

Iwona Sierpowska

Zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 5, 93-105

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej

1. Wstęp

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej. Jej celem jest udzielenie wsparcia osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są one w stanie przezwyciężyć, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna to przede wszystkim system świadczeń i instytucji, wśród tych ostatnich należy wymienić organy, urzędy i zakłady administracyjne. Świadczenia i działania instytucji pomocy społecznej kierowane są zawsze do indywidualnie oznaczonych adresatów, nazywanych również beneficjentami czy świadczeniobiorcami, a nierzadko także klientami pomocy społecznej. To ostatnie określenie nie jest powszechnie akceptowane w języku prawniczym, nie używa się go również wobec podmiotów administrowanych, jakimi bez wątplenia są świadczeniobiorcy. Warto zauważyć, że w starożytnym Rzymie „klient” oznaczał związanego z wpływowym rodem, patronem niezamożnego obywatela, który w zamian za opiekę zobowiązany był do wierności i lojalności. Nie wydaje się, by używanie określenia „klient” wobec osoby korzystającej z pomocy społecznej odwoływało się do pierwotnego znaczenia tego pojęcia, choć nasuwa ono pewne skojarzenia. Należy raczej odwołać się do współczesnego znaczenia tego terminu, oznaczającego interesanta, kupującego, osobę korzystającą z usług. Być może takie nazewnictwo ma podkreślać prawo osoby do pomocy i jej godność, przełamywać bariery i upokorzenie, likwidować poczucie prośby o jałmużnę. Określenie to eksponuje również dwustronne obowiązki pracownika socjalnego i beneficjenta pomocy społecznej. Mimo to nazywanie świadczeniobiorcy klientem pomocy społecznej może budzić sprzeciw, ponieważ zamazuje służebną rolę administracji wobec obywatela i jej obowiązki w zaspokajaniu potrzeb publicznych. Określenie to kojarzy się raczej z zawieraniem umowy i płaceniem za usługi.

Przyznanie świadczenia z pomocy społecznej uzależnione jest od spełnienia określonych kryteriów podmiotowych i przedmiotowych. Kategorie podmiotów i przesłanki, jakie muszą one spełniać do otrzymania wsparcia, składają się na zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej. Zagadnienia te będą przedmiotem dalszych rozważań.

Ustawa o pomocy społecznej¹ (dalej u.p.s.) w art. 2 ust. 1 głównym podmiotem świadczeń czyni osobę fizyczną, w drugiej kolejności wymienia rodzinę. Są to dwie podstawowe kategorie świadczenioborców, które podlegają dalszej konkretyzacji. Należy podkreślić, że prawo do pomocy społecznej nie przysługuje żadnym podmiotom zbiorowym (poza rodziną), w szczególności grupom, wspólnotom, organizacjom społecznym, jak również osobom prawnym

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

i jednostkom organizacyjnym. Założenie takie wynika z samej idei pomocy społecznej, której celem jest udzielenia wsparcia pozwalającego przezwyciężyć trudną sytuację życiową.

2. Osoba fizyczna jako podmiot świadczeń

Adresatem zdecydowanej większości świadczeń z pomocy społecznej jest osoba fizyczna. Podstawowymi przesłankami do otrzymania pomocy jest posiadanie obywatelstwa polskiego i zamieszkiwanie połączone z przebywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 25 k.c.² miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Na miejsce zamieszkania składają się dwa zasadnicze elementy: faktyczne przebywanie (*corpus*) i zamiar stałego pobytu (*animus*)³. Dla ustalenia miejsca zamieszkania niezbędny jest nie tylko fakt, że osoba stale przebywa w danej miejscowości, ale także, że temu przebywaniu towarzyszy określony stan świadomości – zamiar stałego pobytu. Stały pobyt oznacza traktowanie określonej miejscowości jako centrum spraw życiowych danej osoby⁴. Zgodnie z art. 28 k.c. można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Nie oznacza ono dokładnego adresu, chodzi tu wyłącznie o miejscowość, w której dana osoba przebywa. Należy podkreślić, że miejsce zamieszkania nie musi być tożsame z miejscem zameldowania. W praktyce w większości postępowań prowadzonych w zakresie pomocy społecznej tożsamość taka występuje, niemniej o przyznaniu świadczenia przesądza miejsce zamieszkania (faktycznego przebywania), a nie zameldowania. Zgodnie z art. 101 u.p.s. właściwość miejscową gminy, w której prowadzi się postępowanie w sprawie przyznania pomocy, ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. W przypadku niecierpiącym zwłoki pomocy udziela gmina miejsca pobytu osoby potrzebującej pomocy. Jedynie wobec osoby bezdomnej zastrzega się, że powinna ona otrzymać wsparcie od gminy, na terenie której znajdowało się jej ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały. Ze szczególną sytuacją mamy do czynienia, jeżeli o świadczenie ubiega się osoba nie posiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych i nie mieszkająca razem ze swoim opiekunem prawnym. Adresatem świadczenia jest nie opiekun, a podopieczny, do niego kierowana jest również decyzja w sprawie świadczenia. Jednakże ze stosownym wnioskiem dla osoby ubezwłasnowolnionej ubiegającej się o świadczenie musi wystąpić opiekun prawny, który działa na rzecz i w imieniu tej osoby. W świetle powyższych argumentów powstaje pytanie o właściwość organu rozpatrującego wniosek, a konkretnie, czy ustala się ją według miejsca zamieszkania osoby nie posiadającej zdolności do czynności prawnych, czy jej opiekuna. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skoro ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia „miejsce zamieszkania”, oznacza to, że należy je rozumieć zgodnie z ogólną definicją tego terminu, zawartą w przepisach kodeksu cywilnego. Art. 27 tego kodeksu stanowi jednoznacznie, że miejscem zamieszkania osoby pozostającej pod opieką jest miejsce zamieszkania opiekuna⁵.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 192.

⁴ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 95.

⁵ Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2005 r., I OW 34/05, Lex, nr 209905

Rekapitułując, można jednoznacznie stwierdzić, że posiadanie obywatelstwa polskiego, połączone z zamieszkaniem i przebywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pozwala na zaliczenie osoby do kręgu świadczeniobiorców pomocy społecznej, nawet jeżeli nie jest ona nigdzie zameldowana. Należy jednak pamiętać, że brak możliwości udokumentowania miejsca zamieszkania powoduje trudności procesowe, może komplikować wszczęcie postępowania w sprawie przyznania świadczenia oraz opóźniać otrzymanie pomocy.

Oprócz obywateli polskich mieszkających i przebywających w kraju ojczystym o świadczenia z pomocy społecznej mogą ubiegać się również cudzoziemcy. W przypadku tych beneficjentów prawo do pomocy społecznej podlega kazuistycznej regulacji. Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Polski, posiadającym odpowiednie zezwolenie (na osiedlenie się, na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, na zamieszkanie na czas oznaczony) lub zgodę na pobyt tolerowany (art. 5 pkt 1 i 2 u.p.s.). Ci ostatni mogą jednak korzystać tylko ze świadczeń w postaci schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego. Przykładowo zezwolenia na osiedlenie się może uzyskać cudzoziemiec, który jest małoletnim dzieckiem cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się, urodzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także cudzoziemiec pozostający w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku, który bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 64 ust. 1 u.c.⁶). Świadczenia z pomocy społecznej przysługują również cudzoziemcom, którzy otrzymali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Dotyczy to osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnie i nieprzerwanie, co najmniej przez 5 lat, które posiadają ubezpieczenie zdrowotne oraz stabilne i regularne źródło dochodu wystarczającego do pokrycia kosztów utrzymania siebie i członków rodziny.

Następną kategorię świadczeniobiorców stanowią osoby, którym przyznano status uchodźcy. Artykuł 13 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷ (dalej u.u.c.o.) stanowi, że status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej nadaje się cudzoziemcowi, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. W związku z wprowadzeniem w 2008 roku nowej formy ochrony cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w postaci udzielenia ochrony uzupełniającej poszerzono katalog podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej. Aktualnie cudzoziemcy ci korzystają na gruncie omawianej ustawy z takich samych form pomocy jak uchodźcy. Ochrony uzupełniającej udziela się cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, ale powrót do kraju pochodzenia może narażać go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego (art. 15 u.u.c.o.)

⁶ Ustawa z dnia 15 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 2003, nr 128, poz. 1175 z późn. zm.).

⁷ Tekst jedn. Dz. U. 2006, nr 234, poz. 1695 z późn. zm.

Kolejną kategorią podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej są obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz członkowie ich rodzin, przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt (art. 5 pkt 3 u.p.s.). Tym samym do świadczeń z pomocy społecznej są uprawnieni: małżonek obywatela UE; zstępny obywatela UE lub zstępny jego małżonka, w wieku do 21 lat lub pozostający na utrzymaniu obywatela UE lub jego małżonka; wstępny obywatela UE lub wstępny jego małżonka, pozostający na utrzymaniu jednej z tych osób. Obywatel Unii zobowiązany jest zarejestrować swój pobyt, jeżeli przebywa na terytorium Polski dłużej niż 3 miesiące.

Warto dodać, że nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z dnia 16 lutego 2007 roku⁸ poszerzyła krąg świadczeniobiorców o cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi, którzy spełniają warunki do otrzymania wizy pobytowej lub zezwolenia na zamieszkanie na terytorium Polski na czas oznaczony⁹. Cudzoziemcom tym nie przysługuje pomoc w pełnym zakresie, a jedynie świadczenia w postaci: interwencji kryzysowej, zasiłku celowego, schronienia, posiłku i niezbędного ubrania.

Należy podkreślić, że wobec wszystkich cudzoziemców uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej ustawodawca formułuje wymóg mieszkania i przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazanym podmiotom przysługuje prawo do świadczeń, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej. Warto dodać, że uchodźcy i cudzoziemcy objęci ochroną uzupełniającą traktowani są w ustawie o pomocy społecznej w sposób szczególny – przewidziano dla nich odrębne świadczenia i zasady udzielania wsparcia uregulowane w rozdziale 5 u.p.s.

Podsumowując, należy wskazać, że większość cudzoziemców mieszkających i przebywających w Polsce korzysta z pomocy społecznej na zasadach ogólnych. Oprócz tego ustawodawca wyróżnia dwie kategorie o ograniczonych uprawnieniach, którymi są osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany i cudzoziemcy będący ofiarami handlu ludźmi. Natomiast uchodźcy i osoby objęte ochroną uzupełniającą korzystają z pomocy społecznej w szerszym zakresie, przyznano im bowiem uprawnienia do szczególnych świadczeń związanych z integracją cudzoziemców.

Spełnienie przez osobę fizyczną wyżej omówionych przesłanek nie stanowi wystarczającej podstawy przyznania świadczenia. Do jego otrzymania konieczne jest spełnienie dodatkowych wymogów, takich jak nieprzekroczenie ustawowo określonych progów dochodowych oraz wystąpienie szczególnych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Okolicznościami generującymi trudności życiowe są w pierwszej kolejności: ubóstwo, bezrobocie i bezdomność. Ponadto pomoc społeczna jest udzielana ze względu na:

- a) stan zdrowia – z powodu niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby;
- b) potrzebę ochrony dziecka i rodziny – z powodu sieroctwa, przemocy w rodzinie, konieczności ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych);
- c) trudności w przystosowaniu i integracji – z powodu opuszczenia placówki opiekuńczo-wychowawczej lub zakładu karnego, uzyskania statusu uchodźcy;
- d) uzależnienia – z powodu alkoholizmu i narkomanii;

⁸ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. 2007, nr 48, poz. 320).

⁹ Art. 33 ust. 1 pkt 5 oraz art. 53 ust. 1 pkt 15 u.u.c.o.

e) sytuacje nagłe i nieprzewidywalne – z powodu zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, a wystąpienie innych okoliczności nie eliminuje możliwości uzyskania świadczeń z pomocy społecznej.

Poza przesłankami pozytywnymi zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej wyznaczony jest również przesłankami negatywnymi. Z kręgu beneficjentów pomocy społecznej wyłączone osoby odbywające karę pozbawienia wolności oraz zawieszono prawo do świadczeń osobom tymczasowo aresztowanym. Osoby odbywające wymioną karę tracą prawo do wszystkich świadczeń pomocowych i nie nabywają uprawnień do świadczeń w czasie przebywania w zakładzie karnym. Uzasadnieniem pozbawienia prawa do świadczeń osób odbywających rzeszoną karę jest fakt pozostawania osadzonych na utrzymaniu państwa¹⁰, poza tym wobec tych osób ryzyko wystąpienia okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy praktycznie nie występuje. Dzięki świadczeniom otrzymywanym w zakładzie karnym osoby te zwolnione są z zaspokajania własnym staraniem podstawowych potrzeb bytowych. Nie ma zatem przesłanek do udzielania im dodatkowego wsparcia w ramach pomocy społecznej¹¹. Wypada zwrócić uwagę, że z kategorii świadczenioborców wyłączone zostały jedynie osoby odbywające karę pozbawienia wolności, a nie osoby, wobec których taką karę orzeczono, a które jeszcze nie zaczęły jej odbywać. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja osób tymczasowo aresztowanych. Aresztowanie traktowane jest jako sytuacja przejściowa, a jej zakończenie może skutkować w sferze pomocy społecznej albo nabyciem uprawnień do świadczeń – w przypadku wyjścia na wolność, albo utratą uprawnień – w przypadku zamiany aresztu na karę pozbawienia wolności. W czasie przebywania w areszcie prawo do świadczeń ulega zawieszeniu. Dopiero po opuszczeniu aresztu można skutecznie starać się o przyznanie pomocy oraz pobierać świadczenia wcześniej przyznane, o ile nie upłynął okres, na jaki ich udzielono.

3. Rodzina jako świadczenioborca

Obok osoby fizycznej rodzina jest drugim adresatem świadczeń z pomocy społecznej. W ustawie o pomocy społecznej rodzina występuje jako podmiot ochrony i świadczenioborca. W potocznym rozumieniu i definiowaniu rodziny podstawowe znaczenie odgrywają więzy pokrewieństwa. Przyjmuje się, że rodzinę tworzą wspólnie zamieszkujący rodzice i dzieci. W definicji rodziny zamieszczonej w ustawie o pomocy społecznej najważniejsze znaczenie ma pozostawanie w faktycznej wspólnocie, pokrewieństwo natomiast odgrywa drugorzędną rolę. Zgodnie z art. 6 pkt 14 u.p.s. rodzinę tworzą osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. W literaturze podkreśla się, że definicja rodziny zawarta w ustawie o pomocy społecznej jest sztuczną konstrukcją stworzoną na potrzeby tej ustawy, odbiegającą w istotny sposób od tradycyjnego ujęcia¹².

¹⁰ Zob. wyrok WSA z dnia 1 kwietnia 2008 r., IV SA/GI 1090/07, Lex nr 504740. E.

¹¹ E. Frankiewicz, J. Wyporska, *Prawo osób pozbawionych wolności lub tymczasowo aresztowanych do świadczeń z pomocy społecznej*, „Casus” 2003, nr 27, s. 38.

¹² A. Majewski, *Pojęcie „rodziny” w ustawie o pomocy społecznej*, „Casus” 1997, nr 6, s. 10.

Rodzina jako podmiot ochrony wielokrotnie jest wymieniona w ustawie, w szczególności odnoszą się do niej zasady i cele pomocy społecznej. Pomoc ta ma umożliwić rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać samodzielnie, ma na celu wspieranie rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia rodzin i ich integracji ze środowiskiem, rodziny zaś są zobowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich problemów. Brak współdziałania rodzin, marnotrawienie przyznanej pomocy lub własnych zasobów, jak również dysproporcje między rzeczywistą a udokumentowaną sytuacją majątkową rodziny mogą być powodem odmowy przyznania pomocy lub jej zaprzestania. Pośrednio do ochrony rodziny odwołuje się art. 7 u.p.s. wyliczający okoliczności uzasadniające udzielenie pomocy, do których należą między innymi: przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony macierzyństwa i wielodzietności oraz bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych. Wśród świadczeń, które ustawodawca kieruje również do rodziny, należy wymienić: zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie, pracę socjalną, poradnictwo, interwencję kryzysową, a także dostarczenie posiłku, schronienia i ubrania. Ponadto ustawa przewiduje specjalne formy pomocy skierowane wyłącznie do rodzin, do których zalicza się poradnictwo rodzinne i terapię rodzinną.

Charakter prawny rodziny jako świadczeniobiorcy budzi wątpliwości z uwagi na brak podmiotowości prawnej. Rodzina nie jest osobą prawną, jednakże ustawa o pomocy społecznej traktuje ją jako podmiot praw i obowiązków. Problem pojawia się również w postępowaniu administracyjnym w sprawie świadczeń. Zgodnie z art. 29 k.p.a.¹³ stronami mogą być osoby fizyczne i prawne. Inne zaś jednostki nieposiadające osobowości prawnej mogą być stroną tylko wówczas, gdy są państwowymi lub samorządowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi. Zatem w świetle powyższego przepisu rodzina nie może mieć statusu strony postępowania administracyjnego. Tezę tę potwierdza orzeczenie NSA, zgodnie z którym w postępowaniu o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej rodzinie stroną jest każdy jej członek¹⁴. Należałoby zatem przyjąć, że adresatem wydanej w takiej sprawie decyzji powinien być również każdy członek rodziny. Procesowa pozycja rodziny jest przedmiotem sporów doktrynalnych. Trudności z oceną jej statusu w postępowaniu administracyjnym pojawiają się również w orzecznictwie. Nie wnikając w te spory ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, warto przytoczyć pogląd H. Szurgacza, że w prawie pomocy społecznej „rodzina występuje w pewnym ograniczonym zakresie jako podmiot prawa. Jest to jednak szczególny podmiot, który nie został wyposażony w osobowość prawną”¹⁵. Do tego stanowiska nawiązuje również J. Jończyk, który podkreśla, że na gruncie ustawy o pomocy społecznej rodzina ma zdolność prawną, ograniczoną i swoistą podmiotowość, jako że ustawa przypisuje jej określone prawa i obowiązki¹⁶. Choć rozwiązanie to budzi zastrzeżenia doktryny prawa, jest w pełni uzasadnione ideami pomocy

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2003 r., II S.A./Ka 878/99, „Prawo Pracy” 2003, nr 11, s. 39.

¹⁵ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 96.

¹⁶ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2001, s. 403.

społecznej, koniecznością potraktowania rodziny jako jednego podmiotu wymagającego wsparcia i ochrony, ale również podmiotu, od którego oczekuje się określonej aktywności i współdziałania.

Analizując rodzinę jako adresata działań pomocy społecznej, nie można pominąć rodziny zastępczej.

Podstawową funkcją rodziny zastępczej jest zapewnienie dziecku faktycznej pieczy w sytuacji, gdy opieka nad dzieckiem przejściowo lub stale nie może być sprawowana przez jego rodziców. Rodzina taka może być ustanowiona również dla dziecka niedostosowanego społecznie. Rodzina zastępcza powinna zapewnić dziecku: odpowiednie warunki bytowe; możliwości rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego; możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb; możliwość właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań; odpowiednie warunki do wypoczynku i organizacji czasu wolnego. Należy podkreślić, że prawne więzi dziecka z rodziną zastępczą są słabe. Rodzina ta, jak wskazuje jej nazwa, zastępuje tylko rodziców, nie zmienia to jednak sytuacji rodzinno-prawnej dziecka. Rodzina zastępcza pełni jedynie funkcję opiekuna dla umieszczonego w niej dziecka i nie może sprawować nad nim władzy rodzicielskiej¹⁷. Ustawa o pomocy społecznej dzieli rodziny zastępcze na spokrewnione z dzieckiem i niespokrewnione, w ramach tych drugich wyodrębnia się rodziny zawodowe wielodzietne, specjalistyczne i o charakterze pogotowia rodzinnego.

Rodzina zastępcza z jednej strony jawi się jako podmiot wypełniający zadania władz publicznych w zakresie sprawowania opieki nad dziećmi jej pozbawionymi, z drugiej strony jest odbiorcą świadczeń i adresatem różnych działań administracji w sferze pomocy społecznej. Wśród świadczeń niepieniężnych art. 36 pkt 2 u.p.s. wymienia opiekę i wychowanie w rodzinie zastępczej. Rodzina ta nie jest adresatem świadczenia, ale podmiotem warunkującym jego realizację. Inną formą działań pomocy społecznej skierowanej do omawianego podmiotu są szkolenia oraz czynności składające się na proces kwalifikacji osób zamierzających pełnić funkcje rodziny zastępczej. Rodziny zawodowe niespokrewnione z dzieckiem otrzymują wynagrodzenie z tytułu świadczonej opieki i wychowania umieszczonych w nich dzieci.

Rodziny zastępcze są również adresatem świadczeń z pomocy społecznej. Świadczeniem skierowanym wyłącznie do tych rodzin jest wsparcie finansowe na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w niej dzieci¹⁸. Świadczenie przysługuje rodzinie zastępczej również po osiągnięciu pełnoletności przez jej wychowanka, jeżeli nadal przebywa on w tej rodzinie i kontynuuje naukę. Pomoc należy się do czasu ukończenia szkoły. Ponadto rodziny zastępcze niespokrewnione z dzieckiem otrzymują dodatkowe świadczenie w wysokości 164,7 zł. na każde dziecko z tytułu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem i jego wychowaniem. Ponadto w związku z przyjęciem dziecka do rodziny zastępczej starosta może przyznać jednorazowe świadczenie na zaspokojenie niezbędnych potrzeb dziecka. Dodatkowego wsparcia finansowego lub rzeczowego starosta może również udzielić na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej, które na skutek zdarzenia losowego wymaga wzmoczonej pomocy.

¹⁷ M. Andrzejewski, *Prawna ochrona rodziny*, Warszawa 1999, s. 90.

¹⁸ Zob. szerzej P. Ławrynowicz [w:] M. Andrzejewski, P. Gąsiorek, P. Ławrynowicz, M. Synoradzka, *Rodziny zastępcze – problematyka prawna*, Toruń 2006, s. 191–197.

4. Szczególne kategorie podmiotów uprawnionych do świadczeń

Osoba fizyczna i rodzina to dwie podstawowe kategorie podmiotów, którym przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Jak już zaznaczono, kategorie te ulegają w ustawie dalszej konkretyzacji. Zarówno osoba fizyczna, jak i rodzina musi spełnić zróżnicowane wymogi, aby otrzymać określone świadczenie. Podstawową przesłanką udzielenia pomocy jest wystąpienie trudnej sytuacji życiowej, której dany podmiot nie jest w stanie przezwyciężyć samodzielnie. Przyczyny tych sytuacji są zróżnicowane, w związku z tym ustawa prezentuje obszerny katalog różnorodnych świadczeń, dających możliwość dopasowania do indywidualnych potrzeb osoby lub rodziny¹⁹. Określając szczegółowe przesłanki przyznania konkretnego świadczenia, ustawodawca charakteryzuje jednocześnie grupę jego odbiorców. W ten sposób w ustawie można wyróżnić formy pomocy kierowane między innymi do osób bezdomnych, niepełnosprawnych, w podeszłym wieku, małoletnich i uchodźców.

Osoby bezdomne należą do tej grupy świadczeniobiorców, która objęta jest definicją legalną. Zgodnie z art. 6 pkt 8 u.p.s. osobą bezdomną jest osoba:

a) niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także

b) niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

Z powyższej definicji wynika, że ustawodawca wiąże bezdomność z faktem niezamieszkiwania osoby w lokalu mieszkalnym, jednocześnie dzieląc bezdomnych na osoby zameldowane na pobyt stały i nie posiadające takiego meldunku. Osoby bezdomne korzystają w szczególności z form pomocy odnoszących się do zapewnienia podstawowych warunków egzystencji, takich jak dostarczenie ubrania, schronienia, posiłku oraz zorganizowanie pogrzebu. Poza tym bezdomny może otrzymać zasiłek celowy na pokrycie kosztów leczenia oraz pomoc w ośrodku wsparcia – schronisku i domu dla bezdomnych. Świadczenia te nie przeciwdziałają zjawisku bezdomności, rolę taką spełnia indywidualny program wychodzenia z bezdomności²⁰, którego celem jest wsparcie danej osoby w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, zwłaszcza rodzinnych i mieszkaniowych oraz udzielenie pomocy w znalezieniu zatrudnienia (art. 49 u.p.s.). Program jest najważniejszą i najbardziej skuteczną formą pomocy dla wskazanych beneficjentów, niestety w praktyce nie cieszy się on dużym zainteresowaniem, w przeciwieństwie do pozostałych świadczeń – schronienia, ubrania i posiłku.

Obok bezdomności niepełnosprawność jest przyczyną trudnych sytuacji życiowych, które mogą uruchamiać system pomocowy. Ustawa o pomocy społecznej nie definiuje niepełnosprawności, odsyłając w tej kwestii do przepisów odrębnych. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²¹ niepełnosprawną jest osoba:

a) zakwalifikowana przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności lub

¹⁹ Por. K. Stopka, *Zasada sybsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 179.

²⁰ Zob. Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Zakamycze 2009, s. 196–198.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. 2008, nr 14, poz. 92 z późn. zm.

- b) całkowicie lub częściowo niezdolna do pracy na podstawie odrębnych przepisów, lub
- c) uznana za niepełnosprawną przed ukończeniem 16. roku życia.

W każdym przypadku osoba spełniająca przynajmniej jedną z powyższych przesłanek musi legitymować się stosownym orzeczeniem. Osoby niepełnosprawne mogą ubiegać się głównie o zasiłek stały z pomocy społecznej. Chociaż ustawodawca nie wymienia w kręgu uprawnionych bezpośrednio niepełnosprawnych, to na adresatów tego świadczenia wskazują przesłanki jego przyznania. Zasiłek przysługuje osobom pełnoletnim samotnie gospodarującym oraz osobom pełnoletnim pozostającym w rodzinie, niezdolnym do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnym do pracy. Zasiłek ten kierowany jest zatem do osób zaliczanych do I i II grupy inwalidzkiej oraz osób legitymujących się znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, całkowicie niezdolnych do pracy. Ponadto wskazanym osobom przysługuje również zasiłek okresowy. Przysługuje on ze względu na szczególne okoliczności, tylko przykładowo wymienione przez art. 38 u.p.s., wśród których wskazuje się na niepełnosprawność. Szczególne znaczenie w integracji osób niepełnosprawnych oraz udzielaniu pomocy w zakresie zdobycia wykształcenia i uzyskania zatrudnienia odgrywają świadczenia w postaci pracy socjalnej i poradnictwa specjalistycznego. Niepełnosprawni mogą również korzystać z usług opiekuńczych i mieszkań chronionych oraz z instytucjonalnych form opieki wykonywanej przez ośrodki wsparcia i domy pomocy społecznej²².

Analizując prawo do świadczeń z pomocy społecznej, należy stwierdzić, że wiek nie jest bezpośrednią przesłanką realizacji tego prawa. Niemniej może on decydować o spełnieniu materialnoprawnych przesłanek do przyznania świadczenia, może mieć również znaczenie w dochodzeniu uprawnień. W ustawie o pomocy społecznej, uwzględniając kryterium wieku, można wyróżnić dwie grupy świadczeniobiorców objętych szczególną ochroną – należą do nich osoby małoletnie i w podeszłym wieku.

Do osób starszych adresowany jest między innymi zasiłek stały, który, jak wskazano wyżej, przysługuje osobie niezdolnej do pracy z powodu wieku. Ustawa o pomocy społecznej uznaje za taką osobę kobietę, która ukończyła 60 lat i mężczyznę, który ukończył 65 lat. Ponadto do osób starszych kierowane są w szczególności świadczenia w formie usług opiekuńczych, pomocy rzeczowej, zapewnienia posiłku. Istotne znaczenie odgrywa tu również świadczenie w postaci organizacji pogrzebu. Osoby starsze mogą być objęte usługami opiekuńczymi i bytowymi świadczonymi przez różnego rodzaju placówki pomocy społecznej, w tym: domy pomocy społecznej, rodzinne domy pomocy, ośrodki wsparcia i placówki będące formą działalności gospodarczej zapewniające całodobową opiekę osobom w podeszłym wieku.

Osoby małoletnie objęte są szczególną ochroną ustawodawcy. Wśród powodów uzasadniających udzielanie pomocy społecznej wymienia się między innymi: sieroctwo, potrzebę ochrony macierzyństwa i wielodzietności oraz brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze. Problematyka ochrony młodocianych jest ściśle powiązana z ochroną rodziny. Współcześnie pomoc społeczna dokłada wszelkich starań, aby zapewnić dzieciom wychowanie w rodzinie naturalnej. Wspiera się rodziny dysfunkcyjne w rozwiązywaniu problemów, by mogły one wypełniać przypisane im zadania opiekuńczo-wychowawcze. Nade wszystko jednak bierze się pod

²² Zob. M. Grządziel, *Świadczenia z zakresu pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych* [w:] *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, red. L. Frąckiewicz, W. Koczur, Katowice 2006, s. 158.

uwagę dobro dziecka i jego prawa. Udzielana pomoc powinna mieć na względzie podmiotowość dziecka i rodziny, w szczególności powinna ona uwzględniać prawa dziecka do:

- a) wychowania w rodzinie i powrotu do rodziny naturalnej,
- b) zapewnienia stabilnego środowiska wychowawczego,
- c) utrzymywania osobistych kontaktów z rodziną,
- d) ochrony godności i prywatności oraz ochrony przed karaniem i poniżającym traktowaniem,
- e) praktyk religijnych zgodnych z wolą rodziców i potrzebami dziecka,
- f) kształcenia, rozwoju uzdolnień, zainteresowań oraz zabawy i wypoczynku,
- g) pomocy w przygotowaniu do samodzielnego życia,
- h) dostępu do informacji i wyrażania opinii w sprawach, które go dotyczą (art. 70 ust. 3 u.p.s.).

Patrząc na osoby małoletnie przez pryzmat prawa do świadczeń z pomocy społecznej, należy wskazać, że małoletni pozostający w rodzinie są odbiorcami świadczeń kierowanych do rodziny (zarówno biologicznej, jak i zastępczej), a także występują w roli indywidualnego beneficjenta. W tym drugim przypadku małoletni jest reprezentowany przez swojego opiekuna prawnego, gdyż jako osoba nie mająca pełnej zdolności do czynności prawnych nie może samodzielnie działać w postępowaniu administracyjnym, w ramach którego wydaje się decyzje w sprawach świadczeń. Warto dodać, że sytuacja procesowa osób pomiędzy 13. a 18. rokiem życia nie jest w pełni jednoznaczna. Generalnie w postępowaniu administracyjnym osoby te reprezentowane są przez swoich przedstawicieli ustawowych, jednakże osobom tym należy stworzyć także możliwość samodzielnego ubiegania się o świadczenia²³. Teza taka jest zgodna z wyrażanym w literaturze poglądem o możliwości samodzielnego udziału w postępowaniu osoby częściowo ubezwłasnowolnionej, a więc posiadającej, podobnie jak małoletni między 13, a 18, rokiem życia, ograniczoną zdolność do czynności prawnych²⁴.

Świadczeniem, które przysługuje wyłącznie osobie małoletniej, jest opieka i wychowanie w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej. Ponadto osoby te mogą korzystać z usług domów pomocy społecznej, wśród których ustawodawca wyróżnia placówki dla dzieci i młodzieży, niepełnosprawnych intelektualnie oraz usługi oferowane przez ośrodki wsparcia. Warto podkreślić, że do ośrodków tych należą domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Nierzadko z pobytu w placówce korzystają niepełnoletnie matki i dziewczęta spodziewające się dziecka, które nie mogą liczyć na wsparcie rodziny.

Jednym z następstw organizacji przez władze publiczne opieki nad osobami małoletnimi jest przyznanie pomocy osobom opuszczającym rodziny zastępcze, domy pomocy społecznej i placówki opiekuńczo-wychowawcze. Celem tego wsparcia jest ułatwienie pełnoletnim już wychowankom rodzin zastępczych i placówek socjalnych rozpoczęcia samodzielnego życia oraz zintegrowanie ich ze środowiskiem. Obejmuje ono pracę socjalną, pomoc pieniężną na usamodzielnienie i kontynuowanie nauki, pomoc w formie rzeczowej na zagospodarowanie oraz pomoc w znalezieniu zatrudnienia i mieszkania. Warunkiem uzyskania pomocy jest zobowiązanie się osoby usamodzielnianej do realizacji indywidualnego programu

²³ S. Nitecki, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Wrocław 2009, s. 80–81.

²⁴ M. Szubiakowski, *Strona i podmioty na prawach strony[w:] Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2004, s. 56.

usamodzielnienia, opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia i zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Wśród szczególnych kategorii świadczeniobiorców na uwagę zasługują również uchodźcy i cudzoziemcy objęci ochroną uzupełniającą. Jak już zaznaczono, cudzoziemcy mieszkający i przebywający w Polsce mogą korzystać ze świadczeń pomocy na zasadach ogólnych, natomiast obcokrajowcom znajdującym się w szczególnie trudnym położeniu przyznano dodatkowe formy wsparcia. Jego celem jest integracja uchodźców i cudzoziemców korzystających z ochrony uzupełniającej²⁵. Pomocy udziela się osobom objętym indywidualnym programem integracji w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy. Obejmuje ona świadczenia pieniężne, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z instytucjami, ze środowiskiem lokalnym i organizacjami pozarządowymi. Początkowo omawiana pomoc kierowana była wyłącznie do uchodźców. Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej z dnia 18 marca 2008 roku²⁶ rozszerzyła kategorię cudzoziemców uprawnionych do świadczeń o osoby korzystające z ochrony uzupełniającej. Zmiany w statusie cudzoziemców związane są z implementacją do prawa polskiego przepisów dyrektyw Rady: 2004/83/WE²⁷ i 2005/85/WE²⁸. Celem wdrażanych dyrektyw jest wprowadzenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej kryteriów identyfikacji osób potrzebujących międzynarodowej ochrony, a także wspólnych minimalnych norm dotyczących procedur jej udzielania i pozbawiania.

Wymienione wyżej kategorie beneficjentów pomocy społecznej nie stanowią katalogu zamkniętego. Są to podmioty, których prawa do świadczeń wyróżniono w ustawie albo poprzez wyraźne wyszczególnienie tych podmiotów lub pośrednio poprzez przesłanki przyznania określonych świadczeń. Mając na uwadze te ostatnie, jak również okoliczności uzasadniające przyznanie pomocy, można wymienić jeszcze inne grupy uprawnionych, którym jednak ustawodawca nie poświęca już szerszej uwagi. Są to osoby: uzależnione, bezrobotne, przewlekłe i ciężko chore, opuszczające zakłady karne, będące ofiarami klęsk żywiołowych.

5. Zmarły jako adresat działań pomocy społecznej

Odrębnej uwagi wymaga sytuacja prawna osoby zmarłej. W katalogu świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej znajduje się świadczenie w formie sprawienia pogrzebu. Obowiązek organizacji pochówku, w tym osobom bezdomnym, jest zadaniem własnym gminy. Gmina realizuje ten obowiązek, jeżeli z prawa pochowania zmarłego nie korzystają krewni,

²⁵ Zob. S. Pawłowski, *Pomoc społeczna dla cudzoziemców – wyjątek czy reguła*, „Forum Naukowe” 2008, nr 5 (23), s. 81 i nast.

²⁶ Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2008, nr 70, poz. 416).

²⁷ Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej pomocy

²⁸ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich.

małżonek ani powinowaci²⁹. Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego (art. 44 u.p.s.).

Z powyższych regulacji wynika, że zmarły jest podmiotem działań pomocy społecznej, powstaje jednak pytanie, czy jest podmiotem świadczeń. Odpowiedź negatywna na to pytanie wynika z faktu, że zmarły nie jest podmiotem prawa. W literaturze podkreśla się, że zwłoki stanowią zdepersonalizowaną pozostałość po osobie fizycznej o szczególnym statusie, a nawet prezentowane jest stanowisko, że są one rzeczą w rozumieniu prawa cywilnego³⁰. Zmarły nie posiada zdolności prawnej i nie może być stroną postępowania administracyjnego ani adresatem decyzji, a ponadto nie mogą mieć do niego zastosowania zasady i cele pomocy społecznej określone w art. 2–4 u.p.s. W szczególności nie można tu mówić o poprawie sytuacji życiowej, życiowym usamodzielnieniu, integracji ze środowiskiem, współdziałaniu świadczeniobiorcy czy umożliwieniu mu życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zmarłemu nie przysługują żadne roszczenia wobec innych podmiotów, można jedynie wskazać na konieczność odnoszenia się do zwłok ludzkich z należytym szacunkiem i szczególnej ochrony ze strony społeczeństwa i władz publicznych. Z tych względów zmarły może być uznany za podmiot działań pomocy społecznej, a konkretnie czynności materialno-technicznej w postaci organizacji pogrzebu, nie jest natomiast adresatem świadczeń z pomocy społecznej.

6. Zakończenie

W konkluzji należy podkreślić, że adresatem świadczeń z pomocy społecznej jest zawsze człowiek. Świadczeniobiorcą może być zarówno osoba fizyczna, jak i grupa osób tworząca rodzinę. Innym podmiotom zbiorowym nie przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Tak wyznaczony katalog podmiotów uprawnionych jest ściśle związany z zasadami i celami pomocy społecznej, w tym z zasadą aktywizacji beneficjenta i ochroną jego godności. Warunkiem *sine qua non* otrzymania pomocy jest zamieszkiwanie i przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dodatkowo ustawodawca wymaga legitymowania się obywatelstwem polskim lub w przypadku cudzoziemców odpowiednim dokumentem potwierdzającym legalne przebywanie na obszarze RP. Powiązanie statusu świadczeniobiorcy z zasadą domicylu należy uznać za w pełni uzasadnione. Formalny związek osoby (rodziny) z państwem, na obszarze którego ubiega się ona o świadczenie, nie tylko nawiązuje do zasad pomocy społecznej, ale przesądza również o jej skuteczności. Skoro pomoc ma umożliwić przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej, powinna być udzielana w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy.

Rekapitulując, należy zauważyć, że zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej koncentruje się na trzech podstawowych elementach: podmiocie – osobie i rodzinie, zasadzie domicylu oraz wystąpieniu sytuacji kryzysowej.

Zakres uprawnień adresatów świadczeń wyznaczany jest różnymi kryteriami przedmiotowymi, w których największe znaczenie odgrywa kryterium dochodowe. Najczęstszym

²⁹ Zob. art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 z późn. zm.).

³⁰ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 149; M. Paźdzan [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2002, s. 65.

powodem udzielania pomocy jest ubóstwo, niskie dochody lub ich brak są najczęstszą przyczyną trudnej sytuacji życiowej. Podmioty uprawnione mogą ubiegać się o świadczenia na zasadach ogólnych, chyba że ustawodawca dokonuje konkretyzacji odbiorcy. Typizacja form pomocy wyznacza ich adresatom szereg dodatkowych przesłanek (wiek, legitymowanie się orzeczeniem o niepełnosprawności, niezdolność do pracy, rezygnacja z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny), a niektóre ze świadczeń kierowane są do ściśle określonego odbiorcy, na przykład do osoby bezdomnej, uchodźcy, rodziny zastępczej lub jej pełnoletniego wychowanka. Takie unormowania umożliwiają dalszą systematyzację podmiotów uprawnionych do świadczeń.

Na zakończenie warto również zwrócić uwagę na formalnoprawny status podmiotu ubiegającego się o świadczenie. Istotne znaczenie dla pozycji świadczeniobiorcy ma regulacja procedury przyznawania pomocy. Większość świadczeń przyznawana jest w ramach postępowania administracyjnego. Posiadanie statusu strony tego postępowania umożliwia skuteczne dochodzenie uprawnień, włącznie z możliwością uruchomienia kontroli instancyjnej i zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Mimo gwarancji proceduralnych i przejrzystego określenia materialnych przesłanek otrzymania wsparcia spełnienie wszystkich wymogów nie przesądza o przyznaniu świadczenia. Większość bowiem form pomocy przydzielana jest w oparciu o zasadę uznaniowości. Swoboda organu dotycząca rozstrzygnięcia o udzieleniu pomocy, jej formie i rozmiarze osłabia pozycję świadczeniobiorcy, jest jednak nieodzownym instrumentem prawa pomocy społecznej. Swoboda nie oznacza jednak dowolności i nie pozbawia osób ubiegających się o pomoc ochrony swych uprawnień. Decyzje uznaniowe również podlegają kontroli, choć samo uznanie jest z niej wyłączone.

ABSTRACT

The subjective scope of the right to social assistance benefits

The recipient of social assistance benefits is always a man. The beneficiary may be both a natural person as well as a group of people forming a family. Other collective entities are not entitled to social assistance benefits. Receiving the assistance is conditioned by living and staying on the territory of the Republic of Poland. Additionally, it is required by the legislator to possess Polish citizenship or, in case of foreigners, the appropriate document confirming a legal stay on the territory of the Republic of Poland.

The scope of beneficiaries' rights is determined by various subjective criteria, among which income plays the most important role. The most frequent reason for providing the assistance is poverty, low or lack of income. The conditions that might determine providing the benefit are as follows: age, disability or incapacity for work. Some benefits are directed towards precisely specified recipients, e.g. the homeless, refugees, foster families or their adult foster children. Such regulations show various possibilities of classifying the entities entitled to the benefits.

The regulation of the procedure of providing the assistance is significant to the beneficiary. The majority of the benefits are granted by administrative proceedings. Holding the status of the party in the proceedings enables to assert the rights effectively, including the possibility of starting the instance control and appealing against a decision to the administrative court.