



Sylvia Łakoma
dr
Uniwersytet Łódzki
e-mail: slakoma@wpia.uni.lodz.pl
ORCID: 0000-0002-2521-2515



Z problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Część 2

Streszczenie

Prezentowane opracowanie miało na celu przybliżenie problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w aspekcie jednej z przesłanek negatywnych o charakterze obligatoryjnym, tj. niewyrażenia zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 107 ust. 4a u.p.s.). Opracowanie stanowi drugą część artykułu – pierwsza część dotyczyła wybranych przesłanek negatywnych o charakterze fakultatywnym. Sygnalizowany wywiad, przeprowadzany w szczególności z osobami (rodzinami) ubiegającymi się o wsparcie z pomocy społecznej, z założenia ma ukazać sytuację wnioskodawcy w sposób wszechstronny, uwzględniający wszelkie okoliczności sprawy mogące mieć wpływ na prawo do określonego świadczenia pieniężnego. Zważywszy na tę okoliczność, niewyrażenie zgody na jego przeprowadzenie – wobec niemożności ustalenia stanu faktycznego – niesie za sobą obligatoryjną odmowę przyznania świadczenia pieniężnego. Niniejszy artykuł zmierzał m.in. do przybliżenia rozumienia znaczenia zwrotu „niewyrażenie zgody”, przynależącego do kategorii pojęć niedookreślonych. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania prawne przyjęte w u.p.s., we wskazanym zakresie, są wystarczająco precyzyjnie i jasno sformułowane, tak aby ułatwić i w efekcie umożliwić organom pomocy społecznej podejmowanie decyzji w przedmiotowej

kwestii, a jeśli nie, to czy pomocna może tu okazać się praktyka orzecznicza sądów administracyjnych. Badania zostały oparte na dogmatyczno-prawnej analizie przepisów u.p.s. oraz wypowiedzi doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych. Przepisy przywołanego aktu prawnego – zważywszy na przedmiotową przesłankę – nie wydały się wystarczająco jasno i precyzyjnie sformułowane (podobnie jak miało to miejsce w przypadku przesłanek negatywnych o charakterze fakultatywnym), tak aby ułatwić organom pomocy społecznej wydawanie decyzji w sprawach udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Wynika to z niedoprecyzowania przez ustawodawcę przywołanego zwrotu. Z przyczyn czysto obiektywnych nie wydaje się to do końca możliwe, co nie zmienia faktu, że w praktyce prowadzi do wielu wątpliwości interpretacyjnych. Pewną pomoc w ustaleniu znaczenia zwrotu „niewyrażenie zgody” może stanowić praktyka orzecznicza sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, przesłanki negatywne o charakterze obligatoryjnym, odmowa przyznania świadczenia pieniężnego, zasada pomocniczości

Wprowadzenie

Nieodzownym elementem postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej jest przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹. Wywiad ten poprzedza wydanie decyzji w przedmiocie przyznania wnioskowanego świadczenia pieniężnego. Jest on specyficznym sposobem zbierania informacji przez organ pomocy społecznej, stanowiącym dla tego organu konieczne i podstawowe źródło informacji o sytuacji osoby (rodziny) ubiegającej się o świadczenie² (lub w przypadku jego aktualizacji u osób bądź rodzin korzystających już ze świadczeń)³. Jego celem jest ustalenie aktualnej sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób, których on dotyczy (art. 107 ust. 1 u.p.s.). Rodzinny wywiad środowiskowy z założenia ma ukazać tę sytuację w sposób wszechstronny, uwzględniający wszelkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne cechy

1 Art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej: u.p.s.

2 Zob. np.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 521/18, LEX nr 2693993; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2019 r., IV SA/Wr 52/19, LEX nr 2685188. Szerzej na temat rodzinnego wywiadu środowiskowego jako środka dowodowego w sprawach z zakresu pomocy społecznej zob. np.: M. Gąsiorek, *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawie pomocy społecznej*, Wrocław 2011; A. Matan, S. Nitecki, *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Casus” 2008, nr 3, s. 10–15.

3 Zob. art. 107 ust. 4 oraz 109 u.p.s. Zob. także: wyrok z dnia 24 sierpnia 2016 r., I OSK 95/15, LEX nr 2118797; wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2016 r. I OSK 150/15, LEX nr 2142140; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 listopada 2012 r., II SA/Lu 519/12, LEX nr 1241001.

osoby (lub osób w rodzinie), które mogą mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznanej pomocy. Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji wnioskodawcy oraz formułuje wnioski dotyczące planowania pomocy, które umożliwią następnie rozstrzygnięcie sprawy⁴.

Zważywszy na poczynione uwagi, można twierdzić, że przeprowadzenie wywiadu sprzyja w szczególności respektowaniu zasady pomocniczości (art. 2 ust. 1 u.p.s.). W wyniku jego przeprowadzenia możliwe jest bowiem ustalenie, a następnie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy pomoc dla osoby (bądź rodziny) ubiegającej się o nią, jest rzeczywiście konieczna. Odpowiedź negatywna na tak postawione pytanie sprawi, że oczekiwane wsparcie nie zostanie przyznane. Udzielenie w tej sytuacji pomocy byłoby bowiem sprzeczne nie tylko z zasadą pomocniczości, lecz także z innymi zasadami i celami pomocy społecznej. Z kolei odpowiedź pozytywna umożliwi udzielenie pomocy adekwatnej do potrzeb, a więc pomocy, której rodzaj, forma i okres świadczenia będą uwzględniały indywidualne potrzeby i sytuację ubiegających się o nią. Będzie to zatem respektowanie także zasady indywidualizacji (art. 3 ust. 3 u.p.s.)⁵. Innymi słowy, udzielona pomoc „będzie szyta na miarę” potwierdzonych potrzeb, dlatego też jej efektywne wykorzystanie pozwoli na pokonanie określonej, trudnej sytuacji życiowej, z powodu której została ona przyznana, ale też, być może, doprowadzi do trwałego wyjścia z systemu pomocy społecznej.

Uwzględniając powyższe, niemożność przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego z uwagi na niewyrażenie zgody przez wnioskodawcę uniemożliwia organowi dokonanie oceny jego rzeczywistej sytuacji⁶. Musi to zatem skutkować określonymi konsekwencjami, w tym przypadku obligatoryjną odmową przyznania świadczenia pieniężnego, wobec wystąpienia przesłanki negatywnej wyrażonej

4 Szerzej zob. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 107 ustawy o pomocy społecznej*, w: *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021. O roli pracownika socjalnego w zakresie prowadzenia postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w tym także przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, zob. np.: A. Miruć, *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Wykluczenie Społeczne” 2020, nr 1, s. 54–55; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008, s. 187–203.

5 Podobnie: H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 44–46; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, LEX 2008.

6 Por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2019 r., I OSK 3598/18, LEX nr 2680210; zob. także: wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 września 2019 r., II SA/Ke 531/19, LEX nr 2733102; wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 528/19, LEX nr 2738821; wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 522/19, LEX nr 2738699; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2019 r., II SA/Ke 524/19, LEX nr 2727116; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2019 r., II SA/Ke 530/19, LEX nr 2727524; wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 września 2019 r., II SA/Ke 526/19, LEX nr 2726454. Przy czym przedmiotowy wywiad tylko wtedy może być zaliczony do materiału dowodowego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, gdy odpowiada wymogom przepisów prawa. Zob. np. wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 3517/15, LEX nr 2281979.

expressis verbis w art. 107 ust. 4a u.p.s.⁷ Niezależnie od tego zachowanie wnioskodawcy może zostać zakwalifikowane jako brak współdziałania z organem pomocy społecznej z art. 11 ust. 2 u.p.s., o czym była już mowa w części pierwszej artykułu.

Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego

Ubieganie się o określone świadczenie pieniężne rodzi po stronie potencjalnego beneficjenta pomocy społecznej obowiązek sprowadzający się do umożliwienia pracownikowi socjalnemu przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Innymi słowy, wnioskodawca zainteresowany otrzymaniem świadczenia pieniężnego ma wyrazić zgodę na przeprowadzenie przedmiotowego wywiadu. Wyrażenie zgody nie wymaga przy tym zachowania szczególnej formy. Może to nastąpić w sposób dorozumiany, poprzez przystąpienie do przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Jego przeprowadzenie w razie ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej jest – co do zasady – obligatoryjne⁸. Wprawdzie zgodzić się należy, że obejmuje on swoim zakresem szczególnie chronione w Konstytucji RP⁹ dobra osobiste¹⁰. Niemniej jednak osoby (rodziny), które wnoszą o przyznanie im pieniędzy publicznych, nie mogą odmówić żądanych w trakcie wywiadu

⁷ Zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2018 r., I OSK 737/18, LEX nr 2591918; wyrok NSA z dnia 30 listopada 2020 r., I OSK 1391/20, LEX nr 3173785; wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 761/20, LEX nr 3185490; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 932/21, LEX nr 3316776; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 929/21, LEX nr 3316792; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 października 2021 r., II SA/Ke 729/21, LEX nr 3319286.

⁸ Zob. art. 106 ust. 4 u.p.s., a także wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 665/18, LEX nr 2543632. W ostatnim czasie, za sprawą ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.), odstąpiono od zasady obligatoryjności przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, w odniesieniu do przybywających na terytorium RP obywateli Ukrainy. Wskazanym osobom – o ile spełnią one określone wymogi – mogą zostać przyznane w szczególności świadczenia pieniężne z pomocy społecznej na zasadach i w trybie określonym w u.p.s. I w tym przypadku konieczne jest ustalenie ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Odbywa się to jednak poprzez złożenie stosownego oświadczenia. Rodzinny wywiad środowiskowy wyjątkowo może zostać przeprowadzony, gdy powstaną wątpliwości odnośnie do treści złożonego oświadczenia (art. 29 ust. 1–3). Szerzej zob. np. P. Maczyński, *Jak przyznawać świadczenia pomocy społecznej dla obywateli Ukrainy „krok po kroku”*, LEX/el. 2022.

⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2007 r., I OSK 308/07, LEX nr 470176 oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 27 stycznia 2015 r., I ACa 1490/14, LEX nr 1667561.

informacji, zaślaniając się prawem do prywatności¹¹. Tak samo jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, także ochrona prywatności nie ma charakteru absolutnego i w określonych przypadkach może zostać ograniczona (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wobec powyższego czynności tej nie można w żadnym wypadku pochytywać jako naruszenia dóbr osobistych wnioskodawcy. Gwarantem tego jest osoba pracownika socjalnego, który kieruje się w tym przypadku dobrem osób i ochroną ich dóbr osobistych (art. 100 ust. 1 u.p.s.).

„Niewyrażenie zgody” to zwrot składający się na sygnalizowaną przesłankę negatywną, należący przy tym do kategorii pojęć niedookreślonych. Zważywszy na tę okoliczność, ustawodawca nie wskazuje chociażby przykładowego katalogu zachowań, które w sposób niebudzący wątpliwości pozwoliłyby jednoznacznie zaklasyfikować określone zachowanie jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu. Z praktycznego punktu widzenia powoduje to wiele trudności i nieporozumień¹². Wydaje się, że sytuacją niepozostawiającą najmniejszych wątpliwości co do przedmiotowego niewyrażenia zgody będzie oznajmienie pracownikowi socjalnemu, poprzez wyartykułowanie tego wprost przez wnioskodawcę, iż nie wyraża on zgody na przeprowadzenie wywiadu¹³. Takie zachowanie nie będzie pozostawiało złudzeń co do jego zamiarów i możliwości zastosowania w związku z tym art. 107 ust. 4a u.p.s. Wydaje się jednak, że tego typu przypadki nie będą zbyt liczne. W moim przekonaniu o wiele częściej osoby (rodziny) zainteresowane otrzymaniem świadczenia, ale już nie umożliwieniem przeprowadzenia wywiadu, będą podejmowały różnego rodzaju bliżej nieokreślone zachowania, które w efekcie co najmniej znacznie utrudnią jego dojskie do skutku. Co do zasady, wydaje się, że niewielkie przy tym znaczenie będą miały powody, dla których w ten pośredni sposób nastąpi niewyrażenie zgody na wywiad. Wobec nieuregulowania powyższej kwestii przez ustawodawcę uściślenie znaczenia przedmiotowego zwrotu, ułatwić

11 Zob. wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r., I OSK 1801/06, LEX nr 372667.

12 Wątpliwości w tym zakresie nie niweluje także uzasadnienie projektu ustawy z dnia 22 lutego 2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 509). Na mocy tego aktu prawnego art. 107 u.p.s. został znowelizowany przez dodanie ust. 4a. Z treści przedmiotowego uzasadnienia wynika jedynie, że: „Celem projektowanej ustawy jest doprecyzowanie i uaktualnienie rozwiązań funkcjonujących w ustawie o pomocy społecznej oraz wprowadzenie nowych przepisów usprawniających udzielanie pomocy społecznej osobom potrzebującym. (...) Zmiana art. 107 ust. 4a zmierza do doprecyzowania sytuacji, w której osoby odmawiają przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji. Zaproponowana zmiana ma umożliwić w takiej sytuacji wydania decyzji odmawiającej przyznania świadczenia lub dać podstawę do uchylecia decyzji w sprawie świadczenia z pomocy społecznej (...)”. Druk nr VII.1026.

13 Por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2020 r., I OSK 1966/19, LEX nr 3052182; zob. także: wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1361/19, LEX nr 2780399; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 sierpnia 2017 r., II SA/Ol 599/17, LEX nr 2355444.

może – przynajmniej do pewnego stopnia – orzecznictwo sądów administracyjnych. Na wstępie należy zaznaczyć, że judykatura stoi na stanowisku szerokiej interpretacji tej regulacji, uznając za niewyrażenie zgody na wywiad różnorodne zachowania, które w istocie uniemożliwią przeprowadzenie przez pracownika socjalnego koniecznych czynności. Potwierdzeniem tego jest wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2020 roku, w którym podkreślono, że:

brak zgody na przeprowadzenie wywiadu może zostać wyrażony w sposób dorozumiany (...). Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu nie musi być zwerybalizowane i wprost zakomunikowane, ważne jest, aby postawa ubiegającego się o świadczenie skutecznie uniemożliwiła przeprowadzenie wywiadu (...) ¹⁴.

Biorąc to pod uwagę, w orzecznictwie do zachowań, które można w powyższy sposób zakwalifikować, zaliczono np.: unikanie kontaktu z pracownikiem socjalnym czy odmowę wpuszczenia go do mieszkania ¹⁵, uniemożliwianie pracownikowi socjalnemu bezpiecznego kontaktu ze stroną w jej miejscu zamieszkania ¹⁶, uchylanie się od przeprowadzenia tej czynności ¹⁷, odmowę odpowiedzi na poszczególne pytania ¹⁸, odmowę przedłożenia wymaganych dokumentów ¹⁹, niepodanie swojego faktycznego adresu zamieszkiwania lub pobytu albo przedstawienie organowi mylnych informacji w tym zakresie ²⁰ czy wreszcie brak zgody na przeprowadzenie wywiadu z pozostałymi członkami rodziny ²¹. Za niewyrażenie zgody uznano także wskazanie już we wniosku o przyznanie świadczenia, że nie będzie możliwe przeprowadzenie wywiadu w miejscu zamieszkania, jak i w formie rozmowy telefonicznej bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia przyczyn tego stanu rzeczy ²². Podobnie kilkukrotne bezskuteczne wizyty pracownika socjalnego w miejscu

¹⁴ I OSK 2886/19, LEX nr 3012454.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2020 r., I OSK 2886/19, LEX nr 3012454.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 listopada 2021 r., III SA/Kr 736/21, LEX nr 3319767; zob. także: wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., I OSK 2761/17, LEX nr 2450397; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Łd 314/19, LEX nr 2693095; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Łd 315/19, LEX nr 2693118.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2022 r., II SA/Ke 969/21, LEX nr 3315717; zob. także: wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2019 r., II SA/Ke 515/19, LEX nr 2733911; wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 września 2019 r., II SA/Ke 527/19, LEX nr 2727100.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., I OSK 1156/18, LEX nr 2582304 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1361/19, LEX nr 2780399.

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2019 r., III SA/Kr 161/19, LEX nr 2738277 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1361/19, LEX nr 2780399.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r., II SA/Po 336/19, LEX nr 2748370.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., I OSK 52/17, LEX nr 2299602.

²² Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 934/21, LEX nr 3316699.

zamieszkania wnioskodawcy, a dodatkowo jego oświadczenia oświadczenia odnośnie jego dostępności (wyłącznie w określonych dniach, w krótkich przedziałach czasowych), potraktowano jako niewyrażenie zgody na wywiad²³.

W praktyce problematyczne może być także udzielenie warunkowej zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. W judykaturze kwalifikowane jest ono jako niewyrażenie zgody na wywiad w ogóle. Przykładem tego może być chociażby zgoda na przeprowadzenie wywiadu przez pracownika socjalnego, ale bez asysty funkcjonariusza Policji, gdy było to w tym konkretnym przypadku konieczne²⁴. W ten sam sposób potraktowano wyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, ale tylko w obecności wójta i pod warunkiem nagrywania przebiegu wywiadu za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk²⁵.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na wyodrębnienie jeszcze jednej sytuacji, kiedy to wnioskodawca nie wyraża zgody na przeprowadzenie wywiadu przez określonego pracownika socjalnego, powołując się na jego stronniczość i zakładając z góry jego złą wolę²⁶. Istnieje wówczas możliwość wyłączenia tego pracownika z udziału w postępowaniu, jednak może to nastąpić dopiero po uprawdopodobnieniu istnienia okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Chodzi przy tym o okoliczności natury obiektywnej. Wyłączenia pracownika nie może bowiem uzasadniać samo subiektywne przekonanie wnioskodawcy o braku jego bezstronności²⁷. Wydaje się zatem, że jeśli wnioskodawca nie uprawdopodobni stronniczości konkretnego pracownika socjalnego wobec siebie, będzie zobligowany do umożliwienia przeprowadzenia przez niego wywiadu. W przeciwnym razie jego zachowanie zostanie zakwalifikowane jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, co z kolei będzie skutkowało odmową przyznania świadczenia pieniężnego.

23 Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 760/20, LEX nr 3185427.

24 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2019 r., II SA/Bk 684/18, LEX nr 2616296.

25 Zob. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 1423/19, LEX nr 3058983.

26 Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2019 r. II SA/Ke 523/19, LEX nr 2733963; zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 lutego 2022 r., II SA/Ke 42/22, LEX nr 3325372.

27 Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 514/19, LEX nr 2738899; zob. także: wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 września 2019 r. II SA/Ke 521/19 LEX nr 2729619; wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2019 r., II SA/Ke 529/19, LEX nr 2733964; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2019 r., II SA/Ke 516/19, LEX nr 2725525. Przy czym uprawdopodobnienie jest środkiem zastępczym, słabszym niż dowód, niedającym pewności, lecz jedynie wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o danym fakcie. Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2019 r., IV SA/Po 307/19, LEX nr 2724415.

Miejsce i termin przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego

Szczegółowe zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 roku w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego²⁸. Zgodnie z jego treścią wywiad ten przeprowadzany jest w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby (rodziny) ubiegającej się o świadczenie pieniężne (§ 3 ust. 1). Ma to umożliwić pracownikowi socjalnemu realną ocenę jej warunków życia. Pracownik socjalny na podstawie własnych spostrzeżeń, kierując się wiedzą, logiką i doświadczeniem życiowym, ocenia zastaną na miejscu sytuację w kontekście potencjalnego udzielenia pomocy. Słusznie przyjmuje się w orzecznictwie, że nie można – rozstrzygając w sprawie udzielenia określonego świadczenia pieniężnego – opierać się wyłącznie na deklaracjach osoby (rodziny) ubiegającej się o wsparcie czy przedłożonych przez nią dokumentach²⁹. Są one, rzecz jasna, niezbędne, niemniej jednak dopełnieniem całego postępowania jest przeprowadzenie wywiadu. W wyniku jego przeprowadzenia może się wszakże okazać, że pracownik socjalny stwierdzi wystąpienie przesłanki negatywnej z art. 12 u.p.s., o której była już mowa w części pierwszej opracowania. Ponadto przeprowadzając wywiad, pracownik socjalny może także potwierdzić marnotrawienie np. własnych środków finansowych poprzez niewłaściwe rozporządzanie nimi i w efekcie nieprzeznaczenie ich na zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych, a na zakup zbędnych przedmiotów (np. nowoczesnego i kosztownego sprzętu AGD czy RTV, drogich ubrań, kosmetyków) czy też wszelkiego rodzaju używek (art. 11 ust. 2 u.p.s.). Może się również okazać, że w miejscu przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego pracownik socjalny potwierdzi zamieszkiwanie także innych osób, podczas gdy wnioskodawca twierdził, iż jest osobą samotnie gospodarującą. Okoliczność ta będzie rzutowała m.in. na kryterium dochodowe, od spełnienia którego zależy prawo do większości świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Sytuacja ta będzie wymagała szczegółowego wyjaśnienia i wykazania, że pomimo zastania ma miejscu także innych osób zamieszkujących wspólnie z osobą ubiegającą się o świadczenie, jest ona w istocie osobą samotnie gospodarującą. Analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie pozwala tu przywołać m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 roku, w którym wskazano, czym może kierować się pracownik socjalny, aby potwierdzić, że ma do czynienia z osobą samotnie gospodarującą.

28 Dz.U. poz. 893.

29 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2019 r., IV SA/Wr 301/18, LEX nr 2632983.

(...) w razie wspólnego zamieszkiwania o braku wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego mogą świadczyć takie okoliczności, jak np. wyraźny konflikt pomiędzy osobami, krótkotrwałość, a nie stały charakter wspólnego zamieszkiwania oraz takie urządzenia mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób, a więc ich niezależność, przejawiającą się w samodzielnym podejmowaniu przez nie decyzji co do wspólnie zajmowanego mieszkania oraz urządzeń w nim się znajdujących³⁰.

Uwzględniając powyższe, zgodzić się należy, że przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego nie może odbyć się w dowolnym miejscu. Przykładowo korytarz w bloku, będący częścią klatki schodowej, nie nadaje się na miejsce przeprowadzenia przedmiotowego wywiadu³¹, podobnie jak galeria handlowa. Miejscem zamieszkania jest nie tylko dana miejscowość, lecz także konkretny budynek oraz lokal mieszkalny³². Zważywszy na przytoczone przykłady, można przypuszczać, że teoretycznie każde miejsce publiczne (np. ulica, park, kawiarnia) mogłoby w przekonaniu potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej posłużyć do przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Gdyby jednak dopuścić taką możliwość, przeprowadzony wywiad nie spełniłby swojej podstawowej funkcji, niewiele bowiem wniósłby do sprawy. W ostatecznym rozrachunku ocenę co do zasadności udzielenia pomocy należałoby oprzeć wyłącznie na przedłożonej dokumentacji, stąd też, w moim przekonaniu, zgoda na przeprowadzenie wywiadu jednak nie w miejscu zamieszkania lub pobytu stanowi *de facto* uniemożliwienie jego przeprowadzenia, co traktować należy jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu w ogóle. W mojej opinii skutkować to winno obligatoryjną odmową przyznania świadczenia pieniężnego na podstawie art. 107 ust. 4a u.p.s.

Zważywszy na poczynione uwagi, warto w tym miejscu odnieść się do pewnych sytuacji nietypowych. Jedną z nich wystąpiła w ostatnim czasie i łączy się ściśle z odstąpieniem od przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego na dotychczasowych zasadach, tj. w miejscu zamieszkania lub pobytu wnioskodawcy. Rozwiązanie to przyjęto za sprawą ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

30 II SA/Lu 1106/12, LEX nr 1340309. Na temat m.in. pojęcia „osoba samotnie gospodarująca” oraz zakresu pojęcia „wspólne gospodarowanie” zob. np.: S. Łakoma, *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, cz. 1, „Praca Socjalna” 2020, nr 6, s. 148–150; S. Łakoma, *Przyznawanie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Praca Socjalna” 2020, nr 3, s. 169–171.

31 Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2019 r., II SA/Gl 649/19, LEX nr 2725269.

32 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 152/19, LEX nr 2700409.

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³³. W jej art. 15o ust. 1 potwierdzono, że jeżeli na podstawie u.p.s. wymagane jest przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego (lub jego aktualizacja), w szczególności z osobą lub rodziną, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej zamiast przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego może nastąpić na podstawie:

- rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym (a w przypadku osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się),
- dokumentów lub oświadczenia, o których mowa w art. 107 ust. 5b u.p.s., a także ich kopii, w tym elektronicznych lub
- informacji udostępnionych przez podmioty, o których mowa w art. 105 u.p.s.

W świetle powyższego prawodawca dopuścił możliwość zdalnego ustalenia sytuacji wnioskodawcy. Dodatkowo, słusznie w mojej opinii, nie ograniczył regulacji wyłącznie do osób lub rodzin, które zostały poddane kwarantannie. Poprzez użyte w przywołanym przepisie wyrażenie „w szczególności” umożliwił on przeprowadzenie wywiadu we wskazanych formach także w odniesieniu do innych osób (rodzin), gdyby było to uzasadnione okolicznościami konkretnego przypadku. Przy czym, jak trafnie zauważa się w doktrynie, przyjętego rozwiązania nie należy traktować jako próby wyeliminowania rodzinnego wywiadu środowiskowego z postępowania administracyjnego³⁴. Zmiana formy jego przeprowadzenia była bowiem podyktowana potrzebą chwili, wyrażającą się w szczególności koniecznością zapewnienia pracownikom socjalnym bezpiecznych warunków pracy.

Do kategorii ww. sytuacji *prima facie* można zaliczyć także przeprowadzenie rzeczonego wywiadu z osobą bezdomną ubiegającą się o świadczenie pieniężne. Mogłoby się wydawać, że w przypadku tych osób nie ma wręcz możliwości przeprowadzenia wskazanego wywiadu, co z kolei skutkuje niemożnością udzielenia pomocy. Trudności, jakie wiążą się z tą sytuacją, nie mogą być jednak postrzegane jako przeszkoda w dostępie do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Sam fakt bycia osobą bezdomną nie wyklucza możliwości przeprowadzenia wywiadu, na co uwagę zwrócono zarówno w doktrynie³⁵, jak i w judykaturze. Bezdomność

³³ Dz.U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.

³⁴ Por. K. Płonka-Bielanin, *Kilka uwag o zmianach w pomocy społecznej i szczególnych świadczeniach wprowadzonych nowelizacją z 31.03.2020 r. do ustawy COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 29–43.

³⁵ Ciekawe rozważania w tej materii prowadził m.in. A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób doświadczających bezdomności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa

osoby sprawia wprawdzie, że z oczywistych względów nie ma ona miejsca zamieszkania, nie jest to jednak równoznaczne z niemożliwością ustalenia miejsca jej pobytu. W takim przypadku wystarczy wskazanie choćby tymczasowego, ale konkretnego miejsca, np. noclegowni, dworca czy klatki schodowej pod określonym adresem. Ważne jest, aby miejsce to istniało i było możliwe do zidentyfikowania przez pracownika socjalnego, który udając się pod wskazany adres, nawet jeśli nie zostanie tam strony wnioskującej o pomoc, informacje o niej uzyska od innych osób, które w tym konkretnym miejscu widują osobę bezdomną i mogą potwierdzić fakt i czas jej przebywania tam³⁶. W wyroku z dnia 14 października 2015 roku NSA – powołując się na doświadczenie życiowe – potwierdził, że osoby bezdomne często przebywają w miejscach, które z prawnego punktu widzenia nie nadają się do zamieszkania, jak chociażby: szałas, ziemianki, namioty czy wreszcie parkujące samochody³⁷. W stosunku do osób permanentnie zmieniających miejsce pobytu wywiad środowiskowy – jak zauważa się w judykaturze – należy przeprowadzić tam, gdzie osobę bezdomną można w danej chwili „zastać”³⁸. Przy czym niekiedy może okazać się to co najmniej utrudnione czy wręcz niemożliwe. Poza tym nie można od pracownika socjalnego wymagać przeprowadzania wywiadu w okolicznościach dla niego potencjalnie niebezpiecznych, stąd też innym dopuszczalnym w tej sytuacji rozwiązaniem jest także wezwanie osoby bezdomnej do organu pomocy społecznej w celu wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności, ale i przedstawienia przez nią oczekiwanego wsparcia³⁹. Dopiero niestawienie się na wezwanie organu czy też ewentualna odmowa udzielenia odpowiedzi na pytania zmierzające do wyjaśnienia jej sytuacji prowadzi – w świetle orzecznictwa – do odmowy przyznania świadczenia⁴⁰, wobec *de facto* niewyrażenia zgody na wywiad.

Kolejną istotną kwestią jest termin przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, który – jak się okazuje – także może mieć znaczenie przy kwalifikowaniu zachowania osoby jako niewyrażenie zgody na wywiad. Z przepisów przywoływanego rozporządzenia wynika, że wywiad ten przeprowadza się – co do zasady – w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia. Jest on przeprowadzany w dniach roboczych, w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej (lub powiatowego centrum pomocy rodzinie)

Administracyjnego” 2019, nr 4, s. 62–78; idem, *Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 128–142.

36 Por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., I OSK 1281/17, LEX nr 2465867.

37 I OSK 2942/14, LEX nr 1985878.

38 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2013 r., IV SA/GI 219/13, LEX nr 1385557.

39 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Po 176/20, LEX nr 3156471.

40 Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 lutego 2015 r., IV SA/GI 538/14, LEX nr 1650081.

albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej (§ 3 pkt 1–3). Z powyższej regulacji wynika, że organ pomocy społecznej nie ma obowiązku ustalania z wnioskodawcą konkretnego terminu czy przedziału czasowego przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Brak takiego wymogu potwierdzono także w orzecznictwie⁴¹. Jednakże chodzi o to, aby postępowanie przebiegło szybko, sprawnie i bez zbędnej zwłoki. Dodatkowo – o czym nie należy zapominać – to także w interesie organu jest wypracowanie na tyle sprawnych form kontaktowania się z wnioskodawcą, aby możliwe było przeprowadzenie wywiadu w określonym przez prawo terminie, co wynika z treści art. 12 § 1 k.p.a.⁴² Przepis ten – jak zauważono w wyroku NSA z dnia 16 marca 2021 roku. – „wprowadza nie tylko nakaz określonego prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organy, ale także zakaz podejmowania przez nie działań nieprzyczyniających się do sprawnego i terminowego zakończenia postępowania”⁴³. W związku z tym, w moim przekonaniu, pomimo braku obowiązku uzgodnienia terminu przeprowadzenia wywiadu skorzystanie z możliwości przewidzianej w powołanym rozporządzeniu wydaje się rozwiązaniem korzystnym. Dodatkowym argumentem, który może za tym przemawiać, jest trudność w jednoznacznym zakwalifikowaniu nieobecności wnioskodawcy w miejscu zamieszkania lub pobytu jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, co może mieć miejsce w razie niezgodnienia terminu wywiadu. Nie można tu bowiem wykluczać przypadków, w których wnioskodawca – z uwagi na inne realne obowiązki czy też niefortunny zbieg okoliczności – będzie nieobecny w miejscu swojego zamieszkania lub pobytu w okresie 14 dni od dnia zainicjowania postępowania, kiedy to z przyczyn obiektywnych nie będzie mógł oczekiwać na pracownika socjalnego. Wprawdzie przeprowadzenie wywiadu leży w jego interesie, niemniej jednak nie można wykluczyć, że z rozmaitych powodów będzie on nieobecny. Aby wyeliminować tego typu niejasne sytuacje, w moim przekonaniu, uzgodnienie terminu przeprowadzenia wywiadu wydaje się rozwiązaniem optymalnym dla obu stron. Przy czym – jak słusznie zauważa się w judykaturze – o uzgodnieniu terminu nie może być mowy przykładowo w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o udzielenie świadczenia nie uzgadnia terminu z pracownikiem socjalnym, ale go wyznacza, nie zważając na inne obowiązki tego pracownika, a

w momencie zaproponowania przez pracownika socjalnego innego terminu, nie wskazuje na żadne okoliczności, które uniemożliwiają przeprowadzenie wywiadu w tym

41 Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Łd 669/19, LEX nr 2767742.

42 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), dalej: k.p.a.

43 I OSK 2661/20, LEX nr 3150370.

terminie, ale w dniu zaplanowanego wywiadu bądź przebywa poza domem, co stwierdza pracownik socjalny udając się w wyznaczonym terminie pod wskazany przez niego adres, bądź w ostatniej chwili przesyła informacje, że z uwagi na podane w sposób ogólny okoliczności, w tym czasie nie będzie przebywał w miejscu zamieszkania i w żaden sposób nie uprawdopodobnia tych okoliczności⁴⁴.

Wprawdzie mogą pojawić się niekiedy wątpliwości, czy w związku z uzgodnieniem terminu przeprowadzenia wywiadu potencjalny beneficjent pomocy społecznej nie zechce „wyreżyserować” mającego odbyć się wywiadu. Wykluczyć tego nie można, niemniej jednak winien on wówczas liczyć się z określonymi konsekwencjami, a w szczególności z obowiązkiem zwrotu świadczenia nienależnie pobranego (art. 6 pkt 16 u.p.s.).

Uwzględniając powyższe uwagi, problematyczna ciągle wydaje się m.in. odpowiedź na pytanie, kiedy nieobecność wnioskodawcy w miejscu zamieszkania lub pobytu może być uznana za niewyrażenie zgody na wywiad. Wydaje się, że należy rozgraniczyć nieobecność w miejscu zamieszkania lub pobytu i niewyrażenie zgody na wywiad. Aby nieobecność wnioskodawcy zakwalifikować jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, jak potwierdzono w wyroku NSA z dnia 1 marca 2017 roku, należy podjąć próbę skontaktowania się z nim w celu ustalenia chociażby przybliżonego terminu przeprowadzenia przedmiotowego wywiadu⁴⁵. Dopiero gdy próba kontaktu nie przyniesie oczekiwanego rezultatu, można mówić o niewyrażeniu zgody na wywiad wobec bierności wnioskodawcy w ustaleniu tego terminu⁴⁶. Tym bardziej wydaje się, że o przedmiotowym niewyrażeniu zgody będzie można mówić, gdy w wyniku nawiązania kontaktu uzgodniony zostanie termin przeprowadzenia wywiadu, jednak po przybyciu do miejsca zamieszkania lub pobytu wnioskodawcy pracownik socjalny nie zastanie go tam, a dodatkowo okoliczność ta nie zostanie w żaden sposób wyjaśniona i usprawiedliwiona.

Wnioski

Podsumowując prowadzone rozważania, należy podkreślić, że potwierdzenie wystąpienia przesłanki negatywnej z art. 107 ust. 4a u.p.s. obliguje organ pomocy społecznej do wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia pieniężnego. Decyzja ta ma charakter związany, stąd też organ orzekający nie ma możliwości

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 6 września 2011 r., I OSK 572/11, LEX nr 965926; zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2019 r., IV SA/Wr 52/19, LEX nr 2685188.

⁴⁵ I OSK 2407/15, LEX nr 2277804.

⁴⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., I OSK 379/17, LEX nr 2326446.

– bez naruszenia przepisów prawa – wydania decyzji pozytywnej w przedmiotowej sprawie⁴⁷. Ustawodawca nie wprowadza jakichkolwiek odstępstw od obowiązku stosowania wskazanego przepisu, w związku z tym jego wykładnia w tym zakresie nie może budzić wątpliwości. W mojej opinii takie rygorystyczne rozwiązanie prawne świadczy jedynie o wadze, jaką prawodawca przywiązuje do środka dowodowego, jakim jest przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy.

Zważywszy na tę okoliczność i biorąc pod uwagę jej negatywne następstwa, nie może umknąć uwadze, że zwrot „niewyrażenie zgody”, składający się na wskazaną przesłankę negatywną, może być rozumiany w rozmaity sposób, co potwierdzają przytoczone w opracowaniu – wybrane jedynie – przykłady zaczerpnięte z orzecznictwa sądów administracyjnych. Ich mnogość i różnorodność potwierdza tylko, jak trudnym zadaniem jest jednoznaczne stwierdzenie, czy w konkretnym przypadku określone zachowanie może zostać zakwalifikowane w powyższy sposób. Biorąc to pod uwagę, nie można mieć najmniejszej wątpliwości, że dla potencjalnego beneficjenta pomocy społecznej pojawia się niemałe niebezpieczeństwo, iż jego niepozorne i często nie do końca uświadomione zachowanie, wynikające np. z niewłaściwego zrozumienia ciążących na nim obowiązków (pomimo szczegółowego pouczenia w tym zakresie), zostanie zakwalifikowane – wobec niedoprecyzowania wskazanego zwrotu – jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu. Dodatkowo pojawiają się też inne wątpliwości i pytania, które jedynie czynią sprawę jeszcze bardziej zawiłą. Na przykład z jaką częstotliwością ma następować niepożądane zachowanie? Czy wystarczy już jednorazowy incydent, czy też określone zachowanie może powtórzyć się kilka razy, a jeśli tak, to ile? Użycie pojęcia niedookreślonego zobowiązuje organ pomocy społecznej do jego doprecyzowania i uściślenia przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy i kontekstu normatywnego, w którym to pojęcie funkcjonuje. W tym miejscu, w celu uniknięcia zbędnych powtórzeń, pozwolę sobie jedynie zasygnalizować, że w odniesieniu do przedmiotowego zwrotu rację bytu zachowują uwagi poczynione w części pierwszej opracowania, dotyczące pojęć niedookreślonych.

Zważywszy na wszystkie te okoliczności, poza dyskusją jest, że prawodawca po raz kolejny w żaden sposób nie ułatwia organowi pomocy społecznej podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych. Można to wyjaśnić względami obiektywnymi w istocie nie do końca pozwalającymi na wskazanie katalogu zachowań, które byłyby następnie kwalifikowane jako niewyrażenie zgody na

⁴⁷ Szerzej na temat decyzji o charakterze związanym zob. np.: J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawa działania administracji*, Poznań 2005; M. Kasiński, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 544–545.

przeprowadzenie wywiadu. Niestety, niewiele to zmienia w sytuacji potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej. Do pewnego stopnia pomocne – w ustaleniu znaczenia wskazanego zwrotu i podjęciu decyzji – może okazać się i w tym przypadku orzecznictwo sądów administracyjnych.

Na koniec należy jedynie nadmienić, że niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, niezależnie od formy, w jakiej to nastąpi, nie zwalnia organu pomocy społecznej z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy⁴⁸. Organ winien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, w szczególności w miarę możliwości przeprowadzić wywiad z rodziną oraz innymi osobami z otoczenia (sąsiedzi, lekarz rodzinny itp.)⁴⁹, dokonać oględzin miejsca zamieszkania i zebrać dane posiadane z urzędu⁵⁰. W takim przypadku organ pomocy społecznej działa na podstawie art. 14 u.p.s. w zw. Z art. 7 i 77 k.p.a., a więc powinien ustalić prawdę materialną, opierając się na wszelkich dostępnych dowodach wymienionych w art. 75 k.p.a.⁵¹ Postępowanie w sprawach pomocy społecznej – jak zauważa się w doktrynie – jest bowiem postępowaniem inkwizycyjnym (administracyjnym) i ciężaru dowodzenia nie przenosi na stronę⁵².

Bibliografia

- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
- Gąsiorek M., *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawie pomocy społecznej*, Wrocław 2011.
- Kasiński M., w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Łakoma S., *Przyznawanie świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Praca Socjalna” 2020, nr 3.

48 Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 725/19, LEX nr 2763239.

49 Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2008 r., II SA/Lu 758/07, LEX nr 500651.

50 Zob. np.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 stycznia 2020 r., III SA/Gd 697/19, LEX nr 2773212; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Sz 326/19, LEX nr 2715271; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 725/19, LEX nr 2763239.

51 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., II SA/Łd 693/13, LEX nr 1407371. Gdy chodzi o możliwość przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego z innymi osobami z otoczenia wnioskodawcy, należy zauważyć, że w orzecznictwie nie ma w tej kwestii jednolitości poglądów. Przykładem tego może być wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2009 r., I OSK 1237/08, LEX nr 563269. W moim przekonaniu znaczenie wydaje się mieć także treść art. 100 ust. 1 u.p.s., nakazującego kierowanie się dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych.

52 Por. W. Maciejko, *Komentarz do art. 107 u.p.s.*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.

- Łakoma S., *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, cz. 1, „Praca Socjalna” 2020, nr 6.
- Maciejko W., w: W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.
- Maczyński P., *Jak przyznawać świadczenia pomocy społecznej dla obywateli Ukrainy „krok po kroku”*, LEX/el. 2022.
- Matan A., Nitecki S., *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Causus” 2008, nr 3.
- Miruć A., *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Wykluczenie Społeczne” 2020, nr 1.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, LEX 2008.
- Płoszka A., *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób doświadczających bezdomności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 4.
- Płoszka A., *Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5.
- Płonka-Bielanin K., *Kilka uwag o zmianach w pomocy społecznej i szczególnych świadczeniach wprowadzonych nowelizacją z 31.03.2020 r. do ustawy COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawa działania administracji*, Poznań 2005.

On the legal issues of proceedings concerning the provision of cash benefits from social assistance. Part 2

Abstract

The aim of this study is to shed light on legal issues of proceedings in the case of granting cash benefits under social assistance in the aspect of one of the negative obligatory premises, i.e. lack of consent for a family interview (Article 107(4a) of the Social Assistance Act). This study is part two of an article whose part one focused on selected optional negative premises. The interview referred to above, carried out in particular with persons (families) applying for social assistance support, is intended to detail comprehensively the applicant's situation, taking into account all circumstances of the case that may affect the right to a specific cash

benefit. Given this, a refusal to take part in such interview, and thus making it impossible to establish facts relating to the applicant's situation, forces a refusal to grant a cash benefit. This article intends, inter alia, to approximate the understanding of the meaning of the phrase "lack of consent", which belongs to the category of undefined concepts. The article attempts to answer the question of whether relevant legal measures stipulated in the Social Assistance Act are sufficiently precise and clearly formulated to facilitate and, as a result, enable social assistance authorities to make decisions on the granting of cash benefits from social assistance, and if not, whether judicial decisions of administrative courts may be helpful here. This study is based on an analysis of the provisions of the Social Assistance Act, views of legal scholars and commentators and judicial decisions of administrative courts. The provisions of the quoted legal act – given the premise in question – do not seem to be formulated clearly and precisely enough (similar to what is the case of optional negative premises) to facilitate social assistance bodies in issuing decisions in cases of granting cash benefits from social assistance. This is due to the legislator's failure to specify the phrase cited. For purely objective reasons, it does not seem entirely possible, which does not change the fact that in practice it leads to many doubts in interpretation. Some help in determining its meaning may be provided by judicial decisions of administrative courts.

Keywords: social assistance, obligatory negative premises, refusal to grant a cash benefit, subsidiarity principle

CYTOWANIE

Łakoma S., *Z problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Część 2*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 25–41, DOI: 10.18276/ais.2024.47-02.