

Kraków, dnia 18 lutego 2019 r.

Prof. zw. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego,

**Recenzja pracy doktorskiej Pani mgr Agnieszki Gazdy
pod tytułem: „Zasilek celowy jako świadczenie pomocy społecznej w Polsce”,
Rzeszów 2018, maszynopis, łącznie ss. 339,
napisanej pod kierunkiem Pana prof. nadzw. dr hab. Roberta Sawuły
W pracy przyjęto stan prawny obowiązujący na dzień 1 sierpnia 2018 roku.**

W wykonaniu uchwały Nr IV/9/2018 Senatu WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej z dnia 5 października 2018 r., o wyznaczeniu recenzentów w przewodzie doktorskim Pani mgr Agnieszki Gazdy, przekazanej mi do wiadomości pismem z dnia 3 grudnia 2018 r., przez Pana prof. nadzw. dr hab. Jerzego Posłuszno Rektora WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej (data nadania 13 grudnia 2018 r.) - uprzejmie przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani Agnieszki Gazdy pt.: „Zasilek celowy jako świadczenie pomocy społecznej w Polsce” Rzeszów 2018 r., przygotowanej pod naukowym kierunkiem Pana prof. nadzw. dr hab. Roberta Sawułę .

Uważam, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Agnieszki Gazdy w wystarczającym zakresie odpowiada wymogom sformułowanym przez postanowienia art. 13 ust. 1-2 znajdującej w sprawie zastosowanie ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2017.1789). Zgodnie z treścią art. 13 ustawy jak wyżej: „1. Rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora albo pod opieką promotora i promotora pomocniczego, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. 2. Rozprawa doktorska może mieć formę maszynopisu książki, książki wydanej

lub spójnego tematycznie zbioru rozdziałów w książkach wydanych, spójnego tematycznie zbioru artykułów opublikowanych lub przyjętych do druku w czasopiśmie naukowych, określonych przez ministra właściwego do spraw nauki na podstawie przepisów dotyczących finansowania nauki, jeżeli odpowiada warunkom określonym w ust. 1.”

Na tle przywołanego przepisu, recenzowana Rozprawa doktorska stanowi w swej treści i ujęciu (formie) oryginalne rzetelnie przygotowane rozwiązanie trafnie i prawidłowo sprecyzowanego problemu naukowego oraz bardzo dobrze wykazuje istniejącą na odpowiednim poziomie wiedzę teoretyczną Doktorantki w zakresie tradycyjnego i współczesnego dorobku nauki prawa administracyjnego, w tym materialnego, proceduralnego i ustrojowego, a także w odpowiednim zakresie prawa konstytucyjnego i tzw. prawa samorządowego, pogłębioną znajomością orzecznictwa sądowego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Doktorantkę pracy naukowej w dziedzinie prawa administracyjnego.

W związku z tym, zdecydowanie wypowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Agnieszki Gazdy do dalszych etapów przewodu doktorskiego, w tym publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

W uzasadnieniu oceny rozprawy doktorskiej oraz pozytywnego wniosku w sprawie prowadzenia dalszych czynności przewodu doktorskiego Pani mgr Agnieszki Gazdy stwierdzam, co następuje.

I. Analiza tematu Rozprawy, problemów i celów badawczych, układu pracy, zakresu rozważań, a także metody badawczej.

I.1. Wybór i znaczenie (ranga) tematu rozprawy.

Wybór tematu oceniam jako trafny i wypełniający pewną istotną lukę w dotychczasowych rozważaniach o formach pomocy społecznej. Doktorantka zajęła się bowiem w sposób całkowicie systemowy i pełny jedną z najciekawszych i najbardziej spektakularnych form działania administracji „pomocowej”, „świadczącej” jaką stanowi właśnie zasiłek celowy ujęty w formę decyzji administracyjnej lub odpowiednio czynności materialno-technicznej. O odpowiednio szerokim spektrum materialnym tej instytucji świadczy co najmniej samo jej określenie jako „zasiłku celowego”. Jest oczywiste, że w demokratycznym państwie prawnym cele udzielania zasiłku celowego posiadają swoją aksjologię, hierarchię i uzasadnienie w zasadach tego państwa. Jest zatem niezwykle interesujące przyjrzenie się jakim celom ustawowym służy zasiłek celowy w swej warstwie normatywnej jako instytucja

prawna i czy jego rodzaje i „podcele”, „cele cząstkowe” wypełniają przestrzeń społecznych i indywidualnych oczekiwań w tym zakresie. Trzeba zacząć od tego, że sama Doktorantka przedstawia w swojej rozprawie cel pracy a także uzasadnia sposób sformułowania tematu, pisząc, że *„Celem niniejszej rozprawy jest dociekanie istoty tego świadczenia, realizowanego obecnie na podstawie ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Analiza rozwiązań ustawowych w sprawie zasiłku celowego i odnoszącego się do nich orzecznictwa, a także opracowań doktrynalnych ma pozwolić na ocenę, czy obecne rozwiązania prawne dotyczące tego świadczenia są optymalne”*. Dalej Doktorantka uzasadnia *„Podjęcie rozważań w powyższym zakresie było uzasadnione z co najmniej dwóch przyczyn: po pierwsze, zagadnienie to w ujęciu teoretycznoprawnym jest poruszane w polskiej literaturze prawniczej, ale zwykle sprowadza się do opracowań komentarzowych i analiz dotyczących także innych świadczeń pomocowych. Problematyka zasiłku celowego objęta jest także bogatym dorobkiem judykatury. Po drugie, zasiłek celowy jest jednym z najpowszechniejszych świadczeń pomocy społecznej, realizowanym przez gminę. Ocenia się, że wydatki na całą pomoc społeczną zbliżone są do budżetu obronnego Polski, a dominującymi kategoriami beneficjentów są właśnie osoby korzystające z zasiłków celowych. Brak jest opracowania, które by całościowo dotyczyło istoty tego, powszechnego co do zasady, świadczenia z pomocy społecznej. Podjęte zagadnienie zostanie rozpatrzone z punktu widzenia prawa administracyjnego”*.

W ocenie recenzentki zarówno wybór tematu, jego uzasadnienie, jak i ujęcie tematu w formie postulatu wyjścia poza obręb prac komentatorskich jest trafne i twórcze a podjęta problematyka z uwagi na jej znaczenie dla życia człowieka w pewnej lokalnej wspólnotce, jak i w ramach państwa, jest godna poświęcenia jej uwagi w formie monografii, którą niewątpliwie stanowi recenzowana Rozprawa. Nie bez znaczenia jest także kwestia oceny i uporządkowania dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych w przedmiocie tematu pod kątem wykazania zakresu i stopnia ustabilizowania stanowiska sądów administracyjnych. Oczywiście samo sformułowanie tematu nie jest decydujące w pełni o sukcesie, powodzeniu naukowym, gdyż istotne jest jego wypełnienie treścią przez sformułowanie odpowiednich problemów badawczych i propozycje ich rozwiązania. Doktorantce realizacja tego zadania powiodła się w wystarczającym zakresie się, a żeby tego dokonać poszczególne rozdziały Doktorantka poświęciła i zatytułowała odpowiednio: Rozdział I Ewolucja zasiłku celowego; Rozdział II Konstytucyjne uwarunkowania zasiłku celowego; Rozdział III Aspekty materialnoprawne zasiłku celowego Rozdział; IV Aspekty procesowe zasiłku celowego; Rozdział V Zasiłek celowy w obszarze działań gminy. Pracę rozpoczyna Wprowadzenie a wieńczy Zakończenie zawierające fundamentalne wnioski końcowe.

Zdaniem recenzentki wybrana przez Doktorantkę problematyka, z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia posiada bezsprzecznie wymiar ustrojowo-organizacyjny, materialnoprawny i proceduralny.

W aspekcie ustrojowo-organizacyjnym mieszczą się kwestie konstrukcji i normatywnego znaczenia postanowień/norm Konstytucji RP w przedmiocie zabezpieczenia socjalnego człowieka i obywatela, zasady ustroju państwa zabezpieczające realizację zasiłku celowego, kompetencje i ustrój organów administracji publicznej, w tym organów gminy w zakresie uruchamiania, gwarantowania i konkretyzacji zasiłku celowego, gwarancje jego ochrony instancyjnej jurysdykcyjnej i sądowej. W sferze materialnej zasiłku celowego chodzi o merytoryczną treść praw podmiotowych jednostki/człowieka, obywatela do zasiłku celowego. W innym ujęciu warstwy materialnoprawnej chodzi o treść merytoryczną obowiązków i uprawnień organów władzy publicznej i podmiotów administrowanych spoza ustroju administracji publicznej /beneficjentów zasiłku sprzężonych ze sobą w instytucji zasiłku celowego. W znaczeniu procesowym chodzi już o przebieg i kontrole procedury zapewniającej skorzystanie przez dany uprawniony podmiot prawa z instytucji zasiłku celowego.

Lektura rozprawy wskazuje, że Autorka w pełni dostrzegła powyżej zasygnalizowane płaszczyzny i problemy badawcze związane z tytułem Rozprawy, odzwierciedliła je z powodzeniem w budowie pracy i z różnym stopniem szczegółowości ustosunkowuje się do nich w formie też w poszczególnych częściach rozprawy.

I.2. Cele badawcze i metoda pracy.

O celach pracy/Rozprawy była już mowa powyżej i będzie odpowiednio poniżej. Jako adekwatne do treści pracy oceniam wyjaśnienia Doktorantki w przedmiocie metody badawczej, która w Rozprawie wyjaśnia, że *„Podstawową metodą badawczą, która będzie stosowana w rozprawie, jest metoda dogmatyczna, tj. formalno-prawna, polegająca na wykorzystaniu dotychczasowego dorobku nauki prawa, która opiera się na analizie tekstu prawnego, egzegezie aktów normatywnych przy uwzględnieniu panujących stosunków społecznych. Metodą pomocniczą jest analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach zasiłku celowego oraz poglądów doktryny. Zostały także uwzględnione dostępne dane statystyczne odnośnie do wydatków na tego rodzaju świadczenie z pomocy społecznej. Metoda logiczno-językowa pozwoliła zwrócić uwagę na język, którym posługuje się prawodawca, używając pojęć nieoznaczonych, które występują w konstrukcji zasiłku celowego. W niezbędnym zakresie skorzystano także z metody historycznej w celu ukazania jego ewolucji; metoda ta ma jednak charakter komplementarny w stosunku do klasycznej*

metodologii prawniczej”. Recenzentka podziela stanowisko Doktorantki podnoszące, że „Uwzględnienie tych technik badawczych umożliwiło kompleksowe odniesienie się do zagadnienia ujętego w temacie”.

Można też zaakceptować, że z uwagi na ramy swojej rozprawy Doktorantka dopuszczalnie uznała, że „*należy ograniczyć się do rodzimych rozwiązań normatywnych. Świadczenie zbliżone w swej istocie do konstrukcji zasiłku celowego w polskiej Ups jest realizowane także w innych państwach, jednakże różnice w systemach prawnych, założeniach konstytucyjnych i stopniu zamożności w poszczególnych krajach Europy skutkują odmiennymi rozwiązaniami tej kwestii, dlatego uwagi porównawcze będą czynione jedynie w podstawowym zakresie*”. Wskazana luka jest o tyle odpowiednio uzdrowiona, że Doktorantka wypowiada się systemowo i bardzo dobrze w przedmiocie korzystania z zasiłku celowego przez cudzoziemców.

Trzeba także podkreślić, że w każdej rozprawie istotnym elementem jej treści są tezy/hipotezy badawcze, które autor/autorka chce zweryfikować. Pomimo tego, że Doktorantka nieco myli cele z tezami, co wynika zapewne stąd, że celem rozprawy jest weryfikacja tezy, o czym Doktorantka nie pisze wprost - jako tezę pracy należy przyjąć Jej wypowiedź, podnoszącą że „*zasiłek celowy jest elementem zabezpieczenia socjalnego ze strony państwa, o którym mowa w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, realizowanym przez gminę, najczęściej ze środków własnych wspólnoty lokalnej*”. Jednocześnie podstawowym zadaniem badawczym Rozprawy jest wskazanie prawnej istoty zasiłku celowego i ustalenie czy jego normatywna konstrukcja jest efektywna, skuteczna wobec zadań państwa w zakresie pomocy społecznej a także uzasadnionych oczekiwań człowieka co do tej pomocy „celowej”. Nie jest to zadanie proste a to z uwagi na fakt, że ustrojodawca, co dobrze akcentuje Doktorantka, nie wskazuje w normach Konstytucji jądra praw socjalnych, a zatem to ustawodawca zwykły formułuje zakres treści tych praw. A zatem ich odkodowanie jest odpowiednim uzupełnieniem treści Konstytucji. Tym większa jest zatem ranga ustawy i jej analizowanie. Cechą recenzowanej pracy jest także to, że doktorantka stosuje metodę tez „rozproszonych” a zatem prawidłowo weryfikuje w poszczególnych rozdziałach pewne swoje założenia formułowane w postaci hipotez chociaż ich tak wprost nie nazywa.

Niezależnie od powyższych uwag, lektura całości Rozprawy wskazuje, że Doktorantka potrafi twierdzić, posiada samodzielność prawniczej i właściwej interpretacji prawa. Doktorantka przy analizie i ocenie materiału normatywnego dot. instytucji zasiłku celowego dokonuje jego porównań z rzeczywistością, wychodzi poza system prawa, poza badanie jego

efektywności i skuteczności tylko w sferze normatywnej, abstrakcyjnej, co nadaje pracy także wymiar praktyczny

I.3. Plan i układ pracy.

Każdy Autor ma prawo wyboru układu merytorycznego swojej pracy. Analizując od tej strony spis treści przedłożonej rozprawy stwierdzam, że bezsprzecznie treści zawarte w każdym z rozdziałów przybliżają czytelnika do tytułowego zagadnienia. Układ pracy oceniam jako prawidłowy, przemyślany i pozwalający na realizację celów pracy. Pewne wątpliwości może wzbudzać usytuowanie rozdziału V w kompozycji całej pracy, gdyż pewne jego element treściowe takie jak decentralizacja, pomocniczość (przynależność do wspólnoty samorządowej a prawo do zasiłku), miejsce zasiłku w układzie zadań gminy dobrze by się komponowały jako kolejne po „Konstytucyjnych uwarunkowaniach zasiłku celowego”. Jednak kwestie dot. nadzoru i kontroli realizacji zadań gminy w obszarze zasiłki celowego przemawiają za usytuowaniem ich właśnie wraz z pozostałymi zagadnieniami w rozdziale V. Od strony językowej Autorka powinna unikać powtarzającego się zwrotu „niniejsza praca”, który nie przystaje stylistycznie do rozprawy naukowej. Od strony naukowej powinna unikać sformułowań typu „zamiarem jest próba dokonania oceny stanu prawnego...” (s. 11 rozprawy), „podjęto próbę wykazania” (s. 12 rozprawy), Podjęto także próbę porównania zasiłki celowego ze oświadczeniami(s. 15 rozprawy). Praca naukowa albo jest pracą albo nią nie jest. Recenzentka przyjmuje i stwierdza, że Doktorantka jednak napisała rozprawę doktorską a nie, że „próbowała” napisać taką rozprawę. W tym wypadku skromność Autorki/Doktorantki zawsze mile widziana, nie może prowadzić do „autodyskwalifikacji”. „Coś” trzeba pozostawić recenzentom. Te uwagi oczywiście nie prowadzą do obniżenia wartości pracy, która jest bezsprzeczna. Recenzentka je wyraziła na wypadek ich uwzględnienia jeżeli rozprawa podległaby publikacji w formie książki. Doktorantkę trzeba pochwalić, że praca została przygotowana starannie, zgodnie ze standardami, i bez błędów literowych.

II. Szczegółowa prezentacja, analiza i ocena tez zawartych w rozprawie, w poszczególnych rozdziałach.

W rozdziale I Rozprawy Doktorantka prezentuje ewolucję zasiłku celowego. Doktorantka nie wskazuje jednak źródła wiedzy na temat skąd wie, że do obyczajów plemiennych należała opieka nad chorymi, kalekami i innymi osobami wymagającymi szczególnej pomocy. Recenzentce podoba się pomysł na konstrukcję/budowę tego rozdziału oparty na dociekaniu na ile pomoc świadczona osobom na trzech etapach, fazach

rozwojowych pomocy społecznej: dobroczynności, opieki społecznej a także następnie pomocy społecznej – zawierała elementy obecnego zasiłku celowego. Jako wartościowe oceniam uwagi Doktorantki wsparte odpowiednio dorobkiem doktryny i zawarte w podsumowaniu tego rozdziału w brzmieniu *„Celem dobroczynności było podejmowanie działań polegających na niwelowaniu niedostatków państwowej opieki nad ubogimi, odpowiadała ona na potrzeby występujące w poszczególnych regionach Polski, rozszerzała pomoc ubogim oraz uzupełniała już istniejący system pomocowy”*. Prawdłowa jest konkluzja, że *„Dostarczanie określonych przedmiotów czy dóbr w formie tzw. zapomóg osobom potrzebującym było odpowiednikiem obecnego zasiłku celowego”*. Trafna jest też konstatacja, że *„Zachodzące zmiany polityczne, społeczne, gospodarcze, ustrojowe i prawne, wzrost liczby osób wymagających pomocy spowodowały zwiększenie roli administracji. Człowiek zyskał prawa gwarantowane przez państwo. Jednym z nich jest prawo do pomocy społecznej w trudnych sytuacjach życiowych, które zostało zawarte w przepisach prawa”*.

Jednocześnie zdaniem Recenzentki, teza podnosząca, że *„zaprezentowane spostrzeżenia dotyczące ewolucji pomocy społecznej, form jej przyznawania, które są bliskie obecnemu zasiłkowi celowemu, prowadzą do wniosku, że pomaganie poszkodowanym jest przynajmniej tak stare jak cywilizacja”* - wymaga pewnego dystansu i jest pewnym uproszczeniem w czasie i w przestrzeni. Nie wiemy, którą cywilizację Doktorantka ma na myśli.

Jednak bezsprzeczne jest zdanie/ocena Doktorantki, że *„Kilkanaście lat transformacji ustrojowej wymogło zmianę stylu uprawiania polityki społecznej. Państwo ewoluowało od monopolu socjalnego w stronę przełożenia ciężaru zadań na samorządy. Istotą tej zmiany było przejście z państwowego centralizmu w kierunku zasady pomocniczości”*.

Doktorantka zasadnie twierdzi, że *„Obecnie podstawowym źródłem prawa pomocy społecznej sensu stricto jest Ups. Realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa na organach władzy publicznej, a w szczególności na gminie, która jako jednostka samorządu terytorialnego jest najbliższej potrzebujących”*. Prawdłowo Doktorantka wskazuje na wymogi prawne przekazania gminom zadań z obszaru pomocy społecznej, co *„wymagało ustawowego określenia zadań samorządu terytorialnego i nadzoru nad ich wykonywaniem. Administracja publiczna została organizatorem usług zobowiązanym do ich świadczenia i utworzenia odpowiedniego zaplecza”*, gdyż *„Państwo, pobierając różnego rodzaju daniny publiczne, finansuje z nich zaspokajanie potrzeb społecznych osób potrzebujących. Na skutek rozwoju funkcji socjalnej państwa wyszczególniono rodzaje usług świadczonych przez pomoc społeczną. Szczególne miejsce wśród nich zdaje się zajmować zasiłek celowy”*. Zdaniem recenzentki wartością pracy jest to, że Doktorantka *„nie spuszcza”* z pola widzenia

zagadnień związanych z nadzorem i kontrolą. Nawet najpiękniejszy instrument w wersji normatywnej może ulec wypaczeniu, jeżeli jego wykonywanie jest pozbawione nadzoru i kontroli. Szkoda jednakże, iż do etapu pierwszego rozdziału pracy włącznie Doktorantka nie formułuje ogólnej, wstępnej, roboczej przyjętej dla potrzeb rozważań definicji zasiłku celowego. W tej sytuacji poruszamy się do tego miejsca w Rozprawie nieco intuicyjnie po problemach związanych z tą instytucją. W przypadku druku książki trzeba to uwzględnić. Autorka zakłada, że czytelnik wie co to jest zasiłek celowy. Na etapie przewodu doktorskiego bezsprzecznie tak.

W rozdziale II Rozprawy Doktorantka skutecznie zmierza się z fundamentalnym problemem konstytucyjnych uwarunkowań zasiłku celowego analizując pojęcie zabezpieczenia społecznego, bezpieczeństwa socjalnego, zasadę subsydiarności, zasadę godności człowieka, zasadę sprawiedliwości społecznej. W odniesieniu do prawa do zabezpieczenia społecznego prezentuje w tym zakresie konstytucyjną warstwę normatywną i zróżnicowane poglądy doktryny odnoszące się do interpretacji art. 67 Konstytucji RP. Wskazuje, że według L. Garlickiego treść prawa do zabezpieczenia społecznego gwarantuje każdemu obywatelowi świadczenia na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, osiągnięcie wieku emerytalnego, pozostawanie bez pracy nie z własnej woli i nieposiadanie innych środków utrzymania. Oznacza to w tym ujęciu, że art. 67 Konstytucji RP stanowi ogólnie o zabezpieczeniu społecznym i nie różnicuje zabezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego oraz pomocy społecznej.

Następnie Doktorantka analizuje poglądy K. Kolasińskiego, który uznał, że w art. 67 Konstytucji RP istnieje zawężone prawo do ubezpieczenia społecznego do kilku ryzyk ubezpieczeń społecznych, jednakże poza jego ramami pozostaje pomoc społeczna, gdyż do jej istoty należy uniwersalny zakres bez względu na przyczynę niedostatku, a więc w każdym przypadku, kiedy ktoś się w sytuacji wymagającej wsparcia. Pewnych cech wspólnych prawa do ubezpieczenia społecznego z pomocą społeczną można doszukiwać się zdaniem tego autora w niektórych przypadkach, jak np. w rencie socjalnej oraz w realizacji obowiązków wynikających z art. 71 Konstytucji. Dalej są zaprezentowane kolejne poglądy przedstawicieli nauki. Istotne są jednak wnioski Doktorantki, która konkluduje na bazie przeglądu dorobku doktryny i orzecznictwa TK, że *„Kierując się powyższymi argumentami można stwierdzić, że zabezpieczeniem społecznymi będzie całokształt środków i działań instytucji publicznych, przy pomocy których państwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed groźbą niezaspokojenia podstawowych potrzeb, uznanych przez społeczeństwo za ważne. Konstytucja RP zobowiązuje państwo do podjęcia działań mających na celu stworzenie odpowiedniego*

systemu świadczeń przy uwzględnieniu istniejących potrzeb obywateli i możliwości ich zaspakajania”.

Doktorantka słusznie afirmuje zatem poglądy doktryny i TK, że „*Ustawa zasadnicza nie wyjaśnia, czym jest zabezpieczenie społeczne, nie określa szczegółowo jego zakresu i formy. Przepisy dotyczące wykonywania polityki socjalnej, mieszczą się w art. 67-69 Konstytucji RP zawierają sformułowanie „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, co oznacza, że odsyła w tym względzie do odpowiednich ustaw. Prowadzi to do wniosku, że ww. przepisy Konstytucji RP mają znaczenie odsyłające, a zakres i forma zabezpieczenia społecznego powierzone są ustawodawcy”.* Tym większe jest zatem znaczenie ustaleń podjętych przez Doktorantkę w przedmiocie ustawowej istoty zasiłku celowego. Postulatywnie wymaga to ustaleń w przedmiocie rdzenia/jądra ustawowego prawa do zasiłku i weryfikacji go z koncepcją publicznych praw podmiotowych jako formalnego publicznego prawa podmiotowego. Kwestie te bezsprzecznie są zawarte w pracy jednak nie nazwane wprost.

Rozdział III Rozprawy uzupełnia jej przestrzeń tematyczną i badawczą o dogłębnie przeanalizowaną przez Doktorantkę kwestię materialnoprawnych aspektów zasiłku celowego. W końcu czytelnik zapoznaje się z opisową definicją zasiłku celowego: „*W konstrukcji przepisów art. 39-41 Ups, które dotyczą zasiłku celowego, można siedem rodzajów tego świadczenia, tj.: zasilek celowy uzależniony od dochodu, zasilek celowy dla osób bezdomnych i innych niemających dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zasilek celowy w formie biletu kredytowanego, zasilek celowy przyznany w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego, zasilek celowy przyznany osobie albo rodzinie, która poniosła stratę w wyniku losowego (niezależnie od dochodu i mogący nie podlegać zwrotowi), zasilek przyznany osobie albo rodzinie, która poniosła stratę w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej (niezależnie od dochodu i mogący nie podlegać zwrotowi), specjalny zasilek celowy - przyznawany w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi, specjalny zasilek celowy lub pomoc rzeczowa - w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który podlega zwrotowi”.*

Za bardzo wartościowe uważam rozważania autorki dotyczące rozwinięcia problematyki podmiotu w sprawie o zasiłek celowy. Ten fragment pracy napisany jest ze znawstwem podmiotowości administracyjnoprawnej. Uwagi na temat podmiotowości administracyjnoprawnej rodziny stanowią esencję aksjologicznych uwarunkowań pomocy rodzinie. Ze znawstwem tematu podjęte są przesłanki przyznania zasiłku celowego. Tutaj doktorantka wykazuje się wycuciem prawnej i prawniczej problematyki pojęć nieoznaczonych i ich znaczenia dla tworzenia i stosowania prawa. Bardzo ciekawie zostało także ujęte kryterium dochodowe, na które Doktorantka patrzy dynamicznie i z perspektywy takich wartości jak przejrzystość, uczciwość i sprawiedliwość. Dobrym ujęciem tematu zasiłków celowych jest nawiązanie do katalogu powodów udzielania zasiłku celowego (art. 7 u.p.s). Odrębny segment w Rozprawie z uwagi na swoją naturę stanowią zasiłki celowe przyznawane na szczególnych zasadach (indywidualna funkcja w stosunku do zasiłku z art. 39 u.p.s.), następnie zasiłek celowy specjalny, następnie wyspecjalizowany, następnie zasiłki przyznawane na podstawie przepisów szczególnych.

Po części omawianego rozdziału, która w zakresie przedmiotu regulacji dokonała w zasadzie klasyfikacji zasiłku specjalnego, następuje część poświęcona formom zasiłku celowego. W obszarze tej problematyki doktorantka w nawiązaniu do formy decyzji administracyjnej i budowy normy kompetencyjnej porusza problem uznania administracyjnego w sprawie o zasiłek celowy, i czyni to zarówno w kontekście ogólnym, teoretycznym jak i w nawiązaniu do zasiłku celowego jako sprawy administracyjnej opartej na uznaniu.

Podziela wnioski końcowe Doktorantki, które formułuje eksponując zarazem także trafnie dobrane tezy orzecznictwa sądowego: *„Niemożność samodzielnego pokonania trudności życiowych stanowi przesłankę włączania się instytucji państwa. Z powyższego wynika, że nie każda potrzeba osoby ubiegającej się o zasiłek celowy może zostać uwzględniona, a jedynie taka, która opowiada celom pomocy społecznej Art. 39 Ups nie precyzuje wysokości takiego zasiłku, co oznacza, że świadczenie powinno być odpowiednie do okoliczności uzasadniających przyznanie zasiłku celowego i uwzględnione, jeżeli odpowiada celom i mieści się w możliwościach pomocy społecznej. Tak więc wysokość przyznawanego zasiłku każdorazowo uwarunkowana jest z jednej strony możliwościami finansowymi pomocy społecznej, z drugiej zaś potrzebami osoby lub rodziny korzystającej z niej.*

Przyznanie zasiłku celowego nie jest obligatoryjne nawet wówczas, gdy zostaną spełnione wszystkie przesłanki warunkujące udzielenie tej formy pomocy, a w ramach uznania administracyjnego organy mogą samodzielnie decydować o tym, która z potrzeb i w jakim zakresie winna być w pierwszej kolejności zaspokojona ze środków pomocy społecznej”.

Ważna jest ocena przez Doktorantkę konstrukcji zasiłku celowego, zgodnie z którą:

„Wydaje się, że ustawodawca w sposób prawidłowy ukształtował ten zasiłek. Jego wielopostaciowość świadczy o tym, że jest elastycznym świadczeniem. Rozbudowane przepisy materialne dotyczące zasiłku celowego oznaczają, że ustawodawca przewidział chciał dopasować to świadczenie do różnych sytuacji faktycznych. Przyznając zasiłek celowy, organ zobowiązany jest kierować się ogólną zasadą dostosowywania rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do okoliczności konkretnej sprawy, jak również uwzględniać potrzeby osób korzystających z pomocy, jeżeli odpowiadają celom i możliwościom nocy społecznej. Istotą tego zasiłku jest zaspokojenie niezbędnej potrzeby, która stępuje w danym momencie, a bez zaspokojenia której osoba nie może prawidłowo egzystować”.

Rozdział IV Rozprawy podejmuje uzupełniająco wobec treści rozdziału III bardzo ciekawy i istotny temat procesowych aspektów zasiłku celowego. W prowadzonych rozważaniach Doktorantka trafnie spostrzega dekodyfikację norm postępowania administracyjnego, która polega na wprowadzeniu dodatkowych instytucji i czynności normami u.p.p. Doktorantka prawidłowo uzasadnia i aksjologizuje specyfikę postępowania w sprawie o zasiłek celowy, które powinno zabezpieczyć adekwatny materiał dowodowy do istoty sprawy. Podzielałam stanowisko Doktorantki, że *„Przyznanie zasiłku celowego wymaga uruchomienia właściwej procedury administracyjnej. Art. 106 ust. 4 Ups ustanawia wymóg przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przed wydaniem decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania tego zasiłku. Stanowi on element postępowania wyjaśniającego, poprzedzający wydanie decyzji. Wywiad jest sposobem zbierania informacji o sytuacji podmiotu ubiegającego się o ten zasiłek, stanowiącym dla organu pomocy społecznej źródło informacji o sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osoby ubiegającej się o to świadczenie. Jest podstawą ustaleń faktycznych dokonywanych w decyzji administracyjnej i poddawanych prawnej ocenie organu. Aktualizację wywiadu środowiskowego sporządza się wówczas, gdy osoba zwraca się o kolejną formę pomocy lub kontynuację już przyznanego zasiłku, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie. Może to być sposób na usprawnienie procedury rozpoznawania spraw dotyczących zasiłku celowego. Zebranie materiału dowodowego w takich sprawach jest istotne, gdyż decyzje administracyjne w tego typu sprawach podejmowane są w ramach uznania administracyjnego. Oznacza to, że ustawodawca pozostawił organowi rozpatrującemu wniosek o przyznanie środków pomocy społecznej w tej formie prawo wyboru pomiędzy: przyznaniem zasiłku celowego, odmówieniem go bądź przyznaniem go w rozmiarze mniejszym niż wnioskowany przez stronę”.*

Doktorantka zwraca także zasadnie uwagę na formalne aspekty budowy decyzji administracyjnej regulowane k.p.a.: *W decyzji kończącej postępowanie w sprawie organ ma obowiązek w sposób wyczerpujący uzasadnić dokonany wybór rozstrzygnięcia, zgodnie z regulami wstępowania administracyjnego. Prawidłowo zredagowane pod względem merytorycznym i prawnym uzasadnienie decyzji administracyjnej ma znaczenie dla stosowania wyrażonej w art. 11 K.p.a. zasady przekonywania. administracyjny do wyjaśniania stronom zasadności przesłanek, którymi się kierował podkreślenia wymaga, że uznanie administracyjne nie oznacza dowolności - organ jest obowiązany wszechstronnie rozważyć okoliczności faktyczne i prawne”.*

Do specyfiki omawianego postępowania należy też to, że” *Organ administracji posiada instrument kontroli prawidłowości wykonywania ostatecznych decyzji administracyjnych w trybie pozaodwoławczym. Na podstawie 106 ust. 5 Ups zmienia lub uchyla decyzję administracyjną na niekorzyść strony, bez zgody, w przypadkach wskazanych w tym przepisie. Zmiana na korzyść strony nie wymaga jej zgody”.*

Doktorantka analizuje także instytucje i zasady ochrony strony/wnioskodawcy o zasiłek celowy w postępowaniu administracyjnym i przysługujących jej w tym celu środków prawnych: *”Bezsporne jest to, że postępowanie administracyjne w sprawie zasiłku celowego postępowaniem dwuinstancyjnym (art. 15 K.p.a.). Strona niezadowolona z decyzji wnieść odwołanie do właściwego SKO, a po wyczerpaniu toku instancji - skargę do administracyjnego. Sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności administracji publicznej, a kontrola ta dokonywana jest z reguły pod kątem zgodności z prawem. Oznacza to, że sądy te nie wydają orzeczeń co do istoty sprawy administracyjnej, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego wiążącymi w dacie jego podjęcia z przepisami prawa materialnego, określającymi prawa i obowiązki stron, oraz z przepisami procedury administracyjnej, normującymi przebieg postępowania przed organami administracji publicznej”.* Doktorantka trafnie artykułuje pewne ograniczenie sądowej kontroli w przedmiocie zasiłku celowego stawiając tezę, że *„Kontrola sądowa decyzji administracyjnej w sprawie zasiłku celowego jest ograniczona ze względu na to, że jest to decyzja uznaniowa i sprowadza się do oceny, czy organ administracyjny uwzględnił całokształt okoliczności faktycznych mających znaczenie w sprawie.”*

Rozdział V Rozprawy dotyczy zasiłku celowego w obszarze działań gminy. W rozdziale tym Doktorantka podejmuje kolejno zagadnienia: znaczenia decentralizacji dla instytucji tego zasiłku; przynależności do wspólnoty samorządowej a prawa do zasiłku; miejsca zasiłku celowego w katalogu zadań z pomocy społecznej realizowanych przez gminę;

zasiłku celowego jako elementu odpowiedzialności gminy za społeczność lokalną; finansowania zasiłków celowych, nadzoru i kontroli realizacji zadań w obszarze zasiłku celowego. Bez wątplenia kwestie zabezpieczenia środków finansowych na zasiłek celowy są tutaj fundamentalne. Podzielim ustalenia i tezy Doktorantki w tym zakresie, która trafnie konkluduje, że *„Zasiłki celowe są przyznawane i wypłacane zasadniczo ze środków własnych gmin, zatem ich realizacja uzależniona jest od możliwości finansowych tych jednostek. Świadczy to o tym, że gmina musi sama poradzić sobie z zorganizowaniem środków finansowych na realizację zasiłków celowych. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną oraz pomocą państwa w zakresie dożywiania następuje również ze środków rządowych”*. Doktorantka prezentuje zależność ustalania i wypłacania zasiłku celowego od procedury budżetowej: *„O tym, w jakiej wysokości gmina przeznaczy środki pieniężne na zasiłki celowe, przesądza treść jej budżetu. Jest to roczny (na rok kalendarzowy) plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów gminy. Opracowanie budżetów gmin następuje na podstawie zadań rzeczowych, planowanych do wykonania w danym roku, przedkładanych między innymi przez kierowników ośrodków pomocy społecznej. Oni tworzą kalkulację finansową wydatków w swoich ośrodkach, co oznacza, że na nich spoczywa obowiązek zaplanowania środków pieniężnych na zasiłki celowe. Plany przygotowują na podstawie rozeznaczonych potrzeb społeczności lokalnej, zazwyczaj wydatków za poprzedni rok. Na podstawie przedłożonych planów skarbnik gminy musi obliczyć, czy posiada w budżecie środki na ten cel. Zaopiniowane plany trafiają do wójta, który opracowuje projekt budżetu. Dostrzec należy, że taki projekt musi być poddany opiniowaniu pod względem prawnym przez RIO. Zaopiniowany projekt budżetu przedstawiany jest przez przewodniczącego rady gminy wszystkim komisjom rady gminy. Komisje te mogą także wpływać na zwiększenie zmniejszenie wysokości kwot zaplanowanych na zasiłki celowe poprzez formułowanie odpowiednich wniosków. Takie propozycje powinny być uwzględnione przez wójta gminy, do którego należy sformułowanie ostatecznej wersji projektu budżetu. Uchwałę w sprawie budżetu gminy, w tym planu na zasiłki celowe, podejmuje rada gminy. Warto zauważyć, że w sytuacjach, w których uchwała budżetowa nie zostanie uchwalona terminie, tj. do 31 stycznia każdego roku budżetowego, wówczas RIO będzie odpowiedzialna za stworzenie budżetu gminy, czyli ustali kwoty na zasiłki celowe”*.

Jak już było sygnalizowane Doktorantka konsekwentnie analizuje kwestie kontroli i nadzoru wobec działań administracji publicznej zatem kolejna jej teza w zakresie finansowania zasiłku celowego podnosi, że: *„Z uwagi na to, że organy pomocy społecznej wydatkują na zasiłki celowe środki finansowe pochodzące ze środków publicznych, taka realizacja musi*

podlegać kontroli przez organy do tego upoważnione. Warto zaznaczyć, że organy te, sprawując nadzór nad środkami pomocy społecznej, nie mogą ingerować w wysokość przyznawanych osobie rodzinie zasiłków celowych. Świadczy to o tym, że jest to szczególne uprawnienie rady”.

Z całości pracy wyłania się zasadnicze stwierdzenie Doktorantki co do istoty zasiłku celowego, że „Zasilek celowy jest świadczeniem przyznawanym osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej albo losowej w celu zaspokojenia ich niezbędnej potrzeby, występującej w chwili ubiegania się o niego. Chodzi tu o najbardziej elementarne potrzeby, o pomoc w znaczeniu podstawowym, gdyż specyfiką tego świadczenia jest zaspokojenie niezbędnych i bieżących potrzeb życiowych osób i rodzin. Pomoc ta przybiera formę pieniężną lub rzeczową, przyznawana i wypłacana jest zazwyczaj jednorazowo, bezzwrotnie, a w uzasadnionych przypadkach pod warunkiem jej zwrotu w części lub w całości. Ustawodawca przewidział, że w sytuacjach szczególnych zasiłek celowy może być przyznany nie tylko osobom nie przekraczającym, tzw. kryterium dochodowego na osobę lub osobę w rodzinie, dlatego skonstruowano specjalne rodzaje tego świadczenia”. Zdaniem Doktorantki: *Prawo do zasiłku celowego wywodzić należy z zawartych w Konstytucji RP zasad: pomocniczości, zachowania przyrodzonej godności człowieka, a także obowiązku solidarności z innymi. Rozpoznając wniosek o przyznanie zasiłku celowego, organ gminy winien kierować się także konstytucyjną zasadą subsydiarności, z której wynika, że osoba ubiegająca się o to świadczenie w pierwszej kolejności winna wykorzystać własne możliwości i uprawnienia, a dopiero w razie ich braku może liczyć na wsparcie organu pomocy społecznej”.*

Trafne jest stwierdzenie Doktorantki nawiązujące do dorobku doktryny, że „Ponieważ zasiłek celowy może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, nie można zwlekać z przyznaniem tego świadczenia”. Doktorantka podziela to stanowisko „gdyż zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej powinno nastąpić niezwłocznie, a odwołanie się od decyzji i ewentualna skarga na nią w trybie zwykłym może przyczynić się do pogłębienia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Jeśli chociażby sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej korzystają z rozpatrywania w trybie przyspieszonym, to sprawy zasiłków celowych, które niejednokrotnie dotyczą ludzkich tragedii, również powinny podlegać pod uprzywilejowany tryb. W związku z przedstawioną argumentacją warto by było, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie regulacji polegających na uproszczeniu i uprzywilejowaniu procesowym spraw sądowo administracyjnych dotyczących zasiłku celowego”.

W charakterze ogólnego podsumowania Doktorantka stawia tezę, że „*Wszystkie powyższe uwagi skłaniają do refleksji ogólniejszej natury - obowiązujący model zasiłku celowego jest efektem wielu doświadczeń prawodawcy, organów administracji publicznej, judykatury, a także nauki prawa administracyjnego. Model ten wydaje się adekwatny do potrzeb tych, którzy mają być beneficjentami rozważanego świadczenia pomocy społecznej. Nie postulując przeto dokonywania w tym obszarze zasadniczych zmian, należy opowiedzieć się raczej za rozważnymi korektami ulepszającymi ów model niż sugestiami wprowadzania radykalnych zmian*”. Recenzentka z tym się zgadza.

Przedstawione powyżej w recenzji Rozprawy Pani mgr Agnieszki Gazdy - tezy i wnioski główne i „częstkowe”, a także oceny obowiązującego stanu prawnego zawarte w treści poszczególnych rozdziałów, a także we Wnioskach końcowych, pozwalają zatem na stwierdzenie, że Doktorantka zrealizowała postawiony cel badawczy i wykazała, zasadniczo w sposób uargumentowany rzetelnie aktualnym orzecznictwem sądowym, co jest szczególnie cenne dla nowego spojrzenia na tytułowe zagadnienie: istotę, specyfikę, rolę, przedmiot, podmioty/beneficjentów, formy i tryb, a także administracyjne i sądowe mechanizmy nadzoru i kontroli zasiłku celowego.

IV. Wnioski końcowe.

Sposób prezentacji problematyki pracy wykazuje, że Doktorantka Pani mgr Agnieszka Gazda posiada zdolność formułowania tez i ich egzemplifikacji dzięki posiadanej umiejętności samodzielnej interpretacji tekstu prawnego przy jednoczesnym prawidłowym zastosowaniu orzecznictwa sądowego, instytucji, pojęć i zasad nauki prawa administracyjnego. Temat pracy niejako wymusił na Doktorantce pewien zakres opisowych rozważań pozytywno-prawnych jak i historycznych, ale niezależnie od tego w Rozprawie zawarta jest problemowa i w odpowiedniej mierze twórcza analiza wybranych zagadnień, wspierająca się kompleksowo w swym przebiegu odpowiednio zebrany materiałem orzeczniczym i dorobkiem doktryny. Rozprawa wykazuje duże zainteresowanie tematem i zaangażowanie Doktorantki w systemowe ujęcie istotnych dla tematu zagadnień, poprawne ustalenie obowiązującego stanu prawnego, reprezentatywne zgromadzenie literatury tematu i prawidłowe jej wykorzystanie. **Jestem zdania, że przedłożona rozprawa doktorska pod tytułem: „Zasiłek celowy jako świadczenie pomocy społecznej w Polsce” z uwagi na swój zaangażowany merytorycznie i praktycznie (wbrew pozorom złożony, trudny a także niezwykle ważny społecznie) temat i jego bardzo dobre rozwinięcie - stanowi wystarczający jak na rozprawę doktorską wkład w naukę prawa administracyjnego.**

Podsumowując stwierdzam i podkreślam - jak w konkluzji wstępnej - że recenzowana praca spełnia merytoryczne a także formalne wymogi stawiane przez ustawę z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki - pracom doktorskim.

Iwona Niznik-Dobosz

Prof. zw. hab. Iwona Niznik-Dobosz, prof. UJ