

Mikołów, 10 stycznia 2019 r.

Dr hab. prof. UO Stanisław Nitecki
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Opolskiego w Opolu

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Gazda pt. „Zasilek celowy jako świadczenie pomocy społecznej w Polsce” Rzeszów 2018 , s. 339 (maszynopis) przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. nadzw. dr hab. Roberts Sawuły

I.

W wykonaniu uchwały Senatu Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z dnia 5 października 2018 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim magister Agnieszki Gazda, przekazanej mi do wiadomości pismem Rektora Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z dnia 3 grudnia 2018 r., przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. **„Zasilek celowy jako świadczenie pomocy społecznej w Polsce”** z pozytywną oceną i wnioskami o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) , rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub artystycznego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej.

Poddana ocenie rozprawa doktorska mgr Agnieszki Gazda w pełni odpowiada tym wymaganiom ustawy i stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego oraz nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Stanowisko takie

wynika z tego, że są spełnione wszystkie trzy przesłanki ustawowe. Rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego jakim jest problematyka zasiłku celowego jako świadczenia przyznawanego w ramach pomocy społecznej. Całość jej rozważań jak i wywody w kwestiach ogólnych i szczegółowych wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktorantki zarówno w zakresie nauki prawa administracyjnego, jak i dyscyplin prawnych wiążących się z problematyką pracy doktorskiej, w tym: zabezpieczenia społecznego, postępowania administracyjnego czy prawa finansowego oraz jej bardzo dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

W uzasadnieniu podanej oceny stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Agnieszki Gazda zawiera opracowanie tematu naukowego, który nie był przedmiotem badań prowadzących do przygotowania dzieła o charakterze monograficznym, a jedynie pojawiał się fragmentarycznie w opracowaniach naukowych. W dotychczasowych opracowaniach z zakresu pomocy społecznej brak było pozycji poruszającej w sposób kompleksowy problematykę konkretnego rodzaju świadczenia, w tym przypadku zasiłku celowego.

Rozważania rozprawy doktorskiej są prowadzone z rzetelnym wykorzystaniem dorobku polskiej nauki prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego czy prawa finansowego oraz z ograniczonym odwoływaniem się do zabezpieczenia społecznego, prawa cywilnego i teorii prawa (co dokumentuje obszerna bibliografia), ze znajomością materiału normatywnego oraz dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego a w szczególności sądów administracyjnych (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych).

Mgr Agnieszka Gazda jak wykazuje recenzowana praca, w sposób właściwy potrafi formułować problem badawczy oraz rozwiązywać go z zastosowaniem metod badawczych i aparatu pojęciowego właściwych nauce prawa. Wykorzystuje w pracy metodę analityczno-prawną, uzupełniając ją ograniczonymi badaniami prawno-porównawczymi. Wskazuje to niewątpliwie na umiejętność prowadzenia samodzielnej pracy naukowej. Wnioski końcowe stanowią wyraz umiejętności sumarycznego ujęcia prezentowanej problematyki i uchwycenia kluczowych problemów z punktu widzenia badawczego.

Przedstawione przesłanki stanowią podstawę wyrażonej na wstępie pozytywnej oceny rozprawy doktorskiej oraz wniosku o podjęcie przez Senat Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszowskiej Szkoły Wyższej dalszych czynności przewodu doktorskiego zmierzających do nadania mgr Agnieszce Gazda stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

II.

Problem badawczy, uzewnętrzniiony w tytule rozprawy, jest niewątpliwie interesujący i ważny dla doktryny prawa administracyjnego, a w szczególności materialnego prawa administracyjnego, zajmującego się pomocą społeczną, dla postępowania administracyjnego, a także dla praktyki organów administracji publicznej.

Problematyka zasiłku celowego jako jednego ze świadczeń pieniężnych w pomocy społecznej pozostaje w kręgu zainteresowań nauki materialnego prawa administracyjnego oraz znajduje uzewnętrznienie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Można więc spotkać szereg opracowań naukowych, takich jak monografie, komentarze czy artykuły w których autorzy poddają analizie to świadczenie i problemy związane z jego stosowaniem. Zaznaczyć trzeba, że nie było do tej pory publikacji, która podejmowałaby to zagadnienie w sposób kompleksowy. Podkreślić trzeba, że jest to pierwsze opracowanie poświęcone określoneemu rodzajowi świadczeń przyznawanemu w ramach pomocy społecznej.

Systematyka i konstrukcja pracy są prawidłowe. Pozwalają one na prezentację zagadnień, będących przedmiotem rozprawy. Pozytywna ocena pracy we wskazanym zakresie wymaga pewnej uwagi, ponieważ praca skupia się na unormowaniach prawnych obowiązujących w polskim porządku prawnym, co znajduje potwierdzenie w jej tytule, a tym samym brak jest w niej rozważań o charakterze prawoporównawczym z innymi systemami prawnymi. Według mnie jest to pewnego rodzaju ułomność, jednakże nie rzutująca na końcową jej ocenę.

W pracy wyodrębniono pięć rozdziałów, podzielonych na mniejsze jednostki systemowe usytuowane w logicznej kolejności. Podział tekstu na poszczególne jednostki systematyczne pracy jest logiczny i konsekwentny.

Analiza poszczególnych kwestii, składających się na zagadnienie badawcze będące przedmiotem pracy, jak też wykładnia przepisów prawnych i stosunek do orzecznictwa sądowego dowodzą, że doktorantka opanowała ogólną wiedzę z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego. Na podkreślenie zasługuje umiejętność, tak doboru poszczególnych zagadnień do analizy, jak i dokonywana synteza poglądów przedstawionych w literaturze przedmiotu. Pewne zastrzeżenia może budzić sposób prezentowania i uzasadniania własnego stanowiska w kwestiach stanowiących przedmiot rozważań, przede wszystkim ze względu na swoją lakoniczność.

Lektura rozprawy doktorskiej Agnieszki Gazda pozwala na sformułowanie kilku uwag ogólnych:

Po pierwsze – i z mojej perspektywy najważniejsze, autorka recenzowanej pracy widzi zasiłek celowy jako jedno ze świadczeń pomocy społecznej przy wykorzystaniu, którego uprawniony organ stara się zaspokoić niezbędną potrzebę występującą u osoby czy rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej czy materialnej. Takie ujęcie omawianej problematyki prezentowałem także i w swoich wcześniejszych opracowaniach, jednakże doświadczenie życiowe oraz występujący pewien dystans do poruszanej problematyki pozwolił spojrzeć na nią z innej perspektywy. W mojej ocenie zasiłek celowy wpisuje się w ciąg działań podejmowanych przez organ pomocy społecznej, a zmierzających do wyprowadzenia osoby czy rodziny z trudnej sytuacji życiowej, w której się znajduje. Takie spojrzenie zmienia optykę spojrzenia na omawiane świadczenie, ponieważ świadczenie to nie jest celem samym w sobie, lecz jest instrumentem przy wykorzystaniu, którego organ administracji rozwiązuje trudną sytuację osoby czy rodziny.

Po drugie – przyjęte przez Autorkę recenzowanej pracy stanowisko sprowadzające się do uznania zasiłku celowego za cel działań organu administracji, spowodowało, że skupiła ona swoją uwagę na wszystkich tych kwestiach, które związane są z normatywnym spojrzeniem na tę problematykę. Spowodowało to równocześnie, że umknęły Autorce te kwestie, które związane są z istotą pomocy społecznej, a mianowicie dostrzegalny jest w pracy brak rozważań co do możliwości wykorzystania zasiłku celowego dla osiągnięcia celu podstawowego pomocy społecznej, a mianowicie wyprowadzenia osoby czy rodziny z systemu pomocy społecznej.

Po trzecie – tytuł recenzowanej dysertacji odwołuje się do instytucji zasiłku celowego widzianej jako świadczenie z zakresu pomocy społecznej. Takie wyznaczenie ram pracy wymusiło na autorce przeprowadzenie analizy tego świadczenia z uwzględnieniem różnych punktów widzenia, ponieważ zobligowana była do omówienia jej w kontekście postanowień Konstytucji RP, z uwzględnieniem materialnego prawa administracyjnego, procedury administracyjnej połączonej z sądową kontrolą administracji, a skończywszy na aspektach o charakterze ustrojowym.

III.

Analiza rozprawy doktorskiej nasuwa szereg uwag i spostrzeżeń szczegółowych wskazujących na jej wartość doktrynalną i praktyczną oraz dojrzałość naukową doktorantki, jak też rodzi pewne wątpliwości, wynikające w dużej części z odmienności stanowisk doktorantki i recenzenta. Piszący te słowa dostrzega, że Autorka w wielu momentach podziela jego stanowisko i prezentowane poglądy, jednakże w recenzowanej pracy można dostrzec

szereg sytuacji, gdy stanowiska te są odmienne. Przedstawienie tych uwag i zastrzeżeń wydaje się pożyteczne, bowiem skłaniać może do refleksji i podjęcia dyskusji naukowej.

Praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz zakończenia.

W wprowadzeniu mgr Agnieszka Gazda zwraca uwagę na istotność przedmiotowego świadczenia wynikającą między innymi z tego, że brak jest monograficznego jego omówienia jak również akcentuje jego znaczenie w katalogu świadczeń wykorzystywanych w działaniach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Uwagi szczegółowe do „Wstępu”:

1. Tytuł rozprawy jest czytelny i nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń. Natomiast w Autorka w wprowadzeniu silnie zasygnalizowała, że celem pracy jest wykazanie, że zasiłek celowy jest elementem zabezpieczenia socjalnego, ze strony państwa, o którym wspomina Konstytucja i jest realizowany przez gminę, najczęściej ze środków własnych. Dodatkowo postawiła sobie za cel ocenę stanu normatywnego w tym zakresie. Tak wyznaczone cele pracy w sposób jednoznaczny wskazują na to, że Autorka przeprowadza analizę tego świadczenia wyłącznie pod kątem normatywny i jak to zostało już powyżej zasygnalizowane umknęła jej szersza wizja tego świadczenia, mająca zakotwiczenie w istocie pomocy społecznej.

2. Zasadnicza część wprowadzenia poświęcona została prezentacji zagadnień omawianych w poszczególnych rozdziałach recenzowanej pracy i w tym zakresie ujęcie przyjęte przez Autorkę nie wzbudza istotniejszych zastrzeżeń i wątpliwości. Podobnie można ocenić przyjętą przez nią metodologię opracowania tego tematu.

Rozdział pierwszy pracy ma charakter wprowadzający do prowadzonych rozważań i obejmuje zagadnienia odnoszące się do genezy pomocy społecznej, a tym samym do początków zasiłku celowego. W tej części Autorka odwołała się do rozważań teoretycznych z okresu międzywojennego i po drugiej wojnie światowej odnoszących się do dobroczynności i opieki społecznej. W dalszej kolejności przybliżyła rozważania poświęcone pomocy społecznej i w tym zakresie odwołała się do treści przepisów ustaw o pomocy społecznej, a zakończyła ten rozdział podsumowaniem.

Uwagi szczegółowe do rozdziału pierwszego:

1. W części rozdziału dotyczącej opieki społecznej niedosyt mój spowodowało pominięcie omówienia regulacji wynikających z ustawy o opiece społecznej z 1923 r. Samo odwołanie się do tej ustawy, to w mojej ocenie zbyt mało. Warto w tym zakresie dostrzec, że ustawa ta o zasiłku celowym jedynie wspomina i przypisuje go do zadań własnych gminy. Natomiast szczegółowe regulacje miały być zamieszczone w odrębnej ustawie, która nie została przyjęta.. W tej części pracy Autorka poruszyła również zagadnienia związane z obowiązywaniem wymienionej powyżej ustawy w Polsce Ludowej i także w tych rozważaniach dostrzegam pewną ułomność, ponieważ brak jest w nich odwołania się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego jak również do głośnej w latach osiemdziesiątych dyskusji na temat tego, czy świadczenia przyznawane w ramach pomocy społecznej, w tym także zasiłki celowe podlegają kognicji tego Sądu.
2. W części rozdziału poświęconej pomocy społecznej (str. 26-27) Autorka na dwóch stronach przedstawiła problematykę dotyczącą wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji pomocy społecznej, a w tym zasiłku celowego. Nie ukrywam, że ta część rozważań pozostawia pewien niedosyt, gdyż są one skrótowe i sprowadzają się do przypomnienia elementarnych informacji z tego zakresu.
3. Sygnalizowane powyżej drobne mankamenty recenzowanej pracy są w znacznym stopniu niwelowane podsumowaniem przedmiotowego rozdziału, ponieważ w tej części pracy Autorka na str. 28 zamieściła trafne spostrzeżenie dotyczące przeobrażeń pomocy społecznej oraz omawianego świadczenia w ramach transformacji ustrojowej, sprowadzające się do akcentowania zmiany roli państwa w zakresie polityki socjalnej i kierując się zasadą pomocniczości w szerokim zakresie przeniosło zadania z tego zakresu na samorząd terytorialny.

W rozdziale drugim doktorantka skupia się na konstytucyjnych uwarunkowaniach zasiłku celowego. Na wstępie przyjdzie podzielić stanowisko doktorantki, która zdecydowała się na omawianie przedmiotowego świadczenia wychodząc od jego konstytucyjnych podstaw. Następnie uwagę swoją skupiła na kwestiach związanych z fundamentalnymi zasadami przyjmowanymi w tym obszarze badawczym, a w szczególności na zasadzie subsydiarności, godności człowieka i sprawiedliwości społecznej. Wyeksponowanie wspomnianych zasad uznać należy za trafne rozwiązanie, ponieważ pozwoliło to doktorantce uchwycenie znaczenia omawianego świadczenia dla jego adresatów.

Uwagi szczegółowe do rozdziału drugiego:

1. Interesujące są rozważania Autorki poświęcone konstytucyjnemu charakterowi zabezpieczenia społecznego, ponieważ są to rozważania osadzone głęboko w poglądach doktryny jak również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności przybliżony został charakter art. 67 Konstytucji RP i fakt, że przepis ten nie stanowi podstawy dla przyznawania określonych świadczeń z pomocy społecznej, a w tym zakresie zachodzi niezbędność przyjęcia stosownej ustawy, która dopiero stanowiła będzie taką podstawę. Podzielić należy stanowisko zaprezentowane w końcowej części tych rozważań zamieszczone na str. 38, że w Konstytucji nie można zamieszczać konkretnych regulacji z zakresu prawa socjalnego, natomiast w akcie tym winny znaleźć się gwarancje o charakterze systemowych, zapewniające określony poziom życia.

2. Za trafne i cenne z punktu widzenia doktrynalnego uznać należy stanowisko doktorantki polegające na wyodrębnieniu i omówieniu problematyki bezpieczeństwa socjalnego. Zagadnienie to jest dostrzegane na gruncie nauk społecznych, jednakże w rozważaniach poświęconych pomocy społecznej widzianej z punktu widzenia normatywnego, sporadycznie można spotkać opracowania, w których ten aspekt zagadnienia jest poruszany. Podniesiony powyżej problem dotyczący konstytucyjnych gwarancji o charakterze systemowym wiąże się z bezpieczeństwem socjalnym. Dobrze, że w pracy tej została poruszona powyższa problematyka, jednakże w prowadzonych rozważaniach na str. 42 i 43 dostrzegam pewne niezrozumienie rozwiązań występujących w ustawie zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Faktycznie w akcie tym brak jest jakichkolwiek konkretnych gwarancji praw socjalnych, ale wynika to przede wszystkim z treści art. 1 tej ustawy, który mówi o godności i z treści tego przepisu wywodzi się wszelkie prawa socjalne, a zatem wiąże się je z godnością człowieka, z tego też powodu interesującym byłoby powiązanie prawa do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego z treścią art. 30 polskiej Konstytucji, który także mówi o godności.

3. Istotną częścią tego rozdziału stanowią rozważania poświęcone zasadzie subsydiarności. Autorka bardzo rzetelnie przedstawiła genezę tej zasady jak również jej istotę. Nadto dostrzegła dwie istotne kwestie, a mianowicie to, że zasada ta wyznacza granicę pomiędzy aktywnością człowieka a władzą publiczną, jak również determinuje podział zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego funkcjonujące na poszczególnych szczeblach. Zasadnie doktorantka dostrzegła prewencyjny charakter tej zasady uzewnętrzniający się w profilaktyce swoistej i nieswoistej. W tej części rozważań Autorka dostrzegła możliwość innego spojrzenia na zasiłek celowy i jego rolę w pomocy społecznej

przywołując na str. 51 stanowisko M. Masternaka, że zasadniczym celem pomocy społecznej nie jest dostarczanie świadczeń lecz wsparcie w przewyżczeniu trudnej sytuacji życiowej. Można jedynie żałować, że myśl ta nie stała się dla doktorantki zaczynem do takiego ujęcia omawianego świadczenia.

4. Trafnie Autorka opracowania przedstawiła zasadę subsydiarności w dwóch ujęciach, a mianowicie odnosząc ją do relacji obywatel organ administracji oraz do zagadnień ustrojowych, czyli do umieszczenia zadań z zakresu pomocy społecznej na odpowiednich poziomach administracji publicznej. To dualne ujęcie wskazanej zasady nie zostało w sposób formalny wyodrębnione, jednakże tok prowadzonych rozważań dał możliwość takiego wyodrębnienia.

5. Ważnym zagadnieniem poruszonym w pracy jest prezentacja zasady godności człowieka. Godność na gruncie prawa pomocy społecznej i zabezpieczenia społecznego odgrywa fundamentalną rolę, ponieważ posiada konstytucyjne zakotwiczenie i wyznacza poziom podejmowanych przez organy państwa i samorządu terytorialnego działań, a w szczególności przyznawanych świadczeń w tym zasiłku celowego. Trafnie doktorantka dostrzegła, że w przypadku godności istotną rolę odgrywają relacje występujące między osobą i rodziną ubiegającą się o świadczenie a pracownikiem socjalnym, ponieważ pracownik ten obowiązany jest w każdym momencie uwzględniać godność osoby występującej o przyznanie świadczenia.

6. Podzielić należy stanowisko Autorki, iż pojęcie godności występujące na gruncie ustawy o pomocy społecznej posiada charakter klauzuli generalnej i tym samym wpływa na rozstrzygnięcia podejmowane przez organy administracji publicznej w sferze pomocy społecznej, a zatem także w zakresie przyznawania zasiłków celowych. Trafnie doktorantka podkreśliła niezbędność respektowania pojęcia godności przez pracowników socjalnych w kontaktach z osobami i rodzinami ubiegającymi się o świadczenia z pomocy społecznej. Zagadnienie to leży na uboczu rozważań poświęconych zasiłkowi celowemu i zostało unormowane w końcowej części ustawy, jednakże ma istotne znaczenie praktyczne.

7. Dopelnieniem rozważań zamieszczonych w tym rozdziale jest omówienie zasady sprawiedliwości społecznej. Doktorantka trafnie wiąże tę zasadę z pojęciem równości i wynikającymi z tego konsekwencjami. Życie społeczne dostarcza nam licznych przykładów tego, że w omawianym zakresie dostrzegane są nagminne przypadki łamania tej zasady i co jest ważne, wynika to nie z tego, że jest to działanie świadome i przemyślane, lecz z tego, że w tym zakresie kluczową rolę odgrywa medialność zdarzeń, a mianowicie im zdarzenie jest bardziej medialne, tym zakres działań pomocowych i to nie tylko związanych z

przyznawaniem świadczeń, ale i innego typu. w tym pomocy psychologicznej i psychiatrycznej, jest szerszy i pogłębiony. W tym przypadku nie chodzi o równość podejmowanych działań i przyznawanych świadczeń, ponieważ tego się nigdy nie osiągnie, ale nie może być tak, że zakres działań i świadczeń w sprawach medialnych jest tak bardzo odbiegający od tych, które występują w sprawach mniej medialnych.

Trzeci rozdział recenzowanej pracy poświęcony został materialnoprawnym aspektom zasiłku celowego. Z perspektywy recenzowanej pracy rozdział ten odgrywa kluczową rolę, ponieważ poświęcony został najistotniejszemu zagadnieniu związanym z przedmiotem dysertacji. Rozważania swoje Autorka rozpoczęła od poruszenia problematyki zakresu podmiotowego tego świadczenia, a następnie uwagę skupiła na przesłankach warunkujących jego przyznanie. Omówiła także wszystkie rodzaje zasiłku celowego występujące zarówno w ustawie o pomocy społecznej jak i w innych unormowaniach. Ważne miejsce w swoich rozważaniach przydała uznaniu administracyjnemu, ponieważ zasiłek ten przyznawany jest w warunkach uznania, który jest również wyznacznikiem pomocy społecznej.

Uwagi szczegółowe do rozdziału trzeciego:

1. Za istotne uznać należy rozważania doktorantki na temat podmiotowego zakresu zasiłku celowego, jednakże ograniczyły się one do omówienia stanowisk prezentowanych w literaturze oraz na odwołaniu się do unormowań normatywnych z tego zakresu. W szczególności dostrzegam pewien unik ze strony Autorki wówczas, gdy przychodzi do ewentualnego rozwinięcia występującego na gruncie pomocy społecznej, a szczególnie w przypadku zasiłku celowego problemu rodziny, jako adresata działań organu pomocy społecznej. Bliższa analiza poszczególnych rodzajów zasiłków pozwala dostrzec, że część z nich jest adresowana wyłącznie do konkretnej osoby, a zdecydowana większość wpływa na sytuację rodziny. W tej sytuacji zasadne byłoby przeprowadzenie stosownej analizy przykładowych możliwych sytuacji.

2. Za wartościowe uznać należy rozważania doktorantki poświęcone przesłanką przyznania zasiłku celowego. Doktorantka przeprowadziła sumienną analizę pojęcie niezbędnej potrzeby i dostrzegła złożoność tego terminu jak również jego niejednoznaczność. Wykorzystując dorobek orzecznicy i poglądy doktryny przybliżyła sposoby ujmowania tego pojęcia niedookreślonego. Na gruncie pomocy społecznej ważnym zagadnieniem jest kryterium dochodowe. Doktorantka temu zagadnieniu poświęciła 9 stron rozważań i uznać je należy za cenny wkład do doktryny prawa pomocy społecznej. Jest to nie tylko zebranie podstawowych

informacji z tego zakresu, ale także odwołanie się do praktyki funkcjonowania danej instytucji normatywnej. Jest to nieoceniona wartość, ponieważ analiza norm prawnych przeprowadzana w oderwaniu od realiów jej stosowania nie daje prawidłowych rezultatów i może wprowadzać szereg zaciemnień. Odrębnym przedmiotem rozważań uczyniła doktorantka powody udzielania zasiłku celowego. W tym zakresie wykorzystwała dorobek orzecznicy sądów administracyjnych, ale jak mi się wydaje również wartościowe byłoby odwołanie się do praktyki funkcjonowania organu pomocy społecznej, ponieważ to tam stykamy się z najbardziej zaskakującymi wnioskami o przyznanie przedmiotowego świadczenia.

3. Trafnie Autorka zdiagnozowała problematykę zasiłku celowego i dostrzegła różnorodność podstaw prawnych jego normowania. Diagnoza ta skłoniła ją do wyodrębnienia poszczególnych rodzajów zasiłków z uwzględnieniem kryterium rodzaju zaspokajanej potrzeby, czy też warunków w jakich jest on przyznawany. W ramach rozważań poświęconych zasiłkowi celowemu przyznawanemu w ramach realizacji podpisanego kontraktu socjalnego, doktorantka zasadnie zaakcentowała, że podpisywana jest tu umowa między pracownikiem socjalnym a osobą ubiegającą się o przedmiotowe świadczenie. W tym zakresie pewien niedosyt pozostawia kwestia pominięcia charakteru prawnego zawieranej umowy, a mianowicie czy jest to umowa z zakresu prawa prywatnego czy też publicznego i jakie są konsekwencje naruszenia jej postanowień oraz jaki podmiot będzie uprawniony do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów.

4. Interesujące i wartościowe są rozważania Autorki dotyczące przyznawania zasiłku celowego w następstwie strat powstałych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Analiza tego rodzaju świadczenia przeprowadzona została w oparciu o poglądy prezentowane w doktrynie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podkreślić należy, że problematyka ta jest złożona i niejednoznaczna, a dowodem tego jest stwierdzenie doktorantki na str. 106, iż „strata obejmuje wszelkie składniki majątkowe, a nie tylko budynek mieszkalny” czy też „poniosły straty obejmujące wszelkie szkody substancji majątkowej i ich własności”. Przywołane stwierdzenie nie zostały ograniczone zastrzeżeniami, że chodzi o szkody uniemożliwiające prawidłowe funkcjonowanie, ponieważ rodzi się pytanie, czy uszkodzenie w następstwie powodzi basenu przydomowego także wymaga zaspokojenia w drodze omawianego świadczenia?

5. Doktorantka na str. 118 zamieściła interesujące rozważania dotyczące charakteru prawnego wytycznych wydawanych w celu likwidacji szkód powstałych w następstwie zdarzeń wymienionych w powyższym punkcie. Rozważania te nawiązują do wspomnianej już

wcześniej dyskusji, która toczyła się w połowie lat osiemdziesiątych, a dotyczącej podstaw prawnych świadczeń z pomocy społecznej. W omawianym zakresie można znaleźć dwa przeciwstawne stanowiska, przy czym jak się wydaje fundamentalną kwestią jest zapewnienie obywatelowi gwarancji ochrony sądowej w relacjach z organami administracji publicznej, ponieważ to jest element demokratycznego państwa prawa.

6. Za przydatne i interesujące uznać należy rozważania doktorantki poświęcone specjalnemu zasiłkowi celowemu. Na taką ocenę wpływ ma oparcie ich o orzecznictwo sądów administracyjnych. Trafnie Autorka dostrzega, że przyznanie wskazanego świadczenia musi wynikać z określonych sytuacji, które nie mogą być typowe i muszą być odbiegające od standardowych.

7. Rozważania poświęcone zasiłkowi celowemu na ekonomiczne usamodzielnienie są trafne i dostrzegają złożoność sytuacji, natomiast sporna może być teza doktorantki, że gminy winny posiadać środki na realizację tej formy pomocy. Bliższa analiza tego świadczenia skłania do opowiedzenia się za stanowiskiem, że jest to takie świadczenie przy wykorzystaniu, którego adresat może opuścić system pomocy społecznej. Oznacza to, że w przypadku tego świadczenia gminy nie wykorzystują jego potencjału z tego powodu, że w zdecydowanej większości przypadków traktują świadczenia jako formę zaspokojenia potrzeby, a nie jako środek przy wykorzystaniu, którego można rozwiązać trudny problem adresata działań administracji. W kontekście omawianego świadczenia ważną rolę odgrywa uchwała przyjmowana przez organ stanowiąco-kontrolny w danej gminie. Doktorantka doskonale odczytała istotność tej uchwały, jednakże nie wskazała rozwiązania na okoliczność nie przyjęcia jej w danej gminie.

8. Za bardzo wartościowe uznać należy rozwiązania poświęcone zasiłkom celowym przyznawanym na podstawie przepisów szczególnych, a zatem nie mających zakotwiczenia w ustawie o pomocy społecznej. Zebranie świadczeń przyznawanych na podstawie przepisów szczególnych jest nie tylko ważne, ale także ilustruje, że ten rodzaj świadczenia ma powszechniejszy charakter.

9. Rozważania na temat formy zasiłku celowego nie odbiegają poziomem od wcześniej prezentowanych. Na uwagę zasługuje tu zwrócenie uwagi na to, że świadczenie to może przybrać formę niepieniężną jak również mieć charakter świadczenia zwrotnego. Dodatkowo Autorka poruszyła złożone zagadnienie, mianowicie, czy zasiłek ten ma być zrealizowany jednorazowo, czy też dopuszczalna jest jego regularność. Autorka opowiada się za jednorazowością, natomiast z praktyki wiem, że organy pomocy społecznej przyznając to świadczenie realizowały go w częściach przez jakiś okres czasu. Pewne kontrowersje mogą

się rodzić z wykorzystaniem przez doktorantkę na str. 132 pojęcia „osoba zainteresowana”, ponieważ pojęcie to ma swoje zakotwiczenie w literaturze i nie przystaje do znaczenia nadanego mu w recenzowanej pracy.

10. Bardzo rozbudowane są rozważania Autorki dotyczące uznania administracyjnego. Zawartość tej części pracy świadczy o tym, że problematyka ta jest dobrze rozumiana jak również trafnie zostały uchwycone kluczowe jej elementy w kontekście omawianego świadczenia. Rozważaniom tym można postawić drobny zarzut, a mianowicie to, że są zbyt obszerne i za głęboko doktorantka weszła w tę problematykę. Pozytywnie oceniając rozważania doktorantki zwrócić należy uwagę, że w zakresie wyznaczenia granic uznania przy podejmowaniu rozstrzygnięć ujawniła się kolejny raz sygnalizowana problematyka, czy świadczenie to jest środkiem czy celem. Jeżeli przyznanie świadczenia jest celem, to wyznaczenie granic uznania jest faktycznie trudne, natomiast w przypadku ujęcia tego świadczenia jako środka do osiągnięcia określonego rezultatu, to wówczas ten wyznaczony rezultat będzie determinował i wyznaczał granice uznania przy przyznawaniu przedmiotowego świadczenia.

W rozdziale czwartym poddano analizie aspekty proceduralne zasiłku celowego. Przyznanie omawianego świadczenia co do zasady następuje w drodze decyzji administracyjnej czyli w następstwie postępowania administracyjnego, z tego też powodu w rozdziale tym omówione zostały kwestie związane z uruchomieniem tego postępowania oraz jego przeprowadzeniem i wydaniem stosownej decyzji. Doktorantka w swoich rozważaniach poruszyła również zagadnienia związane z postępowaniem odwoławczym jak również z sądową kontrolą wydanych rozstrzygnięć.

Uwagi szczegółowe do rozdziału czwartego:

1. Zasadnie Autorka przedstawiła zagadnienia związane z wszczęciem postępowania w sprawach dotyczących przyznania omawianego świadczenia i trafnie dostrzegła posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem osoby zainteresowanej, przy czym drobnym mankamentem, bardzo interesujących rozważań jest brak odwołania się do pierwotnego znaczenia pojęcia osoby zainteresowanej.
2. W ramach analizy stron postępowania administracyjnego Autorka nie tylko dostrzegła występujące kłopoty z pojęciem rodziny, ale w swoich rozważaniach zwróciła celnie uwagę na to, że prawodawca posługuje się różnego typu pojęciami i wskazała na pojęcie „rodziny rolniczej”.

3. Podzielić należy stanowisko doktorantki, co do ostrożnego uruchamiania z urzędu postępowania administracyjnego przez organ administracji publicznej zmierzającego do przyznania zasiłku celowego. Trafnie Autorka zwróciła uwagę na występujące odmienności w zakresie uruchamiania postępowania administracyjnego przez organ z urzędu w następstwie analizy unormowań wykraczających poza ustawę o pomocy społecznej.

4. Z sumienny i rzetelny sposób doktorantka przedstawiła przebieg postępowania wyjaśniającego w ramach przedmiotowego postępowania. Dostrzegła złożoność sytuacji związanej z przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego jak również to jaką pełni on funkcję w ramach tego postępowania. W ramach tych rozważań na str. 176-177 dostrzegam pewną myśl, która została sformułowana w sposób wzbudzający wątpliwość. Autorka pisze bowiem „organ może wydać decyzję, kiedy rozeznana zostanie sytuacja osoby ubiegającej się o pomoc, co oznacza, że wydanie decyzji nie jest celem pracy socjalnej, lecz środkiem prowadzącym do celu”. Doktorantka przedstawiła słuszną i trafną ideę w sposób, który znamionuje skrót myślowy, a ponieważ chodzi jej o to, że przyznanie świadczenia nie ma być celem samym w sobie, lecz ma służyć realizacji celu podstawowego pomocy społecznej i wyprowadzeniu osoby lub rodziny z trudnej sytuacji, w jakiej się ona znajduje.

5. Rozważania doktorantki poświęcone etapowi podejmowania rozstrzygnięcia, także nie budzą zastrzeżeń, ponieważ obejmują one kwestie związane z tym, w jakich przypadkach organ obowiązany jest przyznać świadczenie w drodze decyzji, a kiedy takiego obowiązku nie ma. Za trafne uznać należy stanowisko co do wykorzystania innej formy przyznania świadczenia w ramach realizacji programu dożywiania dzieci w szkole.

6. W recenzowanej pracy jest niewiele miejsc, w których można Autorce zarzucić spłylenie jakiegoś zagadnienia, jednakże taki zarzut można postawić w zakresie wskazania organu uprawnionego do wydania decyzji jak również występujących w tym zakresie upoważnień. Przywołanie samych przepisów uważam za niewystarczające ujęcie tego problemu, tym bardziej, iż na przestrzeni lat sytuacja w tym zakresie ulegała daleko idącym przekształceniom, a obecna sytuacja jest w mojej ocenie wręcz patologiczna.

7. Doktorantka zasadnie akcentuje na str. 185, że decyzja przyznająca zasiłek celowy ma charakter konstytutywny, jednakże zagadnienia tego nie rozwija i nie przeprowadza na tę okoliczność pogłębionej analizy.

8. Podzielić należy stanowisko doktorantki w kontekście rozważań poświęconych elementom uzasadnienia decyzji administracyjnej, a zwłaszcza odnoszące się do uzasadnienia decyzji wydawanej w sprawie zasiłku celowego.

9. Za wartościowe uznać należy rozważania doktorantki na temat nowej instytucji wprowadzonej do Kodeksu postępowania administracyjnego, a mianowicie o możliwości złożenia oświadczenia o rezygnacji z wniesienia odwołania. Sygnalizowana możliwość w mojej ocenie wzbudza istotne wątpliwości konstytucyjne, jednakże w świetle nowelizacji przywołanego aktu jest to prawo, które przysługuje stronie, przy czym jak mi się wydaje doktorantce umknęła istotna okoliczność, kto w imieniu rodziny jest uprawniony do złożenia takiego oświadczenia i czy inni członkowie będą związani tym oświadczeniem.

10. Spornym problemem poruszonym w recenzowanej dysertacji jest przysługująca organowi odwoławczemu możliwość merytorycznej zmiany decyzji dotyczącej przyznania zasiłku celowego. Od strony formalnej sytuacja jest czytelna, natomiast należy się zastanowić, czy od strony realnej nie może to stanowić zagrożenia dla samodzielności finansowej gminy. Odrębną kwestią jest natomiast zajmowanie asekuracyjnej postawy przez organ odwoławczy, która to spowodowała sporo kontrowersji w omawianym zakresie.

11. Za bardzo wartościowe uznać należy rozważania skarżącej dotyczące weryfikacji ostatecznych decyzji dotyczących zasiłków celowych. Jak się wydaje problematyka ta generalnie będzie dotyczyła decyzji, mocą których takie świadczenia zostały przyznane. Za trafne należy uznać stanowisko doktorantki wyrażone na str. 215, a sprowadzające się do akceptacji stanowiska, że żądanie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia musi być poprzedzone eliminacją z obrotu prawnego decyzji przyznającej świadczenie.

12. W sposób bardzo rzeczowy i kompetentny Autorka przedstawiła problematykę sądowej kontroli decyzji dotyczących zasiłku celowego. Rozważania w tym zakresie nie wzbudzają w mojej ocenie istotniejszych wątpliwości, a stanowią rzetelne przedstawienie tej problematyki z perspektywy organu i adresata działań, czyli osoby lub rodziny.

W rozdziale piątym doktorantka przedstawiła miejsce zasiłku celowego w obszarze działań gminy. Ta część pracy poświęcona została kwestią związaną z ustrojem administracji samorządowej, a zatem z rolą i miejscem samorządu terytorialnego, a w szczególności gminy w polskim porządku prawnym. Zasiłek celowy zgodnie z zasadą pomocniczości przynależy do zadań gminy, a jego przyznawanie jest elementem współodpowiedzialności wspólnoty za osobę czy rodzinę wchodzącą w jej skład. Sygnalizowana pozycja gminy skłoniła doktorantkę do analizy zasad finansowania tego świadczenia i takie ujęcie uznać należy za prawidłowe.

Szczegółowe uwagi do rozdziału piątego.

- 1, Rozważania doktorantki poświęcone problematyce decentralizacji w mojej ocenie nie budzą istotniejszych wątpliwości, ponieważ w sposób rzetelny przedstawia poglądy przedstawicieli doktryny, a swoje rozważania prowadzi w tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.
2. Nie budzą istotniejszych zastrzeżeń rozważania Autorki poświęcone odpowiedzialności wspólnoty samorządowej za członka tej wspólnoty i wynikające z tego prawo do skutecznego ubiegania się o przyznanie zasiłku celowego. Rozważania te odnoszą się w szczególności do tych rodzajów zasiłków, które przyznawane są ze środków będących w dyspozycji wspólnoty.
3. W umiejętny sposób doktorantka przedstawiła złożoną problematykę dotyczącą miejsca zasiłku celowego w zadaniach z zakresu pomocy społecznej wykonywanych przez gminę. Zwróciła uwagę na zróżnicowany charakter prawny tego świadczenia, determinujący kolejność realizacji poszczególnych zadań, a tym samym zaspokajania zgłaszanych potrzeb.
4. Interesujące są rozważania poświęcone nadzorowi i kontroli realizacji zadań w obszarze pomocy społecznej i zasiłku celowego. W tym zakresie brakło mi uwypuklenia, że ustawa o pomocy społecznej zawiera szczególne rozwiązania dotyczące przeprowadzania kontroli i przydaje wojewodzie swoiste uprawnienia. Także myślę, że jest to pewien rodzaj skrót myślowego, gdy na str. 274 doktoranta wskazuje, że w zakresie realizacji zadań zleconych wojewoda kontroluje w oparciu o kryterium legalności, rzetelności i gospodarności.

Uwagi do wniosków końcowych

1. W zakończeniu doktorantka podsumowała swoje rozważania i zasadnie podniosła, że prawo do zasiłku celowego posiada swoje zakotwiczenie w podstawowych wartościach Konstytucji i wynikających z jej postanowień zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Bardzo trafnie dostrzegła, że istota pomocy społecznej wiąże się z pojęciem solidarności i tylko można ewentualnie ubolewać, że w rozdziale II dysertacji tej problematyce nie poświęciła więcej uwagi.
2. Charakter omawianego zasiłku i jego miejsce wśród świadczeń pomocy społecznej skłoniły doktorantkę do przedstawienia dwóch propozycji, z których jedną uznaję za kontrowersyjną, a drugą za godną rozważenia. Doktorantka na str. 293 sugeruje wprowadzenie trybu uproszczonego dla przyznawania omawianego świadczenia. Z takim stanowiskiem bym polemizował. Zdaję sobie spraw z tego, że zasiłek ten może wyglądać na prosty w przyznaniu i w realizacji, jednakże jeżeli przyjmie się założenie, że jest to środek do osiągnięcia celu, a jego przyznanie bądź odmowa nie będzie celem działań organu, to wówczas zmienia się

optyka spojrzenia na to zagadnienie. W takim ujęciu podjęcie decyzji będzie już prostym zagadnieniem, natomiast najtrudniejsza sprawa związana będzie z ustaleniem ciągu działań podejmowanych względem osoby i rodziny zmierzających do wyprowadzenia jej z trudnej sytuacji materialnej czy życiowej, w jakiej się znajduje. Drugi postulat wyrażony na tej samej stronie, a sprowadzający się do tego, aby w ramach postępowania sądownoadministracyjnego rozpoznawać sprawy dotyczące zasiłku celowego w ramach postępowania uproszczonego, jest zasadny i przychyliłbym się do wprowadzenia takiego rozwiązania.

IV.

W konkluzji jeszcze raz stwierdzić należy, iż praca doktorska Agnieszki Dazda spełnia wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 882). Stanowi ona dzieło oryginalne, rozwiązujące istotny problem naukowy jakim jest problematyka zasiłku celowego jako świadczenia pomocy społecznej w Polsce. Przedstawione w niej rozważania wykazują ogólną wiedzę teoretyczną doktorantki zarówno w zakresie nauki prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego jak i dyscyplin prawnych wiążących się z problematyką pracy doktorskiej, w tym nauki prawa finansowego, prawa cywilnego oraz jej dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

Poddana ocenie rozprawa doktorska stanowi podstawę do nadania doktorantce stopnia naukowego nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego.

Na marginesie pragnę zaznaczyć, że po uwzględnieniu proponowanych zmian, postulowałbym opublikowanie tej pracy, ponieważ stanowi ona istotny wkład do teorii prawa pomocy społecznej w Polsce.

Włod. St.