

Godna egzystencja a pomoc na rzecz osób bezdomnych

A decent dignified existence and aid to the homeless

Достойное существование и оказание помощи бездомным

Гідне існування а допомога бездомним

AGATA BARCZEWSKA-DZIOBEK

Dr hab., prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego

e-mail: abarczewska@ur.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7514-9219>

Streszczenie: Bezdomność jako problem towarzyszy współczesnym społeczeństwom z różnym nasileniem od wieków. Efektywna walka z wykluczeniem społecznym z powodu ubóstwa i bezdomności wydaje się podstawowym zadaniem demokratycznego państwa prawnego, opierającego swój byt na określonych wartościach, wśród których godność jest jedną z najważniejszych. W związku z tym, w sferze normatywnej w zakresie pomocy socjalnej państwa powinny znajdować się instrumenty gwarantujące godną egzystencję. Zadania administracji określone w przepisach i ich rzeczywista realizacja uwidaczniają niewystarczający poziom tych środków, dlatego potrzebne są ich modyfikacje i zmiana w kierunku poprawy skuteczności działań na rzecz osób bezdomnych.

Słowa kluczowe: bezdomność, godna egzystencja, skuteczność zadań państwa

Summary: Homelessness as a problem has accompanied modern societies with varying degrees of intensity for centuries. Effectively combating social exclusion that results from poverty and homelessness appears to be a fundamental task of a democratic state under the rule of law whose existence is founded on a set of values, of which dignity is one of the most important. As a result, the normative sphere of social assistance provided by the state should include instruments that guarantee a dignified existence. The tasks of the administration laid down in the legislation and their actual implementation highlight the insufficiency of these measures, which is why they need to be modified and changed to improve the effectiveness of efforts in support of the homeless.

Key words: homelessness, dignified existence, effectiveness of the tasks of the state

Резюме: Бездомность как проблема сопровождает современные общества с разной степенью интенсивности на протяжении столетий. Эффективная борьба с социальным исключением из-за бедности и бездомности представляется фундаментальной задачей демократического правового государства, основывающего свое существование на определенных ценностях, среди которых достоинство является одной из важнейших. Следовательно, нормативная сфера государственной социальной помощи должна включать инструменты, гарантирующие достойное существование. Задачи администрации, определенные в нормативных актах, и их фактическая реализация свидетельствуют о недостаточном уровне этих мер, поэтому они нуждаются в модификации и изменении в направлении повышения эффективности мер по оказанию помощи бездомным.

Ключевые слова: бездомность, достойное существование, эффективность задач государства

Резюме: Бездомність як проблема супроводжує сучасні суспільства з різним ступенем інтенсивності протягом століть. Ефективна боротьба з соціальним відчуженням через бідність та бездомність видається фундаментальним завданням демократичної правової держави, яка базує своє існування на певних цінностях, серед яких гідність є однією з найважливіших. Отже, нормативна сфера державної соціальної допомоги повинна включати інструменти, які гарантують гідне існування. Визначені в нормативних актах

завдання адміністрації та їх фактична реалізація свідчать про недостатній рівень цих заходів, тому вони потребують доопрацювання та змін у напрямі підвищення ефективності заходів для бездомних.

Ключові слова: бездомність, гідне існування, ефективність державних завдань

Wstęp

Egzystencja – termin pochodzący od łacińskiego *existere*, *ex* – na zewnątrz, *sistere* – istnieć – oznacza byt, istnienie, warunki życia. Wraz z rozwojem nurtu filozoficznego egzystencjalizmu (Kierkegaard, Sartre) utrwaliło się pojmowanie egzystencji poprzez pryzmat określonego sposobu istnienia właściwego wyłącznie dla człowieka. Pojawia się zatem pytanie o to, jak istnieje człowiek, który „egzystuje”, i dalsze, jaka relacja zachodzi pomiędzy godnością ludzką a jego egzystencją? Godność pojmowana w kategoriach filozoficznych oznacza przyrodzone prawo jednostki, rozumiana jest w dwójnasób – jako godność osobowa oraz godność osobista. Godność osobowa wynika z faktu bycia człowiekiem i jest przynależna każdej osobie – w tym sensie utożsamia się ją z człowieczeństwem. Nie można jej utracić, bowiem stanowi wartość o trwałym charakterze, jest powszechna, niezbywalna i zobowiązująca. Godność osobista utożsamiana jest z poczuciem szacunku wobec samego siebie jako następstwo godności osobowej¹. Pojmowanie godności w ujęciu nauk prawnych odnosi się do aspektu godności osobowej, którą uznaje się za podstawową wartość i zasadę prawną w porządku prawnym.

Zasada godności znalazła odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.², która w Preambule odwołuje się do godności człowieka poprzez zobowiązanie wszystkich, którzy dla dobra wspólnego ją stosują, aby „czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego praw do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej”. Potwierdzenie znaczenia tej zasady znajduje się w art. 30 ustawy zasadniczej. Wynika stąd, iż godność człowieka jest wartością nadrzędną dla całego systemu, stanowi zasadę wiodącą, ma rozstrzygający wpływ na katalog praw i obowiązków jednostki³. Jako taka nie wymaga również bezpośredniego potwierdzenia w przepisach prawnych, a jej poszanowanie

¹ J.J. Mrozek, *Godność osoby ludzkiej jako źródło praw człowieka i obywatela*, Civitas et Lex 2014, nr 1, s. 43.

² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ P. Tuleja, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, 2021 [baza danych LEX], Komentarz do art. 30.

i ochrona należy do obowiązków władz publicznych. W tym znaczeniu stanowi ona wartość o centralnym znaczeniu dla systemu aksjologii państwa i jego prawa⁴.

Jednym z podstawowych praw jednostki, wynikających z przyrodzonej jej godności, jest prawo do godnej egzystencji. Prawo to rodzi obowiązek państwa w postaci działania w celu jej ochrony, stąd obecność w systemie prawa administracyjnego katalogu rozwiązań normatywnych odnoszących się do zapewnienia ochrony godności poprzez zabezpieczenie godnej egzystencji⁵. Z uwagi na swoje zobowiązania administracja publiczna ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie jednostek w przestrzeni publicznej w taki sposób, aby ich godność nie doznawała uszczerbku. Prawo nakazuje jej tworzenie takich warunków faktycznych, które pozwalają każdemu „godność pielęgnować i cieszyć się nią w warunkach wolności”⁶.

1. Pomoc bezdomnym w Polsce – rys historyczny

Bezdomność rozpatrywana w kategoriach zjawiska społecznego jest obecna w Polsce od zamierzchłych czasów⁷. Wówczas wyodrębnieniu uległa kategoria tzw. ludzi luźnych, którzy nie posiadali majątku, stałego miejsca zamieszkania i zajęcia. Potocznie zwani byli waga bundami⁸. Okres ten uważa się również za początek działalności organizacji charytatywnych, zajmujących się opieką i pomocą bezdomnym i ubogim. Znaczącą świecką inicjatywą dobroczynną było założone przez Piotra Skargę w 1584 r. Arcybractwo Miłosierdzia⁹.

Termin „bezdomność” upowszechnił się wraz z zastosowaniem go w ustawodawstwie państw zaborczych na przełomie XVIII i XIX w., gdy użyto go dla określenia osoby niemającej – z różnych przyczyn – stałego miejsca zamieszkania¹⁰. W zaborze pruskim istniał wprowadzony w XIX w. obowiązek opieki publicznej. Świadczyły ją gminy na rzecz osób najuboższych w przypadkach, gdy „zakres

⁴ M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna*, Państwo i Prawo 2014, z. 8, s. 20.

⁵ M. Borski, *Godność człowieka jako wartość uniwersalna*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 3, s. 7–9.

⁶ M. Giełda, *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3802. Przegląd Prawa i Administracji 2017, nr 111, s. 60.

⁷ D. Cendrowicz, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym z perspektywy zasady pomocniczości*, Warszawa 2020, s. 131.

⁸ B. Baranowski, *Ludzie gościńca w XVII–XVIII wieku*, Łódź 1986, s. 43.

⁹ E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 24.

¹⁰ B. Moraczewska, *Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie do ludzi luźnych*, Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość 2013, t. 10, s. 119.

i formy niezbędnej pomocy przekraczały możliwości lokalnych zakładów opiekuńczych i funkcji dobroczynnych”, w zaborze austriackim istniały ubezpieczenia chorobowe i od wypadków przy pracy, natomiast na terenach znajdujących się pod zaborem rosyjskim rozwiązania prawne związane z interwencjonizmem socjalnym były bardzo słabo rozwinięte¹¹. Wraz z rozwojem industrializacji przeobrażeniom ulegały formy pomocy osobom najuboższym, którą świadczyły instytucje prywatne – od incydentalnych akcji po działania mogące przynieść długofalowe efekty.

Po odzyskaniu niepodległości pierwsze uregulowania odnoszące się do pomocy osobom ubogim zawarte zostały w Konstytucji RP z dnia 17 marca 1921 r.¹², która w art. 102 gwarantowała prawo do opieki państwa w razie braku pracy, choroby, niedołęstwa oraz prawo do opieki moralnej i pociechy religijnej wobec osób przebywających w przytułkach. Uszczegółowieniem tych regulacji były rozwiązania ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej¹³, która zobowiązywała związki komunalne do udzielania pomocy na rzecz ubogich i bezdomnych w postaci dostarczania im niezbędnych środków, żywności, odzieży, obuwia, odpowiednich pomieszczeń (ze światłem i opalem) oraz pomocy w wykonywaniu przez nich pracy (dostarczanie narzędzi, pomoc w przywracaniu utraconej zdolności do pracy). Formy pomocy stosowane mogły być wobec obywateli polskich, którzy zamieszkiwali na terenie danej gminy przez okres jednego roku (art. 3–5). Wobec osób, które uchylały się od pracy przewidywało się środki zapobiegawcze, naprawcze i karne, przewidziane w przepisach odrębnych. Jednym z przykładów regulacji odzwierciedlającej restrykcyjną politykę państwa wobec osób bezdomnych było Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa¹⁴. Zdefiniowało ono pojęcie żebractwa jako zawodowe upraszanie się przez jałmużny oraz pojęcie włóczęgi, tj. osoby bez pracy i środków do życia, która stale zmieniała miejsce swego pobytu nie w celu znalezienia pracy (art. 2 i 3.). Do walki z żebractwem i włóczęgostwem tworzone były zakłady publiczne: domy pracy dobrowolnej, przytułki oraz domy pracy przymusowej (art. 5). Szczegółowe uregulowania w zakresie ich tworzenia i działania zawierało Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1929 r. o organizacji przytułków, domów pracy dobrowolnej i przymusowej¹⁵. Normy rozporządzenia kształtowały również system nadzoru policyjnego oraz odpowiedzialność karną.

¹¹ E. Leś, *Zarys historii...*, s. 58–59.

¹² Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹³ Dz. U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726.

¹⁴ Dz. U. z 1927 r. Nr 92, poz. 823.

¹⁵ Dz. U. z 1929 r. Nr 41, poz. 350.

Okres II wojny światowej ze względu na okupację charakteryzował się brakiem państwowych instytucjonalnych działań, choć odnotować należy aktywność działającą na terenie Generalnego Gubernatorstwa Rady Głównej Opiekuńczej¹⁶.

W okresie powojennym, ze względu na założenia ustrojowe, władze stopniowo coraz bardziej ignorowały problematykę bezdomności¹⁷. Spowodowało to zahamowanie działalności państwa w zakresie pomocy społecznej. Analizując zakres aktywności państwa w sferze opieki społecznej, wyróżnić można trzy okresy: ratownictwa, regresu, odbudowy i profesjonalizacji¹⁸.

Aktualność kwestii losu osób pozostających w ubóstwie i bezdomnych uwidoczniła się po zmianie ustroju po 1989 r., której towarzyszyły przemiany ekonomiczne i znaczne nasilenie pauperyzacji polskiego społeczeństwa. W dniu 29 listopada 1990 r. uchwalono ustawę o pomocy społecznej¹⁹. Odwołując się do godności człowieka jako jednego z podstawowych celów państwa, wskazała ona zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających tejże godności. Działania w zakresie pomocy społecznej powinny doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem²⁰. Ustawa zobowiązała gminy do zapewnienia schronienia, posiłku i ubrania osobom tego pozbawionym. Inne działania miały charakter fakultatywny, co w powiązaniu z brakiem regulacji dotyczących opieki zdrowotnej spowodowało pominięcie sfery pomocy osobom bezdomnym przez administrację państwową²¹.

Ustawa nie definiowała pojęcia osoby bezdomnej, zostało ono wprowadzone do treści przepisów w 2000 r. na podstawie nowelizacji ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej²². Definicja kształtowana przez przepisy ulegała ewolucji poprzez poszerzenie kręgu podmiotowego osób uznawanych za bezdomne. W katalogu tym obecnie znajdują się osoby: niezamieszkujące w lokalu mieszkalnym, w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie

¹⁶ J. Ronikier, *Rada Główna Opiekuńcza (RGO), Tarcza i Uprawa – wspólne kierunki działania*, Wiadomości Ziemiańskie 2007, nr 32, s. 39–41.

¹⁷ J. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 62.

¹⁸ A. Miruć, *Pomoc społeczna w Polsce powojennej – do wejścia w życie ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2009, nr 2, s. 36.

¹⁹ Dz. U. z 1990 r. Nr 87, poz. 506 z późn. zm.

²⁰ Tamże, art. 2.

²¹ A. Chrapkowska-Zielińska, *Pomoc bezdomnym w Polsce. Aspekt historyczny*, w: *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, red. A. Duracz-Walczak, Warszawa–Gdańsk 2002, s. 28.

²² Tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, art. 2a ust. 1 pkt 5a, który został dodany w związku z nowelizacją dokonaną na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136).

gminy, oraz niezameldowane na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także niezamieszkujące w lokalu mieszkalnym i zameldowane na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania²³.

Przyjęcie w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP art. 75 odnoszącego się wprost do bezdomności skutkuje zmianą statusu osoby bezdomnej w polskim porządku prawnym. Status ten analizować należy z uwzględnieniem innych norm składających się na prawo jednostki do ochrony przed wykluczeniem społecznym oraz interpretować wraz z zasadą godności człowieka (Konstytucja RP, art. 30), prawem do wolności (art. 31) i prawem do równości (art. 32). Prawa te łącznie składają się na prawo jednostki do ochrony przed wykluczeniem społecznym, co może przekładać się na ograniczenie możliwości korzystania przez jednostkę z innych praw²⁴. Wymaga to zatem przyjęcia w systemie normatywnym regulacji kompleksowo odnoszących się do bezdomności.

2. Zadania państwa w zakresie przeciwdziałania bezdomności w świetle obowiązujących regulacji i ich realizacja

Podstawowym aktem kształtującym system organizacyjny zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁵. Zgodnie z założeniem istotą pomocy społecznej jest pomoc państwa w przewyższaniu trudnych sytuacji życiowych, których osoby i rodziny nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Niewątpliwie osoby bezdomne znajdują się w trudnej sytuacji życiowej. Ustawa przewiduje różne formy pomocy, za które odpowiedzialne są poszczególne organy administracji. System zadań na rzecz osób bezdomnych układem organizacyjnym odpowiada podziałowi zgodnie z zasadą pomocniczości. Najszerszy katalog działań przypisany został jednostkom samorządu gminnego. Na gminie ciąży obowiązek w zakresie przyznawania i wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenie zdrowotne osobom bezdomnym, które nie mają możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów odrębnych, oraz sprawiania pogrzebu osobom bezdomnym²⁶. Są to formy związane z bezpośrednią pomocą na rzecz tych osób. Znacznie bardziej rozbudowany katalog zadań gminy dotyczy samego zjawiska bezdomności

²³ Tamże, art. 6 pkt 8.

²⁴ A. Płoszka, *Bezdomność a prawa człowieka*, Państwo i Prawo 2015, z. 8, s. 49–50.

²⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 901.

²⁶ Tamże, art. 17.

i jest niejednorodny, bo w różnym stopniu odnosi się do bezdomnych. Zawierają się w nim: obowiązki w zakresie udzielania schronienia osobom tego pozbawionym, zapewnienie posiłku, niezbędnego ubrania, pomoc osobom opuszczającym zakłady karne, świadczenie pracy socjalnej, opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych, domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia oraz inne²⁷. Do zadań powiatu należy prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym i umieszczanie w nich osób kierowanych, prowadzenie ośrodków wsparcia, interwencji kryzysowej, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach, prowadzenie poradnictwa specjalistycznego. Natomiast w odniesieniu do samorządu województwa, którego zadania mają charakter planistyczny i organizatorski, trudno jest wskazać te odnoszące się wprost do osób bezdomnych. Ustawa takowych nie wymienia bezpośrednio, niemniej w sposób pośredni mogą się tu kwalifikować zadania związane z tworzeniem regionalnych programów pomocy społecznej, diagnozowanie i monitorowanie problemów społecznych oraz prowadzenie regionalnych domów pomocy społecznej.

Zadania organów administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego oscylują wokół tworzenia i realizacji polityki rządu w zakresie przeciwdziałania i ograniczania zjawiska bezdomności, czego bezpośrednim wyrazem jest tworzenie programów, takich jak: „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”²⁸, „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” zatwierdzony przez ministra właściwego ds. pomocy społecznej w 2015 r., czy też coroczne, przyjmowane od 2018 r. programy: „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”.

Niewątpliwie sposób formułowania zadań państwa na rzecz osób bezdomnych winien uwzględniać przyczyny tego zjawiska i wokół przeciwdziałania im koncentrować się w pierwszej kolejności, winien również uwzględniać kategorie osób, które dotknięte zostały problemem bezdomności w ten sposób, iż odmienne instrumenty powinny być stosowane wobec np. matek z dziećmi, zaś zupełnie inne względem osób dotkniętych niepełnosprawnością. Jeszcze inny model pomocy powinien być stosowany wobec osób zdeterminowanych do wyjścia z bezdomności, inny wobec tych, którzy podejmowali nieskuteczne próby. W każdym z tych przypadków wartością nadrzędną musi być odpowiednia dbałość o godność osoby bezdomnej.

²⁷ J. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej...*, s. 180–181.

²⁸ M.P. z 2014 r. poz. 787.

Najczęściej wskazywanymi przyczynami bezdomności są:

- działanie takich czynników, jak ubóstwo strukturalne, bezrobocie, eksmisja bez prawa do lokalu socjalnego – bezdomność z wyboru i z konieczności,
- warunki mieszkaniowe odbiegające od przyjętych standardów – bezdomność jawna (brak dachu nad głową) i ukryta,
- powiązane z chęcią zmiany dotychczasowego stanu bytowania – bezdomność schroniskowa i pozaschroniskowa²⁹.

Gdyby zadania związane z przeciwdziałaniem bezdomności podzielić z punktu widzenia możliwego sposobu kształtowania zakresu usług publicznych na rzecz osoby bezdomnej, to można je ująć w trzy modelowe rozwiązania: model drabinkowy, model palety usług i model mieszkaniowy. Pozwalają one jednocześnie w sposób najbardziej kompleksowy różnicować zakresy świadczeń w zależności od przyczyny bezdomności i determinacji osoby bezdomnej.

Model drabinkowy charakteryzuje się tym, że osoba bezdomna w procesie wychodzenia z bezdomności pokonuje kolejne szczeble o charakterze motywującym. Usługi na rzecz osoby bezdomnej znajdują się w pewnej hierarchii, a przejście do następnego szczebla odbywa się przy bezpośrednim udziale osoby bezdomnej. Standard bytowania uzależniony jest od nakładu wysiłku osoby bezdomnej. Model palety usług sprowadza się do tego, iż osoba bezdomna lub zagrożona bezdomnością zgłasza się po pomoc w zakresie takim, jaki wynika z jej potrzeb. Model mieszkaniowy zakłada uzyskanie prawa do mieszkania jako pierwszy etap pomocy, a dopiero w dalszej kolejności udzielane są świadczenia na jej rzecz celem utrzymania *status quo*. Stosowany w Polsce system pomocy na rzecz osób bezdomnych ma charakter drabinkowy, który charakteryzuje się takim sposobem kształtowania form pomocy, że na niższych szczeblach pomocy określa się niższe wymogi, a wyższe standardy na kolejnych szczeblach świadczeń; formy pomocy uzależnia się od postępowania administracyjnego oraz stosuje kontrakty socjalne i indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, w których uzależnia się możliwość realizacji potrzeb osoby bezdomnej od osiągnięcia wyznaczonych jej celów³⁰.

Zjawisko bezdomności i jego nasilenie stanowi przedmiot pomiarów, które wykonywane są przez wyspecjalizowane instytucje międzynarodowe, rozliczne zespoły badawcze, a także na zlecenie ministra właściwego ds. pomocy społecznej. Te ostatnie mają na celu ukazać skalę i tendencje przeobrażeń zjawiska w Polsce dla właściwego planowania zadań. Pierwsze takie badanie o zasięgu ogólnokrajowym

²⁹ M. Dębski, *Przyczyny bezdomności i powody pozostawania w niej. Typologie i kwestie sporne*, w: *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty*, red. M. Dębski, Gdańsk 2011, s. 52 i n.

³⁰ M. Małecka-Łyszczek, R. Mędrzycki, *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX], pkt 2. Modele pomocy osobom bezdomnym.

wykonano w 2015 r., następnie w 2017 oraz 2019, i choć na stronie internetowej ministerstwa widnieje informacja o dwuletnim cyklu prowadzenia badań, nowych informacji nie opublikowano. Z zestawienia danych z ostatnich lat wynika, iż liczba bezdomnych zmalała z 33 408 osób w 2017 r. do 30 330 w 2019 r. Nie uległ zmianie regionalny rozkład liczebności osób bezdomnych, i tak: największa ich liczba przebywa w woj. mazowieckim, śląskim i pomorskim, a najmniejsza natomiast w woj. lubuskim. Zaobserwować można jednak zmianę w zakresie przyczyn bezdomności, bo na pierwsze miejsce wysuwa się konflikt rodzinny (32,2%), w dalszej kolejności wskazywane są uzależnienie oraz wymeldowanie i eksmisja, które poprzednio stanowiły główne przyczyny omawianego zjawiska. Analizując dane, można również zauważyć pogłębienie problemu. Aktualnie najbardziej liczną grupę – 27,8% stanowią osoby pozostające w kryzysie bezdomności powyżej 5 lat, w poprzednim badaniu grupą dominującą były osoby bezdomne krótkotrwale. Nie uległy zmianie wskaźniki dotyczące poziomu wykształcenia oraz podstawowego źródła utrzymania, jakim jest zasiłek z pomocy społecznej. Dane te, oprócz skali i charakterystyki zjawiska bezdomności, mogą obrazować skuteczność państwowego systemu pomocy.

Realizacja zadań nałożonych przez przepisy na organy administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności została oceniona przez Najwyższą Izbę Kontroli, która dokonała kompleksowej kontroli za lata 2016–2018, a powzięte ustalenia i wnioski opracowała w raporcie Informacja o wynikach kontroli: działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne³¹. Analiza dokumentu pozwala na wskazanie, iż działania organów administracji rządowej, samorządowej i innych podmiotów, którym powierzone zostały zadania na rzecz osób bezdomnych, nie doprowadziły do stworzenia spójnego i skutecznego systemu zapewniającego kompleksowe wsparcie i aktywizację osób w kryzysie bezdomności. Konkluzja ta wynika z następujących wniosków częściowych:

- 1) na poziomie ministerialnym stwierdzono, iż minister nie koordynował i nie nadzorował przyjętego Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji; nie realizował też obowiązku dokonywania analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych, a także nie opracował mierników umożliwiających wymierną ocenę skuteczności udzielonej pomocy;
- 2) skontrolowani wojewodowie rzetelnie wywiązywali się z zadań w zakresie opracowania i kontroli programów w obszarze pomocy społecznej. Natomiast

³¹ NIK, Informacja o wynikach kontroli: działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22486,vp,25161.pdf> [dostęp: 19.12.2023 r.].

informacje zawarte w rejestrach miejsc, w których gminy udzielają schronienia osobom bezdomnym, były niekompletne. Uniemożliwiło to skuteczne nadzorowanie pomocy udzielanej osobom bezdomnym oraz informowanie o miejscach tymczasowego schronienia dla potrzebujących wsparcia. Obowiązek analizy skuteczności pomocy społecznej nie był jednolicie realizowany przez kontrolowanych – w dwóch przypadkach nie sporządzano dokumentów umożliwiających ocenę skuteczności działań na rzecz osób bezdomnych;

- 3) w kontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej ustalono, że poziom, zakres, formy i częstotliwość ich współpracy z innymi podmiotami były różne i w większości przypadków zależały od inicjatywy oraz kreatywności każdego z pracowników socjalnych. Żaden spośród objętych kontrolą ośrodek pomocy społecznej nie był przygotowany do świadczenia osobom bezdomnym pomocy w pełnym zakresie. Niemożność ta skutkowała udzielaniem pomocy niezgodnie z obowiązującymi przepisami. NIK ustaliła także, iż w niektórych przypadkach kierownicy nie posiadali pełnej wiedzy o poziomie spełniania standardów przez placówki udzielające tymczasowego schronienia.

Ponadto w katalogu stwierdzonych uchybień znalazły się naruszenia przepisów procedury administracyjnej, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz prawa zamówień publicznych, np. 6 ośrodków zleciło realizację zadania zapewnienia tymczasowego schronienia z pominięciem konkursu, 3 z nich umieszczały osoby bezdomne w schroniskach z pominięciem obowiązku wydania decyzji administracyjnej, zaś 2 na podstawie ustnych uzgodnień. W dwóch ośrodkach pomocy społecznej decyzje administracyjne wydano przed przeprowadzeniem wywiadów środowiskowych, w jednym skierowano osoby bezdomne do schroniska przed zawarciem kontraktów socjalnych, zaś jeden wydał decyzje po ponad dwóch tygodniach od umieszczenia bezdomnych w schroniskach. Kuriozalnym przypadkiem było skierowanie osoby bezdomnej do tymczasowego miejsca schronienia oddalonego o 643 km.

Tylko w jednym z kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej stwierdzono opracowanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Były one ukierunkowane na udzielanie wsparcia osobom bezdomnym w ich życiowym usamodzielnieniu, zawierały cele pracy, formy i terminy realizacji działań, także wspierająco-aktywizujących. Ośrodki pomocy społecznej w niewielkim zakresie skorzystały z ustawowej możliwości opracowania programów osłonowych dla osób bezdomnych.

Kolejnym uchybieniem było ustalanie i pobieranie opłaty za pobyt osób bezdomnych w schroniskach w sposób dowolny, z powodu braku uchwał rad gmin w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności w schroniskach. Niezgodnie

z przepisami aż 1376 osób bezdomnych wpłaciło za swój pobyt kwotę 6178,5 tys. zł bezpośrednio w schroniskach zamiast w skontrolowanych przez NIK ośrodkach pomocy społecznej.

Inne szczegółowe czynności kontrolne NIK pozwoliły na konkluzję, iż ośrodki pomocy społecznej nie dysponują wiedzą co do skuteczności podejmowanych przez nie działań na rzecz osób bezdomnych, w niedostateczny sposób sprawując one nadzór nad organizacjami pozarządowymi, którym zlecały zadania z tego zakresu; stwierdzono przypadki, w których prowadzone przez nie placówki udzielające schronienia osobom bezdomnym nie spełniały standardów, a ich kierownicy nie posiadali odpowiednich kwalifikacji³².

Wobec powyższych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli sformułowała katalog zaleceń pokontrolnych, których istotą jest podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz zmiany obowiązujących przepisów o pomocy społecznej tak, aby wyeliminowane zostały nieścisłości będące przedmiotem uchybień. Wśród postulatów naprawczych znalazły się zalecenia dotyczące poprawy poziomu realizowanych zadań skierowane do wszystkich podmiotów³³.

Zakończenie

Sytuacja pozostawiania jednostki w kryzysie bezdomności prowadzi do deprivacji, przede wszystkim ze względu na niemożność zaspokojenia potrzeby posiadania dachu nad głową, będącej jedną z podstawowych potrzeb ludzkich przesądzających o godnej egzystencji. Konieczność przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu z powodu bezdomności jest problematyką doniosłą, gwarancje praw osób bezdomnych znalazły odzwierciedlenie w przepisach prawa międzynarodowego oraz krajowego, zwłaszcza w zakresie obowiązków państwa na rzecz zabezpieczenia niezbędnych potrzeb życiowych.

Niemniej rzeczywista zdolność państwa i jego organów do skutecznego realizowania nałożonych przez prawo obowiązków przeciwdziałania i ograniczania bezdomności w Polsce odbiega od stanu pożądanego. Dowodem mogą być statystyki publiczne dotyczące skali zjawiska, gdyż nie wyłania się z nich obraz świadczący o słabnięciu pewnych trendów. Dowodów dostarcza również dyskusja, nie tylko na gruncie socjologicznym, w której niezmiennie wybrzmiewają argumenty dotyczące

³² Tamże, s. 13–17.

³³ Tamże, s. 18–19.

konieczności poprawy aktualnego stanu regulacji oraz faktycznej realizacji norm. Zmiany w przepisach obowiązującego prawa oraz konieczność podjęcia skutecznych działań na rzecz systemowego rozwiązywania problemów bezdomności w Polsce od lat postuluje Rzecznik Praw Obywatelskich i działająca przy nim Komisja Ekspertcka. W „Stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich – istotne problemy w obszarze przeciwdziałania bezdomności i wsparcia osób w kryzysie bezdomności, wymagające inicjatywy ze strony organów władzy publicznej”³⁴ wskazane zostały główne obszary wymagające interwencji, m.in. konieczność rzetelnego badania zjawiska bezdomności dzieci, kobiet i matek samodzielnie wychowujących dzieci. Także wyniki kontroli NIK skłaniają do refleksji nad urzeczywistnieniem godnej egzystencji osób bezdomnych. Zwrócić przy tym należy również uwagę na fakt, iż w piśmiennictwie pojawiły się postulaty o konieczności uchwalenia odrębnej regulacji dotyczącej wyłącznie osób bezdomnych właśnie ze względu na to, że obserwacja i ocena sposobu wykonywania zadań administracji unaocznia ciągle niedomagania obecnego systemu pomocy i rozliczne, powtarzające się uchybienia³⁵.

Bezdomność nie tylko narusza godność z powodu braku stabilizacji życiowej, lecz także utrudnia, a czasami uniemożliwia normalne korzystanie z praw przysługujących człowiekowi. Sprawy przeciwdziałania zjawisku bezdomności obejmować swym zakresem winna odpowiednia polityka państwa. Rozważając te kwestie w kategoriach trudnego do przezwyciężenia zjawiska społecznego, należałoby planować działania w sposób dwutorowy: po pierwsze ze względu na przyczyny bezdomności – planować i wdrażać skuteczne instrumenty administracyjne na rzecz ich eliminacji, biorąc pod uwagę fakt, iż podstawowym jej źródłem jest ubóstwo, po drugie planować działania na rzecz minimalizacji skutków wynikających z pozostawania w bezdomności, w tym wykorzystywać dobre praktyki, takie jak te prezentowane w dokumencie Housing Rights Watch. Karta praw osób w kryzysie bezdomności³⁶. Obserwując i oceniając działania państwa, trudno znaleźć pozytywne przykłady, ponadto pogłębienie kryzysu przyniósł okres pandemii COVID-19, który ukazał, ilu praw przysługujących jednostce pozbawione były osoby bezdomne.

³⁴ Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich – istotne problemy w obszarze przeciwdziałania bezdomności i wsparcia osób w kryzysie bezdomności, wymagające inicjatywy ze strony organów władzy publicznej, Warszawa, 12.10.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20KE%20podsumowanie%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%2C%20apel%20do%20w%C5%82adz%2C%2012.10.2020.pdf> [dostęp: 19.12.2023 r.].

³⁵ M. Nowicki, *O prawa obywatelskie dla bezdomnych*, w: *W kręgu problematyki bezdomności...*, s. 87.

³⁶ FEANTSA, *Housing Rights Watch. Karta praw osób w kryzysie bezdomności*, https://www.feantsa.org/public/user/Resources/News/Polish_Homeless_Bill_of_Rights.pdf [dostęp: 19.12.2023 r.].

Bibliografia

- Baranowski B., *Ludzie gościńca w XVII–XVIII wieku*, Łódź 1986.
- Borski M., *Godność człowieka jako wartość uniwersalna*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 3.
- Cendrowicz D., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym z perspektywy zasady pomocniczości*, Warszawa 2020.
- Chrapkowska-Zielińska A., *Pomoc bezdomnym w Polsce. Aspekt historyczny*, w: *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, red. A. Duracz-Walczak, Warszawa–Gdańsk 2002.
- Dębski M., *Przyczyny bezdomności i powody pozostawiania w niej. Typologie i kwestie sporne*, w: *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty*, red. M. Dębski, Gdańsk 2011.
- FEANTSA, *Housing Rights Watch. Karta praw osób w kryzysie bezdomności*, https://www.feantsa.org/public/user/Resources/News/Polish_Homeless_Bill_of_Rights.pdf [dostęp: 19.12.2023 r.].
- Gielda M., *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3802. Przegląd Prawa i Administracji 2017, nr 111.
- Granat M., *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna*, Państwo i Prawo 2014, z. 8.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001.
- Małecka-Łyszczek M., Mędrzycki R., *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2021 [wyd. el. LEX].
- Mędrzycki J., *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
- Miruć A., *Pomoc społeczna w Polsce powojennej – do wejścia w życie ustawy z dnia 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2009, nr 2.
- Moraczewska B., *Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie do ludzi luźnych*, Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość 2013, t. 10.
- Mrozek J.J., *Godność osoby ludzkiej jako źródło praw człowieka i obywatela*, Civitas et Lex 2014, nr 1.
- NIK, Informacja o wynikach kontroli: działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22486,vp,25161.pdf> [dostęp: 19.12.2023 r.].
- Nowicki M., *O prawa obywatelskie dla bezdomnych*, w: *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, red. A. Duracz-Walczak, Warszawa–Gdańsk 2002.
- Płoszka A., *Bezdomność a prawa człowieka*, Państwo i Prawo 2015, z. 8.
- Ronikier J., *Rada Główna Opiekuńcza (RGO), Tarcza i Uprawa – wspólne kierunki działania*, Wiadomości Ziemiańskie 2007, nr 32.
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich – istotne problemy w obszarze przeciwdziałania bezdomności i wsparcia osób w kryzysie bezdomności, wymagające inicjatywy ze strony organów władzy publicznej, Warszawa, 12.10.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20KE%20podsumowanie%20dzia%C5%82alno%C5%9Bci%2C%20apel%20do%20w%C5%82adz%2C%2012.10.2020.pdf> [dostęp: 19.12.2023 r.].
- Tuleja P., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, 2021 [baza danych LEX].

