

Instytucje administracji wrażliwej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Część I. Zagadnienia ogólne

1. Administracja wrażliwa – zagadnienia podstawowe

Rafał Stankiewicz

§ 1. Wprowadzenie

Administracja publiczna w XXI w. ulega istotnym przeobrażeniom, które można interpretować jako stopniową zmianę paradygmatu. Przez znaczną część XX w. dominował model administracji władczej, skoncentrowanej na zbiektywizowanym i sformalizowanym wykonywaniu norm prawa publicznego. Działania administracji postrzegano głównie jako realizację interesu publicznego, rozumianego w kategoriach porządku, kontroli oraz organizacji życia zbiorowego. Oczywiście, istotną rolę zaczęła odgrywać już wówczas tzw. administracja świadcząca.

Administracja świadcząca jest jednym z podstawowych typów funkcjonalnych administracji publicznej. Jej istotą od dawna jest udzielanie świadczeń obywatelom, czyli realizacja usług publicznych, które mają bezpośrednio zaspokajać potrzeby społeczne. W tym modelu administracja działa dla dobra jednostki, zapewniając dostęp do edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu publicznego czy mieszkalnictwa socjalnego. Podstawę działania administracji świadczącej stanowią przepisy prawa materialnego, w tym przepisy Konstytucji RP, które gwarantują określone prawa socjalne, takie jak prawo do ochrony zdrowia czy prawo do nauki. Kluczową cechą administracji świadczącej jest zatem to, że nie ogranicza się do stosowania nakazów i zakazów, lecz aktywnie zaspokaja potrzeby obywateli poprzez dostarczanie im dóbr i usług¹.

¹ Szerzej o administracji świadczącej zob. Z. Niewiadomski, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 42 i 43.

Na tym tle rozwija się koncepcja administracji wrażliwej, która stanowi swoiste pogłębienie i uzupełnienie administracji świadczącej. Administracja wrażliwa nie odnosi się wyłącznie do tego, jakie świadczenia są realizowane, ale również do tego, w jaki sposób są one wykonywane. Jej istotą jest dostosowanie działań do potrzeb jednostki, zwłaszcza tej należącej do grup szczególnie wrażliwych, takich jak dzieci, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, czy osoby w kryzysie. W tym ujęciu można powiedzieć, że administracja wrażliwa wyrasta z administracji świadczącej, ale idzie krok dalej: łączy udzielanie świadczeń z empatycznym, partnerskim i współdziałającym stylem działania, tworząc administrację nastawioną na realne, a nie jedynie formalne, zaspokojenie potrzeb społecznych.

Od lat 80. i 90. XX w., a zwłaszcza w pierwszych dekadach XXI w., coraz wyraźniej zaznacza się jednak przesunięcie akcentów – od administracji „dla obywatela” ku administracji „z obywatelem”, charakteryzującej się większą empatią, responsywnością² oraz indywidualizacją działań, a także nastawionej na współpracę międzyinstytucjonalną, ochronę godności osoby ludzkiej³ oraz wspieranie samodzielności osób i grup doświadczających marginalizacji lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jednocześnie, rośnie znaczenie wartości takich jak równość, integracja, dostępność i inkluzja⁴, a także świadomość potrzeby uwzględniania szczególnych sytuacji życiowych osób należących do grup podatnych na społeczne i ekonomiczne ryzyko. Powyższe opiera się na dosyć mocnym osadzeniu norm prawa administracyjnego w systemie wartości akceptowanych przez dane społeczeństwo⁵. Samo zaś prawo administracyjne musi być uznawane za istotny mechanizm realizacji tychże wartości⁶. Należy ponadto wskazać, że ten obszar aktywności administracji musi opierać

² Por. szerzej *M. Princ*, Responsywność prawa administracyjnego i administracji publicznej, w: *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 317 i n.

³ *A. Krakala*, Zasada godności człowieka – wybrane zagadnienia, w: *Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala* (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 281 i n.

⁴ Por. szerzej *M. Malecka-Lyszczek*, Inkluzja społeczna jako wartość w stanowieniu prawa administracyjnego na szczeblu centralnym, w: *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 405 i n.

⁵ *Z. Cieślak*, Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny, *Studia Iuridica* 2000, Nr 38, s. 59.

⁶ *I. Niżnik-Dobosz*, Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości, w: *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 113 i n.

się na realizacji zasad dobrej administracji, a zwłaszcza zasady poszanowania jednostki⁷.

W warunkach współczesnych wyzwań społecznych, takich jak starzenie się społeczeństw, rosnące nierówności ekonomiczne, migracje czy chroniczne problemy zdrowotne, administracja publiczna nie może ograniczać się jedynie do funkcji reglamentacyjno-kontrolnych. Coraz częściej oczekuje się od niej zdolności do adekwatnego, zindywidualizowanego reagowania na zróżnicowane potrzeby obywateli, w szczególności tych znajdujących się w sytuacjach szczególnej podatności. W tym kontekście coraz większą rolę zaczyna odgrywać koncepcja administracji wrażliwej – rozumianej jako model działania, który nie tylko respektuje zasady legalizmu, ale także integruje elementy empatii, dostępności, responsywności oraz sprawiedliwości społecznej.

Współczesna administracja publiczna stopniowo więc ewoluuje, poszerzając zakres swoich działań i sposobów reagowania na potrzeby społeczne. Obok tradycyjnego modelu reglamentacyjnego, opartego na sformalizowanych procedurach i pionowych relacjach władzy, coraz częściej dostrzega się tendencje do kształtowania rozwiązań bardziej otwartych, elastycznych i skoncentrowanych na jednostce. W tym kontekście coraz częściej pojawia się postulat wypracowania nowego modelu działania administracji publicznej, określanego mianem „administracji wrażliwej” – rozumianej jako forma administracji responsywnej, empatycznej i uwzględniającej społeczne zróżnicowanie. Zmieniające się relacje między państwem a obywatelem znajdują również odzwierciedlenie w doborze instrumentów działania administracji. W przypadku administracji wrażliwej celem interwencji nie jest już wyłącznie abstrakcyjnie pojęty interes publiczny, lecz także konkretna, zindywidualizowana odpowiedź na potrzeby osób znajdujących się w sytuacjach szczególnej podatności. Taka administracja wymaga zarówno nowego podejścia instytucjonalnego, jak i wykorzystania odmiennych od klasycznych, władczych form działania, właściwych dla administracji reglamentacyjnej. Dobór instrumentów musi być uzależnionych od osiągniętych celów⁸.

Administracja wrażliwa charakteryzuje się odejściem od jednolitych, sztywnych procedur na rzecz rozwiązań elastycznych, dostosowanych do konkretnych przypadków oraz potrzeb jednostki. W przeciwieństwie do modelu dominującego przez większą część XX w., który koncentrował się na rela-

⁷ Zob. szerzej *M. Princ*, Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym, Poznań 2015, s. 234 i n.

⁸ Zob. *J. Supernat*, Instrumenty prawa administracyjnego, Wrocław 2003, s. 123 i n.

cji państwo – obywatel w ujęciu abstrakcyjnym, model wrażliwy zakłada realną relacyjność i interakcyjność – administracja nie tylko wykonuje prawo, ale także buduje relację z osobą, której to prawo dotyczy. Przejawia się to m.in. w indywidualizacji decyzji, tworzeniu specjalnych procedur wspierających osoby w trudnych sytuacjach, a także w projektowaniu usług publicznych w sposób inkluzyjny i dostępny dla wszystkich. Jak się wydaje, „wrażliwość” oznacza również gotowość do przekraczania wyłącznie formalistycznych ram prawa i otwieranie się na współdziałanie, dialog i sieciową koordynację.

Należy zauważyć, że rozwój administracji wrażliwej nie oznacza zanegowania dotychczasowych zasad działania administracji publicznej, lecz ich uzupełnienie i wzbogacenie. Uwzględnienie perspektywy podatności (ang. *vulnerability*) jako jednej z osi organizujących działanie administracji prowadzi – jak się wydaje – do przededefiniowania roli instytucji publicznych – z podmiotów nadzorujących i kontrolujących w stronę instytucji wspierających i wzmacniających samodzielność obywateli. Tym samym, administracja wrażliwa staje się nie tylko odpowiedzią na zmieniające się oczekiwania społeczne, lecz także narzędziem realizacji konstytucyjnych wartości, takich jak poszanowanie godności ludzkiej, równość wobec prawa i prawo do ochrony przed wykluczeniem społecznym.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie pojęcia administracji wrażliwej, omówienie jej podstawowych cech organizacyjnych oraz wskazanie wykorzystywanych instrumentów prawnych. W opracowaniu przedstawiona zostanie systemowa analiza pojęcia i praktyki administracji wrażliwej jako modelu działania administracji publicznej, który wyłania się na gruncie doktryny, orzecznictwa i praktyki administracyjnej. Analizie poddane zostaną cechy organizacyjne i funkcjonalne charakterystyczne dla tego modelu, takie jak decentralizacja, interdyscyplinarność czy współpraca międzyinstytucjonalna. Omówione zostaną także instrumenty prawne oraz praktyki decyzyjne stosowane przez administrację wrażliwą, w tym decyzje administracyjne, porozumienia, programy i czynności materialno-techniczne. Oczywiście, z uwagi na zakres objętościowy niniejszego opracowania nie jest możliwe dokładne przedstawienie podjętej problematyki. Opracowanie to ma więc charakter zasadniczo przyczynkarski, zmierzający do zasygnalizowania podstawowych jedynie kwestii.

§ 2. Geneza i pojęcie administracji wrażliwej

Administracja wrażliwa nie posiada nadal statusu pojęcia legalnego, jednak jest coraz częściej wykorzystywaną kategorią doktrynalną i analityczną, wyłaniającą się z refleksji nad ewolucją funkcji państwa i kierunkami rozwoju administracji społecznej. Jej zasadniczym założeniem jest przekonanie, że zadaniem administracji publicznej nie jest wyłącznie realizacja prawa w sposób formalny, lecz także ochrona godności jednostki oraz wspieranie jej integracji społecznej. Wspólnym mianownikiem administracji wrażliwej pozostaje założenie, że podmiotowość jednostki, jej sytuacja życiowa i potrzeby społeczne powinny determinować sposób działania instytucji publicznych.

Model administracji wrażliwej można postrzegać jako złożoną koncepcję organizacyjno-funkcjonalną, która łączy elementy klasycznej administracji publicznej z nowymi, humanistycznymi wartościami. Jego podstawowe cechy to ukierunkowanie na ochronę godności człowieka, w szczególności osób znajdujących się w sytuacjach szczególnej podatności – takich jak niepełnosprawność, starość, przemoc, ubóstwo, migracja, choroba psychiczna czy dzieciństwo. Model ten zakłada potencjalne odejście od automatyzmu decyzyjnego i reaktywności na rzecz indywidualizacji działań administracyjnych, prewencji, opieki oraz wsparcia. W tym ujęciu działania administracji powinny być zgodne nie tylko z przepisami prawa, ale także z wartościami konstytucyjnymi, takimi jak sprawiedliwość społeczna, równość wobec prawa, poszanowanie praw człowieka oraz dobro wspólne. Administracja wrażliwa działa również we współpracy z innymi sektorami – społecznym, edukacyjnym, zdrowotnym, sądowym, a niekiedy także prywatnym – oraz posługuje się obok klasycznych środków władczych tzw. instrumentami miękkimi, opartymi na partycypacji, konsultacji i usługowości.

Charakterystyczne cechy administracji wrażliwej to ukierunkowanie na potrzeby jednostki, uwzględnianie szczególnych okoliczności życiowych, działania prewencyjne zamiast reaktywnych, współpraca z innymi sektorami oraz stosowanie miękkich, uczestniczących form działania. Struktura organizacyjna tego modelu opiera się na trzech kluczowych filarach: decentralizacji, interdyscyplinarności oraz współdziałaniu międzyinstytucjonalnym. Szczególne znaczenie mają w tym kontekście jednostki samorządu terytorialnego – zwłaszcza gminy i powiaty – które realizują wiele zadań w obszarach takich jak pomoc społeczna, opieka nad osobami starszymi, zdrowie psychiczne

czy edukacja specjalna. Pozwala to na dostosowanie działań do lokalnych potrzeb i kontekstu społecznego, co jest istotą decentralizacji.

Należy wyłącznie dodać krótko w tym miejscu, że administracja wrażliwa znajduje silne uzasadnienie normatywne w przepisach Konstytucji RP. Szczególne znaczenie mają w tym zakresie art. 30 Konstytucji RP, ustanawiający godność człowieka jako fundament systemu prawnego; art. 32 Konstytucji RP, gwarantujący zasadę równości i zakaz dyskryminacji; art. 2 Konstytucji RP wyrażający zasadę sprawiedliwości społecznej oraz art. 67 i 69 Konstytucji RP, regulujące prawo do zabezpieczenia społecznego i wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami.

§ 3. Filary organizacyjne administracji wrażliwej: decentralizacja, interdyscyplinarność i współdziałanie

Decentralizacja stanowi jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa demokratycznego, wyrażoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP⁹. W praktyce, realizacja decentralizacji oznacza, że wiele zadań publicznych, w szczególności tych związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych i lokalnych, realizowany jest nie przez organy administracji centralnej, lecz przez jednostki samorządu terytorialnego. W kontekście administracji wrażliwej decentralizacja nabiera szczególnego znaczenia – umożliwia bowiem dostosowanie działań administracji do konkretnych potrzeb osób i wspólnot lokalnych, w ich rzeczywistym otoczeniu społecznym, kulturowym i infrastrukturalnym.

Administracja wrażliwa, koncentrująca się na jednostce i jej sytuacji życiowej, z natury rzeczy operuje w przestrzeni lokalnej. To właśnie gminy i powiaty są kluczowymi wykonawcami zadań z zakresu pomocy społecznej, wsparcia osób z niepełnosprawnościami, ochrony zdrowia psychicznego, edukacji dzieci z trudnościami rozwojowymi, przeciwdziałania przemocy domowej czy szeroko rozumianej integracji społecznej i zawodowej. Przepisy prawa wyraźnie przypisują tym jednostkom obowiązki w tym zakresie¹⁰.

⁹ Problematyce decentralizacji poświęcono wiele miejsca w literaturze przedmiotu – zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 230 i n.

¹⁰ Przykładowo, gminy są odpowiedzialne za organizowanie usług opiekuńczych i środowiskowych, przyznawanie zasiłków, dodatków mieszkaniowych i realizację lokalnych programów wsparcia, natomiast powiaty prowadzą domy pomocy społecznej, wspierają pieczę zastępczą, re-

Decentralizacja nie jest jednak wyłącznie zagadnieniem kompetencyjnym – w przypadku administracji wrażliwej, jak się wydaje, pełni funkcję narzędzia zwiększającego skuteczność i empatię działań administracyjnych. Zapewnia fizyczną bliskość instytucji publicznych względem mieszkańców, co przekłada się na łatwiejszy dostęp do usług, możliwość bezpośredniego kontaktu z urzędnikiem oraz szybszą reakcję na pojawiające się potrzeby. Jednostki samorządu mogą elastycznie dostosowywać działania do lokalnych uwarunkowań – takich jak sytuacja demograficzna, dostęp do transportu, zaplecze infrastrukturalne czy zasoby organizacji społecznych. Lokalność sprzyja także innowacjom – jednostki samorządu terytorialnego mogą wprowadzać nowe formy wsparcia (np. punkty interwencji kryzysowej i in.), korzystać z funduszy zewnętrznych oraz podejmować współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Nie można jednak pomijać wyzwań i ograniczeń, z jakimi wiąże się decentralizacja, zwłaszcza w obszarze usług wrażliwych społecznie. Jak się wydaje, jednym z głównych problemów może być zróżnicowanie poziomu realizacji zadań. Różnice między gminami i powiatami w zakresie jakości i dostępności usług mogą prowadzić do naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa. W wielu jednostkach występują także niedobory kadrowe i organizacyjne, szczególnie dotkliwe w mniejszych samorządach, oraz ograniczenia finansowe wpływające na możliwość realizacji zadań ustawowych. Utrudnieniem jest również brak efektywnych mechanizmów koordynacji i nadzoru ze strony administracji rządowej, co może zasadniczo prowadzić do fragmentaryzacji działań i rozproszenia odpowiedzialności.

Uzupełnieniem struktury zdecentralizowanej jest **interdyscyplinarność**, stanowiąca kolejny filar organizacyjny administracji wrażliwej. Problemy społeczne, z którymi mierzy się ta administracja – takie jak przemoc domowa, niepełnosprawność, bezdomność, kryzysy zdrowia psychicznego czy zagrożenia dzieci – nie mieszczą się w granicach jednej dziedziny ani jednej instytucji. Ich skuteczne rozwiązywanie wymaga współpracy specjalistów o zróżnicowanych kompetencjach – prawnych, medycznych, psychologicznych, pedagogicznych i społecznych. Stąd funkcjonowanie zespołów interdyscyplinarnych, takich jak zespoły ds. przeciwdziałania przemocy domowej (z udziałem przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej, Policji, szkół, służby zdrowia, NGOs), zespoły

alizują programy zdrowia psychicznego i podejmują czynności przeciwdziałające bezdomności czy wykluczeniu. Na poziomie instytucjonalnym zadania te wykonują m.in. Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej (GOPS), Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR), Centra Usług Społecznych (CUS), ośrodki wsparcia dziennego, środowiskowe domy samopomocy czy powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności.

zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, asystenci rodziny współpracujący z sądami, szkołami i psychologami, czy też ośrodki środowiskowej opieki psychiatrycznej łączące system ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Interdyscyplinarność przyczynia się do głębszego rozpoznania sytuacji jednostki, umożliwia pełniejszą diagnozę i adekwatniejsze działania. Redukuje także ryzyko stosowania sztywnych, jednostronnych procedur oraz zwiększa odporność instytucji na błędy systemowe i zaniechania. Jednostka staje się podmiotem działań wielu instytucji i specjalistów działających wspólnie – a nie przedmiotem rozproszonej odpowiedzialności.

Trzecim, komplementarnym wymiarem struktury administracji wrażliwej jest **współdziałanie międzyinstytucjonalne**, rozumiane jako trwała i celowa współpraca różnych podmiotów publicznych i społecznych. Administracja wrażliwa nie funkcjonuje w izolacji, lecz w sieci współzależnych organizacji, których współpraca warunkuje skuteczność wsparcia. Przykładami takiej współpracy są porozumienia międzygminne i między powiatami w sprawie prowadzenia wspólnych placówek pomocy społecznej, zlecenie zadań organizacjom pozarządowym, współpraca ośrodków pomocy społecznej z sądami rodzinnymi, czy też współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z NFZ przy programach zdrowotnych, takich jak opieka psychiatryczna.

Problemy, z którymi styka się administracja wrażliwa – jak przemoc domowa, niepełnosprawność, bezdomność, kryzysy zdrowia psychicznego czy wykluczenie dzieci – nie dają się rozwiązać w ramach jednej specjalizacji lub jednego działu administracji. Stąd kluczowa jest interdyscyplinarność, czyli współdziałanie specjalistów o różnych kompetencjach¹¹. Efektem tego rodzaju współpracy jest większa spójność działań, ciągłość wsparcia, możliwość tworzenia zindywidualizowanych ścieżek pomocy oraz zwiększenie zaufania do administracji jako systemu zintegrowanego, a nie chaotycznego i niewydolnego. Można więc stwierdzić, że tego rodzaju organizacja – sieciowa, relacyjna i elastyczna – lepiej odpowiada na potrzeby osób w sytuacjach szczególnej podatności niż tradycyjna administracja o sztywnej, hierarchicznej strukturze.

W rezultacie powyższego, struktura organizacyjna administracji wrażliwej oparta jest na trzech wzajemnie powiązanych filarach: decentralizacji, interdyscyplinarności i współdziałaniu. Taka struktura odzwierciedla nie tylko po-

¹¹ Jako przykłady struktur interdyscyplinarnych można wskazać tzw. zespoły interdyscyplinarne ds. przeciwdziałania przemocy domowej, złożone z przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej, Policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz organizacji pozarządowych. Obowiązek tworzenia zespołów interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy domowej wynika z art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy z 29.7.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1673).

trzebę efektywnego działania administracji, ale również ideę służby publicznej jako systemu wspierającego, empatycznego i osadzonego w realiach życia społecznego.

Administracja wrażliwa działa również we współpracy z innymi instytucjami publicznymi oraz organizacjami społecznymi. I tak, możliwe jest zawieranie porozumień międzygminnych i między powiatami w zakresie prowadzenia wspólnych placówek (DPS, PCPR, ośrodków interwencji). Jak podstawę takiego działania należy wskazać choćby art. 10 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym¹² (współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego), czy też art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym¹³ (porozumienia z organami administracji rządowej, porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej oraz porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu). Kluczowe są tu mechanizmy koordynacji poziomej i pionowej¹⁴, umożliwiające spójność działań, szybką wymianę informacji i planowanie długofalowe.

Podobny charakter ma współdziałanie administracji samorządowej z trzecim sektorem. Choć ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje formalny tryb powierzenia zadań organizacjom pozarządowym, to sedno administracji wrażliwej ujawnia się w praktyce realizacji tych zadań. Przekazanie NGO prowadzenia świetlicy środowiskowej, schroniska dla bezdomnych czy usług asystenckich dla osób z niepełnosprawnościami nie jest jedynie kontraktowym „outsourcingiem” zadań publicznych. To forma budowania wspólnotowej sieci wsparcia, w której samorząd dzieli się odpowiedzialnością i oddaje głos tym, którzy często lepiej znają problemy danej grupy. Instrumentarium prawne w postaci umowy czy konkursu ofert staje się punktem startu, ale istota polega na partnerskim modelu współpracy, otwartym na dialog i korekty w trakcie realizacji zadania.

Istotnym mechanizmem działania administracji wrażliwej staje się również zlecanie zadań organizacjom pozarządowym. W tym zakresie można powołać art. 5 ust. 4 pkt 11 ustawy z 24.4.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵, czy choćby art. 25 ustawy z 12.3.2004 r. o pomocy spo-

¹² T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153.

¹³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

¹⁴ Szerzej nt. koordynacji poziomej i pionowej w: R. Stankiewicz, Koordynacja w prawie administracyjnym, Warszawa 2019.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1338.

łecznej¹⁶ (zlecenie realizacji zadań organizacjom pozarządowym z zakresu pomocy społecznej przez organy administracji rządowej lub samorządowej wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania).

Administracja wrażliwa sięga także po instrumenty typowo koordynacyjne. Przykładem są działania na styku samorządów terytorialnych i Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ). Podstawy prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z NFZ przy realizacji programów zdrowotnych – w tym programów dotyczących opieki psychiatrycznej – znajdują się w kilku aktach prawnych. Przede wszystkim, w ustawie z 27.8.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁷. Zwłaszcza art. 7 ust. 3 wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą opracowywać, realizować i finansować programy polityki zdrowotnej oraz współdziałać z NFZ w tym zakresie. Z kolei art. 48 ust. 1–4 tej ustawy definiuje program polityki zdrowotnej jako zestaw działań mających na celu osiągnięcie określonych rezultatów zdrowotnych w populacji, wskazując na możliwość realizacji przez terytorialnego. Z kolei, w ustawie z 19.8.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego¹⁸, w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 5 wskazuje się na zadania administracji publicznej w zakresie organizacji i finansowania opieki psychiatrycznej oraz współpracy z innymi instytucjami. W art. 8 ust. 1–3 zaś przewidziano uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w zapewnianiu osobom z zaburzeniami psychicznymi dostępu do odpowiednich świadczeń i usług oraz współpracują w tym zakresie z NFZ. W praktyce oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego, mające zadania własne w zakresie ochrony zdrowia, mogą i powinny współdziałać z NFZ przy tworzeniu i finansowaniu programów zdrowotnych. Wspólne programy zdrowotne, takie jak programy wczesnego wykrywania chorób psychicznych czy rozwój psychiatrii środowiskowej, wymagają nie tylko umiejętności planowania budżetu i zawierania porozumień, lecz także zrozumienia szczególnej kondycji pacjenta i jego rodziny. Instrumentarium wrażliwej administracji obejmuje wówczas nie tylko umowę między jednostką samorządu a NFZ, ale także sieć powiązań ze szkołami, poradniami psychologicznymi, kuratorami sądowymi i organizacjami ochrony praw pacjentów. Dzięki temu możliwe staje się reagowanie nie tyle na jednostkowy przypadek choroby, ile na całościowy kryzys rodzinny i społeczny.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1214 ze zm.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 917.

Ważnym narzędziem administracji wrażliwej są także środki informacyjne i edukacyjne. Choć tradycyjna administracja koncentrowała się na wydawaniu aktów, to współczesne wyzwania – jak kryzys uchodźczy, pandemia czy rosnące zjawisko wykluczenia cyfrowego – wymuszają aktywność o charakterze miękkim. Przykładem może być system infolinii dla obywateli Ukrainy, uruchomiony przez administrację rządową i samorządową w 2022 r.¹⁹

§ 4. Instrumentarium administracji wrażliwej

Dobór instrumentów stosowanych przez administrację uwzględnia rzeczywistą sytuację i potrzeby jednostki. Administracja wrażliwa korzysta ze wszystkich powyższych form, lecz modyfikuje ich funkcje i znaczenie w kontekście ochrony interesów osób wrażliwych. Poniżej przedstawiona zostaje krótka analiza tych form wraz z przykładami. Tym samym, administracja wrażliwa korzysta z całego wachlarza prawnych form działania – od decyzji administracyjnych, poprzez czynności materialno-techniczne, porozumienia administracyjne, zawieranie umów cywilnoprawnych oraz tworzenie programów i strategii.

Prawne formy działania administracji wrażliwej nie tworzą odrębnego, „specjalnego” katalogu środków – to wciąż znane doktrynie formy klasyczne, których sens i funkcja zostały przedstawione na tory ochrony godności, dostępności i indywidualizacji wsparcia. Inaczej mówiąc: administracja wrażliwa posługuje się decyzją, porozumieniem, umową cywilnoprawną, aktem planistycznym i czynnością materialno-techniczną, ale stosuje je tak, by realnie odpowiedzieć na sytuację osoby w podatności (ubóstwo, choroba, niepełnosprawność, przemoc, migracja). Poniższy, jednolity wywód łączy opis form z osadzonymi w tekście przykładami i podstawami prawnymi – tak by pokazać, jak „stare” instrumenty pełnią „nowe” funkcje.

Najbardziej rozpoznawalną formą pozostaje decyzja administracyjna. W obszarach społecznych i zdrowotnych jej „rdzeń” – indywidualne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach – zostaje uzupełniony o wymóg pogłębionego ustalenia stanu faktycznego i proporcjonalności ingerencji. Przyznanie

¹⁹ Sama decyzja o przyjęciu cudzoziemców nie wystarczała – potrzebne było stworzenie narzędzi komunikacyjnych, pozwalających uchodźcom odnaleźć się w nowym środowisku. Ulotki, aplikacje, tłumaczenia, punkty konsultacyjne – to instrumenty równie ważne jak klasyczna decyzja administracyjna, a czasem nawet ważniejsze, bo budujące zaufanie i poczucie bezpieczeństwa.

zasiłku okresowego czy celowego na podstawie ustawy o pomocy społecznej (art. 39–41) poprzedza się wywiadem środowiskowym, który nie jest formalnością, lecz narzędziem rozpoznania sytuacji życiowej, rodzinnej i zdrowotnej wnioskującego. Podobnie decyzje o usługach opiekuńczych (art. 50 ust. 3 PomSpołU) – choć prawnie „zwyczajne” – w praktyce wymagają współpracy pracownika socjalnego z pielęgniarką środowiskową czy terapeutą, tak aby zakres świadczeń odpowiadał rzeczywistym potrzebom. Szczególnego namysłu wymaga skierowanie do domu pomocy społecznej (art. 54 i 59 PomSpołU), gdzie w grę wchodzi autonomia i prawo do decydowania o własnym życiu: sądy administracyjne akcentują tu test proporcjonalności i staranne uzasadnienie, zwłaszcza przy braku zgody osoby. Podobnie decyzje „na styku” systemów – jak dofinansowanie turnusu rehabilitacyjnego z PFRON (art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy z 27.8.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁰) – nie mogą być lakoniczne („brak środków” nie zastąpi wyjaśnienia kryteriów i kolejności). W administracji wrażliwej decyzja jest więc aktem nie tylko legalnym, lecz także empatycznym: wywód faktyczny musi pokazać, że organ rzeczywiście „zobaczył” człowieka, a nie tylko rubrykę we wniosku.

Drugą, często niedocenianą warstwą są czynności materialno-techniczne – działania faktyczne, które nie kształtują praw i obowiązków w sensie normatywnym, lecz warunkują dostęp do nich. Wydanie legitymacji osoby z niepełnosprawnością (art. 6b RehZawU) nie jest decyzją, ale otwiera drogę do ulg i usług; zamieszczenie w rejestrze oczekujących na świadczenie czy w systemie kolejkowym (np. art. 20b ŚOZŚrPubU, odpowiednie rejestry w pomocy społecznej) przesądza o kolejności i transparentności dostępu; fizyczne zorganizowanie transportu do DPS po wydaniu decyzji (art. 106 ust. 4 PomSpołU) jest „czystą techniką”, lecz dotyka godności i wymaga standardów postępowania. Wrażliwy wymiar tych czynności widać także w obowiązkach dostępnościowych: urząd, który zapewnia informację w polskim języku migowym albo w wersji łatwej do czytania (*easy-to-read*), realizuje powinność z ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami i z ustawy o języku migowym, lecz przede wszystkim usuwa barierę, która w praktyce bywa „pierwszą granicą” prawa.

Trzecią formą są porozumienia administracyjne i w ogóle instrumenty współdziałania. Administracja wrażliwa z definicji działa wielopodmiotowo – problemy, które rozwiązuje (przemoc domowa, kryzysy psychiczne dzieci,

²⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 913 ze zm.

bezdomność), nie mieszczą się w zakresie zadań jednego resortu. Stąd porozumienia międzygminne i międzypowiatowe (art. 74 SamGminU, art. 73 SamPowiatU) pozwalają tworzyć wspólne GOPS, PCPR, ośrodki interwencji kryzysowej, a porozumienia JST z wojewodą (art. 112 ust. 2 PomSpołU w zw. z przepisami o cudzoziemcach) – organizować wsparcie mieszkaniowe i socjalne dla uchodźców. W praktyce takie porozumienia nie są „dokumentem o finansowaniu”, lecz mostem koordynacyjnym: spinają szkoły, OPS-y, poradnie, placówki zdrowia psychicznego i organizacje społeczne w jedną ścieżkę pomocy, tak by dziecko z zaburzeniami czy ofiara przemocy nie była „przeznaczana” między instytucjami.

Czwartą formą są umowy cywilnoprawne zawierane w sferze zadań publicznych – zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi. Ustawa o działalności pożytku publicznego daje ramy powierzania i wspierania zadań, a przepisy sektorowe „zakotwiczą” konkretne kontrakty. Gmina może zlecić prowadzenie schroniska czy mieszkania treningowego dla osób w kryzysie bezdomności (art. 25 ust. 1 pkt 1–2 PomSpołU); powiat – prowadzenie środowiskowych domów samopomocy (art. 51a ust. 2 PomSpołU i akty wykonawcze); samorząd – usługi asystenckie dla osób z niepełnosprawnością w oparciu o programy finansowane z Funduszu Solidarnościowego i podstawy z RehZawU. Prawnie są to umowy cywilne, lecz funkcjonalnie – narzędzia polityki publicznej. Określają standardy usług, zasady rekrutacji, mechanizmy kontroli, a przede wszystkim oddają część „kompetencji bliskości” tym, którzy najlepiej znają potrzeby danej grupy (stowarzyszenia rodziców, fundacje branżowe, wspólnoty lokalne). W modelu wrażliwym administracja nie przerywa odpowiedzialności, lecz „współodpowiada” z podmiotami sfery zewnętrznej za realizację tychże zadań.

Piątą formą są akty programowania i planowania – strategie, programy i plany, które choć nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, wyznaczają kierunek działania i przepływ środków. Strategia rozwiązywania problemów społecznych w gminie i w powiecie (art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 19 pkt 1 PomSpołU) porządkuje lokalny ekosystem wsparcia; programy przeciwdziałania przemocy domowej (art. 6 ustawy z 29.7.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej) organizują zespoły interdyscyplinarne, procedury „Niebieskiej Karty” i finansowanie miejsc interwencji; programy polityki zdrowotnej jednostek samorządu terytorialnego (art. 48 ŚOZŚrPubU) umożliwiają tworzenie ośrodków środowiskowej opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży; gminne programy wspierania rodziny (art. 176 ustawy z 9.6.2011 r. o wspie-

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl