

dr hab. Stanisław Nitecki
prof. UO

Słowo wstępne

Kształt oraz zakres zadań administracji publicznej ulega ciągłym zmianom, które implikują niezbędność szukania nowych form działania, przy wykorzystaniu których państwo i działające w jego imieniu organy będą zaspokajały potrzeby obywateli. W literaturze prawa administracyjnego zwraca się uwagę na to, że w badaniu prawa administracyjnego i instytucji tworzących to prawo zwrócić uwagę należy, iż dotychczasowe obszary referencyjne, takie jak: prawo budowlane, komunalne, policyjne czy urzędnicze, nie odgrywają już tak dominującej roli, a obok nich pojawiły się nowe, wśród których obok prawa administracyjnego środowiska wymienia się prawo socjalne¹. Zjawisko dostrzeżone w niemieckiej nauce prawa administracyjnego posiada swoje odbicie w sytuacji występującej w naszym systemie prawnym. Dostrzec należy, iż w okresie ostatnich 25 lat w polskim systemie prawnym nastąpił rozwój unormowań prawnych zaliczanych do prawa socjalnego², względnie do szeroko rozumianej pomocy społecznej³. U progu transformacji ustrojowej unormowania te obecne były w systemie prawnym, jednakże zajmowały w nim peryferyjną pozycję i nie stanowiły przedmiotu szerszego zainteresowania, a sama administracja realizująca te zadania była skromna i z punktu widzenia państwa nie odgrywała istotniejszej roli. Sytuacja ta uległa zmianie, ponieważ od momentu rozpoczęcia przemian ustrojowych do chwili obecnej problematyka wchodząca w skład prawa socjalnego była stałym elementem działalności ustawodawczej, a poszczególne ustawy zaliczane do tego prawa były wielokrotnie nowelizowane. Rozbudowa systemu normatywnego wymusiła rozrost administracji zajmującej się prawem socjalnym. Powstała całkowicie nowa administracja zajmująca się zatrudnieniem, jak również stworzono od postaw administrację pomocy społecznej. Zauważalne jest zjawisko polegające na tym, że organy, które pierwotnie miały zajmować się wyłącznie sprawami wąsko rozumianej pomocy społecznej, z biegiem lat obarczane były nowymi zadaniami, zaliczanymi do szeroko rozumianej pomocy społecznej, czyli takimi jak świadczenia rodzinne, piecza zastępcza, pomoc uprawnionym do alimentów, czy dodatki mieszkaniowe i stypendia szkolne.

Rozrost zadań realizowanych przez administrację zajmującą się sprawami socjalnymi powoduje, że administracja zobligowana jest do wykorzystywania licznych

¹ E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011, s. 142.

² Na temat pojęcia „prawo socjalne” zob. S. Nitecki, *Przemiany prawa socjalnego w Polsce w okresie III RP* (referat na konferencję „25 lat doświadczeń ustrojowo-prawnych w III Rzeczypospolitej”, Opole 2014).

³ Na temat szerokiego rozumienia pomocy społecznej zob. S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 33-34.

prawnych form działania pozwalających sprostać tym zadaniom. W tym zakresie istotną rolę odgrywa akt administracyjny, ponieważ przy jego wykorzystaniu przyznawane są określone świadczenia bądź nakładane obowiązki, jednakże obok tej prawnej formy działania w omawianej sferze ujawniają się inne prawne formy, przy wykorzystaniu których administracja stara się zaspokajać potrzeby osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji i wymagających wsparcia. Dostrzec należy, iż obowiązujące unormowania w szerszym zakresie wykorzystują instrumenty cywilnoprawne w realizacji określonych świadczeń, czego przykładem są takie świadczenia jak umowa na ekonomiczne usamodzielnienie (art. 43 ustawy o pomocy społecznej) czy dofinansowanie osoby niepełnosprawnej prowadzącej działalność gospodarczą⁴.

Obok szerszego wykorzystywania cywilnoprawnych form działania administracja, realizując stojące przed nią zadania z zakresu prawa socjalnego, wykorzystuje liczne nowe prawne formy działania, takie jak: wywiad środowiskowy, kontrakt socjalny, indywidualny plan działania, indywidualny program wychodzenia z bezdomności, które zawierają w sobie element współdziałania adresata działań administracji z pracownikiem administracji i organem administracji przez tego pracownika reprezentowanym. Wyposażanie organów administracji publicznej w instrumenty o charakterze niewładczym świadczy o tym, że państwo i administracja publiczna działająca w imieniu i na rachunek tegoż państwa, jest w stanie realizować stojące przed nią zadania nie tylko przy wykorzystaniu instrumentów o charakterze władczym, ale w oparciu o formy niewładcze. Wyposażanie administracji publicznej w formy niewładcze stanowi o sile państwa, ponieważ jest ono w stanie realizować stojące przed nim zadania bez konieczności odwoływania się do instrumentów władczych i środków przymusu. W sferze prawa socjalnego dostrzegalne jest jeszcze jedno zjawisko, które sprowadza się do wyodrębniania pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań o charakterze merytorycznym i takich, którzy ukierunkowani są na prowadzenie postępowań administracyjnych i przyznawanie świadczeń. W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej asystent rodziny oraz koordynator rodzinnej pieczy zastępczej są pracownikami, którzy wykonują merytoryczną pracę czy to z rodziną naturalną dziecka, czy też z rodziną zastępczą bądź rodzinnym domem dziecka. Zatem nic nie stoi na przeszkodzie, aby w ramach pomocy społecznej wyodrębnić pracowników socjalnych ukierunkowanych na pracę z osobą lub rodziną, oraz na takich, którzy odpowiedzialni będą za udzielanie świadczeń.

Pomoc społeczna jest tą sferą działania administracji publicznej, w ramach której wykorzystywane są nowe prawne formy współpracy i współdziałania z podmiotami zewnętrznymi, czyli z osobami i rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej. Istota tych form sprowadza się do tego, że nie posiadają one charakteru władczego, lecz skupiają się na elementach współdziałania i współpracy. Poza tym

⁴ Zob. art. 13 ustawy z dnia 27. 08. 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

pracownicy socjalni pełnią funkcje, które odbiegają od tradycyjnej roli urzędnika, ponieważ starają się wspólnie z osobami i rodzinami wymagającymi wsparcia stworzyć mechanizmy, przy wykorzystaniu których będą w stanie wyprowadzić te osoby i rodziny z trudnej sytuacji życiowej. W ramach tych działań wykorzystują instrumenty charakterystyczne dla takich form rozstrzygania sporów jak mediacja. Odbywa się ona w odmiennym ujęciu i realizuje inne cele, jednakże jest interesującą prawną formą działania administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenia, przychodzi mi z przyjemnością zaprezentować unikalną pozycję w polskiej bibliografii prawniczej, która poświęcona jest polubownemu rozwiązywaniu konfliktów w pomocy społecznej. Unikalność opracowania wynika z tego, że omawia ono problematykę, która do tej pory była omijana w opracowaniach, ewentualnie pewne problemy były jedynie incydentalnie poruszane. Prezentowana praca jest autorstwa dvojga znakomitych znawców problematyki mediacji, którzy legitymują się licznymi opracowaniami z tego zakresu. W tym opracowaniu podjęli się niezmiernie trudnego zadania, a mianowicie wykorzystania mediacji w ramach pomocy społecznej jako nowej kształtującej się prawnej formy działania. Z uwagi na fakt, że jest to pierwsze tego typu opracowanie, uwagę swoją skupili na pomocy społecznej ujmowanej w ujęciu wąskim, a zatem na unormowaniach zamieszczonych w ustawie o pomocy społecznej, jednakże przy wykorzystaniu szerokiego ujęcia tego pojęcia otwierają się nowe horyzonty badawcze i z pewnością staną się one przedmiotem dalszych badań.

Prezentowane opracowanie składa się z dziewięciu rozdziałów, w których autorzy przybliżyli problematykę mediacji i praktycznego jej wykorzystania na gruncie pomocy społecznej. Rozważania swoje rozpoczęli od prezentacji zagadnień związanych z przybliżeniem istoty pomocy społecznej, a zatem zakreslenia tła poruszanej problematyki. W dalszej kolejności uwagę swoją skupili na zagadnieniach związanych z pojęciem konfliktu i jego podłożem oraz sposobem rozwiązywania. Kontynuacją tych rozważań stały się komunikacyjne i psychologiczne aspekty konfliktu. Nad wyraz często przyczyną konfliktu są zaburzenia w komunikacji między osobami, zwłaszcza wówczas, gdy poszczególne osoby przekazują informacje, które nie są właściwie odbierane przez adresatów, względnie w procesie dekodowania otrzymywanych sygnałów dochodzi do ich zniekształcenia lub przeinaczenia, co w konsekwencji doprowadza do jego nieprawidłowego odczytania i powstania konfliktu. Kolejne części prezentowanego opracowania poświęcone zostały negocjacom i uwarunkowaniom formalnoprawnym ich przeprowadzania. Zaprezentowane rozważania doprowadziły autorów do tej części opracowania, która poświęcona została już bezpośrednio mediacji. Po prezentacji celów i zasad mediacji przybliżyli standardy jej prowadzenia, a następnie rolę mediatora w tym procesie, jak również sam przebieg postępowania mediacyjnego, z uwzględnieniem występujących barier utrudniających prawidłowy jej przebieg. Następną część prezentowanego opracowania poświęcona została wykorzystaniu instytucji mediacji na gruncie pomocy społecznej. W ramach prowadzonych rozważań

uwagę skupiono na umowach w pomocy społecznej, a w szczególności na kontrakcie socjalnym jako tym instrumencie, w ramach którego uzewnętrznia się wykorzystanie mediacji w pomocy społecznej. Kontrakt socjalny zawierany jest przez pracownika socjalnego, zatem dostrzec należy nową jego rolę. Dotychczas pracownik socjalny utożsamiany był z osobą, która przeprowadza wywiad środowiskowy i w istotny sposób wpływa na wysokość przyznawanych świadczeń, natomiast w prezentowanej pracy wyodrębniono nową jego funkcję, a mianowicie funkcję mediatora, przy czym odbiega ona od tradycyjnego czy klasycznego ujęcia tego pojęcia, wprowadzając nowe spojrzenie na zadania wykonywane przez pracownika socjalnego i jego miejsce w systemie pomocy społecznej. Zauważyć należy, że takie ujęcie występuje już na gruncie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵, ponieważ tu koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, względnie asystent rodziny, współpracuje z rodziną zastępczą, z prowadzącym rodzinny dom dziecka bądź z rodziną naturalną dziecka i nie jest odpowiedzialny za przyznawane świadczenia. Ostatnia część prezentowanej pracy poświęcona została prawnym regulacjom dotyczącym negocjacji i mediacji w Polsce.

Znaczenie niniejszej publikacji wzrasta, gdy uwzględni się uwarunkowania, w jakich przychodzi pracownikom socjalnym rozwiązywać trudne sytuacje życiowe osób i rodzin. Mając na uwadze pozytywne doświadczenia wynikające z pracy wykonywanej przez asystenta rodziny czy koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, można postulować, aby w rozwoju zawodu pracownika socjalnego podjęto działania zmierzające do formalnego wyodrębnienia zadań przez niego realizowanych, które będą ukierunkowane na rozwiązywanie trudnej sytuacji życiowej, kiedy będzie on pełnił funkcję mediatora w relacjach z urzędnikami odpowiedzialnymi za przyznawanie świadczeń. Prezentowana praca jest pierwszym teoretycznym opracowaniem w tym kierunku zmierzającym i między innymi w tym tkwi jego siła i znaczenie.

⁵ Ustawa z dnia 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.).