

Dr Alina Miruć
Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

1. Imię i nazwisko: Alina Miruć

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytuł rozprawy doktorskiej

- 1988 - dyplom magistra prawa z wynikiem bardzo dobrym, Instytut Prawa Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku; praca magisterska zatytułowana: *Dobro dziecka jako negatywna przesłanka rozwodowa*, napisana pod kierunkiem prof. dra hab. Andrzeja Stelmachowskiego i obroniona w dniu 5 lipca 1988 r.;
- 2001 - stopień naukowy doktora nauk prawnych nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w dniu 6 kwietnia 2001 r. na podstawie rozprawy doktorskiej pt.: *Pomoc społeczna - zagadnienia administracyjno-prawne*; promotor - prof. dr hab. Eugeniusz Smoktunowicz; recenzenci: prof. dr hab. Jan Szreniawski i prof. dr hab. Barbara Kudrycka.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

- od listopada 1988 r. - asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Administracji Publicznej na Wydziale Prawa Filii UW;
- od września 2001 r. - adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, do 28 lutego 2014 r.;
- od marca 2014 r. - starszy wykładowca na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku (do chwili obecnej);
- od lutego 2003 r. do września 2011 r. - etatowy wykładowca w Wyższej Szkole Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku.

4. Osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 16 ust.2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity z 2016 r. Dz. U. poz. 882 ze zm.), tj. zostało uzyskane po otrzymaniu

stopnia naukowego doktora i stanowi podstawę ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego

Jako wymagane przez prawo osiągnięcie naukowe, stanowiące podstawę ubiegania się o nadanie stopnia doktora habilitowanego, wskazuję cykl tematycznie powiązanych artykułów i studiów, opatrzony - na potrzeby niniejszego autoreferatu - tytułem: **Prawne, aksjologiczne i prakseologiczne podstawy działań administracji pomocy społecznej.** Składa się on z trzech wymienionych poniżej nurtów badawczych:

- 1) Wartości, zasady ogólne, konstytucyjne podstawy oraz ponadnarodowe aspekty pomocy społecznej;**
- 2) Organizacja realizacji zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem problematyki personelu administracji świadczącej w pomocy społecznej;**
- 3) Proceduralne aspekty pomocy społecznej.**

Wybór tematyki osiągnięcia naukowego stanowiącego podstawę ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego był podyktowany wieloletnim prowadzeniem badań naukowych nad problematyką systemu prawnego pomocy społecznej. W przedstawionym do oceny cyklu zamieszczam 46 publikacji samodzielnych oraz 2 powstałe we współautorstwie, z których 18 ogłoszonych zostało w punktowanych czasopismach krajowych i zagranicznych, zaś 30 w monografiach wieloautorskich bądź w innych dziełach zbiorowych opublikowanych w Polsce i za granicą.

A. Zestawienie publikacji składających się na poszczególne nurty badawcze

Ad.1) Wartości, zasady ogólne, konstytucyjne podstawy oraz ponadnarodowe aspekty pomocy społecznej

Na pierwszy nurt składa się 18 opracowań:

- A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2006, nr 4 (5), s. 20- 42;
- A. Miruć, *Pomoc społeczna a proces globalizacji*, Administracja Publiczna 2007, nr 2 (10), s. 68-75;
- A. Miruć, *Polskie prawo pomocy społecznej wobec uchodźców*, Białostockie Studia Prawnicze 2007, z. 2, s. 231- 244;
- A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2008, nr 3(12), s. 26- 41;

- A. Miruć, *Prawa człowieka a pomoc społeczna*, *Administracja Publiczna* 2009, nr 2, s. 93-104;
- A. Miruć, *The principle of information in social welfare*, w: *Proceedings of the 8 th Conference on Human Rights: The Rights to Knowledge and Information in a Heterogenic Society*, edited by B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A.W. Bauknecht and A. Kaczyńska, Cambridge Scholars Publishing, UK 2009, s. 495- 501;
- A. Miruć, *The principle of increasing citizens' trust in public administration bodies in Poland*, w: *Aktual'ni problemi deržavnogo upravlinnja: zbirnik naukovich prac' Odes'kogo regional'nogo institutu deržavnogo upravlinnja*. Vip. 2 (38), Odessa: ORIDU NADU, 2009, s. 163- 165;
- A. Miruć, *Pomoc postpenitencjarna osobom opuszczającym zakłady karne i areszty śledcze oraz ich rodzinom*, w: *Kategoria innego w naukach społecznych oraz praktyce życia publicznego*, *Pro Publico Bono*, 2009, z. 5, s. 235- 247;
- A. Miruć, *Sprawiedliwość w pomocy społecznej jako wartość i zasada*, *Administracja Publiczna* 2010, nr 1(15), s. 75- 85;
- A. Miruć, *Godność człowieka jako wartość i zasada w polskim systemie prawnym pomocy społecznej*, w: *Z tradycji prawa w Polsce. Uwarunkowanie prawne w kulturze fizycznej, księga in memoriam Janusza Homplewicza*, red. A. Nowakowski, S. Drozd, Rzeszów 2010, s. 83-96;
- A. Miruć, *Konstytucyjne podstawy prawa do pomocy społecznej w Polsce*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2010, nr 1(18), s. 73- 91;
- A. Miruć, *Constitutionalisation of Tasks of Public Administration within its Serving Function with a Particular Emphasis on Goals of social Assistance in Poland*, w: *Evolution of constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe*, red. J. Matwiejuk, K. Prokop, *Temida 2*, Białystok 2010, s. 204- 218;
- A. Miruć, *Interpretation of the principle of subsidiarity in the right of the law on social assistance of 12 March 2004*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2011, nr 26 (39), s. 147-161;
- A. Miruć, *Prawo stanowione przez administrację publiczną w obszarze pomocy społecznej- wybrane zagadnienia*, w: *Legislacja administracyjna*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 486- 501;

- A. Miruć, *Wielość dysfunkcji pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa*, w: *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 97-110;
- A. Miruć, *Bezpieczeństwo socjalne a realizacja sprawiedliwości i godności w pomocy społecznej*, w: *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 153-166;
- A. Brezko, A. Miruć, *O wartościach w prawie administracyjnym*, w: *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Temida 2, Białystok 2016, s. 95-111;
- A. Miruć, *Zasada pomocniczości jako podstawa realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 472-485.

Ad.2) Organizacja realizacji zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem problematyki personelu administracji świadczącej w pomocy społecznej

Drugi nurt obejmuje 16 opracowań:

- A. Miruć, *Sprawność działań administracji publicznej na przykładzie administracji pomocy społecznej*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 385- 400;
- A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 473- 489;
- A. Miruć, *Pracownik socjalny - zawód zaufania publicznego?*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2007, nr 2 (7), s. 84- 105;
- A. Miruć, *O potrzebie ingerencji państwa w sferze pomocy społecznej*, w: *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, red. G. Damacco, B. Sitek, O. Cabaj, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn-Bari 2008, s. 630- 638;
- A. Miruć, *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Boć, J. Blicharz, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 265- 276;

- A. Miruć, *Problemy organizacyjne pomocy społecznej w Polsce*, w: *Patologie w administracji*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 593-602;
- A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited Wrocław 2009, s. 335- 349;
- A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie- doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Wydawnictwo Kujawsko- Pomorskiej Szkoły Wyższej, Bydgoszcz 2009, s. 217- 228;
- A. Miruć, *Efficiency of Public Administration- select problems*, Slovenian Law Review, vol. VII/ No. 1-2 December 2010, Ljubljana, s. 115- 123;
- A. Miruć, *Kształcenie w zawodzie „pracownik socjalny” w wymiarze europejskim*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2010, nr 3(12), s. 104- 127;
- A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Warszawa 2012, s. 52-71;
- J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012, s. 153- 191;
- A. Miruć, *Odpowiedzialność etyczna pracowników socjalnych*, w: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 322-340;
- A. Miruć, *Rola pracownika socjalnego w krajach systemu „common law”*, *Studia Prawnoustrojowe* 2013, nr 20, s. 165- 175;
- A. Miruć, *Profesjonalizacja w zawodzie pracownika socjalnego a potrzeby współczesnej administracji pomocy społecznej(Przykład polski)*, w: *Administracja wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 2014, s. 317-335;
- A. Miruć, *Współczesna administracja pomocy społecznej w Polsce w ujęciu doktrynalnym i funkcjonalnym*, w: *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska,

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2015, s. 228-248.

Ad. 3) Proceduralne aspekty pomocy społecznej

Na trzeci nurt składa się 14 opracowań:

- A. Miruć, *Współpraca administracji publicznej i sektora pozarządowego jako sposób realizacji celów i wartości polityki społecznej*, w: *Polityka administracyjna* red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 439- 449;
- A. Miruć, *Wartość „interesu publicznego” i „interesu indywidualnego” w procesie przyznawania pomocy społecznej*, *Administracja Publiczna* 2008, nr 2(12), s. 145-156;
- A. Miruć, *Administrative Pecuniary Penalties as an Example of Sanctions in the Law on Social Welfare*, w: *Legal sanctions: theoretical and practical aspects in Poland and the Czech Republic*, edited by Mariusz Popławski and Dana Sramkova, Brno, 2008, s. 52-57;
- A. Miruć, *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 345- 355;
- A. Miruć, *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, w: *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 99- 112;
- A. Miruć, *Terminowość załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2010, z.7 2010, s. 321- 333;
- A. Miruć, *Orzecznictwo sądów administracyjnych a instytucja uznania administracyjnego w procedurze przyznawania świadczeń z pomocy społecznej*, w: *Księga Jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy. Ius est ars boni et aequi*, tom I, red. N. Szczęch, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej, Legnica 2010, s. 313- 326;
- A. Miruć, *Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji pomocy społecznej*, w: *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i dominium*, red. J. Łukasiewicz, Wydawnictwo TNOiK, Rzeszów 2012, s. 423- 441;
- A. Miruć, *Legal forms of actions by public administration in the area of social welfare – the example of Poland*,” *Administrativne Pravo i Proces* 2013, nr 4 (6), s. 213-222;

- A. Miruć, *Limits of the Prohibition of Using Personal Data of Social Assistance Beneficiaries*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2013, nr 32(45), s. 123- 137;
- A. Miruć, *Prawo do pomocy społecznej- publiczne prawo podmiotowe, czy tzw. specjalne prawo proszenia*, w: *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne* tom II, red. J.Sługocki, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2014, s. 699-713;
- A. Miruć, *Pozycja prawna świadczeniobiorcy w postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem „czynnika społecznego” w procesie prywatyzacji zadań ze sfery pomocy społecznej*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 708-724;
- A. Miruć, *Miejsce zasady jawności we współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego przy realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej*, w: *Jawność samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 453-463;
- A. Miruć, *Aktywność i bierność strony w postępowaniu w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016; s. 477-491.

W załączniku nr 6 niniejszego autoreferatu przedstawiam oświadczenia współautorów prac naukowych o indywidualnym wkładzie każdego z nich w ich powstanie.

Powyższe publikacje - składające się na wyszczególnione nurty badawcze - stanowią teoretyczno-prawne studia z zakresu prawa administracyjnego i także nauki o administracji. Doktrynalny kontekst czynionych w nich rozważań odniesiony został do rozwiązań prawnych i praktyki stosowania prawa. W opracowaniach mojego autorstwa eksponowałam konieczność prawnej ochrony jednostki (rodziny) zarówno w sferze działań prawodawczych, jak i w wykonawczym działaniu administracji, podkreślając służebną rolę administracji wobec obywateli.¹

Na temat instytucji pomocy społecznej powstało kilka monografii, w których m.in. ustalono, czym jest prawo do pomocy społecznej oraz dokonano analizy funkcji świadczącej, poprzez określenie jej istoty i wskazanie jej cech w obszarze działania administracji, jakim

¹ Tenże motyw przewodni moich publikacji został dostrzeżony przez Prof. J.Bocia w *Eseju o generalnej policji administracyjnej*, zamieszczonym w Księdze in memoriam Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi, zatytułowanej *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D. R. Kijowski, A.Miruć, A.Budnik, Białystok 2016.

jest pomoc społeczna. Rozważania w nich zawarte były wielokrotnie przyczynkiem dla moich badań i publikacji. Jednakże przedstawiony przez mnie cykl powiązanych tematycznie publikacji oprócz podstaw prawnych akcentuje wyraźnie aksjologiczne i prakseologiczne podstawy w działaniach administracji pomocy społecznej, które określone zostały przez obowiązujące prawo. Prawo, aksjologiczne i prakseologiczne podstawy odnoszące się do instytucji pomocy społecznej mają wpływ na swoistość zadań (zwłaszcza dynamiczność), rolę administracji publicznej w realizacji zadań w tym zakresie, w tym personelu administracji pomocy społecznej w dziedzinie pomocy społecznej. Poruszana w cyklu problematyka w znacznym stopniu była tylko sygnalizowana ogólnikowo i incydentalnie w literaturze.

B. Omówienie celu naukowego wyżej wymienionych opracowań i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

Celem badań było wykazanie istnienia wpływu aksjologicznych i prakseologicznych podstaw funkcjonowania instytucji pomocy społecznej na prawo regulujące ten obszar aktywności organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i innych podmiotów zaangażowanych w tę sferę aktywności publicznej. Przedmiotem badań stała się normatywna i doktrynalna konstrukcja zadania publicznego w obszarze pomocy społecznej, określenie podmiotów organizujących i wykonujących te zadania oraz form ich realizacji.

Moim zdaniem wykonywanie zadań publicznych w obszarze pomocy społecznej przez podmioty niepubliczne ma charakter uzupełniający w stosunku do ich wykonywania siłami administracji publicznej. Ponadto wykazałam, że istnienie wielu podmiotów (w tym także rozbudowanego podmiotowo sektora pozarządowego) oraz wzrost zadań i ich specjalizacja powodują jedynie uspołecznianie, a nie klasyczną ich prywatyzację.

W publikacjach przyjąłam wąskie rozumienie pomocy społecznej określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.² Definicja pomocy społecznej zawiera w swojej treści elementy odnoszące się do celów, zadań i subsydiarnej funkcji pomocy społecznej, podmiotów organizujących pomoc w formach przewidzianych przez prawo oraz obowiązku współdziałania świadczeniobiorców z podmiotami udzielającymi świadczenia w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2006, nr 4 (5), s. 20- 42). Pomoc społeczna *sensu*

² Tekst jednolity Dz.U. z 2016, poz . 930 zwana dalej w autoreferacie jako u.p.s.

stricte unormowana w u.p.s. stanowi - wraz z licznymi przepisami wykonawczymi - trzon jej regulacji.³

Ad. 1) Wartości, zasady ogólne, konstytucyjne podstawy oraz ponadnarodowe aspekty pomocy społecznej

W moim przekonaniu dla prawidłowego funkcjonowania działań administracji pomocy społecznej ważne są jej wartości. Wśród nich na plan pierwszy wysuwają się w prawie pomocy społecznej: sprawiedliwość i godność jako wartości (także klauzule generalne) i jednocześnie zasady – normy (A. Miruć, *Sprawiedliwość w pomocy społecznej jako wartość i zasada*, *Administracja Publiczna* 2010, nr 1(15), s. 75- 85 oraz A. Miruć, *Godność człowieka jako wartość i zasada w polskim systemie prawnym pomocy społecznej*, w: *Z tradycji prawa w Polsce. Uwarunkowanie prawne w kulturze fizycznej, księga in memoriam Janusza Homplewicza*, red. A. Nowakowski, S. Drozd, Rzeszów 2010, s. 83-96). Z uwagi na swój normatywny charakter stanowią one istotny element polskiego prawa do pomocy społecznej. Sprawiedliwość należy urzeczywistniać zarówno w procesie stanowienia jak i stosowania prawa. W procesie stosowania może być ona legalnym korektorem prawa tam, gdzie ono „niedomaga”. Pojęcie godności odgrywa zaś ważną rolę dla rodzaju i zakresu udzielanych świadczeń. Można mówić o godności w aspekcie jej celów, zasad i wartości. Moim zdaniem godność człowieka powinna być najważniejszym wyznacznikiem prawa pomocy społecznej. Istotny jest też problem bezpieczeństwa socjalnego na tle realizacji dwóch istotnych wartości w pomocy społecznej, czyli sprawiedliwości i godności. Rolą administracji pomocy społecznej jest stwarzanie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, pomoc w tworzeniu godnych warunków życia oraz wspomaganie nieporadnych osób i rodzin (A. Miruć, *Bezpieczeństwo socjalne a realizacja sprawiedliwości i godności w pomocy społecznej*, w: *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 153-166). Wykazałam, że istota analizowanych powyżej wartości przejawia się w tym, że pozwalają one na zauważenie złożoności relacji, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi uczestnikami skomplikowanego procesu udzielania świadczeń z obszaru pomocy społecznej. Przy podejmowaniu rozstrzygnięć indywidualnych dokonywane jest wartościowanie, którego podstawą staje się akceptowany system wartości. Dzięki temu, organy pomocy społecznej dysponują

³ W ujęciu materialnym u.p.s. wraz z aktami wykonawczymi oraz ustawami regulującymi szczególne formy pomocy społecznej w przepisach odrębnych (np. ustawa o świadczeniach rodzinnych, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie) składają się na prawo pomocy społecznej *sensu largo*.

zwiększonym zakresem uznaniowości. Może to powodować zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje dla podmiotów ubiegających się o świadczenia.

Katalog wartości w prawie administracyjnym jest szeroki (A. Breczko, A. Miruć, *O wartościach w prawie administracyjnym*, w: *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R.Kijowski, A.Miruć, A.Budnik, Temida 2, Białystok 2016, s. 95-111). Ich hierarchizacja wydaje się niemożliwa. Można jednak wyodrębnić wartości fundamentalne. Należą do nich m.in.: dobro człowieka oraz dobro publiczne. Obok wartości pozytywnych zwłaszcza przy przystosowaniu prawa do pomocy społecznej mogą pojawiać się antywartości, rozumiane jako zróżnicowane formy osłabiania sytuacji jednostki wobec władzy administracyjnej, podważające sens tego prawa. W pomocy społecznej jako przykłady antywartości wskazać można chociażby: nadmierny formalizm proceduralny, niepewność prawa, niemoc władztwa zakładowego. Wszystko to skutkuje m.in. osłabieniem pozycji jednostki i rodziny wobec organów administracji pomocy społecznej, a przecież to właśnie jednostka powinna być głównym beneficjentem prawa administracyjnego w omawianym zakresie. Fundamentalne wartości zapisane w prawie takie jak godność i sprawiedliwość w praktyce nie są w pełni realizowane, co zostało wykazane w powoływanej wyżej publikacji.

Analiza prawa, doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych uzasadnia twierdzenie, że zasady ogólne stanowią swoiste „ramy prawne”, odgrywając znaczącą rolę w procesie stosowania prawa w odniesieniu do spraw z zakresu pomocy społecznej, zapewniając jego formalną ochronę. Jednakże nie stanowią one jednolitego katalogu, wyodrębnić je można w oparciu o zróżnicowane kryteria. W odniesieniu do instytucji pomocy społecznej szczególne znaczenie mają zasady konstytucyjne (pomocniczości, sprawiedliwości, godności człowieka), ustawowe (określonych w u.p.s., Kodeksie postępowania administracyjnego) oraz zasady-wartości wypracowane w teorii pomocy społecznej. Istotną rolę odgrywa przede wszystkim zasada pomocniczości posiadająca walor ustrojowy i aksjologiczny, do której odniosłam się w kilku opracowaniach (A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2008, nr 3(12), s. 26- 41, A. Miruć, *Interpretation of the principle of subsidiarity in the right of the law on social assistance of 12 March 2004*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2011, nr 26 (39), s. 147-161). Stanowi ona istotną podstawę realizacji zadań publicznych w pomocy społecznej oraz determinuje właściwe rozmieszczanie i realizację zadań, zwłaszcza na szczeblu gminy i powiatu (A. Miruć, *Zasada pomocniczości jako podstawa realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red.B.Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 472-485). Moim zdaniem najistotniejsze

jest rozpatrywanie zasady pomocniczości w kontekście powierzania i podziału zadań z zakresu pomocy społecznej i udziału podmiotów niepublicznych w ich wykonywaniu. Należy zaznaczyć, że zasada ta nie pozwala na określenie jednoznacznych wskazówek, według których ma przebiegać podział zadań między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową. Dlatego też powinna być stałym punktem refleksji racjonalnego ustawodawcy dokonującego przeniesienia zadań i kompetencji w sferze pomocy społecznej. Pomoc społeczna jest szczególnym obszarem działania organów administracji publicznej, gdzie zasada informowania ma bardzo istotne znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia osób korzystających ze świadczeń, jak też z punktu widzenia organów pomocy społecznej (A. Miruć, *The principle of information in social welfare*, w: *Proceedings of the 8 th Conference on Human Rights: The Rights to Knowledge and Information in a Heterogenic Society*, edited by B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A.W. Bauknecht and A. Kaczyńska, Cambridge Scholars Publishing, UK 2009, s. 495- 501). Należy także dodać, iż jedną z form pomocy społecznej jest poradnictwo (prawne, psychologiczne i rodzinne). Natomiast zasada zaufania obywateli do organów administracji pomocy społecznej jest jedną z fundamentalnych zasad, na których opiera się w Polsce wszelki porządek prawny, a uchybienia interpretacyjne organu nie mogą powodować ujemnych następstw dla podmiotu, który działa w zaufaniu do wiedzy tego organu (A.Miruć, *The principle of increasing citizens' trust in public administration bodies in Poland*, w: *Aktual'ni problemi deržavnogo upravlinnja: zbirnik naukovich prac' Odes'kogo regional'nogo institutu deržavnogo upravlinnja*. Vip. 2 (38), Odessa: ORIDU NADU, 2009, s. 163- 165). Zwróciłam uwagę, iż działania administracji pomocy społecznej winny być nie tylko wnikliwe, szybkie i skuteczne, ale powinny także prowadzić do przełamywania oporów psychicznych (zauważalnej często bariery wstydu) tych osób, które spełniają kryteria do przyznania świadczenia.

Zakres i sposób regulacji prawnej instytucji pomocy społecznej jest pochodną stopnia i zakresu ingerencji państwa w rozwiązywanie kwestii socjalnych. Należy zauważyć, iż w polskim systemie prawnym jej regulacja prawna jest częścią prawa administracyjnego. Współcześnie pomoc społeczna w Polsce posiada rozbudowaną regulację prawną, od regulacji w Konstytucji RP, regulacji prawno-międzynarodowych, ustawy o pomocy społecznej (i innych ustaw regulujących odrębnie problematykę pomocy społecznej), do licznych rozporządzeń wykonawczych i aktów prawa miejscowego. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie posługuje się pojęciem „pomoc społeczna”, lecz pojęciem „zabezpieczenia społecznego,” które jest kategorią szerszą (A. Miruć, *Konstytucyjne podstawy prawa do*

pomocy społecznej w Polsce, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2010, nr 1(18), s. 73- 91). W tejże sytuacji, w moim przekonaniu prawo do pomocy społecznej nie traci waloru konstytucyjnego prawa socjalnego publicznego prawa podmiotowego. Współcześnie Konstytucja RP jest ciągle czynnikiem stabilizującym zadania publiczne w sferze pomocy społecznej, na co wskazałam w publikacji *Constitutionalisation of Tasks of Public Administration within its Serving Function with a Particular Emphasis on Goals of social Assistance in Poland*, w: *Evolution of constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe*, red. J. Matwiejuk, K. Prokop, Temida 2, Białystok 2010, s. 204- 218.⁴

Jednakże widoczna jest tendencja do określania zadań przez ustawy (np. u.p.s.), które szeroko delegują możliwość decydowania o zakresie zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Administracja pomocy społecznej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie nie tylko stosuje prawo w tym zakresie, ale też je stanowi, w formie rozporządzeń wykonawczych oraz aktów prawa miejscowego, które są istotnym i obligatoryjnym elementem w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (A. Miruć, *Prawo stanowione przez administrację publiczną w obszarze pomocy społecznej- wybrane zagadnienia*, w: *Legislacja administracyjna*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 486- 501).

Pomoc społeczna i wynikające z niej prawa do poszczególnych świadczeń mają podłoże ustawowe, a to oznacza, że ustawodawca ma możliwość takiego modyfikowania kształtu tego prawa, który będzie odpowiadał realizowanej w danym momencie polityce społecznej. Natomiast organy administracji publicznej realizujące pomoc społeczną będą mogły w ramach przysługujących im możliwości rozszerzać zakres świadczeń, a także podwyższać ich wysokość, przy czym rozstrzygnięcia w tym zakresie będą uzależnione od możliwości, jakimi dysponuje dana jednostka samorządu terytorialnego. Analiza przepisów u.p.s. dotyczących obligatoryjnych upoważnień dla rad gmin i powiatów do uregulowania w drodze uchwał ważnych kwestii, prowadzi do wniosku, że podejmowane uchwały mają charakter prawa miejscowego, są więc aktami prawa powszechnie obowiązującego na określonym terytorium, co zostało wykazane w publikacji *Prawo stanowione przez*

⁴ Przyczynkiem, której była konferencja naukowa poświęcona problematyce ewolucji konstytucjonalizmu w państwach Grupy Wyszehradzkiej oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, zorganizowana przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w dniach 11-12 maja 2010 r., która miała na celu wymianę poglądów polskiego środowiska naukowego z naukowcami reprezentującymi instytucje naukowe w Republice Czeskiej, Słowacji, Białorusi, Węgier.

administrację publiczną w obszarze pomocy społecznej- wybrane zagadnienia, w: *Legislacja administracyjna*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 486- 501.

Jeśli zaś chodzi o ponadnarodowe aspekty pomocy społecznej, to analizy wymagały zagadnienia dotyczące pomocy społecznej jako prawa człowieka, pomocy społecznej wobec procesu globalizacji oraz pomocy społecznej udzielanej uchodźcom w Polsce. Na tle rozważań o prawach człowieka w porządku krajowym i międzynarodowym prawo do pomocy społecznej jest prawem człowieka, co zostało wykazane w artykule *Prawa człowieka a pomoc społeczna*, *Administracja Publiczna* 2009, nr 2, s. 93-104. Zauważyłam, że we współczesnych państwach demokratycznych widoczne są zaś tendencje do zrównywania statusu prawnego obywatela własnego państwa i cudzoziemca oraz zakazu dyskryminacji cudzoziemców (A. Miruć, *Polskie prawo pomocy społecznej wobec uchodźców*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2007, z. 2, s. 231- 244). Polską regulację prawną dotyczącą uchodźców - jeśli chodzi o problematykę pomocy społecznej - uznać należy za zadawalającą, choć niewątpliwie wymagającą doprecyzowania.

Globalizacja i osłabienie państwa opiekuńczego połączone z rosnącym bezrobociem i pauperyzacją spowodowały wzrost znaczenia techniki opiekuńczej, w której świadczenia mają charakter uznaniowy, fakultatywny, co zauważono w publikacji *Pomoc społeczna a proces globalizacji*, *Administracja Publiczna* 2007, nr 2 (10), s. 68-75. W tymże artykule wykazano, że przyszłość pomocy społecznej widzieć należy, w powiązaniu z kilkoma tendencjami, a przede wszystkim z: indywidualizacją życia społecznego, decentralizacją państwa opiekuńczego, deinstytucjonalizacją - przejściem do społeczeństwa opiekuńczego.

Istotne jest też z punktu widzenia działań administracji pomocy społecznej zagadnienie trudnych sytuacji życiowych, pojęć niedookreślonych będących przesłankami do udzielania świadczeń, których katalog ciągle się rozszerza, na co zwróciłam uwagę w kilku publikacjach. Mamy do czynienia z wielością dysfunkcji (A. Miruć, *Wielość dysfunkcji pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa*, w: *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 97-110, A. Miruć, *Pomoc postpenitencjarna osobom opuszczającym zakłady karne i areszty śledcze oraz ich rodzinom*, w: *Kategoria innego w naukach społecznych oraz praktyce życia publicznego*, *Pro Publico Bono*, 2009, z. 5, s. 235-247). Po dokonaniu szczegółowej analizy w wyżej wymienionych opracowaniach ustaliłam, że regulacje prawne w zakresie przesłanek do udzielania świadczeń można uznać za zadawalające, gdyż starają się nadać za zmieniającą się rzeczywistością i pojawiającymi się nowymi wyzwaniami stojącymi przed pomocą społeczną.

Ad. 2) Organizacja realizacji zadań państwa i jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem personelu świadczącego w pomocy społecznej

Pomoc społeczna to obszar, w którym realizowana jest socjalna funkcja państwa oraz administracja świadcząca (A. Miruć, *O potrzebie ingerencji państwa w sferze pomocy społecznej*, w: *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, red. G.Damacco, B. Sitek, O.Cabaj, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn-Bari 2008, s. 630- 638). Państwo, poprzez możliwość udzielania pomocy w różnych formach, gwarantuje bezpieczeństwo socjalne osób i rodzin, choć niekiedy kryteria i wysokość świadczeń mogą budzić wątpliwości.

Funkcja administracji publicznej, polegająca na udzielaniu pomocy społecznej, zawiera się w tzw. administracji usług czy też administracji świadczącej (A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie- doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Wydawnictwo Kujawsko- Pomorskiej Szkoły Wyższej, Bydgoszcz 2009, s. 217- 228). Jest to działalność złożona, bowiem obejmuje zarówno działania ze sfery organizującej, jak i reglamentacyjnej. Wydaje się ona dziś niezbędna; tym bardziej, że coraz więcej jednostek i rodzin znajduje się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie pokonać przy pomocy własnych zasobów, możliwości i uprawnień. Główną częścią składową funkcji świadczącej administracji publicznej są zadania publiczne. W moim przekonaniu swoistość zadań publicznych wyraża się przede wszystkim w: możliwości ich przykładowej normatywizacji, ważności udziału w ich realizacji administracji, przesłankach modyfikacji wykonywania zadań w tym zakresie, formach ich wykonywania, mądrości prawodawcy, przyszłości pomocy społecznej w warunkach globalizacji.

Uznałam za celowe przeprowadzenie analizy materii dotyczącej organizacji zadań administracji pomocy społecznej w Polsce, zwłaszcza po dokonaniu reformy ustrojowej państwa. Analiza obowiązujących regulacji prawnych dowiodła, iż zadania realizowane w omawianej sferze przez jednostki samorządu lokalnego związane są głównie z faktycznym udzielaniem pomocy społecznej osobom jej potrzebującym. Z kolei zadania wykonywane przez jednostki samorządu regionalnego (samorzady województw) mają charakter bardziej ogólny, strategiczny i związane są przede wszystkim ze wspieraniem gmin i powiatów w ich działalności związanej z udzielaniem pomocy społecznej. Mocno okrojone zadania i kompetencje wojewodów w dziedzinie pomocy społecznej wiążą się przede wszystkim z wykonywaniem nadzoru nad jakością świadczonych usług oraz kontrolą i koordynacją

działań podejmowanych w tym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego. Na szczeblu administracji centralnej pozostawiono funkcje prawotwórcze, nadzorcze i opiniodawczo-doradcze.

Zwróciłam uwagę, że cechą współczesnej administracji publicznej w sferze pomocy społecznej jest rozszerzający się zakres współistnienia podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych i wynikający z tego współdziałanie w wykonywaniu zadań publicznych, legitymacja tych podmiotów do wykonywania zadań publicznych oraz kwestia rezygnacji państwa z bezpośredniego realizowania zadań publicznych, może być korzystne i pożądane, a z drugiej strony może powodować osłabienie pozycji jednostki (rodziny), co powoduje w konsekwencji niepewność prawa w tym zakresie (A. Miruć, *Współczesna administracja pomocy społecznej w Polsce w ujęciu doktrynalnym i funkcjonalnym*, w: *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2015, s. 228-248; A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Warszawa 2012, s. 52-71; A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 473- 489).

Wzrost zadań publicznych i ich różnorodność powodują, iż organy administracji samorządowej i rządowej często nie są w stanie samodzielnie, prawidłowo, efektywnie, szybko i skutecznie ich wykonywać. Powstaje więc konieczność współpracy międzysektorowej i poszukiwanie alternatywnych sposobów zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczeństwa (wskazuję na to w pracy *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Boć, J. Blicharz, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 265-276). Do czasu wejścia w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. ramy współpracy z organizacjami pozarządowymi wyznaczały przede wszystkim ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego oraz ustawodawstwo w poszczególnych dziedzinach życia społecznego (np. pomocy społecznej). Jednakże istniała konieczność całościowej i odpowiadającej potrzebom regulacji prawnej. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie posiada fundamentalne znaczenie dla instytucjonalizacji dialogu społecznego, który w ustawie określono, jako zasady i formy współpracy. Zapisana obligatoryjność współpracy międzysektorowej, była istotna w kształtowaniu prawidłowych relacji między sektorem publicznym, a pozarządowym. W

praktyce okazało się, bowiem, że tam, gdzie współpraca międzysektorowa odbyła się faktycznie partnersko, na podstawie konkursów ofert, ustawa „wspomogła” intensyfikację współpracy. Mniej znacząca okazała się jej rola w sytuacji, gdy współpraca odbywała się na zasadzie uznaniowości ze strony administracji publicznej. W publikacji wskazywałam na konieczność istotnych zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które dotyczyłyby przede wszystkim: precyzyjnego określenia kręgu podmiotów uznawanych za organizacje pozarządowe; wzmocnienia zasad i form współpracy, poprzez wprowadzenie obowiązkowych form współpracy (fakultatywne formy są zbyt ogólnikowe i nie zawsze skutecznie zachęcają do współpracy) oraz wprowadzenia możliwości uchwalania przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie tylko rocznych, ale i wieloletnich programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, w zależności od potrzeb lokalnych (taką możliwość winna mieć też administracja rządowa); możliwości zawiązywania partnerstwa publiczno-społecznego (wzorowanego na partnerstwie publiczno-prywatnym); uproszczenia dookreślenia i uproszczenia procedury konkursu ofert przy zlecaniu zadań publicznych oraz uporządkowania sfery działalności pożytku publicznego, poprzez ograniczenia ich liczby, celem większej przejrzystości, które zostały w części uwzględnione przy nowelizacjach ustawy.

Obecnie jest widoczny proces usprawniania i zarazem „uspołeczniania” administracji pomocy społecznej, w którym na dwie kwestie należało zwrócić szczególną uwagę: zapewnienie ciągłości wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej oraz społeczną legitymację ich wykonywania. Sposobem usprawnienia administracji publicznej - głównie w sferze świadczenia usług publicznych - stała się, już w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia prywatyzacja zadań publicznych. Jednakże prowadzić może ona m.in. do ograniczania dostępności do usług publicznych, spadku ich jakości i wzrostu kosztów.

Wszelkie przejawy procesu kooperacji administracji z podmiotami spoza administracji określa się szeroko prywatyzacją. Część z tych przedsięwzięć przybiera formę *outsourcingu* komunalnego polegającego na wydzieleniu ze struktury jednostek samorządu terytorialnego wykonywania przez nią zadań i przekazanie ich do realizacji przez podmioty usytuowane poza administracją. Wobec zjawiska narastającego zapotrzebowania na świadczenia usług publicznych, które ma charakter powszechny i obiektywny, nie istnieją w dłuższej perspektywie czasu możliwości zaspokojenia ich wyłącznie potencjałem administracji publicznej, a zwłaszcza potencjałem samorządu terytorialnego. Współcześnie zauważalna jest zatem potrzeba stworzenia nowej koncepcji administracji świadczącej, obejmującej zarówno podmioty publiczne, jak też niepubliczne. Mamy bowiem do czynienia z postępującym

procesem urynkowania publicznych zakładów administracyjnych oraz wzrostem znaczenia podmiotów niepublicznych, usytuowanych poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, który w praktyce powoduje nie tylko korzyści. Coraz częstszy udział organizacji trzeciego sektora - w realizacji zadań publicznych – wydaje się być przejawem rosnącego poczucia odpowiedzialności samego społeczeństwa. Ilustruje to przeprowadzona analiza koncepcji *outsourcingu* komunalnego na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze zadań z zakresu pomocy społecznej (J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012, s. 153-191). Okazuje się, że budowanie przy udziale organizacji pozarządowych stabilnego publiczno-społecznego partnerstwa jest możliwe. Stanowi samo w sobie osobną i oryginalną koncepcję, będąc zarazem przejawem administracji partycypacyjnej, choć w praktyce krytykowaną.

W publikacji mojego autorstwa (*Wielość podmiotów administrujących*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited Wrocław 2009, s. 335- 349) ustaliłam, że podmioty administrujące, jako podmioty, które są uprawnione przepisami prawa do wykonywania zadań publicznych w znaczeniu przedmiotowym w zakresie pomocy społecznej można ująć w trzy grupy. Grupę pierwszą stanowią organy administracji publicznej (organy administracyjne), których podstawowym zadaniem jest realizacja administracyjnej funkcji państwa. Są one trwale wyodrębnione w aparacie administracyjnym państwa. Wyposażone zostały na zasadzie wyłączności w kompetencje. Posiadają możliwość stosowania środków przymusu państwowego. Drugą grupę stanowią organy jednostek samorządu terytorialnego, które wykonują funkcje z zakresu administracji publicznej, bądź to własne, bądź zlecone. Trzecią zaś stanowią podmioty, które pełnią funkcje zlecone administracji publicznej, bądź równolegle prowadzą działalność w zakresie pomocy społecznej na podstawie stosownych zezwoleń.

Wielość podmiotów administrujących i ich kategorii powoduje przede wszystkim skomplikowanie podstaw oraz form prawnych ich działania, a także układów organizacyjnych między nimi, na co zwróciłam uwagę w opracowaniu (A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited Wrocław 2009, s. 335- 349). W powyższej publikacji zauważono, że nadmierna liczba podmiotów administrujących, a także ich różnorodność, przyczyniają się do trudności w utrzymaniu porządku oraz w prawidłowym zakwalifikowaniu określonego podmiotu do istniejącej już siatki organizacyjnej.

Jak już wcześniej sygnalizowałam istotne są także prakseologiczne podstawy działań w pomocy społecznej. Zasada sprawności (efektywności) działań administracji publicznej to istotne zagadnienie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne (A. Miruć, *Sprawność działań administracji publicznej na przykładzie administracji pomocy społecznej*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 385- 400; A. Miruć, *Efficiency of Public Administration- select problems*, Slovenian Law Review, vol. VII/ No. 1- 2 December 2010, Ljubljana, s. 115- 123). Sprawność działania administracji przejawia się m.in. w: skuteczności i efektywności rozstrzygnięć administracyjnych, skuteczności tworzonego przez administrację prawa. Uważam, że w odniesieniu do administracji pomocy społecznej istotną rolę odgrywa sprawność instytucjonalna (struktury organizacyjnej i realizacji zadań) oraz sprawność pracy w urzędach (profesjonalna kadra urzędnicza). Na sprawność działań administracji pomocy społecznej istotny wpływ mają pracownicy socjalni, jako bezpośredni realizatorzy zadań w tej dziedzinie na rzecz osób (rodzin) potrzebujących. Winni być oni profesjonalni, etyczni i skuteczni. Niewątpliwie przeszkodą i zarazem istotnym mankamentem jest brak odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych, która uregulowałaby jednolicie ich status prawny, podniosłaby jakość ich działań oraz zagwarantowałaby temu zawodowi status zawodu zaufania publicznego. Charakter wykonywanych zadań w sferze pomocy społecznej przez pracowników i ich szerokie spektrum i znaczenie wymaga wysokich kwalifikacji (zarówno wiedzy i umiejętności), wyższych niż przeciętnie wymogów etycznych oraz dużego zaufania osób korzystających ze świadczeń społecznej przemawia zaznaniem go za zawód zaufania publicznego. Trafność powyższych tez wykazano w artykule *Pracownik socjalny - zawód zaufania publicznego?*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2007, nr 2 (7), s. 84- 105. Zawód pracownika socjalnego posiada zakres atrybutów, które cechują zawody zaufania publicznego. Pierwszym warunkiem uznania zawodu za zawód zaufania publicznego, jest stwierdzenie, iż wykonywanie tego zawodu polega na świadczeniu pomocy innym ludziom, z reguły w sytuacjach występowania zagrożenia dla rozmaitych dóbr o istotnej wartości dla ludzi. Zatem świadczenie tego rodzaju pomocy traktowane jest jako funkcja publiczna. Po drugie wykonywanie tego zawodu jest nierozzerwalnie związane z przyjmowaniem informacji, dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. Powierzone im informacje stanowią tajemnicę zawodową. Wskazałam w artykule, że to regulacje prawne winny stwarzać warunki stabilizowania się tego zaufania.

Profesjonalizacja i kwalifikacje pracowników socjalnych są istotne, gdyż katalog ich zadań w zakresie pomocy społecznej jest obszerny i zróżnicowany (A. Miruć, *Profesjonalizacja w zawodzie pracownika socjalnego a potrzeby współczesnej administracji*

pomocy społecznej(Przykład polski), w: *Administracja wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa 2014, s. 317-335). Dyferencjacja pozycji prawnej pracowników socjalnych jest uzależniona przede wszystkim od miejsca ich pracy. Jednolite pozostają wymagania dotyczące kwalifikacji, praw i obowiązków, choć wyraźnie odczuwalny jest brak odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych. Do zaistniałej sytuacji należy odnieść się krytycznie.

Służby społeczne w ujęciu współczesnym przeznaczone są nie tylko dla potrzebujących pomocy materialnej, inny też wymiar ma obecnie praca socjalna jako działalność zawodowa pracowników socjalnych, która sprostałaby nowym wymaganiom społeczeństwa i prawa. Ustaliłam, że w wielu europejskich systemach kształcenia pracowników socjalnych, także w Polsce, krystalizuje się tendencja do eksponowania wykształcenia ogólnego i wzrostu roli specjalizacji na poziomie kolegów, studiów wyższych oraz podyplomowych (A.Miruć, *Kształcenie w zawodzie „pracownik socjalny” w wymiarze europejskim*, *Administracja.Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2010, nr 3(12), s. 104- 127). O profesjonalizacji pracy socjalnej w Europie i na świecie świadczy również konstytuowanie się zawodu pracownika socjalnego w przepisach prawa. Wynika to przede wszystkim z wpisania go do rejestru zawodów, określenie funkcji i zadań oraz umiejętności i kompetencji, co warto uczynić w polskim prawie. Należy zauważyć, że rola pracownika socjalnego w państwach *common law* jest istotna i wielotorowa (A. Miruć, *Rola pracownika socjalnego w krajach systemu „common law”*, *Studia Prawnoustrojowe* 2013, nr 20, s. 165- 175). Polega nie tylko na doraźnej służbie osobie potrzebującej, ale także na umiejętności dobrania do współpracy innych pracowników socjalnych wraz z ich podopiecznymi. Osoba wykonująca ten zawód w krajach *common law* jest specjalistą od bardzo konkretnej dysfunkcji społecznej.

Należy zaznaczyć, że normy etyczne są wyznacznikami działań pracowników socjalnych i wiążą ich bezwzględnie. Ich naruszenie pociąga odpowiedzialność prawną (służbową, porządkową i dyscyplinarną). W sytuacji, gdy normy takie nie zostały wyrażone w przepisach prawa stanowionego, obowiązują w sumieniu, zaś ich naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność moralną. Zasady odpowiedzialności etycznej pracowników socjalnych określają kodeksy etyczne, które są nie tylko zbiorem nakazów i zakazów, których należy przestrzegać, lecz również mają przekazywać istotne wartości, takie jak: działanie na rzecz dobra wspólnego, poprawę warunków bytu osób (rodzin), działania na rzecz urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej w procesie stanowienia prawa (A. Miruć, *Odpowiedzialność etyczna pracowników socjalnych*, w: *Odpowiedzialność administracji i w*

administracji, red. M.Stahl, Z.Duniewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 322-340). Jednakże nie należy przeceniać roli kodeksu etycznego, który jedynie uzupełnia normy prawne. Kadry pomocy społecznej dotyczą takie patologie funkcjonowania administracji, jak korupcja, nepotyzm i inne, choć przecież etyka zawodowa, apolityczność i działanie na rzecz interesu publicznego stanowią podstawowe wyznaczniki funkcjonowania służb socjalnych w Polsce. Pomoc społeczna jako instytucja polityki społecznej państwa także boryka się z wieloma problemami. W publikacji (*Problemy organizacyjne pomocy społecznej w Polsce*, w: *Patologie w administracji*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 593- 602) wskazałam na możliwości ich rozwiązywania. Wykazałam, że stworzony przez ramy prawne system pomocy społecznej, przy niedostatecznym wykorzystaniu wartości i prakseologicznej sprawności, często bywa oceniany jako niespełniający wymagań społeczeństwa i niewychodzący naprzeciw rzeczywistym potrzebom ludzi, którzy wymagają wsparcia.

Aspekty prawne, uwarunkowania polityczne i społeczno-gospodarcze powodują, że sytuacja prawna pomocy społecznej jest złożona. Zmiany w obszarze pomocy społecznej wynikają przede wszystkim z ciągle rosnącego zapotrzebowania na szeroko rozumiane formy wsparcia socjalnego we współczesnym społeczeństwie. Z uwagi na fakt, że świadczenia z pomocy społecznej są realizowane przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty usytuowane poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, może występować niespójność systemu pomocy społecznej i niepożądany wzrost kosztów funkcjonowania nadmiernie rozbudowanej administracji pomocy społecznej.

Ad. 3) Proceduralne aspekty pomocy społecznej

Jednym z istotnych sposobów realizacji celów polityki społecznej (takich jak: bezpieczeństwo socjalne, ład społeczny, inwestycja w człowieka) i jej wartości (godność, wolność, solidarność, sprawiedliwość, pomocniczość) jest współpraca administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych w sferze pomocy społecznej, co udowodniłam w opracowaniu *Współpraca administracji publicznej i sektora pozarządowego jako sposób realizacji celów i wartości polityki społecznej*, w: *Polityka administracyjna* red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 439- 449. Jest ona niezbędna z uwagi na rozrost zadań administracji publicznej w sferze usług społecznych, ich zmienność i zróżnicowanie oraz konieczność sprawnej ich realizacji. Jednak pomimo licznych niedoskonałości współpraca międzysektorowa przyczynia się w praktyce do efektywniejszego wykonywania zadań w sferze praw socjalnych. Ważnym czynnikiem byłby rozwój sektora niepublicznego w pomocy społecznej, przede wszystkim organizacji pozarządowych, a więc racjonalnej szerokiej

prywatyzacji czy też uspołecznienia. Niezbędny staje się przy tym publiczny aparat kontroli egzekwujący właściwe standardy oraz dostępność usług oferowanych przez podmioty niepubliczne. Polskie prawo dopuszcza różnego rodzaju partnerstwa, jednakże, co wykazałam w wyżej powoływanym opracowaniu w sferze pomocy społecznej najczęstsze jest partnerstwo publiczno-społeczne.

Podkreśliłam istotną rolę zasad współpracy międzysektorowej, zwłaszcza zasady jawności, która odzwierciedlana jest zarówno przy zlecaniu zadań publicznych ze sfery pomocy społecznej podmiotom niepublicznym, jak też w formach pozafinansowych współpracy międzysektorowej (A.Miruć, *Miejsce zasady jawności we współpracy administracji publicznej z organizacjami sektora pozarządowego przy realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej*, w: *Jawność samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 453-463). W wyżej wymienionej publikacji ustaliłam, że w znacznym stopniu decyduje ona o charakterze prawnym stosunków pomiędzy administracją publiczną a organizacjami sektora pozarządowego w procesie realizacji zadań publicznych w zakresie pomocy społecznej.

Jednakże to administracja publiczna jest zobowiązana do wykonywania zadań w zakresie pomocy społecznej w formach określonych przez prawo i może wybrać partnera z poza administracji do ich wykonywania. Administracja pomocy społecznej zobowiązana jest również do wyboru formy działania, która jej zdaniem jest najwłaściwsza w określonych warunkach. Należy pamiętać, iż prawna forma działania pełni rolę służebną wobec zadań publicznych. Świadczenia z pomocy społecznej najczęściej przyznawane są w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu moim zdaniem zbyt sformalizowanego postępowania administracyjnego, na co zwrócono uwagę w jednej z publikacji (A.Miruć, *Decyzja administracyjna jako prawna forma działania administracji pomocy społecznej*, w: *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i dominium*, red. J. Łukasiewicz, Wydawnictwo TNOiK, Rzeszów 2012, s. 423- 441). Pozostałe formy prawne przyznawania świadczeń przyjmują postać umów lub działań faktycznych, które zostały przeanalizowane w artykule *Legal forms of actions by public administration in the area of social welfare – the example of Poland*, *Administrativne Pravo i Proces* 2013, nr 4 (6), s. 213-222.

Skoro uznajemy prawo do pomocy społecznej jako publiczne prawo podmiotowe, to należy zapewnić ochronę procesową jego realizacji. Tę ochronę formalnie zapewniają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ze zmianami wynikającymi z u.p.s. Powyższa teza została udowodniona w opracowaniu *Prawo do pomocy społecznej- publiczne prawo podmiotowe, czy tzw. specjalne prawo proszenia*, w: *Dziesięć lat polskich doświadczeń*

w Unii Europejskiej. *Problemy prawnoadministracyjne* tom II, red. J. Sługocki, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2014, s. 699-713.

Uznałam za konieczną analizę pozycji prawnej adresata świadczeń (osoby fizycznej, jak i rodziny jako podmiotu zbiorowego z obszaru pomocy społecznej), gdyż obowiązujące prawo nie definiuje pojęcia wiadczeniobiorcy. Można ją rozpatrywać przede wszystkim w relacji z celami pomocy społecznej, prawnymi formami działania administracji pomocy społecznej. Zauważam, iż prawo podmiotowe powinno dawać jednostce pełną pewność poszanowania tego prawa w działaniach prawodawcy, jak i organów stosujących prawo. Analizie zostały poddane zagadnienia odnoszące się do pozycji prawnej świadczeniobiorcy - jednostki (także rodziny) w postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem „czynnika społecznego”, jak również relacje między świadczeniobiorcą pomocy społecznej a procesem prywatyzacji wykonywania zadań w obszarze pomocy społecznej w publikacji *Pozycja prawna świadczeniobiorcy w postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem „czynnika społecznego” w procesie prywatyzacji zadań ze sfery pomocy społecznej*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 708-724. Można mówić o złożoności pozycji prawnej świadczeniobiorców jako odbiorców działań administracji pomocy społecznej, wyznaczonej zarówno przez czynniki prawne, jak i pozaprawne. Zwróciłam uwagę, że obowiązujące prawo daje możliwość szerokiego udziału w procedurze przyznawania świadczeń czynnika społecznego w postaci organizacji społecznych i pozostałych tzw. innych osób, lecz w praktyce taka możliwość jest wykorzystywana w stopniu znikomym, bądź w ogóle.

Wskazałam, że prawo do pomocy społecznej chronione jest w zależności od konstrukcji uprawnień do poszczególnych świadczeń, a to powoduje zróżnicowaną sytuację prawną świadczeniobiorców. Najsilniejsza jest pozycja podmiotów prawa, które uzyskały świadczenia na podstawie decyzji administracyjnej, a świadczenie mieściło się w katalogu obligatoryjnych. Najsłabszej ochronie podlega pozycja prawna osób korzystających z usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne, którym zadania publiczne w sferze pomocy społecznej nie zostały zlecone w drodze umowy przez administrację publiczną. Wykazałam, że procesy prywatyzacyjne mogą znacząco wpływać na sytuację prawną jednostki, ale na sam proces prywatyzacji jednostka nie ma wpływu, zaś obowiązujące prawo niestety nie ustanawia skutecznych instrumentów jej prawnej ochrony.

Podkreśliłam również specyfikę dwóch możliwości uczestnictwa strony w postępowaniu z zakresu pomocy społecznej, dopuszczonych zarówno w kodeksie postępowania administracyjnego, jak i u.p.s. - czynnej i biernej. W postępowaniu

administracyjnym w sprawach z zakresu pomocy społecznej nie zawsze mamy do czynienia z pożądaną aktywnością strony (A. Miruć, *Aktywność i bierność strony w postępowaniu w sprawach z zakresu pomocy społecznej*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016; s. 477-491). Występują bowiem sytuacje, w których jednostka (rodzina) jako beneficjent świadczeń nie ubiega się o ich otrzymanie samodzielnie, a czynią to za jej zgodą inne podmioty oraz organ administracji z urzędu.

Na odrębną uwagę zasługiwała relacja między interesem publicznym i interesem indywidualnym w procedurach przyznawania pomocy społecznej, które to wzajemnie się krzyżują i uzupełniają, pozostając jednak w harmonii (A. Miruć, *Wartość „interesu publicznego” i „interesu indywidualnego” w procesie przyznawania pomocy społecznej*, *Administracja Publiczna* 2008, nr 2(12), s. 145-156). Powyższe ustalenie było możliwe, gdyż z jednej strony ustawodawca zapewnił realizację interesu publicznego, ustanawiając szereg zabezpieczeń i kryteriów, bez których system pomocy społecznej prowadziłby do prostego rozdawnictwa świadczeń i ich marnotrawstwa. Z drugiej zaś strony interes indywidualny jest bardzo wyraźnie uwidoczniiony w prawach jednostki do żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności z zakresu pomocy społecznej oraz w konieczności poszanowania zasad ogólnych odnoszących się do instytucji pomocy społecznej.

Uznanie administracyjne stanowi nieodzowny element procedury przyznawania świadczeń z pomocy społecznej (A. Miruć, *Orzecznictwo sądów administracyjnych a instytucja uznania administracyjnego w procedurze przyznawania świadczeń z pomocy społecznej*, w: *Księga Jubileuszowa z okazji 5-lecia Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy. Ius est ars boni et aequi*, tom I, red. N. Szczęch, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej, Legnica 2010, s. 313- 326). Przy pomocy instytucji uznania organ administracji pomocy społecznej może odpowiednio reagować na coraz to nowe i jakże zróżnicowane potrzeby społeczeństwa. Oczywiście instytucja ta może osłabiać pozycję jednostki, która nie może być pewna rozstrzygnięcia organu nawet wówczas, gdy spełnia przesłanki warunkujące prawo do pomocy. Ocena organu, co do tego, znajduje swój wyraz w logicznym i szczegółowym uzasadnieniu decyzji, która powinna przekonać stronę o słuszności podjętego rozwiązania. Nie można tu nie docenić roli orzecznictwa sądów administracyjnych, które bogato wskazuje, jakie potrzeby można uznać za uzasadnione, a których zaspokajanie nie leży w gestii organów pomocy społecznej. Sądy administracyjne wielokrotnie w swoich wyrokach odnoszą się do instytucji uznania i szczególnie zwracają uwagę na niebezpieczeństwo jej nadużywania w sprawach z obszaru pomocy społecznej. Wskazałam, że przepisy uznaniowe, jako wymagające poczucia odpowiedzialności

pracowników administracji publicznej (pracowników socjalnych, także asystentów rodziny) za efekty pomocy społecznej, mogą lepiej służyć osiągnięciu jej celów, niż sztywne przepisy szczegółowo określające przesłanki jej przyznawania. Udowodniłam, że nie przekształcają prawa w „łaskę”, lecz zwiększają możliwość uwzględnienia różnych sytuacji życiowych i zaspokajania najbardziej uzasadnionych potrzeb.

Należy zaznaczyć, że opieszałość wszelkich działań organów administracji pomocy społecznej jest niedopuszczalna, a terminy załatwiania spraw w tym obszarze winny być środkiem zmierzającym do zakończenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia w jak najkrótszym czasie (A. Miruć, *Terminowość załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej*, Białostockie Studia Prawnicze 2010, z.7 2010, s. 321- 333). Przyjmując, że jest to jeden z walorów tzw. dobrej administracji, wskazałam, że ma istotne znaczenie w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Analiza obowiązującego prawa, literatury i orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do konstatacji, iż obowiązujące przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, choć wymagają niekiedy doprecyzowania, zabezpieczają w wystarczający sposób możliwość dochodzenia przez strony postępowania załatwiania spraw w rozsądnych i stosownych terminach, a organy prowadzące sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej dyscyplinują do sprawnych i efektywnych działań.

W procedurze przyznawania świadczeń istotna jest również problematyka dotycząca granic posługiwania się danymi osobowymi osób korzystających z pomocy społecznej, na co wskazywałam w artykule *Limits of the Prohibition of Using Personal Data of Social Assistance Beneficiaries*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2013, nr 32(45), s. 123-137. Analiza doprowadziła do wniosku, że obowiązujące w tym zakresie prawo, czyli u.p.s. i ustawa o ochronie danych osobowych mogą dobrze służyć świadczeniobiorcom.

Ważkie są zagadnienia proceduralne odnoszące się do administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w u.p.s., które analizowałam w opracowaniu *Administrative Pecuniary Penalties as an Example of Sanctions in the Law on Social Welfare*, w: *Legal sanctions: theoretical and practical aspects in Poland and the Czech Republic*, edited by Mariusz Popławski and Dana Sramkova, Brno, 2008, s. 52- 57).⁵ Administracyjne kary pieniężne są one środkami dyscyplinującymi jednostki kontrolowane. Wypełniają również funkcję prewencyjną, zapobiegając powszechnej praktyce prowadzenia placówek pomocy społecznej bez wymaganego prawem zezwolenia. Wykazałam, że prawo pomocy społecznej

⁵ Publikacja stanowi efekt współpracy Wydziałów Prawa Uniwersytetu w Białymstoku i Masarykova University w Brnie.

w zakresie nakładania kar pieniężnych jest przejrzyste, choć zdarzają się pewne trudności w jego stosowaniu (np. w ustalaniu podmiotu zobowiązanego). W moim przekonaniu, w przyszłości to przepisy ogólne prawa administracyjnego będą mogły pozwolić na bardziej rozważne i elastyczne stosowanie sankcji administracyjnych, także w sferze pomocy społecznej.

Pomimo tego, że znacząca część świadczeń pomocy społecznej na rzecz osób (rodzin) znajdujących się w trudnej sytuacji życiowych udzielana jest na podstawie decyzji administracyjnej, to coraz więcej świadczeń realizowana bywa poprzez umowy i działania faktyczne. W pomocy społecznej oprócz stosunków administracyjnoprawnych istotne znaczenie odgrywają zatem stosunki regulowane prawem cywilnym. Umowa może być wykorzystywana w podwójnej roli, zarówno jako forma, jak i instrument działania administracji pomocy społecznej, co zauważono w dwóch publikacjach *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 345- 355 oraz *Umowy cywilnoprawne ze świadczeniobiorcami w działaniach administracji pomocy społecznej*, w: *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 99- 112. Można wyodrębnić umowy wykonawcze polegające na zleceniu zadań publicznych podmiotom niepublicznym. Swoistość umowy jako formy działania administracji publicznej, jest podyktowana tym, iż organ administracji publicznej stosuje umowę w celu wykonania swoich zadań publicznych. Wspomnieć należy także o różnorodnych umowach ze świadczeniobiorcami (np. w przedmiocie opieki nad dzieckiem, udzielania przez gminę pomocy rzeczowej lub pieniężnej, czy też kontrakty socjalne, będące istotnym instrumentem pracy socjalnej i przykładem tzw. pomocy warunkowej). Wykazałam, że umowy zawierane przez administrację pomocy społecznej ze świadczeniobiorcami mają charakter niejednolity i zostały poddane regulacjom zarówno prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, a stopień ingerencji prawa administracyjnego w treść umowy jest zróżnicowany.

Ustaliłam, że posługiwanie się umowami cywilnoprawnymi w działaniach administracji pomocy społecznej często staje się bardziej racjonalne i skuteczne niż posługiwanie się władztwem. Choć z istoty cywilnoprawne, aby mogły służyć administracji pomocy społecznej do realizacji zadań publicznych musiały zostać zmodyfikowane przepisami prawa administracyjnego materialnego w obszarze pomocy społecznej. Coraz bardziej jednostronna sytuacja podopiecznego, jako podmiotu podporządkowanego staje się relacją dwustronną, zobowiązaniową, negocjacyjną, lecz niepozbawioną kontroli sądu

administracyjnego. W związku z tym, że do polskiej regulacji prawnej nie wprowadzono instytucji umowy administracyjnej (zastępującej wydanie aktu administracyjnego), to pomoc społeczna jest realizowana w formie decyzji administracyjnej, umów o charakterze cywilnoprawnym oraz działań faktycznych.

Podsumowanie i wnioski

Funkcjonowanie pomocy społecznej można ująć w ramy systemu, na który składają się następujące elementy: aparat administrujący pomocą społeczną złożony z organów administracji publicznej (w tym także wyspecjalizowana służba z pracownikami socjalnymi na czele jako bezpośrednimi realizatorami zadań w sferze pomocy społecznej) oraz podmioty niepubliczne. Istotnym elementem systemu są dynamiczne, zróżnicowane i współistniejące ze sobą świadczenia (o charakterze materialnym i niematerialnym) decydujące o swoistości zadań w tym zakresie. W opublikowanych tekstach dowiodłam, że dla funkcjonowania pomocy społecznej istotne są zarówno ramy prawne, jak i fundamenty aksjologiczne – wartości (zwłaszcza godność i sprawiedliwość) oraz prakseologiczne podstawy (zwłaszcza w wymiarze sprawnościowym). Zwróciłam uwagę, że jakkolwiek aksjologiczne i prakseologiczne podstawy funkcjonowania instytucji pomocy społecznej mają wpływ na treść prawa regulującego ten obszar aktywności organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i innych podmiotów zaangażowanych w tę sferę aktywności publicznej, to jednak w mojej ocenie nie jest on wystarczający. Podałam analizie uregulowania zawarte w u.p.s., jako podstawowej bazie normatywnej w sferze pomocy społecznej, także rozwiązania prawne dotyczące współpracy międzysektorowej w sferze pomocy społecznej, wskazując na konieczność ich doskonalenia, również przy wykorzystaniu aksjologicznych i prakseologicznych podstaw. Wskazałam też na skutki braku ustawowej regulacji o pracownikach socjalnych w praktycznym rozwiązywaniu problemów z zakresu pomocy społecznej.

W moim przekonaniu system pomocy społecznej musi zawierać zarówno komponenty stabilne (dające poczucie ciągłości i bezpieczeństwa), jak również musi być otwarty na nowe wyzwania. Takie wyzwania naszej rzeczywistości stawia m.in. globalizacja. Pomimo ogólnie wzrastającego poziomu dobrobytu, liczba osób objętych świadczeniami pomocy społecznej nie wykazuje w większości krajów tendencji malejącej. Wynika to z relatywizacji pojęcia ubóstwa i rozszerzania zakresu podmiotowego i przedmiotowego pomocy społecznej. Niezależnie jednak od różnic poglądów na rolę pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego warunki jej funkcjonowania uległy istotnej zmianie wraz z kryzysem państwa opiekuńczego wywołanym przez zmiany gospodarcze, polityczne i społeczne ostatniego

ćwierćwiecza ubiegłego wieku, trwającego do dzisiaj. Pojawiły się nowe koncepcje rozwiązywania problemów społecznych, zastępujące strategie opiekuńcze scentralizowanego, publicznego systemu pomocy społecznej, działaniami lokalnych partnerów, aktywizacją społeczności i jednostek.

W moim ujęciu realizacja działań z zakresu pomocy społecznej ma - w ramach stworzonego systemu - trzy aspekty: prawny, aksjologiczny i prakseologiczny (sprawnościowy).

Analiza prawa, poglądów doktrynalnych oraz orzecznictwa sądowego pozwala na wyrażenie kilku ogólnych refleksji, a także sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Refleksje ogólne:

- Różnorodność zadań stojących przed administracją pomocy społecznej, ich swoistość (a zwłaszcza dynamiczność) wymagają różnych form działania regulowanych przez prawo. Są one same w sobie skomplikowane i mają wielopłaszczyznowy wymiar. To na gruncie prawa określone zostają również aksjologiczne i prakseologiczne podstawy pomocy społecznej, które mają wpływ na treść prawa do pomocy społecznej.
- Specyfika stojących przed administracją pomocy społecznej zadań najczęściej wymaga skorzystania z form o władczym charakterze, które zostały szczegółowo zbadane przez doktrynę i judykaturę. Dwustronne formy prawne działania administracji są również przydatne do wykonywania stojących przed nią zadań publicznych. Mogą warunkować wydanie decyzji w przypadku kontraktu socjalnego. W polskim porządku prawnym nie istnieje generalne upoważnienie dla organów administracji publicznej do zawierania umów, choć w praktyce są one zawierane i ich znaczenie wzrasta. Umowy mają za cel poprawę procesu administrowania. Sprzyjają partycypacji społecznej. Podstawę prawną zawierania umów odnajdujemy w wielu przepisach prawa pomocy społecznej, co jest zaletą i pozwala na bardziej swobodne kształtowanie praw i obowiązków. Swoboda ta jest ograniczona, gdy stroną umowy jest organ administracji publicznej. Na gruncie polskiego prawa pomocy społecznej, forma decyzji administracyjnej często przeplata się z umową, co w praktyce - jak słusznie podkreśla się w doktrynie - rodzi problemy interpretacyjne. Pomimo tego wydaje się, że umowy nigdy nie zastąpią i całkowicie nie wyprą decyzji administracyjnej.
- Zakres zadań ze sfery pomocy społecznej ulega modyfikacjom, ale nie redukcji. „Przesuwanie” zadań pomocy społecznej do obszaru kompetencji samorządu lokalnego sprzyja podnoszeniu efektywności pomocy społecznej, lepszemu wykorzystaniu środków

finansowych oraz szybszej reakcji na powstającą trudną sytuację życiową. Prawo daje możliwość wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, ale nie włącza ich strukturalnie w obręb administracji publicznej. Stanowią one podmioty pomocy społecznej w znaczeniu funkcjonalnym. Dopuszczenie podmiotów niepublicznych do realizacji zadania publicznego nie zmienia ich statusu prawnego. Stanowią one administrację tylko w sensie funkcjonalnym. W aspekcie zadaniowym (przedmiotowym) podmioty niepubliczne zajmują się głównie wykonywaniem usług opiekuńczych, choć zlecenie może objąć szerszy zakres.

- Wielość podmiotów administrujących w obszarze pomocy społecznej jest nieuchronna, wciąż jednak pozostawać będzie wielka potrzeba i ogromny obszar pełnienia „misji publicznej” przez organy państwa. Struktura administracji pomocy społecznej nie jest stała i podlega ciągłym zmianom (dotyczą one przede wszystkim przekształceń w zakresie organów funkcjonujących, ale także wykonywanych przez nie zadań), a ustawodawca powinien poszukiwać najbardziej efektywnej formy organizacyjnej. Cechą współczesnej administracji świadczącej, w tym administracji pomocy społecznej, staje się konkurencyjność pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi w obszarze pomocy społecznej. Aby realizować zadania przypisane prawem administracji publicznej jej struktura powinna być jasna i przejrzysta, a podział kompetencji i zadań -stabilny.
- W Polsce stworzone zostały dostateczne ramy dla działań pomocy społecznej, zgodnie ze standardami unijnymi. Świadczy o tym wzrastająca rola organizacji pozarządowych, chociaż złożoność rozwiązań w tej sferze czyni w praktyce system udzielania świadczeń mało skutecznym. Cały układ partnerstwa z sektorem niepublicznym jest ciągle na etapie tworzenia. Ważne jest, by prawo określało ściśle zasady „dzielenia się” państwa odpowiedzialnością z podmiotami niepublicznymi. Same rozwiązania prawne nie wydają się jednak wystarczające. Konieczna staje się zmiana praktyki stosowania prawa. Istotne jest wytworzenie się w mentalności społecznej (zarówno pośród członków organizacji pozarządowych, jak i pracowników administracji) odpowiednich standardów działania; tak, aby umiejętnie wykorzystywać to, co stworzył ustawodawca. Niepożądane jest, aby w praktyce panowała bierność, czy tylko pozorna współpraca. Niewłaściwe może się okazać marginalizowanie niewielkich organizacji. Konieczne staje się ujednoczenie przepisów prawnych dotyczących zasad i trybu współpracy organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych.
- Obowiązujące prawo nie zapewnia obywatelowi instrumentów, które służyłyby jego ochronie w procesie prywatyzowania zadań publicznych.

- Dla prawidłowego funkcjonowania instytucji pomocy społecznej ważne są nie tylko wartości moralne i prawne (np. godność, sprawiedliwość etc.), ale również jej prakseologiczne fundamenty. Wartości spełniają niewątpliwie rolę legalnego „korektora” prawa w procesie jego stosowania. Ich uwzględnianie w procesie prawotwórstwa przyczyniać się może do powstawania racjonalnego i „wrażliwego” prawa. Zasady ogólne, zarówno te o charakterze normatywnym, jak i zasady-wartości winny być respektowane w procesie udzielania pomocy społecznej. Zapewniają one formalną ochronę prawa do pomocy społecznej.
- Zauważam, że nastąpił wyraźny regres w rozwoju jakościowym służb społecznych, bardziej w kierunku „urzędowania”, niż prawidłowego „wykonywania” aktywnych form pracy socjalnej. Istnieje zatem obiektywna potrzeba wprowadzenia odrębnej ustawy o pracownikach socjalnych, która m.in.: zaostrzyłaby i doprecyzowała wymagania dotyczące kwalifikacji i obowiązkowych szkoleń dla pracowników socjalnych; szczegółowo określałaby zakres zadań i uprawnień osób zatrudnionych poza jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej (np. pracownicy zatrudniani w szpitalach); wprowadzałaby rejestr pracowników socjalnych; wprowadziłaby takie mechanizmy prawne, które dałyby możliwość wykonywania zawodu w sposób nowoczesny.

Wnioski *de lege lata*

- Analiza rozwiązań prawnych pozwala także na stwierdzenie, iż od wielu lat zauważalna jest tendencja do nadmiernego przenoszenia zadań przynależnych administracji rządowej na jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, co wiązało się z rozbudową jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.
- Przepisy utrzymujące odpowiedzialność administracji, wpływ administracji na sposób wykonywania zadania wymagają nowej regulacji, w kierunku współodpowiedzialności podmiotów realizujących zadania w zakresie pomocy społecznej.
- Normatywna regulacja włączania podmiotów niepublicznych w sferę pomocy społecznej, czyli powierzania zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom niepublicznym, określana przeze mnie uspołecznianiem, czyli szeroką prywatyzacją wymaga uporządkowania i uzupełnienia. Założenie, że administracja publiczna ma sterować, a nie wiosłować w praktyce nie zdało egzaminu. Regulacje w zakresie zlecenia zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom niepublicznym i osobom fizycznym lub prawnym nie są stabilne, jednolite i przez to utrudnione jest ich stosowanie w praktyce.

- System pomocy społecznej oparty w znacznym stopniu na kompensacyjnych działaniach administracji pomocy społecznej jest mało skuteczny.
- Często zmieniająca się ustawa o pomocy społecznej powoduje niepewność prawa w tym zakresie i choć zawiera w swojej treści podstawy aksjologiczne i prakseologiczne, to w praktyce mogą stać się one antywartościami.

Wnioski *de lege ferenda*

Przeprowadzone w wielu opracowaniach analizy dowodzą, że w polskim prawie pomocy społecznej należałoby wprowadzić zmiany polegające m.in. na:

- przeformułowaniu celów pomocy społecznej poprzez: nadanie przewagi działaniom administracji pomocy społecznej profilaktycznym i aktywizującym, nad działaniami o charakterze kompensacyjnym, przy jednoczesnym wzroście współdziałania międzysektorowego;
- wprowadzeniu nowej struktury organizacyjnej pomocy społecznej na szczeblu gminy i powiatu, polegającej m.in. na oddzieleniu zadań czysto administracyjnych od wykonywania pracy socjalnej oraz świadczenia usług;
- wprowadzeniu nowych form pracy socjalnej, np. w postaci rodzinnych czy też grupowych kontraktów socjalnych.

Reasumując, z przeprowadzonych analiz wynika, że system pomocy społecznej koncentrujący w znacznym stopniu na działaniach kompensacyjnych, zaś w znikomym zakresie na działaniach prewencyjnych, może się okazać nieudolny. Konieczne są więc zmiany systemowe, których celem ma się stać przede wszystkim poprawa efektywności działań wszystkich podmiotów w obszarze pomocy społecznej. Prawo administracyjne ma służyć dobru jednostki. Atrybutami prawa pomocy społecznej powinna być przyzwoitość i poszanowanie człowieka. W procesie tworzenia tego prawa musi uwidaczniać się wrażliwość w podejściu do indywidualnego ludzkiego losu. W państwie demokratycznym instytucje przewidziane przez prawo są szczególnie zobligowane do służenia każdej jednostce, a tym bardziej osobie słabej, chorej, wykluczonej społecznie. Przesunięcie zadań na podmioty niepubliczne w dziedzinie pomocy społecznej wydaje się całkowicie niezbędne. Nieunikniony jest też wzrost znaczenia niewładczych form działania administracji zarówno, jeśli chodzi o umowy cywilnoprawne, publicznoprawne, jak i działania faktyczne. Z punktu widzenia świadczeniobiorcy istotna jest natomiast pewność prawa w tej dziedzinie oraz istnienie realnych instrumentów odpowiedzialności państwa za działania pomocowe.

W trakcie mojej pracy naukowo-badawczej po uzyskaniu stopnia naukowego doktora ukazało się ponad sto prac mojego autorstwa i współautorstwa (punktacja ministerialna-269 pkt), w tym także 11 w językach obcych (*załącznik nr 4*), opublikowanych w kraju i za granicą jako wyodrębnione części w opracowaniach zbiorowych oraz jako artykuły w czasopismach krajowych i zagranicznych. Obecnie oczekuję na opublikowanie siedmiu opracowań (*załącznik nr 4*).

Opublikowałam dwa artykuły w czasopiśmie *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* z listy czasopism naukowych ERIH: *Interpretation of the principle of subsidiarity in the right of the law on social assistance of 12 March 2004*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2011, nr 26 (39) s.147-161 oraz *Limits of the Prohibition of Using Personal Data of Social Assistance Beneficiaries*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 2013, nr 32(45) 2013, s. 123- 137, które zostały ujęte w cyklu umieszczonym do oceny. Liczba cytowań moich publikacji według bazy Web of Science (WoS) wynosi 1, zaś Indeks Hirscha - 3.

Chciałabym zaznaczyć, iż moja aktywność naukowa (publikacje, udział w konferencjach, sympozjach i spotkaniach naukowych) to nie tylko przedsięwzięcia krajowe, ale i międzynarodowe. Przejawiała się ona poprzez uczestnictwo w międzynarodowych konferencjach naukowych odbywających się w Polsce i za granicą (łącznie 23, na których głosiłam 3 referaty (*załącznik nr 5*). Przygotowałam również 4 publikacje do opracowań pokonferencyjnych, stanowiących wyodrębnione części w pracach zbiorowych w języku angielskim i francuskim (*załącznik nr 4*) zamieszczonych także w cyklu do oceny i wśród pozostałych osiągnięć naukowych. Publikowałam także artykuły w punktowanych czasopismach zagranicznych w Słowenii, na Litwie i Ukrainie, które były m.in uwieńczeniem kontaktów naukowych z pracownikami Mykolas Romeris University oraz Kyiv National Taras Shevtchenko University. Aplikowałam także o opublikowanie w innych czasopismach zagranicznych i po pozytywnych recenzjach ukazały się moje dwa artykuły na Ukrainie i w Słowenii (*załącznik nr 4*).

Artykuł mojego autorstwa (Miruč, A. (2010), *Efficiency of Public Administration - Selected Problems*, *Slovenian Law Review*, Vol. 7, No. 1-2, pp. 115-123) był powoływany i cytowany w publikacji B. Veleđar, M.Bašić, J. Kapić (University of Sarajevo, School of Economics and Business, Bosnia and Herzegovina, *Performance Measurement in Public Sector of Transition Countries*, *Business Systems Research Journal* 2014, tom 5, nr 2, s.72-83 m. in. na stronie 74. Powyższy artykuł i krótkie odniesienie do jego treści umieszczono w

opracowanej w lutym 2013 r., w Quebecu bibliografii dotyczącej sprawności organizacyjnej, dostępnej w Internecie.

Do moich prac naukowych odwoływali się w monografiach habilitacyjnych Stanisław Nitecki oraz Iwona Sierpowska. Publikacje (A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria. Dydaktyka.Praktyka 2006, nr 4 (5), s.20- 42 oraz A. Miruć, J. Radwanowicz, *Zasady ogólne pomocy społecznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuka, S. Fundowicz, Wydawnictwo Verba, Lublin 2003, s.235-242) znalazły bowiem odzwierciedlenie w monografii habilitacyjnej Stanisława Niteckiego - *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008 (m.in. s.17, s. 22, s. 24, s. 90-91,) oraz Iwony Sierpowskiej - *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012 (A. Miruć, *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 345-355; A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited Wrocław 2009, s. 335- 349; A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie - doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej, Bydgoszcz 2009, s. 217-228. Autorka czyni to m.in. na stronach: 334, 278 i 193.

Efekty moich badań zostały dostrzeżone także przez Wojciecha Maciejko w publikacji- *Instytucje pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 118 i inne.(A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria. Dydaktyka.Praktyka 2006, nr 4 (5), s. 20-42, A. Miruć, *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 345-355; A. Miruć, *Pracownik socjalny - zawód zaufania publicznego?*, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2007, nr 2 (7), s. 84-105). (m.in. A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria. Dydaktyka.Praktyka 2006, nr 4 (5), s. 20-42 oraz A. Miruć, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka 2008, nr 3(12), s. 26- 41). Czyni to m.in., na stronach: 59, 63 i 64.

Często w literaturze powoływany i cytowany jest mój artykuł zatytułowany - *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 473-489 (m.in. M. Kania, *Pozycja podmiotów administracji publicznej w umowie o*

partnerstwie publiczno-prywatnym, Disputatio, tom 12, s. 84, A. Borkowski, *Interes prawny a partnerstwo publiczno-prywatne*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, pod red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 454-455, czy Ź. Skrenty, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Studia Lubuskie 2010, tom VI, s.261, 263, 265, 266).

5. Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze

A. Obszary zainteresowań naukowych i osiągnięcia w tym zakresie

Moje zainteresowania naukowo-badawcze w zakresie nauk prawnych dotyczą zagadnień należących do materii prawa administracyjnego i również nauki o administracji. Szczególne miejsce zajmuje problematyka systemu prawnego pomocy społecznej w Polsce. Dlatego też w cyklu do oceny została przedstawiona materia dotycząca prawnych, aksjologicznych i prakseologicznych podstaw działania administracji pomocy społecznej. Ponadto w obszarze prowadzonych badań naukowych mieści się tematyka z obszaru prawa oświatowego i szkolnictwa wyższego, samorządu terytorialnego, jak również inne zagadnienia ustrojowe, materialne i procesowe w prawie administracyjnym. Tematem moich rozważań były również problemy aksjologii prawa administracyjnego oraz nauki o administracji.

Ważną częścią mojego dorobku naukowego są publikacje odnoszące się do prawa oświatowego i szkolnictwa wyższego. Jednym z problemów współczesnego prawa oświatowego w Polsce jest ustalenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (A. Miruć, *Obowiązek szkolny i obowiązek nauki w polskim prawie oświatowym-wybrane zagadnienia*, w: *Współczesne problemy prawa oświatowego*, red. M. Pyter, Lublin 2009, s. 91- 105). Rozważania podjęte w wyżej wymienionym artykule były głosem w dyskusji, zwłaszcza w kontekście zamiennego stosowania obu pojęć przez ustawodawcę i kontrowersji wokół sposobu wykonywania tychże obowiązków. Analizy dotyczące m.in. obowiązku szkolnego odniosłam do odmiennego systemu edukacji w Anglii i Walii (A. Miruć, *Education system in England and Wales: selected issues*, *Administrativne Pravo i Proces* 2014, nr 1 (7), s.285-293). Inna instytucja prawa oświatowego w Polsce, nadzór pedagogiczny, jest nieodzownym elementem sprawnego funkcjonowania polskiego systemu oświaty (*Nadzór pedagogiczny w oświacie-wybrane zagadnienia*, *Administracja Publiczna* 2010, nr 2(16), s.149-158). Należy także zauważyć, że funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych jest niemożliwe bez organów własnych zarówno o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym zarządzających nimi bezpośrednio, które decydują o ich

sprawności i skuteczności (A. Miruć, *Organy własne zarządzające szkołą lub placówką oświatową*, Administracja Publiczna 2011, nr 1(17), s. 55-66). Obowiązujące w Polsce prawo oświatowe wskazuje przede wszystkim na jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty właściwe do zakładania i prowadzenia szkół i placówek publicznych (A. Miruć, *Founding and managing schools and education institutions as a task for local Government units: legal aspects*, Public Policy and Administration 2010, nr 34, s.97- 106). W publikacji mojego autorstwa zatytułowanej *Finansowanie zadań gminy w sferze oświaty w: Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, red. D. Hałaburda, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2008, s.79- 89 wyraziłam pogląd, iż niezbędne staje się skonstruowanie jednolitych standardów finansowania oświaty, docelowe ustalenie wielkości subwencji oświatowej, sprawiedliwy podział środków finansowych na poszczególne samorzady.

W jednym z artykułów zauważono, że nowelizacja ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* nie spowodowała zmniejszenia regulacji dotyczących funkcjonowania szkolnictwa wyższego, a wręcz je powiększyła (A. Budnik, A. Miruć, *Autonomia szkół wyższych w świetle przepisów ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym*, w: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 207- 225). Z jednej strony uczelnie uzyskały więcej swobody w tworzeniu własnych programów kształcenia, ponieważ nie będą związane z żadnymi standardami kształcenia. Z drugiej jednak strony nałożono na nie więcej wymagań związanych z kontrolą jakości kształcenia.

W swoich publikacjach analizowałam również problemy dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego, toku postępowania administracyjnego, aksjologii prawa administracyjnego, także nauki o administracji.

W sferę zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego wpisują się rozważania odnoszące się do:

- roli inicjatywy uchwałodawczej obywateli w realizacji ich podmiotowości (A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 1-2, s. 31- 38). W opracowaniu tym zauważono, że w praktyce statuty miast, gmin i jednostek pomocniczych dość rzadko zawierają zasady procedury wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej; odnoszę się również do wybranych statutów miast i gmin regulujących problematykę zasad i procedury wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej;
- społeczeństwa obywatelskiego oraz współpracy międzysektorowej w wybranych krajach europejskich (A.Miruć, *Spoleczeństwo obywatelskie a jakość życia obywateli*, w: *Jakość*

działania administracji publicznej, a jakość życia społeczeństwa- wybrane aspekty prawne i społeczne, red. E. Jasiuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Radom 2012, s. 379- 399; A. Miruć, *Spoleczeństwo obywatelskie w jednoczącej się Europie (wybrane zagadnienia)*, w: *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, L. Żukowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 122-134; A. Miruć, *Współpraca administracji publicznej ze społeczeństwem na przykładzie Wielkiej Brytanii, Szwecji, Francji i Czech (wybrane zagadnienia)*, w: *Misja publiczna - Wspólnota | Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, tom II, red. A. Mednis, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2016, s. 417-428). W artykułach tych ukazałam złożoność i wielowymiarowość procesów kształtujących różne aspekty aktywności obywatelskiej; wykazałam istnienie zależności pomiędzy organizacją życia społecznego przez państwo, a jakością życia obywateli.

Istotny obszar moich badań dotyczy wybranych zagadnień procesowych, odnoszących się do:

- ograniczeń uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (A. Budnik, A. Miruć, *Ograniczenia uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska- Dębska, R. Budzisz, C.H.Beck Warszawa 2016, s. 555-568);
- oceny modelu rozstrzygania sporów o zawarcie umowy o przyłączenie do sieci, toczących się między przedsiębiorcami ubiegającymi się o przyłączenie farmy wiatrowej (A. Miruć, E. Stefańska, *Charakter prawny i zasady sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach odmowy przyłączenia do sieci na przykładzie farm wiatrowych*, Białostockie Studia Prawnicze 2013, z.14, s. 85-100);
- działań konsultacyjnych organów administracji publicznej w świetle k.p.a. (A. Miruć, A. Budnik, *Działania konsultacyjne organów administracji publicznej w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Polska Akademia Nauk, Paryż 2011, s. 535-549); w opracowaniu podkreślono, że teoretyczna konstrukcja współdziałania obejmuje tak zróżnicowane formy prawne, że można mieć wątpliwości, co do tego, czy jest to rzeczywiście instytucja prawna; w ramach tej konstrukcji mieszczą się zarówno formy współdecydowania o treści decyzji administracyjnej przez oświadczenia woli, co najmniej dwóch organów administracji publicznej, jak i zasięganie opinii o charakterze niewiążącym.

- określenia charakteru prawnego i roli instytucji skarg i wniosków jako środków zwalczających bezczynność organów administracyjnych (A. Miruć, *Requêtes et plaintes selon les procédures du code administratif à la lumière de la doctrine et de la jurisprudence des tribunaux administratifs*, w: *Les problèmes théoriques de la science administrative*, edite par J.Niczyporuk, Bruxelles-Paris 2012, s. 275- 289); dokonana w tym opracowaniu analiza wskazuje, że prawa podmiotów wnoszących skargi i wnioski zostały formalnie zagwarantowane przez prawo, lecz ich skuteczność w praktyce jest ograniczona;
- problematyki egzekucji administracyjnej, w tym zasad ogólnych zezwalających organowi egzekucyjnemu na korzystanie z tak dolegliwego dla zobowiązanego środka egzekucyjnego, jakim jest przymus bezpośredni tylko w takim zakresie i w takich sytuacjach, w których jest to rzeczywiście niezbędne (A. Miruć, J. Radwanowicz, *Ochrona jednostki przed stosowaniem przymusu bezpośredniego w świetle zasad ogólnych postępowania egzekucyjnego w administracji*, w: *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E.Ura, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów 2002, s. 437-442); w innym artykule zwracam uwagę na charakter prawny i rolę tytułu wykonawczego jako podstawy wszczęcia egzekucji administracyjnej, a nie aktu administracyjnego i przybliżam ustawowe wymogi, co do jego treści (A. Miruć, J. Maćkowiak, *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 248- 255;
- mediacji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi; w publikacjach dotyczących tego zagadnienia dokonałam analizy przede wszystkim kwestii spornych dotyczących mediacji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym pozycji mediatora (A. Miruć, *Mediator w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Arbitraż i mediacja. Praktyczne aspekty stosowania przepisów*, red. J. Olszewski, Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego, Rzeszów 2007, s. 189-198) oraz inicjowania postępowania mediacyjnego przed sądami administracyjnymi (A. Miruć, *Inicjowanie postępowania mediacyjnego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Arbitraż i mediacja. Aktualne problemy teorii i praktyki funkcjonowania sądów polubownych i ośrodków mediacyjnych*, red. J. Olszewski, Wydawnictwo TNOiK, Rzeszów 2009, s. 249- 261). Aspekt organizacyjny mediacji, a dotyczący pozycji mediatora w postępowaniu przed sądami administracyjnymi budzi wątpliwości doktryny. Mediator (sędzia, referendarz sądowy), którego ramy działalności określa prawo ma do

wypełnienia trudne role.⁶ W opracowaniu wskazano na możliwość powierzenia funkcji mediatora podmiotom usytuowanym poza strukturą sadownictwa administracyjnego i – za Z. Kmiecikiem – unormowania kwestii dotyczących mediacji poprzez włączenie tychże rozwiązań do k.p.a. Jeśli zaś chodzi o inicjowanie postępowania mediacyjnego należy zauważyć, że niektóre kwestie budzą wątpliwości, np. termin złożenia wniosku.

Kilka moich publikacji, nie ujętych w cyklu do oceny, dotyczyło aksjologii prawa, w szczególności zaś - prawa administracyjnego (A. Breczko, A. Miruć, „*Ius es ars boni et aequi*”, czyli o wysoko cenionych wartościach w prawie, w: *Studia i szkice z prawa publicznego: Księga dla uczczenia pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. A. Nowakowski, Rzeszów 2008, s. 29-45; A. Breczko, A. Miruć, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania wykonywania zawodów medycznych w Polsce*, Administracja Publiczna 2006, nr 1 (7), s. 239-253). W pierwszym z nich zauważono problem inflacji pojęć prawnych, oderwanie prawa od celu, któremu ma służyć, jego wyobcowanie i nie urzeczywistnienie wysoko cenionych wartości. W kolejnym opracowaniu na przykładzie zawodu lekarza (można je także odnieść do zawodu pracownika socjalnego) wskazano, że normy kodeksów etycznych należą do systemu moralnego stanowiącego niezależny walidacyjnie od prawa system normatywny powiązany jednak z systemem prawnym m.in. treścią i funkcjami. Kodeksy etyczne dookreślają materię ustawową i precyzują zachowania w konkretnych sytuacjach. Ich rozwiązania mają w założeniu służyć rozwiązywaniu konfliktów i integrować dany zawód, przyczyniać się do rzetelności, uczciwości i sumienności zawodowej, czy poczucia odpowiedzialności.

Inny nurt badań obejmuje problemy nauki o administracji, w szczególności związane z organizacją administracji i dotyczące biurokracji (A. Miruć, *Biurokracja i biurokratyzm*, w: *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, RS Druk, Rzeszów 2006, s. 409-417; A. Miruć, *Uwagi o biurokracji*, w: *Organizacja, zarządzanie i finansowanie administracji państwowej*, red. J. Sikorski, J. Borowski, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 153-165). W publikacjach dotyczących tych kwestii wyrażam opinię, że należałoby wprowadzić rozwiązania bliskie adhocracji, w której struktury cechuje m. in. elastyczność, zmienność, znaczna rola wiedzy i pomysłowości, przedsiębiorczość, informatyzacja. Są bardziej dostosowane do potrzeb współczesności, niż biurokracja rozumiana w sposób klasyczny.

⁶ Zdejmując powinność „mediowania” z sędziów i referendarzy sądowych mediacja przestałaby być instytucją w tej sferze kontrowersyjną. Jeśli zaś chodzi o inicjowanie postępowania mediacyjnego należy zauważyć, że niektóre kwestie budzą wątpliwości, np. termin złożenia wniosku.

Moim zdaniem istotna jest także analiza relacji między policją administracyjną, a organami administracji niezespolonej, które pozwalają na dokładniejsze wyjaśnienie tych pojęć (A. Miruć, J. Maćkowiak, *Policja administracyjna a organy administracji niezespolonej*, w: *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów 2004, s. 251- 259) oraz analiza dotycząca zasady specjalizacji w administracji publicznej, która w polskim piśmiennictwie była przede wszystkim rozpatrywana w kontekście administracji terenowej. W opracowaniu wskazano na konieczność ograniczenia specjalizacji w ramach administracji szczebla centralnego oraz dokonywania oceny struktur administracji (A. Miruć, J. Maćkowiak, *Realizacja zasady specjalizacji w administracji szczebla centralnego (wybrane zagadnienia)*, w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 293-304).

Ponadto, aby ukazać współczesny wymiar pomocy społecznej w działaniach administracji publicznej w dwóch artykułach przybliżyłam instytucję pomocy społecznej w ujęciu historycznym w Polsce i w nowożytnej Europie (A. Miruć, *Pomoc społeczna w Polsce powojennej - do wejścia w życie ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2009, nr 2(15), s. 33-52; A. Miruć, *Opieka społeczna w nowożytnej Europie i na ziemiach polskich do wybuchu II wojny światowej*, *Administracja Publiczna* 2009, nr 1(13), s. 95-102).

Jestem także współautorką publikacji, które powstały i ukazały się jeszcze w warunkach obowiązywania ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (A. Miruć, J. Radwanowicz, *Zasady ogólne pomocy społecznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Wydawnictwo Verba, Lublin 2003, s. 235-242 oraz A. Miruć, J. Maćkowiak, *Administracja pomocy społecznej w Polsce*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2003, s. 425-439). Jestem autorką lub współautorką innych opracowań dotyczących instytucji pomocy społecznej stanowiącej istotny nurt badawczy a nie ujętych w cyklu: *Procesowa ochrona prawa do pomocy społecznej*, w: *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, red. J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmich, Temida 2, Białystok 2008, s. 192-207, *Miejsce pomocy społecznej w systemie zabezpieczenia społecznego*, *Administracja Publiczna* 2008, nr 1(10), s.184- 191, *Uznanie w procedurze przyznawania pomocy społecznej- wybrane zagadnienia*, w: *Metodologia pracy w Studenckiej Poradni Prawnej*, red. I. Kraśnicka, C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 550- 559, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania Administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej*, w: *Kodyfikacja*

postępowania administracyjnego na 50- lecie uchwalenia K.P.A., red. J. Niczyporuk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji, Lublin 2010, s. 533- 543, *Wielodzierność - dysfunkcja pomocy społecznej (wybrane zagadnienia)*, Administracja.Teoria. Dydaktyka.Praktyka 2011, nr 1(22), s. 21-35, *Prawo miejscowe w sferze pomocy społecznej*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Pietrasz, K. Gawrońska, D. Kościuk, J. Kulikowska- Kulesza, M. Perkowska, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa-Białystok 2012, s. 97-109.

B. Pozostałe publikacje:

- Jestem autorką ok.100 haseł do *Wielkiej Encyklopedii Prawa*, pod red. B. Hołysta i E. Smoktunowicza, sygnowanych inicjałami A.M., wydanie 2, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza Warszawa 2005;
- Sporządziłam 5 recenzji monografii autorstwa: H.Szurgacza, I. Sierpowskiej, S. Niteckiego, W.Maciejko, M. Wincenciaka (*wykaz w załączniku nr 4*).

C. Redakcja naukowa monografii:

- *Jakość prawa administracyjnego, tom 1*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Wolters Kluwer, Warszawa 2012; ss.706.
- *Racjonalny prawodawca, Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Temida 2, Białystok 2016, ss.541.

D. Udział w konferencjach naukowych

Wyniki mojej pracy naukowo-badawczej prezentowałam na konferencjach międzynarodowych i krajowych. Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych uczestniczyłam w 62 konferencjach naukowych, zwykle aktywnie: głosząc referaty, biorąc udział w dyskusjach albo udostępniając artykuły do publikacji pokonferencyjnych (*wykaz konferencji w załączniku nr 5*). Byłam również współorganizatorem jednej konferencji międzynarodowej w 2009 r. na temat *Patologie w administracji*, Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w 2012 r. oraz Sympozjum Naukowego pt. *Racjonalny prawodawca a racjonalna administracja*, w dziesiątą rocznicę śmierci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza w 2015 r., uwieńczonego publikacją pt. *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, pod redakcją naukową D.R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Budnik, Temida 2, Białystok 2016 r. oraz nadaniem imienia Profesora Eugeniusza Smoktunowicza jednej z sal wykładowych na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Ponadto napisałam artykuł do Księgi Pamiątkowej Profesora Michała Kuleszy, który ukazał się w

2016 r. Przygotowałam także artykuły z okazji Jubileuszy Profesor Małgorzaty Stahl i Profesora Adama Jamroza, które będą miały miejsce w 2017 r.

Wykaz konferencji z wyszczególnieniem konferencji międzynarodowych i krajowych, na których wygłosiłam referaty zamieszczam w *załączniku nr 5*. Natomiast w *załączniku nr 4* wykaz publikacji po uzyskaniu stopnia naukowego doktora.

E. Zastosowanie wyników badań w praktyce

Uczestniczyłam w opracowaniu 4 programów dotyczących pomocy społecznej i polityki prorodzinnej w województwie podlaskim na lata 2009-2013 na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, które zostały opublikowane i wdrożone, opracowane wspólnie z: E. Rajewską-Nikonowicz, K. Dębrowską, D. Perło, C. Sadowską-Snarską, E. Jasińską, A. Solińską, E. Gołaszewską i K. Jakimiuk: *Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie podlaskim na lata 2009- 2013*, Białystok, 2009, s. 59; *Program przeciwdziałania narkomanii w województwie podlaskim na lata 2009- 2013*, Białystok 2009, s. 51; *Program w zakresie pomocy społecznej i polityki prorodzinnej w województwie podlaskim na lata 2009- 2013*; Białystok 2009, s. 80; *Program na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim na lata 2009-2013*, Białystok 2009, s. 83.

F. Pozostała aktywność naukowa:

- Recenzowanie wniosku złożonego w konkursie Narodowego Centrum Nauki (kwiecień 2014 r.) na podstawie umowy nr 12369 z 2014 r. o sporządzenie pisemnych ocen wniosków złożonych w konkursach Narodowego Centrum Nauki i o przeniesienie praw autorskich;
- Uczestnictwo w pracach zespołu składającego się z przedstawicieli Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytetu w Białymstoku oraz Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w przygotowaniu wniosku o grant do Narodowego Centrum Nauki pod kierunkiem dra Radosława Mędrzyckiego (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego), zatytułowanego *Nowe formy przeciwdziałania bezdomności*;
- Uczestnictwo w pracach Zespołu Naukowego d.s. Prawa Ochrony Środowiska i Energetyki Odnawialnej;
- Od 2016 - recenzent w czasopiśmie naukowym, punktowanym – *Ekonomia Społeczna*, wydawanym przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej (od 2015 roku 7 punktów w punktacji MNiSW).

Informacje o osiągnięciach dydaktycznych, organizacyjnych, współpracy z instytucjami, organizacjami i towarzystwami naukowymi oraz działalności popularyzującej naukę przedstawiam w załączniku nr 7 autoreferatu.

Alina Mincé