Między wykluczeniem a dobrobytem. Refleksja nad społeczną myślą encykliki „Centesimus annus" Jana Pawła II, red. B. Bąk, R. Kantor, M. Kluz, J. Młyński, Kraków 2017, s. 53–102.
DOI: http://dx.doi.org/10.15633/9788374386289.04

Dr Norbert Szczęch
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Zjawisko wykluczenia społecznego w orzecznictwie sądów administracyjnych

Niniejsze opracowanie stanowi rezultat przecięcia się zainteresowań naukowych autora, które dotyczą przede wszystkim prawa administracyjnego i procedury administracyjnej (ze szczególnym uwzględnieniem praktyki urzędniczej i sądowej), oraz jego działalności dydaktycznej, w tym konkretnym wypadku w postaci prowadzenia wykładów z polityki społecznej dla studentów Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie. W związku z powyższym celem artykułu jest przedstawienie problemu wykluczenia społecznego w perspektywie orzecznictwa sądów administracyjnych. Zostanie to dokonane zarówno przez scharakteryzowanie pewnych negatywnych zjawisk piętnowanych przez sądy (*in abstracto*), jak i przez ukazanie ich na wybranych przykładach (*in concreto*). Takie podejście pozwoli zdaniem autora na uchwycenie tytułowego zjawiska w praktyce, zarówno jeśli chodzi o funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządowych, których zadaniem jest walka z wykluczeniem społecznym, jak i podejście poszczególnych obywateli oskarżających te instytucje o wywołanie lub pogłębienie u nich stanu wykluczenia społecznego.

Artykuł został podzielony na trzy rozdziały. Pierwszy z nich zawiera krótką genezę i charakterystykę wykluczenia społecznego. Rozdział drugi dotyczy stwierdzonych w orzecznictwie administracyjnym nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów administracji rządowej i samorządowej związanych pośrednio lub bezpośrednio ze zwalczaniem wykluczenia społecznego. Rozdział trzeci natomiast poświęcony został dostrzeżonym w orzecznictwie nieprawidłowym postawom obywateli błędnie rozumiejących obowiązki państwa należące do zakresu polityki społecznej. Całość opracowania zakończy podsumowanie zawierające wnioski z przeprowadzonych badań.

Rozdział I

1. Pojęcie wykluczenia społecznego

Termin powyższy pojawił się po raz pierwszy w latach 70. XX wieku we Francji – użyto go w odniesieniu do osób uznanych za nieprzystosowane do życia w społeczeństwie industrialnym, żyjących na marginesie oraz nieobjętych żadnym systemem ubezpieczeń[1]. Pojęcie to znalazło się następnie w wielu dokumentach Unii Europejskiej, takich jak Traktat Amsterdamski[2] czy Strategia Lizbońska[3]. Pojęcie „wykluczenia społecznego", jak również termin „marginalizacja" upowszechniły się masowo w Europie na początku XXI stulecia. Jest to europejski odpowiednik amerykańskiej koncepcji *underclass*, przy czym na gruncie zachodnioeuropejskim zdecydowanie unika się

1 J. M. Nogowski, *Wykluczenie społeczne w kontekście ubóstwa i bezdomności*, „Civitas et Lex" 2015 nr 1 (5), s. 55.
2 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r. (Dz. U. z 2004 Nr 90, poz. 864/31).
3 Zob. np. E. Czerwińska, *Strategia Lizbońska*, biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_04/i-1111.pdf (3.08.2016).

w trzecim tysiącleciu operowania sformułowaniami takimi jak „ubóstwo", „bieda", „podklasa", „kultura ubóstwa". Wynika to między innymi z niechęci polityków do przyznania, iż powyższe zjawiska mogą występować w ich kraju, jak również z wszechobecnej poprawności politycznej, która dyktuje posługiwanie się jak najmniej wartościującymi pojęciami[4].

Zjawisku wykluczenia społecznego na gruncie polskim poświęcony został rządowy dokument pod nazwą Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski (dalej: NSIS, Strategia)[5] według którego zjawisko wykluczenia społecznego dotyka osób, rodzin lub grup ludności i polega na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadaniu z niej. W NSIS podjęto także próby zdefiniowania tego zjawiska: „brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich"[6], „sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób"[7].

Wyróżniając kategorie tych, którzy podlegają wykluczeniu, Strategia w pierwszym rzędzie przywołuje osoby żyjące w niekorzystnych warunkach ekonomicznych, określonych jako ubóstwo materialne. Widać więc wyraźnie, iż w polskich realiach nie stosuje się zachodnioeuropejskiego podejścia polegającego na wystrzeganiu się słów takich jak „ubóstwo". Jako przyczyny wykluczenia NSIS

4 Zob. F. Nalaskowski, *Wykluczenie społeczne jako przedmiot namysłu naukowego*, www.accept.umk.pl/publications/PDF_FN/2007_FN_2.pdf (23.08.2016), s. 1–2.

5 Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski [dalej: NSIS], tekst dostępny na stronie internetowej: www.funduszestrukturalne.gov.pl (30.09.2016).

6 NSIS, s. 22.

7 NSIS, s. 23.

przywołuje następnie dynamiczne zmiany takich jak dezindustrializacja, lokalne kryzysy powodujące upadek całych branż i regionów, jak również kryzysy o szerszym, międzynarodowym zasięgu. Rzecz jasna, nie każda ofiara takich przemian zostanie objęta wykluczeniem społecznym i nie każdy spośród wykluczonych pozostanie nim na dłużej. Strategia akcentuje w związku z tym następne okoliczności, takie jak brak kapitału życiowego, który umożliwia osiągnięcie normalnej pozycji społecznej, odpowiedniego poziomu kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny[8]. Współczesne wysoko rozwinięte państwa winny jednak taki kapitał swoim obywatelom zapewniać lub umożliwiać jego uzyskanie. W ten sposób dochodzimy do uszczegółowienia następnych okoliczności mających wpływ na zaistnienie wykluczenia społecznego. Strategia wymienia w tym zakresie brak dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie, co z kolei jest pochodną niedorozwoju tych instytucji spowodowanego brakiem priorytetów, brakiem środków publicznych oraz niską efektywnością ich funkcjonowania[9]. Pośród innych przyczyn wykluczenia społecznego NSIS wymienia dalej procesy dyskryminacji, także w wymiarze prawnym. Warto jednak zwrócić uwagę, iż autorzy Strategii mają tu na myśli znaczenie pasywne tejże dyskryminacji, polegającej na niedorozwoju właściwego ustawodawstwa (jako przykład posłużyć może sytuacja osób niepełnosprawnych w tych państwach, w których ustawodawstwo nie gwarantuje im odpowiedniej ochrony), nie zaś znaczenie aktywne, czyli celową, systemową dyskryminację danych podmiotów na poziomie prawno-państwowym. Jako następne przyczyny wykluczenia społecznego NSIS przywołuje dyskryminację na poziomie społecznym (wynikającą z kulturowych uprzedzeń i stereotypów) oraz cechy własne osób podlegających wykluczeniu,

8 NSIS, s. 21.
9 NSIS, s. 21.

takie jak niesprawność, uzależnienie, długotrwała choroba oraz inne cechy indywidualne. Na ostatnim miejscu wymienione zostały działania osób trzecich, takie jak przemoc, szantaż, indoktrynacja[10].

Opierając się na doświadczeniach zachodnioeuropejskich, Strategia definiuje grupy, które w polskich realiach są poważnie zagrożone wykluczeniem społecznym, zaliczając do nich: dzieci i młodzież wypadającą z systemu szkolnego, osoby długookresowo bezrobotne, opuszczających więzienia, osoby zagrożone eksmisją z zamieszkiwanych lokali, imigrantów zarobkowych wchodzących do szarej lub czarnej strefy zatrudnienia, osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków, bezdomnych, osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej, niektóre kategorie mieszkańców wsi: pracowników byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, chłopów nieprodukujących na rynek. Krąg podmiotów zakwalifikowanych jako podatne na zagrożenie wykluczeniem społecznym jest szerszy i obejmuje również: dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych oraz wychowujące się poza rodziną, kobiety samotnie wychowujące dzieci, kobiety pozostające poza rynkiem pracy, ofiary patologii życia rodzinnego, osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych, bezrobotnych, osoby żyjące w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych, niepełnosprawnych i chronicznie chorych, osoby starsze i samotne[11].

2. Wykluczenie społeczne a marginalizacja

Pojęcie wykluczenia społecznego funkcjonuje w polityce społecznej obok terminu „marginalizacja". Choć spotkać można pogląd, że zjawisko wykluczenia związane jest z kilkoma nakładającymi się na siebie obszarami marginalizacji[12], w nauce akcentuje się także rozbieżność

10 NSIS, s. 21.
11 NSIS, s. 61–62.
12 J. M. Nogowski, *Wykluczenie społeczne...*, dz. cyt., s. 55.

pomiędzy tymi pojęciami. Marginalizacja wiąże się m.in. z pozbawieniem danej grupy dostępu do władzy i możliwości podejmowania decyzji, zaburzeniem relacji pomiędzy ilością praw a obowiązków, dyskryminacją prawną, zawężeniem możliwości ekonomicznych, edukacyjnych, zawodowych, społecznym napiętnowaniem i dyskryminacją[13]. Pozostając przy takim rozumieniu, kwestię marginalizacji wiązać należałoby z takimi grupami, jak Polacy pod zaborami, kobiety w opresyjnych państwach islamskich, czarnoskóra ludność w czasach segregacji rasowej itp. Pojęcie marginalizacji odnosi się jednak w polityce społecznej również do osób niepełnosprawnych; czynnikami marginalizującymi są tu: czynniki cywilizacyjno-statusowe, niewielki potencjał pomocowy rodziny, niska sprawność fizyczna, zła kondycja psychiczna, niewłaściwe działanie instytucji, starość, automarginalizacja, zagrożenie biedą[14]. Innym pojęciem nakładającym się przynajmniej częściowo na wyżej wymienione, a zarazem zdecydowanie od nich starszym i bardziej utrwalonym, jest dyskryminacja. Może ona przybierać formy prawno-państwowe i/oraz społeczne; nie istnieje natomiast „autodyskryminacja", choć i takie pojęcie można napotkać w szerokim nurcie oficjalnej publicystyki społecznej[15].

Z punktu widzenia prawnika zauważam w naukach społecznych pewne pomieszanie i nakładanie się na siebie różnych pojęć, takich jak wspomniane „dyskryminacja", „marginalizacja" „wykluczenie społeczne" oraz brak wyznaczenia wyrazistych, logicznych granic terminologicznych pomiędzy nimi. Akceptację stanu bycia dyskryminowanym i związane z tym ograniczanie własnych aspiracji należałoby

13 R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, w: *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny Warszawa 2009, s. 321.

14 R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykłady*, Warszawa 2006, s. 86.

15 Zob. J. Kalka, *Dyskryminacja ekonomiczna kobiet w województwie mazowieckim. Formy i zróżnicowania*, www.cbos.pl/PL/efs/kobiety_mazowsze/konferencja/prezentacje/1%20Dyskryminacja%20ekonomiczna.pdf (23.08.2016).

raczej określić mianem „automarginalizacji". Pojęcie marginalizacji może być więc, choć nie musi, związane z istnieniem dyskryminacji na poziomie formalnoprawnym. Marginalizacja może być również związana z dyskryminacją na poziomie społecznym, kiedy to określone grupy, jak np. mniejszości etniczne lub osoby niepełnosprawne, nie są objęte żadnymi ograniczeniami w zakresie praw obywatelskich, jednak ogólne nastawienie społeczne do członków tych zbiorowości sytuuje ich na marginesie danego społeczeństwa.

Dla rozróżnienia powyższych pojęć fundamentalne wydaje się założenie, iż termin „wykluczenie społeczne" stosujemy do sytuacji, w której osoby, rodziny czy też grupy społeczne posiadają zagwarantowane pełne prawa człowieka i obywatela w sferze formalnoprawnej, nie podlegają żadnej systemowej dyskryminacji administracyjnej, zatem ich wykluczenie wynika z innych przyczyn. Mogą być one natury podmiotowej i dotyczyć samych wykluczonych, mogą być związane z dyskryminacją stosowaną na poziomie społecznym przez wspólnotę, mogą wreszcie posiadać charakter przedmiotowy i wynikać z wspomnianych wcześniej procesów ekonomicznych i społecznych. Pojęcie „marginalizacja" dotyczyć może zarówno grup dotkniętych systemową dyskryminacją na poziomie prawno-państwowym, która jest lub nie jest wspierana na poziomie społecznym przez większość obywateli (przykładem takiej grupy mogą być kobiety w ortodoksyjnych państwach islamskich), jak i samej tylko dyskryminacji społecznej, która jest teoretycznie rozbieżna z oficjalną polityką państwa, w praktyce zaś aparat administracyjny i wymiar sprawiedliwości prowadzą politykę „przymykania oczu" lub wręcz cichego wspierania dyskryminacji (przykładem jest sytuacja mniejszości narodowych w niektórych państwach); może dotyczyć też dyskryminacji społecznej, która występuje wbrew polityce państwa (por. aktualne nastroje antypolskie w Wielkiej Brytanii), czy też „miękkiej" dyskryminacji społecznej, która nie polega na prześladowaniu, lecz związana jest z obojętnością i brakiem solidarności obywateli, przy równoczesnej obojętności

lub niewystarczającej aktywności aparatu państwowego (por. sytuacja osób niepełnosprawnych w niektórych państwach). Należy wspomnieć też o automarginalizacji, zarówno w odniesieniu do osób, rodzin, jak i całych grup społecznych, czego najlepszym i aktualnym przykładem są liczne społeczności muzułmańskie w krajach Europy Zachodniej, z pełną świadomością odmawiające włączenia się w procesy integracyjne.

3. Wykluczenie społeczne a ubóstwo

Jak zostało wspomniane powyżej, termin „wykluczenie społeczne" narodził się w Europie Zachodniej jako politycznie poprawny sposób definiowania zjawisk określanych jako „ubóstwo", „podklasa", czy też „kultura ubóstwa". Na gruncie polskim nie jest widoczne uprzedzenie do posługiwania się tymi określeniami, stąd też w polityce społecznej i w naukach pokrewnych napotkać możemy na liczne próby uporządkowania tych pojęć i określenia ich wzajemnej relacji. Jak zauważono, zjawisko wykluczenia społecznego jest powiązane w istotny sposób ze zjawiskiem ubóstwa, nie jest jednak z nim tożsame[16]. Nie wszystkie osoby ubogie są wykluczone i nie wszystkie osoby wykluczone są ubogie. Obszar współwystępowania obu zjawisk został określony jako „prawdopodobnie znaczny"[17]. Także w międzynarodowej literaturze przedmiotu podejmowano wielokrotne próby rozróżnienia pojęcia ubóstwa i pojęcia wykluczenia społecznego[18]. Nie doprowadziły one jednak do wypracowania wniosków, które zostałyby powszechnie przyjęte w nauce.

16 Zob. NSIS, s. 23.
17 NSIS, s. 24.
18 Zob. R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, dz. cyt., s. 324–327.

4. Wykluczenie społeczne w polskich aktach prawnych rangi ustawowej

W Ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (dalej: UPS)[19] pojęcie wykluczenia społecznego nie zostało zdefiniowane i pojawia się tylko raz, w art. 21[20]. Wśród adresatów pomocy społecznej ustawa wymienia w art. 7 osoby i rodziny, które jej potrzebują z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie. Pomoc społeczna wynika też z: potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Nie wszystkie z powyższych kategorii odnoszą się do osób i rodzin dotkniętych wykluczeniem społecznym, aczkolwiek wszystkie one dotyczą podmiotów, które mogą takim wykluczeniem być zagrożone.

Znacznie więcej treści odnośnie do omawianego zjawiska niesie ze sobą w tym zakresie drugi akt prawny, a mianowicie Ustawa o zatrudnieniu socjalnym[21]. Wymienia ona w art. 1. ust. 2 następujące kategorie społecznych osób podlegających wykluczeniu społecznemu:

19 Ustawa z dnia 12.03.2004 o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015, poz. 163 ze zm.).

20 „Do zadań samorządu województwa należy: (...) opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami".

21 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym [dalej: UZS] (Dz. U. z 2003 Nr 122, poz. 1143 ze zm.).

bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej, bezrobotnych pozostających w tym stanie powyżej 24 miesięcy, uchodźców realizujących indywidualny program integracji, zwalnianych z zakładów karnych mających „trudności w integracji ze środowiskiem". Jako dodatkowe kryteria wskazujące na wykluczenie społeczne tych osób zostały wymienione: ubóstwo, ograniczone uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym oraz brak uprawnień do otrzymywania świadczeń pieniężnych[22]. Z kolei w art. 3 ust. 1 pkt 1 wśród zadań Centrum Integracji Społecznej wymienione zostało kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu. Wniosek o przyznanie statusu Centrum składany przez instytucję tworzącą powinien zawierać m.in. dane o innych źródłach finansowania działalności Centrum, w tym ze środków określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu[23].

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[24] wymienia pojęcie wykluczenia społecznego w kontekście działalności Ochotniczych Hufców Pracy oraz powiatowych urzędów pracy. Art. 6 ust. 3 stwierdza, że Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności tej zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia. Z kolei art. 12 ust. 1 stanowi, że Ochotnicze Hufce Pracy wykonują zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży,

22 Por. UZS.
23 UZS, art. 4, ust. 2, pkt 10.
24 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

a także w zakresie jej kształcenia i wychowania. Natomiast w art. 62 a ust. 3 ustawa stwierdza, że program Aktywizacja i Integracja prowadzony jest przez powiatowy urząd pracy m.in. we współpracy z podmiotami prowadzącymi działalność statutową na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Rozdział II. Negatywne zjawiska związane z wykluczeniem społecznym przejawiające się w systemie administracji rządowej i samorządowej

1. Biurokratyczna bezduszność

Organy administracji zajmujące się polityką społeczną winny wystrzegać się urzędniczej bezduszności oraz prawno-matematycznego podejścia, przedkładającego kwestie finansowe ponad dobro rodzin i więzi międzyludzkie. Pod pojęciem bezduszności, rzecz jasna nienależącym do języka prawniczego, rozumiem tutaj szereg negatywnych zjawisk, takich jak: niewystarczająca wrażliwość społeczna, brak empatii, niezrozumienie więzi rodzinnych, brak szacunku dla cudzych uczuć, przedkładanie wymogów formalnych ponad elementarne potrzeby egzystencjalne wnioskodawców, niewykazywanie zrozumienia dla ograniczeń płynących ze starości, choroby, mentalności lub poziomu wykształcenia, stawianie względów biurokratycznych ponad wartości ogólnoludzkie. Urzędnicza bezduszność jest niewątpliwie najpoważniejszym zagrożeniem dla osób skazanych na łaskę i niełaskę pracownika socjalnego. Urzędnik nieprzystający mentalnie, charakterologicznie, światopoglądowo do trudnej i wymagającej pracy w ośrodku pomocowym może stać się głównym czynnikiem powodującym i pogłębiającym wykluczenie społeczne osób uzależnionych od jego decyzji.

W systemie norm prawnych urzędniczą bezduszność pracowników organów administracji publicznej określić można przede wszystkim jako naruszenie wyrażonej w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: KPA, Kodeks)[25] zasady uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli.

Te zasady mają charakter uniwersalny, są jednak szczególnie istotne w odniesieniu do kontraktu socjalnego. Jest to stosunkowo nowe narzędzie, za pomocą którego urzędnicy zajmujący się pomocą społeczną winni motywować swoich podopiecznych do aktywnych prób wyjścia ze stanu wykluczenia społecznego. Za kontrakt socjalny, zgodnie z art. 6 pkt 6 UPS, uważa się pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Niestety, w rękach bezdusznych urzędników narzędzie to staje się szczególnie groźne, bowiem odmowa podpisania jednostronnie podyktowanego kontraktu daje organowi administracji konkretne możliwości, bardzo negatywne dla osoby zainteresowanej. Jak wynika z art. 11 UPS, w związku z odmową podpisania kontraktu socjalnego organ może odmówić przyznania świadczenia, uchylić decyzję o przyznaniu świadczenia lub wstrzymać wypłatę świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

Przykładem takiej sytuacji może być następujący casus[26]: matka dwojga dzieci, prowadząca z mężem oddzielne gospodarstwa domowe, zwróciła się o przyznanie zasiłku celowego na zakup żywności oraz zasiłku okresowego. Po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: GOPS, Ośrodek) przedstawił tej osobie do podpisu kontrakt socjalny, którego głównym

25 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168 ze zm.).

26 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [dalej: WSA] w Łodzi z dnia 2.06.2016, sygn. II SA/Łd 246/16.

postanowieniem było zobowiązanie wnioskodawczyni do złożenia pozwu o alimenty na dwoje dzieci od ich ojca, z którym pozostawała ona w związku małżeńskim. Brak zgody na podpisanie kontraktu stał się przyczyną wydania decyzji odmownej w przedmiocie przyznania zasiłku okresowego. Zdaniem GOPS-u wnioskodawczyni nie podjęła własnymi siłami działań mających na celu zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych dzieci, nie podejmowała i nie podejmuje aktywności w celu poprawy swojej sytuacji finansowej, jak też nie wykorzystała własnych zasobów i możliwości. Wszystkie powyższe negatywne oceny organ wyprowadził przy tym z braku jednego konkretnego działania: pozwania swojego męża o alimenty.

W odwołaniu od decyzji wnioskodawczyni przedstawiła szereg faktów, znanych już uprzednio organowi pierwszej instancji. Wraz z dziećmi mieszka ona w domu należącym do jej męża i teściowej oraz korzysta z mieszkań, mebli, urządzeń, budynków gospodarczych i wszystkich rzeczy należących do małżonka. Dzieci otrzymują również od swojego ojca wszystkie potrzebne rzeczy, zaś małżonkowie dzielą się opieką nad dziećmi. Ojciec nie tylko pomaga w ich wychowaniu, lecz także jeździ z nimi do lekarzy i na zebrania szkolne (świadczy to o jego szczególnym zaangażowaniu, biorąc pod uwagę orzeczoną niepełnosprawność). Ponadto pracownikom GOPS-u przedstawione zostały powody, dla których małżonkowie prowadzili odrębne gospodarstwa domowe, oraz informacja, iż w związku z wygaśnięciem konfliktu pomiędzy nimi od początku następnego roku prowadzić będą gospodarstwo domowe wspólnie. Po zliczeniu wszystkich dochodów okazało się, że cała rodzina jest uprawniona do ubiegania się o zasiłek okresowy, a zatem nie zaszło tu dążenie do celowego obejścia prawa w celu uzyskania zasiłku jako przyczyna odrębnego gospodarowania małżonków.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: Kolegium) uchyliło odmowną decyzję GOPS-u. Jak zauważył organ odwoławczy, powody, dla których odmawia się przyznania pomocy, muszą być rzetelne

i szczegółowo uzasadnione. Kolegium słusznie zwróciło przy tym uwagę na fakt, że swoboda zawarcia kontraktu socjalnego jest pozorowana. O ile bowiem odmowa zawarcia umowy przez pracownika socjalnego nie rodzi żadnych konsekwencji, o tyle taka sama odmowa drugiej strony może stanowić podstawę nieprzyznania świadczenia lub jego pozbawienia[27]. Nierówność stron jest przy tym charakterystyczna dla wszystkich umów zawieranych przez administrację publiczną, jednak należy też wziąć pod uwagę specyfikę kontraktu socjalnego jako narzędzia w pracy socjalnej. Determinuje ona sposób ustalenia treści kontraktu jako wypadkową negocjacji i narzucania pewnych reguł przez pracownika socjalnego, które mają zmotywować drugą stronę, ale również wyeliminować jej postawę roszczeniową[28]. GOPS pominął w swojej decyzji informacje przedstawione przez wnioskodawczynię i nie dokonał analizy jej sytuacji rodzinnej, zdrowotnej, mieszkaniowej i zawodowej.

Jak stwierdziło Kolegium, w świetle przepisów ustawy nie ma żadnych podstaw do formułowania warunku uzyskania pomocy społecznej w postaci wystąpienia o świadczenie alimentacyjne. Wątpliwości budzi także prawidłowość ustalenia przez Ośrodek składu rodziny, innymi słowy zawężenie go do osoby wnioskodawczyni oraz jej dzieci.

Sąd administracyjny podzielił stanowisko organu odwoławczego. GOPS pominął w swojej decyzji istotne okoliczności, o których powziął wiadomość w toku wywiadu środowiskowego. Wadliwość ustaleń faktycznych stała się przyczyną błędnego wyznaczenia składu osobowego rodziny, co z kolei rzutowało na ostateczny kształt podjętej decyzji. Na szczególną uwagę zasługuje stwierdzenie sądu, iż niedostrzeżenie i zaniechanie przez organ pierwszej instancji jakiejkolwiek oceny przedstawianego przez skarżącą szerszego kontekstu wystąpienia o alimenty każe wątpić, czy rzeczywiście dobro rodziny skarżącej

27 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2.06.2016, sygn. II SA/Łd 246/16.
28 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2.06.2016, sygn. II SA/Łd 246/16.

było celem działań organu pomocowego. Organ ten ma bowiem do dyspozycji całą paletę możliwych środków i działań, które pozwalają bez antagonizowania członków rodziny osiągać cele ustawy[29].

Casus powyższy stanowi przykład na zaistnienie poważnych nieprawidłowości w działaniach organu zajmującego się pomocą społeczną. Bezduszność urzędników lub ich osobiste animozje (na taki motyw działania pracowników socjalnych wskazywała wnioskodawczyni) prowadzić mogą do zaprzeczenia misji, jaką winni oni prowadzić. Działania administracji państwowej mogą wówczas nie tylko zaprzeczać oficjalnym celom, które im przyświecają, lecz także wywoływać skutki wręcz przeciwstawne do nich. Takim efektem ich działań byłoby bez wątpienia rozbicie tej konkretnej rodziny przez odnowienie i pogłębienie konfliktu pomiędzy małżonkami, a także potencjalne spowodowanie wyprowadzki wnioskodawczyni z domu rodzinnego. W ten sposób pomoc społeczna, która ma zapobiegać wykluczeniu społecznemu – przez instytucję kontraktu socjalnego, który również temu celowi winien służyć – doprowadziłaby do znalezienia się matki i jej dzieci w sytuacji poważnego zagrożenia wykluczeniem społecznym. Nie znajduje się bowiem w stanie takiego wykluczenia osoba, która otrzymuje pomoc męża i teściowej oraz zamieszkuje wraz z nimi w jednym domu. Natomiast samotna matka z dwojgiem dzieci bez własnego dachu nad głową w sytuacji takiego zagrożenia beż wątpienia się znajdzie. Kryterium dochodowe staje się w tej sytuacji drugorzędne. Po rozbiciu rodziny nawet zasądzenie alimentów od męża nie zapewni bowiem takiego bezpieczeństwa socjalnego, jakie wiąże się z otrzymywaniem pomocy w innych formach.

Przykład ten pokazuje także różnice pomiędzy ubóstwem a wykluczeniem społecznym. Nie otrzymując alimentów i posiadając w ten sposób o wiele niższe dochody, ta konkretna osoba znajdowała się bowiem w sytuacji cechującej się o wiele wyższym poziomem

29 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2.06.2016, sygn. II SA/Łd 246/16.

bezpieczeństwa, niż gdyby na skutek nieodpowiedzialnego działania pracowników socjalnych jej rodzina uległa rozbiciu, ona zaś zmuszona została wraz z dziećmi do szukania nowego lokum i radzenia sobie z problemami życiowymi wyłącznie o własnych siłach.

Inny przykład ilustrujący zjawisko urzędniczej bezduszności dotyczy osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, prowadzącej gospodarstwo domowe wspólnie z bezrobotnym synem i utrzymującej się wraz z nim z renty bedącej jedynym źródłem dochodów[30]. Zwróciła się ona o udzielenie jej pomocy w zakresie wykupienia leków, artykułów spożywczych, odzieży zimowej, obuwia ortopedycznego, okularów, wkładek ortopedycznych, pończoch, kuchenki gazowej, a także o dopłatę do prądu, gazu, czynszu, pomoc finansową na zorganizowanie wigilii dla dwóch osób i „Bank Żywności dla 2 osób".

Po otrzymaniu wniosku pracownik socjalny przeprowadził rodzinny wywiad środowiskowy. W związku z nieobecnością syna wnioskodawczyni uzgodniono jego stawiennictwo w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie (dalej: MOPR) celem złożenia oświadczenia o sytuacji rodzinnej, dochodowej i materialno-bytowej. Ponadto pracownik socjalny poinformował o konieczności dostarczenia odpowiednich dokumentów potwierdzających wysokość ponoszonych opłat, m.in. rachunków i recept. Ponieważ obydwoje zainteresowani nie wykazali żadnej aktywności, MOPR przesłał im pisma przypominające o konieczności osobistego stawienia się mężczyzny oraz dostarczenia dokumentów, wskazując na możliwe negatywne konsekwencje niespełnienia wymagań. Pisma te pozostały bez odzewu. W związku z tym MOPR stwierdził niemożność ustalenia sytuacji dochodowej wnioskodawczyni, a tym samym tego, czy spełnia ona kryteria przyznania pomocy społecznej. Ponadto organ powołał się na przesłankę wynikającą z art. 11 ust. 2 UPS, a mianowicie brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej

30 Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18.06.2015, sygn. II SA/Sz 873/14.

sytuacji życiowej jako podstawę do odmowy przyznania świadczenia. W związku z powyższym prezydent miasta, w imieniu którego występował MOPR, odmówił przyznania wnioskodawczyni wcześniej wymienionych świadczeń.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało tę decyzję w mocy. Wielokrotne i bezskuteczne wezwania do przedstawienia dokumentów oraz do osobistego stawiennictwa oznaczały zdaniem Kolegium, iż wnioskodawczyni, deklarując trudną sytuację rodzinną oraz finansową i jednocześnie nie wyjaśniając okoliczności swojego wniosku, nie pozwoliły organowi na pełną ocenę sytuacji rodziny[31].

Sąd administracyjny przyznał natomiast rację skarżącej i wyeliminował decyzje organów z obrotu prawnego. Zwrócił przy tym uwagę na kilka istotnych wątków sprawy, które umknęły najwyraźniej uwadze osób dotkniętych biurokratyczną bezdusznością. Po pierwsze, wnioskodawczyni nie wskazała formy prawnej udzielenia jej pomocy. Brak sprecyzowania we wniosku rodzaju świadczenia, o jakie ubiega się strona, powoduje, że MOPR, organ pierwszej instancji, rozpoznając sprawę, winien rozpatrzyć wszystkie możliwe warianty przyznania pomocy odnoszące się do wniosku, a zatem rozpoznać sprawę w oparciu o wszystkie przepisy prawa, na podstawie których możliwe jest przyznanie pomocy społecznej[32]. Pozwoliłoby to pracownikom MOPR-u na przyznanie wnioskodawczyni pewnych świadczeń, nawet przy zachowaniu rygorystycznej interpretacji, że wykazuje ona brak współdziałania z organem. Po drugie, sytuacja finansowa, zdrowotna i życiowa wnioskodawczyni była organowi pierwszej instancji dobrze znana z urzędu, gdyż od kilku lat skarżąca korzystała ze świadczeń pomocy społecznej. Owszem, brak aktywności ze strony zainteresowanych utrudnił organowi uzyskanie aktualnych danych, które winien zgromadzić zgodnie z wymogami prawa. Jest to jednak

31 Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18.06.2015, sygn. II SA/Sz 873/14.
32 Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18.06.2015, sygn. II SA/Sz 873/14.

przypadek, w którym pożądane i potrzebne są inicjatywa i aktywność właśnie po stronie urzędników ośrodka pomocowego. Wynika to nie tylko z celów pomocy społecznej, lecz także z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a co więcej, także z konstytucyjnych gwarancji praw człowieka. Po trzecie, sąd stwierdził wyraźnie, że brak współdziałania wywołujący skutki negatywne dla świadczeniobiorcy może dotyczyć jego trudnej sytuacji życiowej, a nie samej trudności ustalenia faktów przez pracownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Po czwarte, sąd zauważył, że sfera pomocy społecznej dotyczy co prawda indywidualnych interesów obywateli, ale z uwagi na ich wyjątkowe znaczenie dla ustroju oraz realnych dążeń jednostki interes indywidualny w zakresie zaspokojenia niezbędnych potrzeb do życia w warunkach odpowiadających godności człowieka jest tożsamy w z interesem społecznym[33].

Powyższy casus obrazuje wymownie, jak nieprzygotowani i niedostosowani do specyfiki tego zawodu bywają pracownicy ośrodków pomocowych. Całkowity brak wrażliwości i empatii, dodatkowo podkreślany przez wręcz symboliczne okoliczności (prośba o pomoc dotycząca organizacji wigilii Bożego Narodzenia), dyskwalifikuje osoby zaangażowane w tę sprawę nie tylko jako pracowników w sferze polityki społecznej, ale wręcz w całym systemie administracji publicznej. Taki bowiem charakter mają zasady ogólne postępowania administracyjnego, na które powołał się sąd, a które w dziedzinie polityki społecznej zyskują dodatkowe wzmocnienie. Jak słusznie zauważył sąd, sprawa powyższa dotyka fundamentalnych praw ludzkich i obywatelskich, zagwarantowanych w Konstytucji RP[34]. Swoistym minimum, jakiego można by oczekiwać w tej sytuacji od urzędnika będącego pracownikiem socjalnym, jest jeszcze jedna próba osobistego

33 Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18.06.2015, sygn. II SA/Sz 873/14.

34 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483; Dz. U. z 2001 Nr 28, poz. 319; Dz. U. z 2006 Nr 200, poz. 1471; Dz. U. z 2009 Nr 114, poz. 946).

kontaktu z wnioskodawczynią i jej synem, przeprowadzenie wywiadu wśród sąsiadów, ustalenie, kiedy istnieje największe prawdopodobieństwo spotkania syna zainteresowanej w ich domu mieszkalnym itp. Ograniczenie się do kilku formalnych pism, a następnie pozbawienie tych osób elementarnej pomocy z powodu niespełnienia biurokratycznych wymogów to kliniczny wręcz przykład urzędniczej bezduszności.

Ostatni casus[35] dotyczy osoby chorej psychicznie, zamieszkującej z 28-letnią córką, która nie pracuje i po raz trzeci rozpoczyna drugi rok studiów magisterskich. Obie utrzymują się z renty matki w kwocie około 700 złotych miesięcznie. Wnioskodawczynie wystąpiły do burmistrza o przyznanie pomocy w formie zasiłku celowego na zakup żywności oraz na opłacenie bieżących rachunków.

Organ wydał decyzję odmowną. W uzasadnieniu przywołano fakt, iż matka posiada drugie mieszkanie, którego nie zamierza wynająć ani sprzedać. Przesłanką negatywną był również brak aktywności zawodowej jej córki.

Obie wnioskodawczynie złożyły odwołanie. Wskazały, że spełniają ustawowe kryterium dochodowe warunkujące przyznanie pomocy społecznej. Matka jest osobą niepełnosprawną, całkowicie niezdolną do pracy. Mieszkania nie można sprzedać bez zgody pozostałych wspkzółwłaścicieli, którzy jej nie udzielą. Ponadto jest ono w bardzo złym stanie, nie nadaje się więc do wynajęcia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję burmistrza. W decyzji powtórzono argumenty organu pierwszej instancji, iż „odwołujące nie wykorzystują w pełni swoich możliwości oraz zasobów w przezwyciężeniu swojej trudnej sytuacji finansowej". Wnioskodawczynie zaskarżyły tę decyzję do sądu administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny przyznał rację skarżącym i uchylił decyzję Kolegium. Organy administracji nie przedstawiły należytego materiału dowodowego na poparcie twierdzenia o braku

35 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.01.2015, sygn. IV SA/Po 947/14.

współdziałania wnioskodawczyń z organem pomocowym. Organy odmówiły przyznania pomocy bez weryfikacji argumentów podnoszonych przez strony, tymczasem, jak zauważył sąd, skoro jedna z nich jest chora psychicznie, organy powinny szczególnie drobiazgowo zweryfikować jej twierdzenia i udokumentować swoje ustalenia w aktach sprawy. Dotyczy to zwłaszcza kwestii, czy faktycznie drugie mieszkanie należące do wnioskodawczyni stanowi współwłasność oraz czy konieczne jest przeprowadzenie w nim całkowitego remontu. Jeżeli tak, to nie można wykluczyć, że nie nadaje się ono do sprzedaży lub wynajmu, zwłaszcza jeśli pomiędzy współwłaścicielami występuje konflikt.

Sąd administracyjny udzielił następnie pracownikom socjalnym wymownej lekcji empatii i zwykłej, ludzkiej wrażliwości, pisząc w swym orzeczeniu, co następuje:

> Organy administracji nie wyjaśniły również, dlaczego [wnioskodawczyni], mimo że studiuje w trybie dziennym, dojeżdża na uczelnię tylko dwa razy w miesiącu i po raz trzeci powtarza ten sam rok studiów. Nie można wykluczyć, że taka postawa jest spowodowana stanem zdrowia wnioskodawczyni, nieporadnością, nieumiejętnością w radzeniu sobie w zwykłych codziennych sprawach, brakiem środków na dojazdy na uczelnię czy też lękami. Nie bez znaczenia bowiem jest fakt, że schorzenia psychiczne [matki] mogą bezpośrednio rzutować na funkcjonowanie jej córki i tym samym nie przedkładanie przez nią dokumentacji lekarskiej nie wynika jedynie ze złej woli i braku chęci współpracy. Nie zostało także ustalone, czy [wnioskodawczyni] zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy jako osoba poszukująca pracy otrzymała jakąkolwiek ofertę pracy, a w razie otrzymania oferty pracy, czy odrzuciła ofertę pracy, czy dla osób w jej wieku i z jej kwalifikacjami w okolicy w ogóle są jakiekolwiek oferty pracy i czy odmowa podjęcia pracy jest faktycznie wyrazem

braku chęci poprawy swojej sytuacji, czy też wynika ze specyfiki rynku pracy bądź predyspozycji zawodowych i zdrowotnych[36].

Powyższy fragment wyroku stanowi zarazem dobitne podsumowanie bezduszności i braku kwalifikacji do pracy w ośrodku pomocowym ze strony urzędników odpowiedzialnych za tę sprawę. Wszystkie rozważania zaprezentowane przez sąd winny bowiem zostać podjęte z urzędu przez pracowników socjalnych i zaowocować poczynieniem stosownych ustaleń, które znalazłyby odzwierciedlenie w aktach sprawy. Wydanie decyzji odmownych w dwóch instancjach przy całkowitym lekceważeniu argumentów podniesionych przez wnioskodawczynie – już nie wspominając o wykazaniu przez urzędników jakiejkolwiek własnej inicjatywy w bardziej szczegółowym ustaleniu ich sytuacji życiowej – wskazuje na rażącą niezdolność pracowników socjalnych do pracy na zajmowanych stanowiskach. Niestety, jak dowodzą powołane wyżej przypadki, takich spraw jest wiele, zaś urzędnicy traktujący ludzi żyjących w zagrożeniu swej fizycznej egzystencji z biurokratycznym formalizmem, niedbalstwem, lekceważeniem, brakiem elementarnej wrażliwości, nie ponoszą zazwyczaj żadnych konsekwencji swojego zachowania.

2. Lekceważenie przepisów KPA

Jak należy przypuszczać, pewne okoliczności towarzyszące codziennej pracy urzędnika zatrudnionego w ośrodku pomocy społecznej mogą negatywnie rzutować na jego stosowanie się do licznych wymagań Kodeksu. Obcując z przejawami patologii społecznej, stykając się z osobami biernymi, roszczeniowymi, konfliktowymi, uzależnionymi itp. pracownik socjalny może wykształcić w sobie pewne nega-

36 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.01.2015, sygn. IV SA/Po 947/14.

tywne cechy w podejściu do obowiązków. Należą do nich: nadmierna władczość w traktowaniu zainteresowanych, zaniechanie pogłębionej analizy ich sytuacji życiowej, paternalizm, apodyktyczność, rutyna, zbytnia ufność we własny osąd, brak samokrytycyzmu. To z kolei przekłada się na zaniedbywanie wymogów formalnych Kodeksu, stanowiących gwarancję przestrzegania prawa przez strony postępowania administracyjnego.

Wiele spraw sądowych, kończących się negatywnie dla organu pomocowego, dotyczy niewłaściwego prowadzenia dokumentacji. Typową sytuacją jest wydanie decyzji odmownej w przedmiocie przyznania świadczenia z powołaniem się na brak zgody wnioskodawcy na podpisanie kontraktu socjalnego. Jednakże, jak się często okazuje, w aktach sprawy nie ma takiego dokumentu. Pracownik socjalny zadowala się własnym oświadczeniem, w którym stwierdza negatywne stanowisko wnioskodawcy[37]. Nawet jeśli taki (niewłaściwy w świetle KPA) sposób prowadzenia dokumentacji zostanie zaaprobowany przez organ odwoławczy, to w przypadku zaskarżenia tych decyzji obydwa organy czeka przykra lekcja stosowania Kodeksu w praktyce urzędniczej, która zostanie im udzielona przez sąd administracyjny. Organ powinien bowiem sporządzić stosowny projekt i doręczyć go zainteresowanemu. Dopiero wówczas istnieje możliwość zweryfikowania przez sąd, jakie warunki kontraktu zostały zaproponowane beneficjentowi i czy faktycznie odmówił on jego podpisania, a jeśli tak, to z jakiej przyczyny.

Nieprzestrzeganie wymogów KPA w zakresie prowadzenia dokumentacji postępowania przez pracowników socjalnych może również dotyczyć sporządzania notatek (posiadających procesowe znaczenie adnotacji) zamiast protokołów z istotnych dla sprawy czynności podejmowanych przez organ administracji[38]. Nie można wówczas opierać na tych adnotacjach określonych twierdzeń i wywodzić

37 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.03.2012, sygn. SA/Kr 727/11, zob. także przyp. 29.
38 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25.11.2015, sygn. II SA/Po 631/15.

z nich skutków prawnych, w szczególności niekorzystnych dla strony postępowania.

Analogiczne sytuacje dotyczą obowiązku zebrania materiału dowodowego na poparcie twierdzeń organu administracji. Bywa, że urzędnik opiera swoje przekonanie dotyczące braku współpracy wnioskodawcy z ośrodkiem pomocowym na tak subiektywnych przesłankach, jak „nerwowość i podnoszenie głosu w kontaktach z pracownikami socjalnymi"[39], po czym na tej podstawie odmawia przyznania zasiłku. Taka apodyktyczność wobec strony postępowania administracyjnego, przypominająca duchem czasy wszechwładzy urzędniczej minionego reżimu, na szczęście dla obywateli nie ma szans ostać się w sądzie. Jeśli wnioskodawca faktycznie przyjmuje postawę roszczeniową i odmawia współpracy, należy to odpowiednio udokumentować, a wówczas skarga takiego obywatela zostanie odrzucona.

Wspomniane wyżej nadmierna władczość, subiektywizm i paternalizm obracają się zazwyczaj przeciwko urzędnikowi w konfrontacji z wymogami Kodeksu, zabezpieczającymi prawa strony postępowania. W jednej ze spraw[40] argumentem organu było permanentne ignorowanie przez beneficjenta oczekiwań ośrodka pomocowego w zakresie rozliczania kwot udzielonych zasiłków. Jako przykład organ powołał brak przedłożenia faktury na zakup opału. Sąd administracyjny zauważył jednak, że z akt postępowania nie wynika, aby beneficjent został zobowiązany do rozliczania się za pomocą faktur.

3. Jednostronność kontraktu socjalnego

Jak zostało to wcześniej wspomniane, pomimo pozornej swobody w zawieraniu kontraktu socjalnego, jak również oczywistej nierów-

39 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.10.2015, sygn. VIII SA/Wa 317/15.
40 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.09.2015, sygn. IV SA/Po 482/15.

ności stron tego kontraktu, która jest charakterystyczna dla stosunku administracyjnoprawnego oraz umów zawieranych przez administrację państwową, należy jednak brać pod uwagę szczególną rolę kontraktu socjalnego jako narzędzia przeciwdziałającego wykluczeniu społecznemu, a jednocześnie eliminującego postawę roszczeniową beneficjenta. Z tego względu treść kontraktu socjalnego powinna nie tylko odzwierciedlać jednostronne reguły narzucane przez pracownika socjalnego, lecz także być w jakiejś części rezultatem negocjacji i uwzględnienia, w miarę możliwości, rozsądnych postulatów beneficjenta oraz jego sytuacji życiowej. Ta zaś sytuacja winna być z kolei uprzednio wnikliwie i kompleksowo przeanalizowana przez organ, z uwzględnieniem wielu różnych jej aspektów.

W kolejnym przykładzie, który zostanie tu przeanalizowany[41], burmistrz gminy odmówił wypłaty zasiłku celowego na wymianę prawa jazdy. Wnioskodawca był osobą samotną, bezrobotną, posiadającą prawo do świadczeń pieniężnych z opieki społecznej. Ze względu na stan zdrowia potrzebował wymieniać prawo jazdy co pięć lat. Jego brak pozbawiał go bowiem możliwości dojazdu do pracy. Organ odmówił przyznania zasiłku ze względu na brak zgody wnioskodawcy na podpisanie kontraktu socjalnego. Zainteresowany argumentował, że już realizuje kontrakt zawarty z urzędem pracy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy odmowną decyzję organu pierwszej instancji.

Sąd administracyjny przyznał rację skarżącemu. Kontrakt socjalny musi bowiem ustanawiać prawa i obowiązki obu jego stron, a nie tylko beneficjenta pomocy społecznej. Tymczasem z akt nie wynikało, jakie zobowiązania w tym zakresie miałby przyjąć na siebie pracownik socjalny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: MOPS)[42].

41 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.10.2015, sygn. VIII SA/Wa 317/15.
42 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.10.2015, sygn. VIII SA/Wa 317/15.

Analogiczna sytuacja powtórzyła się w innym analizowanym przypadku. Tym razem decyzje organów obu instancji zyskały akceptację wojewódzkiego sądu administracyjnego[43] lecz w rezultacie złożonej skargi kasacyjnej NSA uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania[44]. Jak zauważono, wprawdzie w aktach administracyjnych znalazł się kwestionariusz wywiadu środowiskowego przeprowadzonego ze skarżącym, lecz okoliczność odmowy zawarcia kontraktu socjalnego potwierdzała jedynie adnotacja pracownika socjalnego, iż propozycja taka została złożona. NSA przywołał wzór kontraktu socjalnego wynikający ze stosownego rozporządzenia[45], zaznaczając, że nie można przyjąć, iż sama propozycja aktywizacji zawodowej polegająca na sprawdzaniu ofert pracy w Klubie Integracji Społecznej może być uznana za propozycję zawarcia kontraktu socjalnego. Kontrakt socjalny musi bowiem ustanawiać uprawnienia i zobowiązania obu jego stron w ramach wspólnie podejmowanych działań osoby ubiegającej się o świadczenia i pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej. Tymczasem z akt nie wynikało, jakie zobowiązania w tym zakresie miałby przyjąć na siebie pracownik socjalny MOPS-u[46]. Sąd wojewódzki został w tej sprawie związany wykładnią prawa dokonaną przez NSA i zaimplementował ją do swojego orzeczenia[47].

Z punktu widzenia orzecznictwa sądowoadministracyjnego możemy zatem mówić o procesie formowania się tzw. linii orzeczniczej, która określać będzie kształt orzeczeń sądowych w sprawach, w których zajdzie taka jednostronność kontraktu socjalnego.

43 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.02.2013, sygn. II SA/Łd 1123/12.
44 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego [dalej: NSA] z dnia 10.10.2014, sygn. I OSK 1000/13.
45 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8.11.2010 w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. z 2010 Nr 218, poz. 1439).
46 Por. wyrok NSA z dnia 10.10.2014, sygn. I OSK 1000/13.
47 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17.02.2015, sygn. II SA/Łd 1169/14.

4. Brak zainteresowania sprawą ze strony organu

Pochodną katalogu niewłaściwych postaw urzędniczych odnotowanych powyżej jest także swoiste „porzucenie tematu" przez pracownika socjalnego. Przykładem takiej sytuacji może być następujący casus[48]: niepełnosprawny beneficjent zawarł kontrakt socjalny, którego celem było zwiększenie szans na podjęcie zatrudnienia zgodnego ze wskazaniami lekarskimi przez przyjęcie aktywnej postawy w poszukiwaniu pracy zarobkowej oraz uzyskanie nowego orzeczenia o niepełnosprawności. Ostatnia okresowa ocena działań podjętych w kontrakcie socjalnym dokonana została wspólnie przez obie strony. Wnioskodawca zobowiązał się wówczas do dalszej realizacji kontraktu, w tym do cotygodniowego kontaktowania się z pracownikiem socjalnym w celu sprawdzania ofert pracy dostępnych w siedzibie organu. Od dnia podpisania oceny przez następne dwa lata nie stawił się jednak u pracownika socjalnego. Po tym okresie przesłał do ośrodka pomocowego oświadczenie, że uważa kontrakt za zerwany, oraz załączył wiele wniosków o przyznanie zasiłków. Zostały one odrzucone. Organ argumentował decyzję brakiem współpracy ze strony wnioskodawcy i zerwaniem przez niego kontraktu.

Jak zauważył sąd, wobec braku jakichkolwiek działań organu w okresie dwóch lat od ostatniej oceny okresowej oraz, co za tym idzie, braku jakichkolwiek dokumentów wskazujących na winę wnioskodawcy, nie może on być obciążony odpowiedzialnością za zerwanie kontraktu socjalnego. Co więcej, jego oświadczenie o zerwaniu tej umowy nie może zostać przez organy administracji wzięte pod uwagę jako negatywna przesłanka wpływająca na ocenę realizacji kontraktu[49]. To przykład twardej lekcji udzielonej przez sąd pracownikowi socjalnemu w zakresie różnicy pomiędzy stanem faktycznym

48 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.09.2015, sygn. IV SA/Po 482/15.
49 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.09.2015, sygn. IV SA/Po 482/15.

a stanem prawnym. Urzędnik nie może bowiem przerzucać na obywatela skutków własnego niedbalstwa czy też braku zainteresowania jego sprawą. Aby stan faktyczny – w tym wypadku niestawianie się beneficjenta na wymagane spotkania z pracownikiem socjalnym – otrzymał znaczenie procesowe, konieczne jest jego odzwierciedlenie w stanie prawnym przez odpowiednio prowadzoną dokumentację oraz inicjowanie przez urzędnika prób kontaktu z obywatelem. Pozostawienie sprawy samej sobie na dłuższy czas i obarczanie obywatela winą za taki stan rzeczy kończy się przykrymi konsekwencjami na sali sądowej. Administracyjna władczość i możliwość narzucania pewnych rozwiązań ma bowiem drugą stronę medalu – a jest nią konieczność wykazywania przez urzędnika inicjatywy i aktywności w toku postępowania administracyjnego.

5. Marnotrawienie funduszy UE przeznaczonych na zwalczanie wykluczenia społecznego

W orzecznictwie sądów administracyjnych znaleźć można niestety wiele przykładów dotyczących powyższego zjawiska. Dana sprawa trafia zazwyczaj na wokandę w sytuacji, w której wojewoda lub minister domaga się zwrotu określonej kwoty dofinansowania ze względu na nieprawidłowości w wydatkowaniu przyznanych środków.

W pierwszym z casusów[50] Minister Rozwoju Regionalnego działający jako Instytucja Zarządzająca (dalej: IZ) Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (dalej: PO KL) powierzył samorządowi jednego z województw pełnienie funkcji tzw. Instytucji Pośredniczącej (dalej: IP) komponentu regionalnego PO KL w tym województwie. Pełniąc tę funkcję, województwo zawarło umowę z Miejskim Ośrodkiem Kultury (dalej: MOK) o dofinansowanie w kwocie 50 tys. złotych projektu re-

50 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.06.2014, sygn. V SA/Wa 345/14.

alizowanego w ramach inicjatyw przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu członków społeczności lokalnych na terenach wiejskich, który miał się przyczynić do ich aktywizacji zawodowej i społecznej.

Projekty realizowane w ramach Priorytetu VII Działania 7.3 „Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji" miały ułatwiać dostęp do rynku pracy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym m.in. przez eliminowanie barier (np. psychologicznych), jakie napotykają osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, oraz zastosowanie instrumentów aktywnej integracji w celu przywrócenia osób wykluczonych na rynek pracy oraz ich integrację ze społeczeństwem. Odbiorcami tych inicjatyw miały być osoby niezatrudnione, w wieku aktywności zawodowej (15–64 lata), zagrożone wykluczeniem społecznym, zamieszkujące gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta do 25 tys. mieszkańców.

Dofinansowany projekt został tymczasem skierowany do grupy 22 dzieci w wieku od 6 do 15 lat, które przed zajęciami szkolnymi lub po nich nie miały opieki. W ramach tego projektu zrealizowano m.in. 60 godzin zajęć z myślenia kreatywnego, a także zajęcia plastyczne, gry świetlicowe, zajęcia, podczas których czytano bajki i wierszyki oraz takie zajęcia jak „kreatywna zabawa polegająca na stworzeniu przez dzieci z zakupionego czerwonego materiału odpowiednich zwariowanych strojów i przygotowaniu scenek rodzajowych". W projekcie nie zrekrutowano żadnego z piętnastolatków, którzy jako jedyna grupa wiekowa mogliby stanowić zgodny z założeniami inicjatywy krąg odbiorców. Większość zajęć była adresowana do dzieci w wieku szkolnym.

Jak stwierdził minister, powyższy projekt winien zostać odrzucony przez województwo na etapie oceny merytorycznej. W związku z tym zażądał zwrotu całej kwoty dofinansowania wraz z odsetkami. Na skutek wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy Minister ograniczył tę sumę do wkładu krajowego, który został przekazany jako dotacja celowa. Województwo zaskarżyło tę decyzję do sądu.

WSA przyznał rację ministrowi. Jednakże wyrok ten został następnie uchylony przez NSA[51]. Wykonywanie obowiązków instytucji zarządzającej przez instytucję pośredniczącą nie zwalnia Instytucji Zarządzającej z odpowiedzialności za realizację programu operacyjnego. Instytucja zarządzająca ponosi bowiem odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej[52]. Umowa z beneficjentem zawarta została przez IP w imieniu IZ, a zatem w imieniu Ministra.

Powyższy przykład pokazuje funkcjonującą w praktyce samorządową sieć znajomości, która bywa przyczyną zjawisk takich jak nepotyzm czy kumoterstwo. Nie ulega raczej wątpliwości, iż urzędnicy samorządu wojewódzkiego posiadali wystarczające kwalifikacje, aby rozpoznać, że projekt MOK-u nie spełnia warunków merytorycznych i nie służy przeciwdziałaniu procesom wykluczenia społecznego. Najprawdopodobniej zaistniała tu jednak niestety zmowa osób pozostających ze sobą w relacjach zawodowo-towarzyskich, której celem było wyłudzenie środków unijnych. Projekt ten nie miał bowiem absolutnie nic wspólnego ze zwalczaniem zjawiska wykluczenia społecznego. Opieka nad dziećmi jest zadaniem godnym pochwały, jednak winno ono być realizowane z innych środków i z zachowaniem racjonalności wydatkowania pieniędzy publicznych. Jak można przypuszczać na podstawie ogólnodostępnych danych, realny koszt zatrudnienia na umowę o dzieło nauczycielki z przygotowaniem wczesnoszkolnym i ewentualnie dodatkowymi kwalifikacjami oraz zakupu niezbędnych pomocy daje sumę wielokrotnie niższą niż ta, która została zmarnotrawiona ze środków Unii Europejskiej przeznaczonych na zupełnie inny cel.

W następnej sprawie tego rodzaju[53] instytucja pośrednicząca, czyli samorząd wojewódzki, przyjęła do realizacji (w ramach tych

51 Por. wyrok NSA z dnia 16.03.2016, sygn. II GSK 2310/14.
52 Por. wyrok NSA z dnia 16.03.2016, sygn. II GSK 2310/14.
53 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.06.2014, sygn. V SA/Wa 334/14.

samych założeń ramowych co w poprzednim casusie) projekt zgłoszony przez starostwo powiatowe wraz z komendą Państwowej Straży Pożarnej, adresowany m.in. do pracowników etatowych tejże komendy. Jak zauważył Minister, zapisy wniosku o dofinansowanie projektu w żaden sposób nie uzasadniały, jak osoby zatrudnione w komendzie poprzez uczestniczenie w szkoleniach mogłyby wywrzeć wpływ na poprawę sytuacji osób wykluczonych społecznie. Dalsze losy postępowania potoczyły się analogicznie do pierwszego przykładu. WSA we wspomnianym orzeczeniu uznał rację Ministra, jednak NSA uchylił wyrok[54]. Podobnie jak sąd pierwszej instancji, NSA uznał za bezsporne, że w rozpoznawanej sprawie istnieje obowiązek zwrotu części dotacji celowej z budżetu państwa, bowiem doszło do nieprawidłowego wykorzystania dotacji w ramach dofinansowania projektu. Tak samo jednak jak we wcześniejszym casusie, NSA nie zgodził się z sądem wojewódzkim odnośnie do odpowiedzialności województwa za nieprawidłowe wykorzystanie środków. Występowało ono bowiem w imieniu Ministra jako instytucja pośrednicząca.

Na marginesie warto zauważyć, że marnotrawienie funduszy europejskich nie ogranicza się wyłącznie do instytucji należących do sfery administracji publicznej. Proceder ten staje się bowiem udziałem także podmiotów z tzw. trzeciego sektora. Jako przykład posłużyć mogą rażące nieprawidłowości stwierdzone w realizacji przez pewne stowarzyszenie jednego z projektów w ramach PO KL. Projekt ten winien wedle założeń zostać skierowany do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i posłużyć rozwojowi terenów wiejskich na obszarze danego powiatu[55]. W praktyce okazało się, że projekt powyższy nie spełniał wymogów dla inicjatywy oddolnej (wbrew twierdzeniom stowarzyszenia jego opracowanie nie było rozwinięciem

54 Por. wyrok NSA z dnia 16.03.2016, sygn. II GSK 2318/14.
55 Por. wyrok NSA z dnia 27.11.2014, sygn. II GSK 1463/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.03.2013, sygn. V SA/Wa 2596/12.

spontanicznych działań społecznych), jego uczestnikami nie były osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, działania prowadzone w ramach projektu nie zostały rzetelnie udokumentowane, zaś przedłożona dokumentacja nie stanowiła dowodu na osiągnięcie jakiegokolwiek z zakładanych tzw. rezultatów twardych projektu oraz uniemożliwiła określenie poziomu realizacji produktu[56].

Rozdział III. Negatywne zjawiska związane z wykluczeniem społecznym leżące po stronie obywateli

1. Postawa roszczeniowa

W dziedzinach nauk takich jak socjologia i psychologia prowadzi się od dawna wiele badań nad roszczeniowością. Nie istnieje wszakże ujednolicone rozumienie tego zjawiska. W badaniach ostatnich lat wyróżnia się trzy wymiary postaw roszczeniowych[57]. Roszczeniowość aktywna polega na zdecydowanej ochronie własnego interesu, przy nieuwzględnianiu interesów innych osób – jest to zatem postawa egocentryczna. Wiąże się ona z zawyżoną samooceną i dążeniem do przewagi nad innymi, jest pokrewna roszczeniowości narcystycznej, lecz w odróżnieniu od niej nie ma charakteru patologicznego. Roszczeniowość bierna wiąże się z rezygnacją z własnych działań oraz nadmiernymi oczekiwaniami wobec państwa i rodziny. Roszczeniowość odwetowa polega natomiast na trudności

56 Por. wyrok NSA z dnia 27.11.2014, sygn. II GSK 1463/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.03.2013, sygn. V SA/Wa 2596/12.

57 Por. M. Żemojtel-Piotrowska, T. Baran, J. Piotrowski, *Wykluczenie społeczne a postawy roszczeniowe i wartości – czy biedny jest roszczeniowy, a bogaty przedsiębiorczy?*, w: *Niewygodni, nienormalni, nieprzystosowani, nieadekwatni – społecznie wykluczeni*, red. A. M. Kłonkowska, M. Szulc, Gdańsk 2013, s. 266–293.

w darowaniu krzywd i dążeniu do przywrócenia naruszonego *status quo*[58].

Jak wynika z badań przeprowadzonych na gruncie polskim, ze zjawiskiem wykluczenia społecznego wiążą się postawy roszczeniowe o charakterze biernym i odwetowym[59]. Warto prześledzić przejawianie się takich postaw wśród obywateli na konkretnych przykładach spraw sądowych.

Pierwszy z analizowanych casusów[60] jest reprezentatywny dla całej, licznej kategorii osób ukształtowanych pod rządami minionego ustroju. Sprawa dotyczyła mężczyzny w wieku 59 lat, bezrobotnego, bez orzeczenia o niepełnosprawności, który od wielu lat korzystał z pomocy społecznej oraz innych form wsparcia socjalnego. Miesięcznie otrzymywał on ze środków publicznych wysokie sumy, jak można domniemywać z kontekstu[61], znacznie przewyższające minimalne wynagrodzenie netto. Wynajmował on mieszkanie na wolnym rynku, za które płacił wysoki czynsz, przy czym nie stać go

58 Por. M. Żemojtel-Piotrowska, T. Baran, J. Piotrowski, *Wykluczenie społeczne...*, s. 266–293.

59 Por. M. Żemojtel-Piotrowska, T. Baran, J. Piotrowski, *Wykluczenie społeczne...*, s. 266–293.

60 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6.06.2016, sygn. II SA/Bd 915/15.

61 Brak bardziej szczegółowych danych jest niestety często konsekwencją przesadnie restrykcyjnie rozumianej ochrony danych osobowych. Wśród badaczy zajmujących się analizą spraw sądowych znane jest zjawisko nadmiernego cenzurowania treści publikowanych orzeczeń, czynione przez asystentów lub sekretariaty. Skrajny i zarazem autentyczny przykład takiego iście paranoicznego wymazywania to „Europejski Trybunał Praw Człowieka w S.". W analizowanym orzeczeniu dla potrzeb ochrony danych osobowych strony w zupełności wystarczyłoby pozostawienie tylko inicjałów skarżącego, jak również pierwszej litery miasta, w którym mieszka. „Wycinanie" na potrzeby publikacji wyroku sumy otrzymywanych przez tę osobę miesięcznie świadczeń publicznych jest niestety przejawem wspomnianej tendencji. Poznanie wysokości tej sumy nie identyfikuje przecież skarżącego w żaden dodatkowy sposób w oczach czytelnika tego orzeczenia, chyba że jest nim pracownik organu administracji wypłacającego mu świadczenia, który przecież i tak pozna pełną treść tego wyroku.

było na jego opłacenie. Pomimo tego odrzucił aż trzy propozycje przyjęcia mieszkania socjalnego z zasobu mieszkaniowego miasta. Skarżący nie podejmował prac dorywczych i nie ma takiego zamiaru. Przywoływał przy tym argument wysokiego bezrobocia utrzymującego się na lokalnym rynku pracy jako jedyny i jego zdaniem wystarczający powód, aby organy administracji publicznej wzięły pełną odpowiedzialność za jego utrzymanie.

Biorąc pod uwagę tę okoliczności, prezydent miasta przyznał pomoc w ograniczonym zakresie, przeznaczoną na zakup żywności oraz środków czystości, a także na część opłaty za czynsz. W uzasadnieniu decyzji podkreślono, że Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie dysponuje ograniczonymi środkami finansowymi i tylko w ramach tych środków może udzielać wsparcia. Dlatego też, pomimo spełniania kryteriów warunkujących uzyskanie prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, wystąpił brak możliwości przyznania zasiłku celowego z przeznaczeniem na czynsz w wysokości oczekiwanej przez skarżącego[62]. Ośrodek pomocowy winien bowiem rozważyć, czy w obrębie jego działania znajdują się inne osoby w trudniejszej sytuacji materialnej, które bardziej potrzebują pomocy.

W odwołaniu od tej decyzji skarżący stwierdził między innymi, że pracownicy MOPR-u i prezydent miasta nie rozumieją biedy i ubóstwa. Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Kolegium dokonało na potrzeby tej sprawy pobieżnej analizy ofert pracy w regionie, znajdując wiele propozycji skierowanych do osób niewykwalifikowanych. Jak zauważono, wręcz obowiązkiem organu pierwszej instancji jest realne zobligowanie skarżącego do podejmowania choćby tymczasowych form zatrudnienia. W przeciwnym razie wykluczenie społeczne skarżącego, poczucie krzywdy, bezradności i odrzucenia będą się pogłębiać. Udzielanie wyłącznie wsparcia finansowego w dłuższej

62 Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6.06.2016, sygn. II SA/Bd 915/15.

perspektywie zawsze zwraca się przeciwko beneficjentowi pomocy społecznej[63].

Skarżący wstąpił na drogę sądową. Wyjaśnił, że trzykrotnie odmówił przyjęcia mieszkań socjalnych, ponieważ były one w złym stanie i nieodpowiednie dla niego. Nie podejmował prac dorywczych, gdyż „na ich temat słyszy się różne przykre rzeczy", zaś on nie poradziłby sobie tak dobrze jak młodzi ludzie. Do ofert pracy wspomnianych przez Kolegium nie miał dostępu, gdyż nie posiada Internetu ani telewizora. Ponadto nękają go różne schorzenia, które komplikują mu życie. Z dorosłym synem nie utrzymuje kontaktów, zresztą syn nie ma pieniędzy, aby wspomóc ojca (Kolegium sugerowało rozważenie kwestii alimentacji).

Sąd administracyjny odrzucił skargę. Decyzja w przedmiocie przyznania zasiłku celowego opiera się na uznaniu administracyjnym, które należy interpretować również jako prawo organu do oceny hierarchii zgłaszanych potrzeb. Jak zauważył sąd, wykładnia przepisów ustawy nie może prowadzić do wniosku o dopuszczalności uczynienia z pomocy społecznej stałego źródła utrzymania. Interpretacja taka byłaby niedopuszczalna jako całkowicie sprzeczna z intencją ustawodawcy, a zwłaszcza z zasadą pomocniczości (subsydiarności)[64].

Powyższy przykład pokazuje skalę trudności decyzji i dylematów, przed którymi stają nierzadko pracownicy socjalni. Beneficjent świadczeń nie ma pieniędzy na czynsz, jednak nie akceptuje lokali socjalnych ze względu na zbyt niski standard. Oczekuje, że czynsz będzie za niego płacić dożywotnio państwo. Kierowany pesymizmem i niechęcią do opuszczenia swojej strefy komfortu psychicznego, nie podejmuje żadnych prób poszukiwania pracy. Duma i upór powodują niechęć do rozważenia możliwości prawnego zobligowania swojego syna do pomocy ojcu. Czy jednak pracownicy socjalni mogliby go

63 Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6.06.2016, sygn. II SA/Bd 915/15.
64 Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6.06.2016, sygn. II SA/Bd 915/15.

w tej sytuacji zostawić bez wsparcia? Pozbawić zasiłku na czynsz i zaczekać na eksmisję? Z całą pewnością byłoby to działanie sprzeczne z szacunkiem dla godności człowieka.

Trzeba też brać pod uwagę okoliczności łagodzące. Mężczyzna ten miał w 1989 roku (u progu przemian ustrojowych) 32 lata, był zatem wychowany i w pełni ukształtowany w poprzednim systemie. Jego plany na przyszłość były dostosowane do warunków minionego ustroju, w mentalności utrwaliło się przekonanie, że w kwestiach zatrudnieniowych i socjalnych można zawsze liczyć na pomoc państwa. Osób jemu podobnych są w Polsce z pewnością tysiące i należy je raczej postrzegać jako ofiary przemian ustrojowych.

Z drugiej jednak strony nie sposób pozbawiać pomocy innych, bardziej potrzebujących. Stąd też salomonowa decyzja organu administracji, która zasługuje na aprobatę.

Drugi casus obejmuje szereg spraw[65] związanych ze skargami na poszczególne decyzje organów administracji, jakie składał prowadzący jednoosobowe gospodarstwo domowe mężczyzna, posiadający bezterminowe orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Od lat wynajmował on pokój w hotelu pracowniczym, za który czynsz wynosił około 600 złotych miesięcznie. Jego jedynym dochodem był stały zasiłek, korzystał on także z różnych form pomocy charytatywnej, w tym z codziennych, bezpłatnych posiłków. Zarazem jednak posiadał on w innej miejscowości trzy lokale mieszkalne. Dwa z nich były wynajęte, przy czym czynsz z wynajmu podlegał zajęciu przez komornika na poczet zaległych alimentów. Trzeci lokal nie nadawał się do zamieszkania ze względu na zły stan. Miejski

65 Wyroki WSA w Krakowie: z dnia 9.12.2013, sygn. III SA/Kr 424/13, z dnia 22.05.2014, sygn. III SA/Kr 1395/14, z dnia 21.10.2014, sygn. III SA/Kr 1018/13, z dnia 3.12.2015, sygn. III SA/Kr 1220/14, z dnia 18.02.2016, sygn. III SA/Kr 1218/14, z dnia 26.04.2016, sygn. III SA/Kr 1401/13 – stanowią one tylko część orzecznictwa sądów administracyjnych będącego konsekwencją skarga kierowanych przez tę konkretną osobę.

Ośrodek Pomocy Społecznej wielokrotnie proponował zawarcie kontraktu socjalnego, w tym m.in. sfinansowanie remontu pustego lokalu mieszkalnego, który mógłby wynająć lub sam w nim zamieszkać. Mężczyzna odrzucił też propozycje przeprowadzki do tańszego pokoju w hotelu o niższym standardzie. W konsekwencji organy administracji zaprzestały przyznawania mu różnego rodzaju zasiłków celowych i zasiłku okresowego.

Niestety, wspomniana osoba znaczną część swych wysiłków, zamiast na poprawę własnej sytuacji życiowej, skierowała na uporczywe batalie administracyjne i sądowe. Od lat powtarza się ten sam scenariusz: wnioski o przyznanie zasiłków, decyzje odmowne organów administracji, następnie odwołania i wreszcie skargi do sądów administracyjnych[66]. Niewątpliwie zachętą do dalszych działań tego rodzaju był korzystny dla skarżącego wyrok sądu administracyjnego[67], w którym stwierdzono błędy popełnione przez organy administracji w ustaleniach dotyczących stanu faktycznego, a konkretnie wysokości uzyskiwanego dochodu. Sąd zobligował również organ pomocy do przedstawienia stronie gotowego projektu kontraktu socjalnego. Zainteresowany kontrakt ten odrzucił, twierdząc, iż organ w ten sposób chce zmusić go do pracy, co jest sprzeczne z prawem, gdyż nie jest osobą bezrobotną, a niepełnosprawną. Sytuacja znów się powtórzyła. Propozycje przedstawione przez pracowników socjalnych zakładały m.in. podjęcie pracy w warunkach chronionych, podjęcie działań w celu uzyskania korzyści materialnych z posiadanego majątku nieruchomego czy też spotkanie w Centrum Integracji Społecznej. Propozycję sprzedaży lokalu mieszkalnego zainteresowany notorycznie odrzucał, argumentując, iż pozbawi to jego dorosłe już dzieci przyszłych dochodów z czynszu.

66 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14.04.2010, sygn. III SA/Kr 1003/09.
67 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.03.2012, sygn. SA/Kr 727/11.

Jak stwierdził dobitnie sąd, postawa skarżącego jednoznacznie wskazuje na brak jakiejkolwiek chęci współdziałania z pracownikami socjalnymi i nastawienie wyłącznie na otrzymywanie pomocy socjalnej bez podejmowania jakiegokolwiek wysiłku[68]. Nie jest on tymczasem osobą nieporadną, na co wskazują jego życiowe działania. Posiada także wyższe wykształcenie. Sąd zwrócił również uwagę na to, że nie jest możliwa do zaakceptowania z punktu widzenia zasad pomocy społecznej sytuacja, w której wieloletni beneficjent zauważa potrzebę zabezpieczenia przyszłych dochodów osób bliskich z posiadanej nieruchomości, natomiast nie chce, co wynikałoby z obowiązku współdziałania, wykorzystać tej nieruchomości, aby poprawić swoją obecną trudną sytuację.

Beneficjent złożył skargę kasacyjną, która została odrzucona. Jak zauważył NSA[69], aktywność realizowana poza płaszczyzną współpracy z organem pomocy społecznej nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że strona współdziała w rozwiązaniu sytuacji życiowej. Za taką aktywność nie mogą być także uznane działania, które mają za zadanie wyłącznie wyznaczanie kolejnych terminów spotkania, i uporczywe kwestionowanie składanych przez organ propozycji pomocy. Działania takie w połączeniu z cyklicznym składaniem kolejnych wniosków o przyznanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej należy uznać za co najwyżej pozorujące współdziałanie z organem[70].

Powyższy przykład obrazuje postawę roszczeniowości odwetowej. Beneficjent jest osobą wykształconą i zorientowaną w realiach, pełni funkcję prezesa stowarzyszenia, potrafi na własną rękę zorganizować sobie pomoc organizacji charytatywnych. Kiedy jego sytuacja się pogarsza, samodzielnie podejmuje środki zaradcze w postaci

68 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9.06.2016, sygn. III SA/Kr 692/15.
69 Por. wyrok NSA z dnia 30.12.2015, sygn. I OSK 2035/15.
70 Por. wyrok NSA z dnia 30.12.2015, sygn. I OSK 2035/15.

dodatkowego zatrudnienia (np. pracę w komisji wyborczej na pokrycie zadłużenia za hotel). Zarazem jednak jest skupiony wyłącznie na działaniach doraźnych oraz niezliczonych bataliach administracyjnych i sądowych o należne mu, jego zdaniem, świadczenia socjalne. Nie wykorzystuje swojej energii oraz możliwości intelektualnych i charakterologicznych do systematycznej reformy własnego położenia życiowego.

Ostatnie dwa przykłady reprezentujące postawy roszczeniowe dotyczą osób młodszych. Pierwszą z nich jest mężczyzna w wieku 33 lat, zdrowy, samotny, mieszkający z rodzicami, którzy opłacają rachunki za mieszkanie. Był zarejestrowany w Powiatowym Urzędzie Pracy (dalej: PUP), dzięki któremu ukończył cykl szkoleń umożliwiających mu podjęcie pracy w zawodzie kierowcy[71]. Zrezygnował jednak ze statusu bezrobotnego, gdyż współpracę z PUP uważał za „stratę czasu". Uzyskawszy możliwość zatrudnienia na umowę o pracę na pół etatu z wynagrodzeniem 1000 złotych netto miesięcznie, złożył wypowiedzenie po upływie miesiąca, gdyż „nie mógł nawiązać współpracy z przełożonymi". Pogardził tym samym pracą dającą pewny dochód i zabezpieczenie socjalne. Zrezygnował również z kontraktu socjalnego. Nie był zainteresowany podejmowaniem pracy wymagającej trudu dotarcia pieszo. Nic zatem dziwnego, iż w tych okolicznościach prezydent miasta odmówił wnioskodawcy prawa do zasiłku, zaś Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało tę decyzję w mocy. Również sąd administracyjny nie miał żadnych wątpliwości, jak należy ocenić postawę życiową skarżącego[72].

Kolejny przypadek dotyczy kobiety w wieku 35 lat, zdrowej, niepracującej, mieszkającej razem z matką i trojgiem rodzeństwa w starym, zniszczonym i wymagającym generalnego remontu mieszkaniu, za które nie był opłacany czynsz, a zadłużenie z tego tytułu wynosiło

71 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17.11.2015, sygn. II SA/Łd 769/15.
72 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17.11.2015, sygn. II SA/Łd 769/15.

60 tys. złotych[73]. Zainteresowana złożyła wniosek o przyznanie zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup żywności, odzieży, obuwia, dofinansowanie ogrzewania wody, zakup środków czystości, łóżka, kuchenki, lodówki, pościeli oraz dofinansowania kosztów leczenia stomatologicznego.

Wnioskodawczyni została wyrejestrowana z ewidencji bezrobotnych z powodu niezgłoszenia się w PUP w wyznaczonym terminie, co argumentowała „krótkim odstępem czasu od poprzedniej wizyty". Przez jeden semestr była studentką, jednak skreślono ją z listy studentów. Za ten okres nauki uczelnia przyznała jej stypendium socjalne w łącznej wysokości 2 650 złotych. Sumę przelano na konto wnioskodawczyni – jak się jednak okazało, podany numer rachunku był nieprawidłowy. W związku z tym przesłano jej drogą elektroniczną wiadomość z prośbą o podanie poprawnego numeru konta. Zainteresowana w ogóle nie odpowiedziała na tę wiadomość. Tymczasem analiza akt sprawy wskazuje, że z tego właśnie adresu mailowego wysyłała w tym okresie wiele pism do urzędów i sądu. Ostatecznie należna suma została jej dostarczona przekazem pocztowym.

Nic więc dziwnego, że wniosek o przyznanie pomocy został rozpatrzony negatywnie, zaś decyzję ta utrzymało w mocy SKO. Organy administracji podkreśliły, że zainteresowana przejawia bardzo roszczeniową postawę względem pomocy społecznej, nie wykazując przy tym w najmniejszym stopniu chęci przezwyciężenia swojej trudnej sytuacji finansowej we własnym zakresie. Wnioskodawczyni wielokrotnie otrzymywała dotychczas pomoc w postaci zasiłków celowych i okresowych. Jak zauważono w uzasadnieniu, beneficjentka obok takich potrzeb jak wyżywienie, odzież, obuwie, ogrzewanie mieszkania żądała i nadal żąda przyznania zasiłku celowego na zakup nowego łóżka, nowej kuchenki, lodówki, a w przeszłości telewizora, szafy,

73 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10.04.2015, sygn. IV SA/Wr 869/14.

nie wykazując przy tym chęci podejmowania prób uzyskania własnych dochodów, w szczególności poszukiwania zatrudnienia, które umożliwiłoby jej zakup tych przedmiotów[74]. Argumenty organów zostały poparte przez sąd administracyjny[75].

Powyższe przykłady dotyczą mentalności zasługującej na poważną krytykę, a wręcz potępienie. Nie istnieją tu okoliczności łagodzące, których można się doszukiwać w przypadku osób starszych i ukształtowanych w realiach minionego ustroju. Wnioskodawców nie tłumaczą wiek, stan zdrowia ani jakiekolwiek inne przesłanki. Ich nastawienie można określić nie tylko jako roszczeniowe, ale wręcz próżniacze i pasożytnicze. W sytuacji ograniczonego budżetu pomocy społecznej administracja nie może marnować środków na wspieranie osób z takim podejściem życiowym.

2. Postawa pasywna

Przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie przyznania świadczeń z pomocy społecznej istotna jest nie tylko zgoda na podpisanie kontraktu socjalnego, lecz także jego realizacja. Winna ją przy tym cechować określona intensywność, która zapewnia, że beneficjent poważnie podchodzi do sprawy swojej aktywizacji zawodowej.

W kolejnym casusie[76] wnioskodawca, będący osobą samotną i bezrobotną, zobowiązał się w podpisanym przez siebie kontrakcie socjalnym do pobierania ofert pracy z co najmniej dwóch różnych agencji pośrednictwa pracy, odbierania raz w tygodniu od pracownika socjalnego aktualnych ofert zatrudnienia oraz do prowadzenia notatek z jego poszukiwania. W analizowanym okresie kilku

74 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10.04.2015, sygn. IV SA/Wr 869/14.
75 Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19.03.2015, sygn. IV SA/Wr 736/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16.07.2015, sygn. IV SA/Wr 864/14.
76 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16.09.2015, sygn. SA/Po 350/15.

tygodni odbył on jedno spotkanie z pracownikiem socjalnym, wykonał siedem telefonów w sprawie pracy, odbył jedną rozmowę osobistą z potencjalnym pracodawcą i dwukrotnie złożył CV. Zostało to udokumentowane w prowadzonych notatkach. Po tym okresie wnioskodawca nie stawił się u pracownika socjalnego celem omówienia efektów poszukiwań i pobrania kolejnych ofert pracy. Na tej podstawie prezydent miasta odmówił przyznania wnioskowanych zasiłków, zaś jego decyzja została utrzymana w mocy przez SKO. Skarga na powyższe decyzje została oddalona przez sąd administracyjny, który podzielił stanowisko organów[77].

Na marginesie powyższej sprawy prowadzić można pewne rozważania natury socjologicznej i psychologicznej. Kwestia tego, czy wymienione działania wnioskodawcy faktycznie zasługują na ocenę: „brak jakiegokolwiek zaangażowania w poszukiwanie pracy" (jak sformułowało to Kolegium), wydaje się dyskusyjna. Abstrahując już od logicznej prawidłowości tego stwierdzenia i przyjmując, że pod pojęciem „jakiekolwiek" Kolegium rozumiało „wystarczające", czy też „dostateczne", warto zauważyć, że ocena aktywności beneficjenta pomocy społecznej w wypełnianiu postanowień kontraktu socjalnego winna być dokonywana z uwzględnieniem jego bagażu doświadczeń życiowych oraz mentalności. Dla osoby starszej, ukształtowanej pod rządami poprzedniego ustroju, nieprzyzwyczajonej do samodzielności, nierozumiejącej mechanizmów współczesnego świata, podjęcie wyżej opisanych działań na przestrzeni kilku tygodni mogło oznaczać spory wysiłek psychiczny podjęty w celu przełamania własnych ograniczeń, co winno zasługiwać na uznanie i wsparcie. Z drugiej strony, dla osoby młodej i ukształtowanej po roku 1989 wykonanie tych samych działań w analogicznym okresie będzie raczej pozorowaniem aktywności i fingowaniem współpracy. Niezależnie jednak od tego, czy organy administracji w pełni wnikliwie i sprawiedliwie

77 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16.09.2015, sygn. SA/Po 350/15.

przeanalizują postępowanie beneficjenta, czy też dokonają oceny dla niego krzywdzącej – przepisy ustawy dają im pełne prawo do odmowy przyznania świadczeń, jeśli aktywność wnioskodawcy w realizacji kontraktu socjalnego zostanie przez nie oceniona jako niewystarczająca.

3. Pieniactwo procesowe

Zjawisko to znane jest już od czasów rzymskich[78]. Głównym celem działania pieniaczy sądowych jest udowodnienie własnej wyższości, zaś kwestie tego, nad kim, kiedy oraz jakim kosztem, są dla nich drugorzędne[79]. W zakresie tematycznym niniejszego opracowania pieniactwo traktować można jako skrajną formę roszczeniowości odwetowej. Wśród atrybutów osobowości pieniaczej wymienia się między innymi: sięganie po środki niewspółmierne do wymaganych w danej sytuacji, syndrom „zawodowego pokrzywdzonego", wyuczoną bezradność oraz poczucie winy, a w ich następstwie poczucie krzywdy; brak wątpliwości co do tego, czy działa w słusznej intencji i postępuje uczciwie wobec innych, a tym samym przekonanie, że racja z całą pewnością w każdym przypadku leży po jego stronie[80]. Jak można zauważyć, atrybuty te pokrywają się w dużej mierze z cechami charakterystycznymi dla roszczeniowości odwetowej. Niewątpliwie w przypadku pieniactwa procesowego występują one w szczególnie wysokim natężeniu.

Zjawisko pieniactwa procesowego dotyczy także niektórych obywateli ubiegających się o korzystanie ze świadczeń opieki społecznej.

78 A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 553–554.

79 D. Jagiełło, *Pieniacze sądowi i ich funkcjonowanie w praktyce wymiaru sprawiedliwości*, wil.org.pl/wp-content/uploads/Dariusz_Jagiełło_Pieniacze-sądowi-i-ich-funkcjonowanie-w-praktyce-wymiaru-sprawiedliwości.pdf (25.08.2017).

80 D. Jagiełło, *Pieniacze sądowi...*, dz. cyt.

Beneficjent o mentalności pieniackiej przyczynia się niestety do znacznego utrudniania pracy organom administracji publicznej oraz sądom.

W analizowanym przypadku wnioskodawca zwrócił się do MOPS-u z prośbą o udzielenie pomocy w formie zasiłku celowego na uregulowanie zaległych opłat mieszkaniowych, w tym czynszu. Pracownicy ośrodka podjęli wiele prób przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Zainteresowany odbierał pisma informujące o dacie przeprowadzenia wywiadu, jednak pracownicy socjalni nigdy nie zastali go w mieszkaniu. Jak zauważyli przedstawiciele organu, wnioskodawca, bezrobotny od kilkunastu lat i od dawna korzystający z pomocy opieki społecznej, zna adres siedziby MOPS-u, pracowników tegoż ośrodka, ma świadomość konieczności aktualizacji wywiadu środowiskowego co sześć miesięcy. Ponieważ z premedytacją uniemożliwia on przeprowadzenie wywiadu, organ wydał decyzję odmowną w kwestii przyznania pomocy.

W swoim odwołaniu wnioskodawca oświadczył, że jest zmuszany do współpracy z organem, że nie wyraża zgody na „bezwzględne podporządkowanie", dorzucił również niecenzuralne określenia pod adresem pracowników ośrodka. SKO podtrzymało decyzję organu pierwszej instancji, wskazując na brak współdziałania z pracownikami socjalnymi w sposób świadomy, wyraźny i uporczywy. Argumentację tę podzielił sąd administracyjny[81].

Zainteresowany nie poprzestał jednak na ubieganiu się o to świadczenie. Był to zaledwie mały fragment jego działalności polegającej na nieustannym nękaniu organów administracji i sądów absurdalnymi roszczeniami, połączonymi z rzucaniem obelg na urzędników i sędziów. W innym postępowaniu zwrócił się on do MOPS-u o przyznanie zasiłku celowego w postaci składki emerytalno-rentowej. Po otrzymaniu odmowy odwołał się do SKO. Kolegium uchyliło decyzję

81 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12.09.2012, sygn. IV SA/Wr 624/11.

i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Pieniacz nie był jednak zadowolony nawet z tego rozstrzygnięcia, które na ówczesnym etapie sprawy było przecież dla niego pozytywne. Zażądał więc zmiany tej decyzji na podstawie art. 154 KPA. Kolegium wyjaśniło mu, że w tym trybie nie jest dopuszczalne uchylenie lub zmiana decyzji kasacyjnej, ponieważ nie rozstrzyga ona sprawy co do istoty. Zainteresowany zwrócił się więc do SKO o ponowne rozpatrzenie sprawy. Stwierdził, że „uzasadnienie postanowienia Kolegium jest kuriozalne i nacechowane demagogią". Kolegium jego zdaniem „rażąco łamie prawo, gdyż jego orzeczenia nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa, skazując stronę postępowania administracyjnego na śmierć z głodu"[82]. SKO wydało postanowienie odmowne, które wnioskodawca zaskarżył do sądu. Rzecz jasna, WSA przyznał rację Kolegium.

W innym z niezliczonych inicjowanych przez siebie postępowań zainteresowany złożył odwołanie do dyrektora MOPS-u. W związku z odmową jego rozpatrzenia skierował pismo do prezesa SKO wzywające do rozpoznania odwołania. Dwa tygodnie później wystąpił ze skargą do sądu na przewlekłe prowadzenie postępowania i zażądał ukarania organu grzywną. Skarga została ostatecznie rozpoznana i odrzucona przez WSA we Wrocławiu[83]. Zanim to jednak nastąpiło, obywatel przez dwa lata wykorzystywał wszelkie możliwe środki prawne na każdym etapie postępowania.

Mężczyzna wystąpił więc do NSA o wyłączenie z orzekania w jego sprawie wszystkich sędziów WSA we Wrocławiu i WSA w Opolu. Do rozpoznania wniosku wyznaczony został WSA w Gliwicach[84]. Tenże sąd skierował wezwanie o uzupełnienie braków formalnych. W odpowiedzi zainteresowany wystąpił o wyłączenie od orzekania w sprawie

82 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8.05.2015, sygn. IV SA/Wr 517/14.
83 Por. postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26.05.2015, sygn. IV SAB/Wr 119/13.
84 Por. postanowienie NSA z dnia 8.11.2013, sygn. I OW 272/13.

wszystkich sędziów WSA w Gliwicach. Wezwano go zatem do uzupełnienia braków formalnych tego wniosku przez wskazanie imienia i nazwiska każdego sędziego, którego on dotyczy, oraz podanie i uprawdopodobnienie przyczyny wyłączenia odnoszącej się do każdego sędziego z osobna. Skarżący uznał wskazanie imion i nazwisk sędziów za „bezcelowe". Oświadczył, że ich nie zna i nie utrzymuje z nimi kontaktu. Jego zdaniem zamykają mu oni drogę do sądu i do sprawiedliwego wyroku, a także skazują go na śmierć głodową i wykluczenie społeczne, pozbawiając praw obywatelskich bez wyroku. W tej sytuacji wniosek o wyłączenie sędziów pozostawiono bez rozpoznania. Obywatel złożył zażalenie, które zostało oddalone przez NSA[85]. Ten sam los spotkał wniosek o wyłączenie sędziów pozostałych dwóch sądów oraz zażalenie złożone w tej sprawie[86].

Sąd w Gliwicach zajmował się także wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, w którym pieniacz zażądał zwolnienia z kosztów sądowych oraz ustanowienia adwokata, powołując się na wyjątkowo trudną sytuację materialną, bezrobocie, ubóstwo i brak jakichkolwiek dochodów. Jak wynikało z jego oświadczenia, gospodarował samotnie w lokalu „kwaterunkowym" o powierzchni 25 m^2 i nie posiadał żadnych zasobów pieniężnych, przedmiotów wartościowych ani nieruchomości. Nie otrzymywał również jakiegokolwiek wsparcia od osób trzecich. Oświadczenie to zostało uznane za niewystarczające do oceny sytuacji materialnej, wezwano więc wnioskodawcę do uzupełnienia informacji oraz do załączenia stosownych dokumentów. Wobec niedopełnienia tych wymagań w przewidzianym terminie sąd odmówił przyznania prawa pomocy[87].

W ostatnim dniu terminu na złożenie zażalenia obywatel wniósł pismo do WSA we Wrocławiu, który przesłał je do WSA w Gliwicach

85 Por. postanowienie NSA z dnia 22.10.2014, sygn. I OZ 865/14.
86 Por. postanowienie NSA z dnia 5.03.2015, sygn. I OZ 102/15.
87 Por. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 7.05.2014, sygn. IV SO/Gl 61/13.

już po terminie. W związku z tym zainteresowany złożył wniosek o przywrócenie terminu. Jak stwierdził, opóźnienie powstało z winy WSA we Wrocławiu, w związku z tym sąd w Gliwicach winien wystąpić do Prezesa NSA o ukaranie Prezesa WSA we Wrocławiu za to opóźnienie. Jak zauważył WSA w Gliwicach, zainteresowany systematycznie i z pełną premedytacją składał pisma procesowe w WSA we Wrocławiu, który nie prowadził jego spraw na danym etapie postępowania. Składanie pism w niewłaściwym sądzie powoduje konieczność ich przekazania do sądu właściwego, co wpływa bezpośrednio na terminowość podejmowanych przez stronę czynności. Zainteresowany ma pełną świadomość tego stanu rzeczy, a pomimo to praktykę tą kontynuuje[88]. W związku z tym sąd odmówił przywrócenia terminu. W odpowiedzi na to postanowienie pieniacz złożył zażalenie do NSA, które zostało oddalone[89].

Powyższa wiązka spraw sądowych nie była bynajmniej jedyną zainicjowaną przez bohatera niniejszego casusu. Sędziowie WSA we Wrocławiu, a ostatnio także w Warszawie mają bowiem do dziś wątpliwą przyjemność rozpatrywania i odrzucania kolejnych bezzasadnych skarg nałogowego pieniacza. Można tu przywołać imponujący katalog orzeczeń[90].

Warto w tym miejscu zacytować barwny wywód zainteresowanego, jaki zamieścił on w jednej ze swoich skarg.

88 Por. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 20.08.2014, sygn. IV SO/Gl 61/13.

89 Por. postanowienie NSA z dnia 22.10.2014, sygn. I OZ 866/14.

90 Wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 2.07.2013, sygn. IV SAB/Wr 29/13, z dnia 2.12.2014, sygn. IV SAB/Wr 186/14, z dnia 12.12.2014, sygn. IV SAB/Wr 191/14, z dnia 28.05.2015, sygn. IV SA/Wr 519/14, z dnia 17.06.2015, sygn. IV SA/Wr 521/14, z dnia 18.06.2015, sygn. IV SA/Wr 514/14, z dnia 24.06.2015, sygn. IV SA/Wr 7/15, z dnia 5.08.2015, sygn. IV SA/Wr 23/15, z dnia 16.09.2015, sygn. IV SA/Wr 135/15, z dnia 23.09.2015, sygn. IV SA/Wr 24/15, z dnia 29.09.2015, sygn. IV SA/Wr 140/15, z dnia 7.10.2015, sygn. IV SA/Wr 254/15, z dnia 21.10.2015, sygn. IV SA/Wr 142/15, z dnia 20.11.2015, sygn. IV SA/Wr 252/15, z dnia 23.11.2015, sygn. IV SA/Wr 588/14, wyroki WSA w Warszawie z dnia 9.06.2015, sygn. II SA/Wa 1359/14, z dnia 19.08.2015, sygn. II SA/Wa 1358/14.

> Funta kłaków nie dam za to, iż Sąd zrozumie, jaki jest cel tej paranoi, w wyniku której Kolegium wydało zaskarżone postanowienia i od czego wszystko się zaczęło. Ja sam mam obecnie trudności w rozszyfrowaniu toku przebiegu sprawy, a co mówić o człowieku, którego to nie boli, jakim jest sędzia, wobec okoliczności, że doręczone mi postanowienia Kolegium nic nie wyjaśniają, a skupiają się na twierdzeniu, że moje żądania są bezzasadne i, jak to napisano w innym postanowieniu, kieruję się jedynie pieniactwem.

Dalej następują obelgi, w tym określenie urzędników mianem „zbrodniarzy mordujących swych braci za pomocą siekiery i motyki"[91].

Wnioskodawca, wychodząc z pozycji roszczeniowej, pogrążał się coraz bardziej w swoim zaburzeniu, argumentując, iż administracyjne decyzje i postanowienia „to jedynie kamuflaż w celu dokonania ukartowanej zbrodni zabójstwa w postępowaniu administracyjnym" tudzież twierdząc, że „organ ponownie odmówił mi prawa do zasiłku i każe umierać mi z głodu". Pieniacz nie stronił też od nienawiści wobec własnego państwa, obrzucając je obelgami typu „faszystowskie" czy „totalitarne", przy czym o rzeczonych cechach przesądzał naturalnie stosunek tego państwa do zainteresowanego, którego zachcianki nie są spełniane przez opiekę społeczną[92].

Dla zobrazowania skali pieniactwa tego konkretnego człowieka można przywołać fakt, że już w piśmie z 2011 roku. z wnioskiem o wyłączenie sędziów WSA we Wrocławiu wskazał jako argument, że brali oni udział w ponad pięćdziesięciu postępowaniach, w których był stroną[93]. Warto zwrócić uwagę, iż na każdą skargę do sądu administracyjnego przypadać muszą co najmniej dwa pisma (wniosek i odwołanie) do organów administracji, jeśli zaś skarga dotyczy

91 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16.09.2015, sygn. IV SA/Wr 135/15.
92 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.08.2015, sygn. IV SA/Wr 23/15.
93 Por. postanowienie WSA w Opolu z dnia 12.03.2012, sygn. II SO/Op 1/12.

bezczynności, jest ich zazwyczaj więcej. Obrazuje to skalę wysiłku, jaki wkłada ten człowiek, rzekomo nieustannie „umierający z głodu", w nękanie organów administracji i sądów. Gdyby poświęcił ten czas i energię na znalezienie zatrudnienia, zapewne już dawno cieszyłby się niezależnością finansową, pomimo zaawansowanego wieku. Tymczasem jednak jego zaburzenie psychiczne nie kwalifikuje go do umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym bez jego zgody, co stwierdził biegły sądowy[94]. Prawdopodobnie więc do końca życia prowadzić będzie absurdalne, niekończące się batalie z przedstawicielami „totalitarnego państwa", które od lat utrzymuje nieszczęśnika ze środków publicznych.

Podsumowanie

Opisane wyżej casusy, które są reprezentatywne dla pewnych negatywnych tendencji związanych ze zjawiskiem wykluczenia społecznego, nie wyczerpują całości zagadnienia. Wymaga ono szerszego ujęcia, obejmującego całość Ustawy o pomocy społecznej widzianej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, co z kolei wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Spośród cennych refleksji, które odnaleźć można w orzecznictwie sądów administracyjnych, a które nie wpisują się w strukturę tego artykułu, warto przywołać szczególnie jedną. Jest nią mianowicie stwierdzenie, że ograniczenie (wrodzone) aktywności życiowej nie powinno skutkować wykluczeniem społecznym strony przejawiającym się w odcięciu dostępu do instytucji wymiaru sprawiedliwości z uwagi na brak środków na wpis od skargi czy opłatę kancelaryjną za sporządzenie uzasadnienia[95]. W konkretnym przypadku

94 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12.09.2012, sygn. IV SA/Wr 624/11.
95 Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11.05.2016, sygn. III SA/Wa 853/16.

osoba skarżąca powołała się na: długotrwałą chorobę, utrwalony stan bezrobocia, stan osamotnienia społecznego, brak dochodów i majątku, korzystanie z pomocy opieki społecznej. Na podstawie załączonych dokumentów sąd zwolnił tę osobę z całości kosztów sądowych w kwocie niespełna 100 złotych. Warto zauważyć, iż okoliczności powołane przez stronę nie tylko wskazują na poważne zagrożenie wykluczeniem społecznym, ale być może już na jego zaistnienie, o czym świadczyć może wzmianka o „stanie osamotnienia społecznego". Tym bardziej należy więc docenić postanowienie sądu, który nie zważał na umiarkowaną wysokość żądanej opłaty, a także zdecydował się pominąć pewne braki formalne, jakie wystąpiły w pismach strony[96], przyznając słusznie priorytet przeciwdziałaniu stanowi wykluczenia społecznego w sferze wymiaru sprawiedliwości.

Reasumując powyższe opracowanie, analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w odniesieniu do problematyki wykluczenia społecznego wskazała na występowanie pewnych negatywnych zjawisk przyczyniających się do tegoż wykluczenia, które istnieją zarówno po stronie administracji publicznej, jak i obywateli. Wśród nieodpowiednich postaw przejawianych przez niektórych pracowników administracji należy wymienić przede wszystkim: urzędniczą bezduszność, nadmierny formalizm, lekceważenie przepisów KPA, narzucanie jednostronnych rozwiązań, arbitralność osądów i decyzji nieposiadających należytego ugruntowania w stanie faktycznym sprawy oraz w przepisach obowiązującego prawa, a także marnotrawienie środków pomocowych z funduszy europejskich. Po stronie obywateli są to natomiast zwłaszcza: postawa roszczeniowa, postawa pasywna oraz pieniactwo procesowe. W tym kontekście szczególnie docenić należy pozytywną rolę sądów administracyjnych, które pełnią funkcję ochronną zarówno w odniesieniu do obywateli poszkodowanych przez nieprawidłowe działania administracji publicznej,

96 Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11.05.2016, sygn. III SA/Wa 853/16.

jak i wobec tejże administracji, narażonej na uporczywe nękanie ze strony osób prezentujących agresywne postawy o charakterze pieniackim i roszczeniowym.