

Zakres podmiotowy prawa do pomocy społecznej

Podstawą pomocy społecznej jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej lub bytowej. Czynnikiem ten wpływa na zakres podmiotów, jakie mogą ubiegać się o określoną pomoc. Należy tu wskazać, że adresatem pomocy społecznej jest zawsze człowiek – osoba fizyczna¹. Jednak odwołując się do przepisów a w szczególności do u.p.s. to art. 2 wskazuje, iż prawo do pomocy społecznej przysługuje osobom i rodzinom, które przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości nie są w stanie przezwyciężyć trudnej sytuacji, w jakiej się znajdują. Ustawa przewiduje również pomoc przy sprawieniu pogrzebu osobom, którym nie ma kto go sprawić². Z powyższych przepisów wynika, że podmiotem pomocy społecznej jest również rodzina. Należy tu wskazać również podmioty, którym nie przysługuje prawo do pomocy, a będą to: wszelkie podmioty instytucjonalne, w tym osoby prawne, samorządowe i państwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, związki wyznaniowe, związki zawodowe czy partie polityczne. W związku z tym te podmioty nie mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej³.

Odnosząc się do ustaleń przepisów należy stwierdzić, że adresatami pomocy społecznej są w pierwszej kolejności osoby fizyczne. Jednak nie oznacza to, że pomoc będzie udzielana wszystkim

¹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 131.

² Zob. art. 2 ust. 1 u.p.s. jak również art. 44 u.p.s.

³ S. Nitecki, dz. cyt., s. 133.

osobom, gdyż aby uzyskać określone świadczenie trzeba spełnić określone prawem wymogi. W ustawie o pomocy społecznej w art. 5 wymieniony jest katalog podmiotów uprawnionych:

- osoby posiadające obywatelstwo polskie, mające miejsce zamieszkania i przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium Polski, cudzoziemcy posiadający odpowiednie zezwolenia np. na osiedlenie się, na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich oraz na zamieszkanie na czas oznaczony; cudzoziemcy posiadający zgodę na pobyt tolerowany;
- osoby mający status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej;
- osoby korzystające z ochrony uzupełniającej na terytorium RP;
- obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, zamieszkujący na terytorium Polski, z prawem pobytu⁴.

Innym a zarazem najogólniejszym kryterium do przyznania świadczenia z pomocy społecznej zostało wyrażone w art. 2 u.p.s., odwołując się tym samym do występowania trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny i niemożność przezwyciężenia tych problemów przy wykorzystaniu własnych środków. Z określeniem trudnej sytuacji mamy do czynienia w art. 7, który jasno wskazuje nam te sytuacje: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, alkoholizm, narkomania itp. Odmowa przyznania świadczenia może nastąpić, gdy w ocenie organu nie występuje trudna sytuacja życiowa lub pomiot ubiegający się o pomoc może ten problem pokonać samodzielnie⁵. Na zasadność udzielenia pomocy uwagę zwracał sąd gdzie w orzeczeniu podkreślił, że prawo do świadczeń z pomocy społecznej uwarunko-

⁴ Art. 5. ust. 1–3 u.p.s.

⁵ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 122.

wane jest aktywnością w zakresie zaspokajania swych potrzeb życiowych⁶.

Według S. Niteckiego jedną z ważniejszych kwestii, do której należałoby się odnieść jest wiek i czy wpływa on na możliwość ubiegania się o określone świadczenie. Według autora kryterium to z punktu widzenia pomocy społecznej nie ma żadnego znaczenia, choć część świadczeń kierowana jest np. do dzieci, osób uczących się po ukończeniu 18 roku życia, jednakże nie dłużej niż do 25 roku życia. Inną kwestią jest to, iż pomoc społeczna nie zawiera żadnych świadczeń kierowanych do dziecka poczętego a nienarodzonego. Dzieci takie otrzymują świadczenia z pomocy społecznej w sposób pośredni, czyli za pośrednictwem matki, gdy ta otrzymuje świadczenie z powodu ciąży.

W ustawie o pomocy społecznej kolejnym adresatem mogącym ubiegać się o pomoc społeczną jest rodzina. Są to osoby spokrewnione lub niespokrewnione i pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące⁷. Zdaniem H. Szurgacz „w prawie świadczeń pomocy społecznej rodzina występuje w pewnym ograniczonym zakresie jako podmiot prawa. Jest to jednak szczególny podmiot, który nie został wyposażony w osobowość prawną, nie ma też możliwości działania, natomiast na rzecz rodziny mogą być udzielane niektóre świadczenia”⁸. W związku z tym każda z osób tworzących rodzinę będzie zainteresowana tym, by dana potrzeba rodziny została zaspokojona. Zgodnie z tym, postępowanie będzie mogło być wszczęte przez każdego członka rodziny i każdy z nich będzie mógł w nim uczestniczyć. Problemem w takiej sytuacji może być tylko wyznaczenie osoby, która będzie reprezentować daną rodzinę przed organem administracji. Świadczenia udzielane rodzinie mogą dotyczyć np. bezrad-

⁶ Wyrok NSA z dnia 3 października 1996 r., II SA/Łd 461/96, „Pr. Pracy” 1997, nr 11, poz. 41.

⁷ Art. 6. ust. 14 u.p.s.

⁸ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.

ności w sprawach dotyczących prowadzenia gospodarstwa domowego lub kwestii opiekuńczo-wychowawczych⁹.

W ustawie o pomocy społecznej rodzina została przedstawiona jako podmiot ochrony i świadczeniobiorca. W okresach rozwoju pomocy społecznej rodzina nie była traktowana podmiotowo a świadczenia dotyczyły poszczególnych członków tej rodziny. Z czasem pozycja rodziny się umocniła i zaczęto przywiązywać większą wagę do działań opiekuńczych i prewencyjnych zadań przeciwko rozpadowi rodziny a przywiązywaniu większej uwagi do umacniania więzi w rodzinie. Dodatkowo do pomocy pieniężnej a także rzeczowej uzupełniono świadczenia natury psychologicznej w postaci pracy socjalnej, terapii rodzinnej czy poradnictwa¹⁰.

W prawie polskim rodzina traktowana jest jako podmiot szczególny. W Konstytucji zostało zapisane w art. 7, iż „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarce uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”¹¹. Podstawowym więc celem pomocy społecznej wydaje się być ochrona wychowujących się w niej dzieci. Obecna pomoc społeczna stawia za priorytet zapewnienie dzieciom wychowanie w rodzinie naturalnej. Dlatego też pomoc obejmuje rodziny dysfunkcyjne w rozwiązywaniu problemów, aby mogły one wypełniać swoje zadania opiekuńczo-wychowawcze¹².

Adresatem pomocy społecznej jest również zmarły i to temat tego podmiotu należy poddać rozważaniom odnośnie sytuacji prawnej w systemie pomocy. Sprawienie pogrzebu osobie jest to jedna z powinności jaka spoczywa na społeczności w stosunku do jej członka gdy nie ma ona osób do jego sprawienia¹³. W ustawie

⁹ S. Nitecki, dz. cyt., s. 134 i n.

¹⁰ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 163.

¹¹ Art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*

¹² I. Sierpowska, dz. cyt., s. 163.

¹³ S. Nitecki, dz. cyt., s. 148.

o pomocy społecznej przedstawiono regulacje dotyczące chowania zmarłych. Zgodnie z art. 44 oraz art. 17 ust. 1 pkt 15 u.p.s. na gminie spoczywa obowiązek sprawienia pogrzebu osobom bezdomnym a także stosownie do wyznania osoby zmarłej¹⁴. Zgodni z literaturą zmarły nie jest podmiotem prawa a także nie przysługuje mu zdolność prawna¹⁵. Stan ten pokazuje, że zmarłemu nie przysługują roszczenia w stosunku do innych podmiotów a tym bardziej do organów administracji. Natomiast prawa, jakie zmarły posiada to z pewnością konieczność respektowania jego godności. Można dodać, iż osoba zmarła nie jest już osobą fizyczną lecz podmiotem, któremu przysługuje szczególna ochrona e strony społeczeństwa.

Kolejną kwestią dotyczącą pomocy społecznej są **przyczyny ubiegania się o pomoc**. Głównym powodem, dla którego osoby starają się o określone świadczenia to przyczyny finansowe (ekonomiczne) oraz zdrowotne. Do finansowych w pierwszej kolejności należy ubóstwo oraz bezrobocie¹⁶. Przy podjętych badaniach osoby przy pytaniu: co zmusiło Państwa do ubiegania się o pomoc? badani najczęściej wskazywali, że „utrata pracy”. Niekiedy przyczyną ubiegania się o pomoc jest brak stałej lub lepiej płatnej pracy, która pozwalałaby na utrzymanie całej rodziny. Kolejnym problemem, który widzą świadczeniobiorcy to brak pracy na miejscu a konieczność dojazdów do pracy wiąże się z opłatami za komunikację. Inne powody ubiegania się o pomoc to według badanych np. zadłużenie¹⁷.

Warto podkreślić, że o ile wśród badanych podmiotów u ogółu dominują problemy finansowe, to w przyczynach zdrowotnych ubiegania się o pomoc, problem najczęściej dotyczy starszych beneficjentów. Dlatego ważną kwestią przy przyczynie ubiegania się

¹⁴ Zob. art. 44 oraz 17 ust. 1 pkt 15 u.p.s.

¹⁵ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Zakamycze 200, s. 258.

¹⁶ A. Hryniewicka, J. Herbst, *Pomoc społeczna w liczbach 2008*, analiza danych zebranych w systemie informatycznym POMOST, Warszawa 2010, s. 80.

¹⁷ K. Gutkowska (red.), dz. cyt., s. 81.

o pomoc jest wiek człowieka. Problemy zdrowotne osób starszych powodują i determinują życiowe trudności.

Jednak należy wskazać, że w hierarchii ludzi młodych jako powod ubiegania się o pomoc wymieniali: brak pieniędzy, utrata pracy zarobkowej lub jej brak, ciężka choroba lub kalectwo, zmiana w składzie rodziny, trudności w życiu rodzinnym a także zadłużenie. W przypadku ludzi starszych hierarchia przyczyn ubiegania się o pomoc jest następująca: ciężka choroba lub kalectwo, brak pieniędzy, zmiany w składzie rodziny¹⁸.

Następnym tematem jest **postrzeganie beneficjentów przez świadczeniodawców**. Jako za podstawę do dalszych rozważań należy uznać iż beneficjenci są to adresaci działań, którym mają one przynieść określoną korzyść¹⁹. Samo to pojęcie nie zostało uregulowane w ustawie o pomocy społecznej. Jednak pojęcie to można odszukać w objaśnieniach podstawowych pojęć zamieszczanych w książkach o tematyce pomocy społecznej. Pojęcie to stosuje się zamiennie z określeniami świadczeniobiorcy lub korzystającego z pomocy społecznej. Przykładowo w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju gdzie beneficjent to: osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizującą projekty finansowe z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowaniu²⁰. Osoby objęte pomocą społeczną były dawniej nazywane ich podopiecznymi. Obecnie te nazwy są różne: klienci, świadczeniobiorcy lub jak wcześniej zostało to już przedstawione beneficjenci. Podmioty takie są również często kwalifikowane jako rodziny patologiczne lub przedstawiane jako „pasożyci i trutnie”. Nazwy są bardzo różne a sami respondenci, poddawani badaniom naukowym używają określeń jak: biedni, chorzy, bezrobotni, naznaczeni, naciągacze, zagubieni, samotni,

¹⁸ Tamże, s. 83.

¹⁹ A. Hryniewicka, *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 11.

²⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

nieprzygotowani do życia, czekający na pomoc, pijawki, wygodniccy, alkoholicy lub patologiczni.

Kolejny temat dotyczący podmiotów pomocy społecznej to ich **marginalizacja**. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie marginalizacji jest w pewien sposób łączone z problemami pomocy społecznej a w szczególności podmiotów korzystających z tej pomocy. Termin „marginalizacja” jest używana zamiennie z „wykluczeniem społecznym” i oznacza proces w strukturze społecznej, określającym jednostki i grupy ograniczone w możliwościach korzystania z powszechnych dóbr a także form życia zbiorowego²¹.

Wykluczenie społeczne jest tematem bardzo rozległym i szerokim, pojawia się na różnych płaszczyznach życia ludzkiego, obejmuje pojedyncze jednostki a także całe grupy a przy tym stanowi poważny problem, z którym boryka się Polska. Wśród grup społecznych najbardziej zagrożeni są: dzieci, młodzież, bezdomni, biedni, uchodźcy, bezrobotni a także niepełnosprawni²².

Wykluczenie społeczne to pewne przystosowanie do życia, któremu towarzyszy bezradność, apatia, dezorientacja, zagubienie, brak motywacji do aktywności. Marginalizacja może przyjmować różne formy np. w sferze pracy może dotyczyć bezrobocia oraz ograniczony dostęp do pracy, w sferze spożycia – nierówny dostęp do dóbr i usług, w sferze oświaty – utrudniony dostęp do edukacji, w sferze kultury – ograniczenia w pełnieniu pewnych ról społecznych, w sferze socjalnej – utrudniony dostęp do instytucji zdrowia i zabezpieczenia społecznego, w sferze polityki – ograniczony udział w podejmowaniu decyzji²³. Wykluczenie społeczne może dotyczyć również różnych cech osób jak: płeć, wiek, kolor skóry, niepełnosprawność, osoby zatrudnionej bądź niezatrudnionej, posiadającej dzieci, dotyczących jej poglądów i opinii. Wy-

²¹ T. Pilch, *Marginalizacja społeczna edukacja* [w:] *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. III, Warszawa 2004, s. 61.

²² M. Orłowska, *Wykluczenie społeczne*, Białystok 2011, s. 4.

²³ J. Mastalski, *Przeciwdziałanie marginalizacji rodzin dysfunkcyjnych* [w:] *Opieka i pomoc społeczna wobec wyzwań współczesności*, pod red. W. Walc, B. Szluz, I. Marczykowska, Rzeszów 2008, s. 200.

kluczenie społeczne podmiotów to również niezdolność do uczestnictwa w uznawanych za ważne elementach życia społecznego np. w aspektach gospodarczych, politycznych i kulturowych²⁴.

Wiele terminów odnosi się do osób zmarginalizowanych, należą do nich: brak stałości, niepewność, upośledzenie, bezbronność, ubóstwo, nędza, odrzucenie, nierówność społeczna, dyskryminacja, niekorzystna sytuacja oraz brak umiejętności adaptacji²⁵. Aby ograniczyć zjawisko wykluczenia społecznego należy dążyć do m.in. takich działań i pomocy jak:

- ograniczenie ubóstwa skrajnego,
- ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych,
- ograniczenie długookresowego bezrobocia,
- zmniejszenie bezrobocia wśród młodzieży,
- dostęp do pracowników socjalnych,
- dostęp do informacji obywatelskiej i poradnictwa,
- upowszechnienie kształcenia²⁶.

Dodatkowo, jako dowód związku pomocy społecznej z wykluczeniem społecznym można przedstawić problem ubóstwa. Ubóstwo oznacza więcej aspektów deprivacji, które przeszkadzają ludziom w uczestnictwie w społeczeństwie a także w korzystaniu z publicznych lub prywatnych usług. To przy terminie ubóstwo relatywne najczęściej występuje definicja wykluczenia społecznego. Przykłady te pokazują jak podmioty pomocy społecznej funkcjonują w społeczeństwie i dlaczego powinno się dążyć do przeciwdziałania marginalizacji.

²⁴ R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne – wykłady*, Warszawa 2006, s. 18, 20.

²⁵ J. Mastalski, dz. cyt., s. 200.

²⁶ M. Orłowska, dz. cyt., s. 10.