesienie skargi przez ten organ nie jest obwarowane żadnymi warunkami — poza terminem (prokurator może wnieść do sądu skargę na decyzję w terminie 6 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia stronie — art. 199 § 2 k.p.a.). Prokurator zatem w każdej sytuacji może wnieść skargę (pod warunkiem zachowania terminu) i w tym zakresie nie musi ani brać udziału w postępowaniu administracyjnym, tak jak organizacja społeczna, ani wyczerpać toku instancji, który to obowiązek ciąży na stronie²⁰.

VI

Problematyka podstaw prawnych decyzji administracyjnych nie została w sposób nie budzący wątpliwości wyjaśniona wyrokami NSA. Brak w orzeczeniach sądu administracyjnego wyraźnego stwierdzenia, odnoszącego się do podstaw prawnych decyzji przyznających uprawnienia obywatelom rodzi niepokój, że słuszne w założeniach tezy NSA, zgodnie z którymi podstawą decyzji nakładających obowiązki na obywateli mogą być jedynie przepisy powszechnie obowiązujące, zostały pod naciskiem aparatu administracyjnego rozszerzone również na decyzje przyznające uprawnienia. Wobec sytuacji panującej w ustawodawstwie administracyjnym, szczególnie w zakresie przepisów odnoszących się do pomocy społecznej, uogólnienie tej zasady rodziłoby ujemne dla obywateli skutki, aż do wyłączenia spraw tego typu spod obowiązkiwania kodeksu postępowania administracyjnego i kontroli sądowej administracji.

Zdaje sobie sprawę, że wyłączenie spod sądowej kontroli pomocy społecznej może się wydawać problemem marginesowym, ale należy sobie uświadomić, że w chwili obecnej liczba osób korzystających z różnych form pomocy jest znaczna — sięgająca kilkuset tysięcy²¹ oraz że nie jest to jedyna kategoria spraw regulowanych wyłącznie aktami bardzo niskiego szczebla, stanowiącymi tzw. akty kierownictwa wewnętrznego²². Nie są to więc sprawy jednostkowe i wydawane spo-

²⁰ Szerzej na temat podmiotów uprawnionych do wnoszenia skargi do NSA, a w szczególności o uprawnieniach prokuratora: A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA*, [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 112.

²¹ Statystyka z końca lat siedemdziesiątych wskazywała na liczbę ok. 400 tys. osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (*Rocznik statystyczny 1978*, Warszawa 1978, s. 93 — tabl. 9, s. 94 — tabl. 11); można przypuszczać, że w chwili obecnej liczba ta jest znacznie wyższa.

²² Np. powoływana już uchwała nr 107 Rady Ministrów z 1978 r. w sprawie specjalizacji indywidualnych gospodarstw rolnych.

radycznie decyzje. Tak liczna kategoria obywateli nie może być pozbawiona swoich uprawnień wobec organów administracji, nie może znajdować się na pozycji pokornego petenta; organy administracji zaś nie mogą posiadać prawa samowolnego i nie kontrolowanego rozdzielania świadczeń i dóbr. Dlatego też przeciwstawiając się — w tym stanie prawa — uogólnieniom słusznym w założeniach też Naczelnego Sądu Administracyjnego spodziewam się, że sąd administracyjny jeszcze raz wypowie się w kwestii podstaw prawnych decyzji, w szczególności przyznających uprawnienia obywatelom, uwzględniając stan prawa i skutki przyjęcia określonego rozwiązania.

Z powodów, które zostały przedstawione we wcześniejszej części opracowania, ilość spraw z zakresu pomocy społecznej, które znajdują się w NSA, będzie prawdopodobnie niewielka bądź też nie będzie ich wcale, chodzi jednak o zagwarantowanie tej szczególnej grupie osób wszystkich uprawnień, jakie powinna posiadać w postępowaniu prowadzonym w jej sprawach. Chodzi również o kontrolę sądową decyzji, a zwłaszcza o potencjalne oddziaływanie tej kontroli. Sama możliwość zaskarżania decyzji może wpływać na przestrzeganie przepisów prawa i na wnikliwsze rozstrzyganie spraw. I te względy miałam na uwadze zajmując się niniejszą problematyką.

Katedra Prawa Administracyjnego
i Nauki Administracji UŁ

Эва Кулеша

РАЗРЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ ИЗ ОБЛАСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СВЕТЕ ПРИНЦИПОВ УСТАНОВЛИВАЮЩИХ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ

Предметом настоящей статьи является проблематика разрешения дел из области общественного обеспечения, в свете установленных принципов, касающихся юридических основ административных решений.

Основой для рассуждений послужили два постановления, вынесенные Главным административным судом, согласно которым основой для решений, возлагающих обязанности на граждан, могут быть лишь положения входящие в состав обязывающего всех, т.е. действующего права (законы и исполнительные акты изданные на основе и в рамках полномочий, предусмотренных законом). Поскольку в постановлениях Главного административного суда нет чёткого определения основ для решений предоставляющих полномочия, в статье рассматриваются последствия включения таких решений в общие основы. На основе действующих до сих пор правовых положений (главным образом, в области социального обеспечения, ввиду отсутствия соответствующего положения, все вопросы регулируются актами низшего уровня) граждане в ограниченной степени могут требовать правовых основ для административных решений.

