Andrzej PRZYMEŃSKI

POLITYKA SPOŁECZNA PAŃSTWA WOBEC BEZDOMNOŚCI
Stan prawny z lat 1990-1999

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie stanu prawnego zobowiązań państwa w zakresie pomocy dla bezdomnych w Polsce w dekadzie lat dziewięćdziesiątych, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji z końca roku 1999, aktualnej w chwili pisania tego tekstu. Ze względu na brak miejsca, nie ma w nim całościowej diagnozy funkcjonowania systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce[1]. Trzeba tu zauważyć, że jego praktyka i efektywność są w znacznym stopniu rozbieżne z ogólnymi zasadami i deklaracjami wyrażonymi w aktach prawnych. Ogólnie niska efektywność systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce ma swoje źródła, poza brakiem wystarczających środków na wykonywanie ustawowych zadań, także w niskiej jakości i systemowej niespójności regulującego go prawa na poziomie przepisów szczegółowych (lub raczej: pozornie szczegółowych). W artykule zwracam uwagę na luki w tym obszarze prawa.

1. Zasady i cele ogólne

Punktem wyjścia do określenia zasad polityki społecznej państwa wobec bezdomnych i problemu bezdomności jest ustalenie obowiązującego stanu prawnego. Prawo jest podstawowym wykładnikiem założeń tejże polityki, ponieważ nie ma, jak dotąd, odpowiedniej rangi, dojrzałych merytorycznie dokumentów rządowych lub parlamentarnych, zawierających diagnozę i plan rozwoju systemu pomocy dla bezdomnych. Dokumenty istniejące nie są w tym względzie wyczerpujące, odnoszą się do problemów bieżących lub mają charakter sprawozdawczy. Kontakt

[1] Elementy tej diagnozy zawarte są w innych moich publikacjach; por. A. Przymeński, *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*, „Roczniki Naukowe Caritas" R. I, 1997; *Zjawisko bezdomności w Polsce współczesnej*, „Polityka Społeczna" 1998, nr 4; *System pomocy społecznej dla bezdomnych w Polsce*, „Polityka Społeczna" 1998, nr 5-6.

rządu z problemem bezdomności nawiązywany jest głównie poprzez dofinansowywanie instytucji pozarządowych, prowadzących działalność na rzecz bezdomnych. Do analizy polityki społecznej państwa w tym zakresie nie są użyteczne także hasła i deklaracje sezonowo[2] upubliczniane przez polityków, ponieważ nie znajdują one potwierdzenia w rzeczywistości.

Już na wstępie stwierdzić można, że w latach dziewięćdziesiątych nie było istotnych wahań w tym zakresie polityki społecznej państwa, jakkolwiek za przełomowe uznać można lata 1990 i 1998, w których Sejm ustanowił prawo regulujące zasady reformy samorządowej i prawo dotyczące pomocy społecznej, tworzące lub zmieniające ramy prawne systemu pomocy dla bezdomnych.

Najważniejszym aktem prawnym, określającym zadania państwa w stosunku do obywateli, którzy o własnych siłach nie są w stanie rozwiązać swoich problemów bytowych, jest Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r.[3] W preambule tej ustawy znajduje się wykładnia takiego jej stosowania, aby zachowana została „przyrodzona godność człowieka". W art. 30 stwierdza się, że owa godność jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Artykuł 67 Konstytucji potwierdza prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego[4] w razie niezdolności do pracy, a także w sytuacji, gdy wbrew własnej woli pozostaje bez pracy i nie ma innych środków utrzymania. Według art. 68 każdy obywatel ma także prawo do ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej, niezależnie od jego sytuacji materialnej. W art. 71 stwierdza się, że „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych". Ważna, z punktu widzenia stawianego tu problemu, jest treść art. 75 Konstytucji, który stanowi, że: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania".

Ponieważ problem bezdomności, w tym przeciwdziałanie temu zjawisku i system pomocy dla bezdomnych, nie jest w Polsce regulowany odrębnymi aktami prawnymi na poziomie ustawy czy rozporządzeń, bądź zarządzeń ministrów, obowiązujące w jego obszarze prawo jest stosunkowo mało klarowne. Jest ono zapisane w kilku ustawach, spośród których pierwszorzędne znaczenie ma ustawa o pomocy społecznej[5], a także w prawie stanowionym przez wspólnoty samo-

[2] Sezonem tym jest corocznie zima, a w dłuższych odstępach czasu kampanie wyborcze, zwłaszcza do Sejmu.

[3] Dz.U. 1997, nr 78.

[4] Pojęcie zabezpieczenia społecznego obejmuje także pieniężne świadczenia nieskładkowe, w tym różnego rodzaju zasiłki.

[5] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, z późniejszymi zmianami, ostatni jednolity tekst Dz.U. 1998, nr 64, poz. 414.

rządowe. Zakres zadań tychże wspólnot, po reformie systemowej z 1990 r., kiedy je ustanowiono, wprowadzając do ustroju państwa instytucję upodmiotowionej gminy, określony jest przez ustawę o samorządzie terytorialnym[6], a szczegółowo w zakresie pomocy społecznej – przez ustawę o pomocy społecznej. Drugi etap systemowej reformy administracji publicznej, realizowanej od początku 1999 r., polega nie tyle na zmianie zadań i form działania samorządu gminnego, ile na rozszerzeniu samorządności lokalnej na większe terytorialnie i ludnościowo jednostki: powiaty i nowe województwa[7]. Zadania tychże nowych jednostek i ich instytucji określa ustawa z 24 lipca 1998 r., wprowadzająca także w art. 64 istotne zmiany w ustawie o pomocy społecznej[8].

Jak wcześniej wspomniano, prawne regulacje państwowego systemu pomocy społecznej dla bezdomnych zawarte są w ustawach oraz w podrzędnym w stosunku do nich prawie miejscowym, stanowionym przez wspólnoty samorządowe. Najważniejszym aktem prawnym jest tu ustawa o pomocy społecznej, ale pewne istotne zobowiązania państwa w stosunku do bezdomnych zawarte są także np. w ustawie o samorządzie terytorialnym[9], która nakłada na wspólnoty samorządowe obowiązek realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, w tym w zakresie pomocy społecznej i komunalnego budownictwa mieszkaniowego, a także w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[10], której art. 4 przesądza, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. Przepisy te, interpretowane zgodnie z art. 75 Konstytucji, wyraźnie wskazują, że wspólnoty samorządowe, ze szczególnym uwzględnieniem gmin, są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym do przeciwdziałania bezdomności. Realizacja tego zadania wymaga udostępniania tym członkom społeczności lokalnych, których nie stać na samodzielne rozwiązanie ich problemów mieszkaniowych, mieszkań dla nich dostępnych, np. komunalnych o regulowanym czynszu czy socjalnych.

Ogólne zasady, zadania oraz formy państwowej pomocy społecznej dla bezdomnych, a także zakresy odpowiedzialności za ich realizację określa ustawa

---

[6] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, z późniejszymi zmianami, Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74.

[7] Szerzej na temat prawnych aspektów reformy ustroju terytorialnego kraju, z punktu widzenia jej związku z realizacją zadań państwowej pomocy społecznej, por. J. Utrat-Milecki, *Prawo w służbie społecznej*, „Praca Socjalna" 1999, nr 2-3.

[8] Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reforma ustrojową państwa z 24 lipca 1998 r., Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668.

[9] Por. przypisy 5 i 7.

[10] Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. 1994, nr 105, poz. 509.

o pomocy społecznej[11]. Bezdomność uznaje się w niej za jeden z powodów uprawniających do tejże pomocy (art. 3). Ponieważ nie ma innych aktów prawnych, osobno normujących obszar pomocy społecznej dla bezdomnych, przepisy tejże ustawy, a także jej jasno wyrażone zasady ogólne bezpośrednio dotyczą także bezdomnych. Zgodnie z nią (art. 1.1), pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa. Aspekt normatywny tejże pomocy, a także jej aspekt praktyczny (realizacyjny) są zatem wykładnikami polityki społecznej państwa wobec bezdomnych i problemu bezdomności. Zadanie organizacji pomocy społecznej, w tym pomocy dla bezdomnych, spoczywa na organach administracji rządowej i samorządowej, współpracujących w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 1.1).

Ze szczegółowych przepisów omawianej ustawy, a także aktów prawnych wyżej cytowanych, wyabstrahować można następujące zadania ogólne polityki społecznej państwa w zakresie pomocy dla bezdomnych i przeciwdziałania zjawisku bezdomności:

– zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin bezdomnych, w tym zapewnienie im tymczasowego schronienia,

– tworzenie efektywnego systemu pomocy społecznej dla bezdomnych i dostosowywanie go do zmieniających się potrzeb,

– sprzyjanie profesjonalizacji działań na rzecz bezdomnych,

– zapewnienie finansowania instytucji niosących pomoc bezdomnym, w stopniu wystarczającym do realizacji standardowych zadań w tym zakresie,

– określenie i zapewnienie realizacji równych standardów pomocy dla bezdomnych na terenie całego kraju,

– udostępnienie zdolnym do samodzielności bezdomnym mieszkań odpowiadających ich możliwościom finansowym,

– zapobieganie powstawaniu sytuacji prowadzących do popadania w bezdomność osób lub rodzin.

Zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin bezdomnych, poza zapewnieniem im niezbędnego schronienia, odzieży i żywności, obejmuje także wsparcie w procesie rehabilitacji społeczno-zawodowej, możliwość ochrony zdrowia i opiekę w sytuacji choroby lub niezdolności do samoobsługi, pomoc socjalną i przysługujące im świadczenia socjalne.

---

[11] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, z późniejszymi zmianami, ostatni jednolity tekst Dz.U. 1998, nr 64, poz. 414. Począwszy od maja 1998 r., kiedy w Dzienniku Ustaw opublikowano ów jednolity tekst ustawy, wprowadzono do niej kilka kolejnych zmian, które zostały uwzględnione w jednolitym jej tekście, opracowanym i przedstawionym w 1999 r., w nr 2-3 kwartalnika „Praca Socjalna". Z tego nieoficjalnego, bo nieopublikowanego w Dzienniku Ustaw, tekstu korzystam przy pisaniu dalszej części rozprawy.

Wszystkie wymienione zadania systemu pomocy społecznej dla bezdomnych powinny być realizowane przy zachowaniu zasady zachowania godności człowieka, co odnosi się zarówno do umożliwienia im bytowania w warunkach jej nienaruszających, jak i odpowiedniego ich traktowania, w tym zapewnienia dobrowolności w poddawaniu się proponowanym im programom resocjalizacyjnym. Celem nadrzędnym pomocy dla bezdomnych jest doprowadzanie osób i rodzin bezdomnych do życiowego usamodzielnienia się oraz ich integracji ze środowiskiem społecznym[12]. Oznacza to, że udziela się im pomocy po to i w ten sposób, aby pomóc im znaleźć drogę do usamodzielnienia się i odbudowania więzi ze społeczeństwem w tym stopniu, w jakim dla poszczególnych osób jest to osiągalne i przez nich samych oczekiwane.

Celem pomocy społecznej, jako instytucji polityki społecznej państwa, jest także zapobieganie powstawaniu trudnych sytuacji życiowych osób lub rodzin, których nie są one w stanie pokonać o własnych siłach[13]. Do sytuacji takich należy bezdomność, co nakłada na gminy obowiązek zapewnienia pomocy osobom, którym bez ich winy zagraża utrata lokalu mieszkalnego. Dotyczy to zwłaszcza zapobiegania możliwym do uniknięcia lub odroczenia eksmisjom.

Do oczywistych i wyłącznych zadań instytucji państwa należy tworzenie spójnego i przejrzystego prawa, regulującego obszar polityki społecznej wobec bezdomności. Powinno ono faktycznie, a nie tylko deklaratywnie, zapewnić bezdomnym prawo do roszczenia należnej im pomocy od wspólnot samorządowych. System pomocy dla nich musi zagwarantować sprawiedliwe ich traktowanie, tzn. równe traktowanie równych. W praktyce ów postulat sprawiedliwego traktowania wyczerpuje zapewnienie wszystkim równym minimalnych, prawnie dopuszczalnych standardów pomocy.

2. System pomocy dla bezdomnych

2.1. Dwa stany instytucjonalno-prawne

Wyodrębnienie systemu pomocy dla bezdomnych, jako względnie autonomicznego obszaru w ramach systemu pomocy społecznej, umożliwia jego całościowe widzenie i zdiagnozowanie. W tej części artykułu przedstawiam strukturę instytucji powołanych do realizacji polityki społecznej państwa w obszarze pomocy dla bezdomnych oraz zakres nałożonych na nie zadań. Biorę pod uwagę tylko te instytucje, które zapewniać mają realizację zadań ustawowych, za co (przynajmniej formalnie) ponoszą odpowiedzialność.

[12] Por. art. 2.1 ustawy o pomocy społecznej.

[13] Por. art. 2 tamże.

Charakterystyka prawnych uregulowań systemu pomocy społecznej dla bezdomnych w dekadzie lat dziewięćdziesiątych wymaga oddzielenia dwóch stanów instytucjonalno-prawnych, tworzących ramy jego funkcjonowania. Pierwszy z nich przypada na lata 1990 – 1998, tzn. na okres od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej i wprowadzenia I etapu reformy samorządowej do rozpoczęcia II etapu tejże reformy. Drugi z tych stanów, trwający do początku roku 2000, rozpoczął się od dnia 1 stycznia 1999 r. wraz z zapoczątkowaniem wdrażania II etapu reformy samorządowej. Wprowadzanie tegoż II etapu reformy wiąże się ze zmianami stanu prawnego, także w części dotyczącej pomocy społecznej, w tym dla bezdomnych.

Zasadniczo w dekadzie lat dziewięćdziesiątych warunki funkcjonowania i efektywność państwowego systemu pomocy dla bezdomnych wytworzone zostały w ramach pierwszego z wymienionych stanów instytucjonalno-prawnych. Ocena ta dotyczy nie tylko jego ośmioletniego trwania, ale także zasadniczego wpływu, jaki wywarł na realia sytuacji kształtującej się od początku 1999 r. Mam tu na myśli zarówno bilans otwarcia roku 1999, jak i inercję starego układu, w tym wyraźnie zaznaczający się element kontynuacji poprzednio obowiązującego stanu prawnego, zarówno poprzez jego „stare", jak i „nowe" niedookreślenia i systemowe niespójności.

2.2. Pierwszy etap reformy samorządowej

Przedstawiony niżej opis instytucjonalno-prawnych warunków i efektywności działania systemu pomocy dla bezdomnych w latach 1990-1998 opiera się na analizie obowiązującego wówczas prawa oraz praktyki jego stosowania.

Podział zadań i odpowiedzialności w zakresie pomocy społecznej, jako instytucji polityki społecznej państwa, określony został, jak wspomniano, w ustawie z listopada 1990 r., później wielokrotnie zmienianej[14]. Trzeba jednak podkreślić, że zmiany te, a także liczne w latach 1990-1998 rozporządzenia ministra pracy i polityki socjalnej, nie dotyczyły bezpośrednio problemu bezdomności. Począwszy od jego gwałtownego ujawnienia się w roku 1990, znajdował się on i pozostaje daleko poza centrum zainteresowania władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Wspomniana ustawa obowiązek wykonywania zadań pomocy społecznej, w tym w stosunku do bezdomnych, nałożyła, w określonych zakresach, na państwową administrację samorządową i rządową. Na pierwszej linii umiejscowione zostały gminy, jedyne w latach 1990-1998 terytorialne wspólnoty samorządowe, z założenia znajdujące się najbliżej konkretnych problemów wiążących się z bezdomnością. Miały one wykonywać podstawowe zadania w zakresie pomocy dla bezdomnych, które ustawa podzieliła na własne, własne obowiązkowe i zlecone (art. 10 i 11).

[14] Por. przypisy 4 i 11.

Do zadań własnych, wiążących się z pomocą dla bezdomnych, zaliczono prowadzenie ośrodków wsparcia, do których należą noclegownie, a także wypłacanie zasiłków celowych. Zadania te miały charakter fakultatywny (nieobowiązkowy) w tym sensie, że ich realizacja zależna była od rozeznania potrzeb społecznych gminy, a w praktyce także od jej możliwości finansowych.

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, a więc nieuznaniowym, zaliczono m.in. udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, świadczenie usług opiekuńczych, pokrywanie wydatków na świadczenia zdrowotne, udzielanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, pracę socjalną.

Zadania zlecone gminom były (i są) zadaniami administracji rządowej, które ustawą zostały przekazane do realizacji gminom. Na ich wykonywanie gmina otrzymywać ma środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, przekazywane im przez wojewodę. Do zadań zleconych gminom należy m.in. wypłacanie różnego rodzaju zasiłków finansowanych z budżetu państwa, w tym często przyznawanego bezdomnym zasiłku celowego w formie biletu kredytowanego.

Zdaniem J. Kuleszyńskiej-Dobrek, filozofią, która legła u podstaw dokonanego podziału zadań z zakresu pomocy społecznej na zadania własne i zlecone, było przekonanie, że zadaniem gminy – środowiska lokalnego – jest przejęcie funkcji rodziny w stosunku do osób wymagających pomocy, której od rodziny z różnych względów nie mogą otrzymać. Zadania zlecone gminom mają natomiast na celu wypełnienie luk istniejących w systemie zabezpieczenia społecznego i systemie wynagrodzeń[15].

Przypomnieć tu należy, że na mocy innych ustaw zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. Oznacza to, że gminy, w granicach istniejących potrzeb i posiadanych możliwości, były (i nadal są) zobowiązane do udostępniania lokali mieszkalnych także bezdomnym, o ile występowały wystarczające podstawy, aby uznać ich za członków owej wspólnoty.

Do realizacji zadań pomocy społecznej zleconych gminie utworzono jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (OPS). Zadania te OPS realizują zgodnie z zaleceniami wojewody. Ośrodki te wykonują także zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, chyba że postanowi ona inaczej (art. 46.1). OPS pełniły i dalej pełnią zasadniczą funkcję w przyznawaniu lub odmawianiu ustawowych świadczeń na rzecz bezdomnych. Zgodnie z ustawą zatrudniają one pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby mieszkańców gminy, w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców, nie może ich być jednak mniej niż trzech. Nierówna wielkość i zasobność gmin powoduje, że ośrodki te nie są sobie równe pod względem liczby i możliwej specjalizacji zawodowej ich

[15] J. Kuleszyńska-Dobrek, *Praktyczne objaśnienia do ustawy o pomocy społecznej*, „Praca Socjalna" 1997, nr 4, s. 99-100.

pracowników. Kwalifikacje pracowników określa ustawa o pomocy społecznej (art. 49.1). Pracownicy socjalni są zatrudniani także w innych instytucjach, w tym bezpośrednio działających na rzecz bezdomnych, np. w schroniskach, w celu wykonywania tam zadań z zakresu pomocy społecznej. Ważnym zadaniem OPS była (i niezmiennie jest) praca socjalna, rozumiana jako działalność zawodowa skierowana na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie.

Na rady gmin ustawa o pomocy społecznej nałożyła obowiązek opracowywania na podstawie rozeznania istniejących potrzeb, a także wdrażania lokalnych programów pomocy społecznej. Gmina, zgodnie z ustawą, powinna realizować swoje zadania, współdziałając z organizacjami społecznymi, w tym prowadzonymi przez Kościół katolicki i inne związki wyznaniowe, jeśli są na jej terenie aktywne, przy czym może je wspierać finansowo (art. 47.1). Może ona także zlecić tymże organizacjom, na zasadzie porozumienia z nimi, wykonywanie niektórych własnych zadań z zakresu pomocy społecznej, przyznając im na ten cel środki finansowe (art. 47.1). W praktyce w gminach, w których występował problem bezdomności i udzielano pomocy bezdomnym (poza dużymi miastami należało to do rzadkości), stosowano różne rozwiązania. Mogły one prowadzić własne ośrodki, mogły także zlecić ich prowadzenie organizacjom pozarządowym lub wejść w szersze, ponadgminne porozumienia w celu wspólnego rozwiązywania problemów. Gminy zobowiązane były ponadto do pokrywania kosztów pobytu własnych bezdomnych w schroniskach poza ich terenem, czego jednak na ogół nie czyniły, korzystając z luk prawnych i braku kontroli.

Ogólna ocena stopnia realizacji przez gminy zadań z zakresu pomocy dla bezdomnych jest krytyczna, choć zróżnicowana dla poszczególnych wspólnot. W istocie zdecydowana większość z nich, zwłaszcza małomiasteczkowych i wiejskich, nie wykonywała tych zadań w żadnym stopniu, własnych bezdomnych eksportując do większych miast. W roku 1998 na ogólną liczbę 2,5 tys. gmin w Polsce tylko około 200 posiadało jakąkolwiek bazę noclegową dla bezdomnych[16], niezależnie od sektorowej przynależności podmiotów prowadzących ośrodki (państwowe, niepaństwowe czy kościelne). Pozostałe gminy, w tym wielkomiejskie, wykonywały wspomniane zadania na ogół w sposób niewystarczający. W tym miejscu warto jednak zauważyć, że gminy, nieposiadające wystarczającej ilości środków materialnych i finansowych, odpowiedniej infrastruktury ani doświadczenia w realizacji zadania pomocy bezdomnym, okazały się zbyt słabe do realizacji nałożonych na nie zadań. Luki prawne i idący z nimi w parze brak kontroli, utrzymujące się przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych, umożliwiły im ignorowanie uprawnień bezdomnych i bezkarność w tym względzie.

[16] T. Uliasz, *Wykaz placówek z miejscami noclegowymi dla osób bezdomnych*, MPiPS, 1998. Wykaz został opracowany na podstawie informacji pozyskanych z WZPS.

Do ważniejszych zadań wojewody w latach 1990-1998, odnoszących się także do pomocy dla bezdomnych, zgodnie z omawianą ustawą, należało sporządzanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej, organizowanie i nadzór poradnictwa socjalnego, opracowywanie i wdrażanie celowych programów, organizowanie i finansowanie domów pomocy społecznej (DPS), sprawowanie fachowego nadzoru nad wymaganym standardem usług socjalnych we wszystkich stacjonarnych placówkach pomocy społecznej oraz wspieranie instytucji realizujących zadania pomocy społecznej (art. 12). Do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej wojewoda powoływał Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej (WZPS), bezpośrednio mu podległą, wyodrębnioną jednostkę budżetową (art. 48). Pod względem merytorycznym WZPS podlegały Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej.

Wymienione wyżej zadania wojewodów w zakresie pomocy dla bezdomnych, poza dotowaniem lub uczestniczeniem w procedurze dotowania ośrodków niepaństwowych (tzw. pozarządowych)[17], miały w omawianym okresie na ogół deklaratywny charakter i nie pociągały za sobą istotnych skutków praktycznych. Oprócz wspomnianego dotowania, niewystarczającego zresztą w stosunku do potrzeb, pewne znaczenie miała tu także realizacja zadania usytuowanego „na styku" z problemem bezdomności – prowadzenia domów pomocy społecznej, wśród nich ośrodków interwencji kryzysowej. Do DPS trafia znaczna liczba bezdomnych niezdolnych do samodzielności życiowej. Niewielki w skali województw udział w udzielaniu schronienia ludziom mogącym być uznanymi za bezdomnych miały także działające już w latach 1990-1998 nieliczne ośrodki kryzysowe, prowadzone przez WZPS.

Do istotniejszych zadań wojewodów, które nie były przez nich wykonywane w zadowalający sposób, należy sprawowanie fachowego nadzoru nad wymaganym standardem usług socjalnych w ośrodkach dla bezdomnych oraz kontrola wykonywania nałożonych na gminy obowiązków w zakresie pomocy bezdomnym. Wymaga ona wyjścia poza nadsyłane sprawozdania, zwłaszcza bliskiego zapoznania się z problemami populacji bezdomnych przebywających poza schroniskami. Braku aktywności wojewodów w tym względzie nie tłumaczy fakt utrzymywania się prawnych luk, sprawiających, że nie posiadali oni mocnych podstaw do wykonywania tego rodzaju kontroli. Do administracji rządowej należy wszak sygnalizowanie i usuwanie istniejących w tym względzie nieprawidłowości.

Z omawianej ustawy o pomocy społecznej, regulującej najważniejsze zasady pomocy dla bezdomnych w latach 1990-1998, nie wynika, że minister pracy i polityki socjalnej był odpowiedzialny za sprawne funkcjonowanie systemu tejże pomocy, rozumianego jako całość. Nie nakłada ona na ministra ani na jakąkolwiek inną instytucję obowiązku koordynowania całokształtu działań w tym zakresie. Zobowiązywała go tylko do wydawania rozporządzeń regu-

[17] Część województw nie dotowała instytucji udzielających schronienia bezdomnych, w niektórych z nich w ogóle ich nie było (np. województwo ciechanowskie).

lujących pewne, ustawowo określone, parametry państwowego systemu pomocy społecznej oraz do udzielania wsparcia, w tym finansowego, organizacjom pozarządowym, realizującym zadania z zakresu pomocy społecznej (art. 47.1). W MPiPS problematyką bezdomności zajmuje się przede wszystkim szczupły (na ogół trzyosobowy) zespół, pracujący w ramach Departamentu Pomocy Społecznej, w którym wypracowuje się procedury oraz przygotowuje decyzje o udzielaniu dotacji dla organizacji i różnego rodzaju inicjatyw pozarządowych, a także sporadycznie wykonuje prace o charakterze studialnym i statystyczno-sprawozdawczym. Brak zaangażowania MPiPS w tworzenie spójnego i adekwatnego do potrzeb systemu pomocy dla bezdomnych, a zwłaszcza brak zainteresowania działaniem jego sektora samorządowego (a zatem państwowego), wynika głównie z faktu obarczenia gmin odpowiedzialnością za realizację ustawowych zadań w tym zakresie. Ustawowym ciałem wspierającym ministra jest Rada Pomocy Społecznej, będąca organem opiniodawczo-doradczym. Do ważniejszych jej zadań należy opiniowanie aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa, a także przygotowywanie ekspertyz (art. 53.1). Dla systemu pomocy dla bezdomnych istotne jest, że Rada Pomocy Społecznej podjęła decyzję (17 kwietnia 1997 r.) o utworzeniu Zespołu do spraw Ubóstwa i Bezdomności. W praktyce zespół ten dotąd nie przyczynił się do podniesienia systemowej spójności instytucji i poprawy jakości prawnych regulacji pomocy dla bezdomnych w Polsce.

Chociaż, jak wspomniano, ustawa o pomocy społecznej nie wskazuje bezpośrednio rządu ani MPiPS jako instytucji odpowiedzialnych za efektywność systemu pomocy dla bezdomnych jako całości, odpowiedzialność taka nie budzi wątpliwości. Wynika ona z obowiązku realizacji polityki społecznej państwa, której główne cele zapisane są w Konstytucji. Odpowiedzialność tę da się wywieść także z art. 9.1 ustawy o pomocy społecznej, w którym stwierdza się, że obowiązek wykonania zadań pomocy społecznej spoczywa na gminie oraz administracji rządowej[18] w zakresie ustalonym ustawami. Wśród zadań tych nie wymieniono wprawdzie zarządzania ani obowiązku koordynacji, wymienia się natomiast tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej oraz analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej (art. 8) Prezentowane publicznie przekonanie niektórych wyższych urzędników MPiPS (J. Gałęziak, jesień 1998 r.), że gminy same są w stanie opracować najskuteczniejsze programy pomocy dla bezdomnych i przeciwdziałania bezdomności, jest tylko częściowo uzasadnione. Może być uznane za próbę oddalenia od siebie poczucia odpowiedzialności za zaistniałą sytuację, którą można ocenić

[18] W 1999 r., po zmianach wiążących się z realizacją II etapu reformy gospodarczej, odpowiedzialność ta spoczywa „na organach jednostek samorządu terytorialnego oraz na administracji rządowej" – ustawa o pomocy społecznej, art. 9.1, por. przypis 11.

negatywnie właśnie przede wszystkim w tym obszarze, gdzie potrzebna była aktywność władz centralnych.

Zarówno MPiPS, jak i wojewodowie do końca 1998 r. w praktyce nie pełnili istotnych zadań w tworzeniu państwowego systemu pomocy dla bezdomnych w skali kraju lub województwa. Obydwa te organy administracji państwowej koncentrowały się przede wszystkim na udzielania dotacji organizacjom pozarządowym.

2.3. Drugi etap reformy samorządowej

Jak wcześniej wspomniano, II etap systemowej reformy administracji publicznej, realizowanej od początku 1999 r., polega nie tyle na zmianie zadań i form działania samorządu gminnego, ile na rozszerzeniu samorządności lokalnej na większe terytorialnie i ludnościowo jednostki: powiaty i nowe województwa. Pojawienie się tych większych od gmin wspólnot samorządowych, w sytuacji gdy lata 1990-1998 potwierdziły, że gminy nie były w stanie samodzielnie wywiązać się z zadań państwa w zakresie pomocy dla bezdomnych i przeciwdziałania bezdomności, prowadzi w dobrym kierunku i stwarza szanse na poprawę poziomu realizacji tych zadań. Nowelizacja ustawy o pomocy społecznej stwarza ramy prawne nowego podziału zadań i nowego układu instytucjonalnego, w jakim będą one wykonywane[19]. Analiza jej, ukierunkowana na wychwycenie zmian istotnych dla systemu pomocy społecznej dla bezdomnych, prowadzi do przedstawionych niżej wniosków.

Artykuł 9.1 ustawy[20] obowiązek wykonywania zadań pomocy społecznej nakłada zatem, poza gminami i administracją rządową, także na organy nowych jednostek samorządu terytorialnego – powiatów i województw.

Z art. 10.1 i 10a zmienionej ustawy o pomocy społecznej wynika, że gminy niezmiennie mają obowiązek udzielania schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, jednakże, co jest nowością, wtedy tylko, gdy nie zerwały one w sposób trwały związków z nią. Gmina jest zatem obecnie zobowiązana do udzielania tego rodzaju pomocy tylko tym bezdomnym, którzy są członkami tworzonej przez nią wspólnoty. Jeśli nie mają oni źródeł utrzymania i nie są objęci ubezpieczeniem zdrowotnym, gmina jest zobowiązana do pokrycia ich wydatków na świadczenia zdrowotne. Bezdomnym, którzy zerwali w sposób trwały związki z gminą, na terenie której miało miejsce zdarzenie powodujące bezdomność, pomóc powinny w tym samym zakresie organy samorządu powiatowego. Powiaty zobowiązane zostały także do opracowywania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, udzielanie informacji (także bezdom-

[19] Por. przypis 8.

[20] Por. przypis 11.

nym) o prawach i uprawnieniach, do organizowania specjalistycznego poradnictwa, w tym antyalkoholowego, a także, co najważniejsze, do prowadzenia ośrodka interwencji kryzysowej, udostępniającego miejsca tymczasowego schronienia także bezdomnym. Pojęcie interwencji kryzysowej, wprowadzone do ustawy w jej art. 2a.1, oznacza świadczenie specjalistycznych usług, zwłaszcza psychologicznych, prawnych, hotelowych, które są dostępne przez całą dobę, osobom, rodzinom i społecznościom będącym ofiarami przemocy lub znajdującym się w innej sytuacji kryzysowej. Celem takiej interwencji jest zapobieganie powstawaniu lub pogłębianiu się ich dysfunkcji.

Do zadań realizowanych przez powiat, nie jak dawniej przez gminę, należy także pomoc w integracji ze środowiskiem osób opuszczających zakłady karne oraz niektóre rodzaje placówek opiekuńczo-wychowawczych, resocjalizacyjnych i rodziny zastępcze. Zdeinstytucjonalizowani mają prawo do specjalnego świadczenia pieniężnego, ale jego wypłacanie należy do zadań administracji rządowej, realizowanych tylko przez powiat. Jednostki organizacyjne powiatu na tej samej zasadzie są zobowiązane do przyznawania i wypłacania świadczeń przewidzianych ustawą osobom bezdomnym przebywającym na terenie powiatu, które zerwały w sposób trwały związki z gminą, na terenie której miało miejsce zdarzenie powodujące bezdomność. W odróżnieniu od zadań wcześniej wymienionych, finansowanych przez powiat, świadczenia pieniężne dla nich oraz osób zdeinstytucjonalizowanych (w tym wielu zagrożonych bezdomnością) wypłacane być mają ze środków pochodzących z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 47a.1 zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej, zarówno własne, jak i zlecone przez administrację rządową, wykonywane być mają przez powiatowe centra pomocy rodzinie – jednostki wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. W miastach na prawach powiatów zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej (art. 55b.1). Centra te stały się właściwe do wykonywania części zadań nieistniejących już wojewódzkich zespołów pomocy społecznej (WZPS).

Ogólnie stwierdzić można, że powiaty przejęły część wymienionych wcześniej zadań gminy w zakresie pomocy społecznej, a także znaczną część zadań i kompetencji należących po I etapie reformy samorządowej do administracji rządowej. Od niej powiat przejął zadania realizowane przez zlikwidowane rejonowe urzędy administracji rządowej, rządowej administracji specjalnej, a także niektóre zadania wojewodów, także z zakresu pomocy społecznej.

Do zadań z zakresu pomocy społecznej nałożonych omawianą ustawą na samorząd województwa należą m.in.:

– sporządzanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej we współpracy z gminami i powiatami oraz opracowywanie strategii rozwoju,

– opracowywanie i wdrażanie celowych programów, służących realizacji zadań pomocy społecznej i ich dofinansowywanie,

– inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie polityki społecznej, w tym pomocy społecznej.

W celu realizacji zadań spoczywających na samorządzie wojewódzkim samorząd ten może powołać specjalną jednostkę organizacyjną – regionalny ośrodek polityki społecznej (ROPS).

Z art. 55c.1 ustawy o pomocy społecznej wynika, że województwa w nowym stanie prawnym, tj. od początku wdrażania II etapu reformy samorządowej, nie będą już prowadziły ośrodków wymienionych w art. 2a ust.1 – a więc praktycznie żadnych jednostek pomocy społecznej. Jednostki prowadzone do tej pory, jeśli nie należały do gmin, przejęte zostały przez powiaty. Najważniejszymi z nich są domy pomocy społecznej, prowadzone poprzednio przez administrację wojewódzką (wojewodów). Mienie tych jednostek przekazane zostało powiatom.

Do zadań wojewody w zakresie pomocy społecznej należą obecnie m.in.:

– ocena stanu i efektywności pomocy społecznej,

– sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem wymaganego standardu usług świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

Inercja starego systemu pomocy dla bezdomnych, a także utrzymywanie się luk prawnych w nowym układzie, zapoczątkowanym w styczniu 1999 r., dają podstawę do przewidywań, że wspomniane zadania wojewody w tym obszarze polityki społecznej państwa pozostaną tylko deklaratywne. Wspomniane luki prawne zostaną omówione osobno w dalszej części tego opracowania.

Pomimo utrzymujących się systemowych przeszkód, utrudniających poprawę jakości realizacji przyjętych przez państwo zobowiązań w zakresie pomocy dla bezdomnych, nowy układ prawny i instytucjonalny jest pod tym względem zdecydowanie lepszy od poprzedniego. Jego główną zaletą jest przekazanie do powiatów części zadań, z których nie mogły się w poprzednim układzie wywiązywać gminy. Pojawienie się powiatowych centrów pomocy rodzinie ułatwiać może m.in. dostęp do specjalistycznej pomocy, niedostępnej w większości gminnych OPS.

3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres pomocy

Założoną w tej rozprawie polityczno-społeczną definicję bezdomności i bezdomnego, korzystając z doświadczeń europejskich, zbudowałem jako definicję administracyjną, pozostając w zgodzie z istniejącym w Polsce prawem socjalnym. W prawie tym nie ma wprawdzie definicji bezdomnego, istnieją jednak przepisy określające komu, z jakich powodów oraz w jakim zakresie przysługuje pomoc społeczna. Ten obszar prawa socjalnego, zapisanego w ustawie o pomocy społecznej, w swoich ogólnych założeniach nie budzi zastrzeżeń merytorycznych, stąd może współokreślać tę definicję i prawidłowo ukierunkowywać jej interpretację.

Bezdomność określam zatem ogólnie jako sytuację osób lub rodzin, które w danym czasie nie posiadają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie takiego schronienia, które mogłyby uważać za swoje i które spełniałoby minimalne warunki, pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne. Operacyjną wersję tej definicji omawiam w odrębnym artykule[21], tu ograniczę się do przedstawienia ważniejszych przepisów, określających od strony technicznej komu i pod jakimi warunkami przysługuje pomoc społeczna.

W sensie wąskoadministracyjnym za bezdomnych uważam osoby lub rodziny, którym należna jest państwowa pomoc społeczna z tytułu ich bezdomności. Podmiotowy i przedmiotowy zakres tej pomocy określa ustawa o pomocy społecznej[22]. Zgodnie z jej art. 1.1 pomoc przysługuje tylko tym osobom, które nie są w stanie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych (do których zalicza się także bezdomność), wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Pomoc społeczna nie przysługuje zatem tzw. bezdomnym z wyboru, a więc włóczęgom, o ile taka kategoria ludzi *w* ogóle występuje i do tej pomocy aspiruje. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są ponadto obowiązane do współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej (art.1.1 ust. 3).

Bezzwrotna pomoc w naturze lub w postaci świadczeń pieniężnych przysługuje bezdomnym, podobnie jak innym klientom pomocy społecznej, po spełnieniu kryterium dochodowego, bliżej opisanego w dalszej części tego podrozdziału. Ogólnie stwierdzić można, że jednym z koniecznych warunków jej udzielenia, z pewnymi wyjątkami, jest ubóstwo świadczeniobiorcy (art. 3).

Pomoc społeczna udzielana jest na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela, może być także udzielana z urzędu (art. 38.1). Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Nie wszystkie potrzeby osób i rodzin mogą być uwzględniane przy udzielaniu państwowej pomocy, a tylko te, które odpowiadają celom i możliwościom pomocy społecznej, jako instytucji polityki społecznej państwa (art. 2.1). W razie stwierdzenia marnotrawstwa przyznanych świadczeń pomocy społecznej, ich celowego niszczenia bądź też marnotrawstwa własnych zasobów materialnych, uprawnione jest ograniczenie tychże świadczeń do niezbędnego minimum lub odmowa ich przyznania. Podobne skutki powoduje brak współdziałania świadczeniobiorcy z pracownikiem socjalnym, a także nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy przez osobę bezrobotną (art. 6.1).

Omawiana tu ustawa o pomocy społecznej określa także zakres i zasady udzielania świadczeń. Zauważyć tu trzeba, że bezdomni, jako *de jure* pełnoprawni obywatele, mają prawo w uzasadnionych przypadkach do korzystania ze wszystkich

[21] A. Przymeński, *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*, „Praca Socjalna" 1998, nr 4.

[22] Por. przypis 11.

świadczeń, które są w niej wymienione. W dalszym ciągu skoncentruję się jednak na tych, które najściślej wiążą się z sytuacją bezdomności.

Gmina, a w niektórych wyżej opisanych przypadkach powiat, mają obowiązek udzielenia schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Udzielenie schronienia polega na przyznaniu tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowni, domu dla bezdomnych i innych miejscach (art. 14.1) Do owych innych miejsc, niewymienionych w tej części ustawy, zaliczyć można także powiatowe ośrodki interwencji kryzysowej. Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia, odpowiednich do ich indywidualnych właściwości oraz pory roku (art. 15). Obowiązek świadczenia w postaci posiłku ogranicza się do jednego gorącego posiłku dziennie osobie, która własnym staraniem nie jest w stanie go sobie zapewnić. Gminy lub powiaty zobowiązane są zatem do udzielenia bezdomnym jednego tylko posiłku dziennie, o ile inne okoliczności nie wskazują na konieczność rozszerzenia tej formy pomocy.

Bezdomnym przysługuje także pomoc w formie usług opiekuńczych, są wśród nich bowiem wskazane w ustawie osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych ludzi, a są jej pozbawione (art. 17.1). Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Do usług opiekuńczych należą także usługi specjalistyczne, dostosowane do szczególnych potrzeb, wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem (art. 18.1). W razie niemożności zapewnienia usług opiekuńczych na miejscu, osoba wymagająca całodobowej opieki może ubiegać się o skierowanie do domu pomocy społecznej (art. 19.1). Bezdomnym, stosownie do ich potrzeb, przysługuje także pomoc w postaci pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego, w szczególności prawnego i psychologicznego, w załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych (art. 23.1). Można im także udzielać pomocy w trybie interwencji kryzysowej (art. 23a).

Wszystkim ustawowo uprawnionym do państwowej pomocy społecznej, a więc także bezdomnym, jeśli nie posiadają środków do życia lub uzyskują dochody poniżej progu określonego w rozporządzeniach ministra odpowiedzialnego za zabezpieczenia społeczne, w zależności od przyczyn ich ubóstwa, przysługują następujące świadczenia pieniężne:

– zasiłek stały – osobie niezatrudnionej opiekującej się dzieckiem, wymagającym od niej stałej opieki[23],

– zasiłek stały wyrównawczy – osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa,

[23] Ten rodzaj zasiłku przysługuje bezdomnym kobietom z małymi lub niepełnosprawnymi dziećmi, zamieszkującym w różnego rodzaju ośrodkach dla kobiet z dziećmi.

– renta socjalna – osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkołach ponadpodstawowych,

– dodatek do zasiłku stałego, stałego wyrównawczego lub renty socjalnej, z powodu długotrwałej choroby, na okres tej choroby, lub też z powodu ciąży, począwszy od 12 tygodnia,

– zasiłek okresowy – osobie lub rodzinie, jeżeli ich dochód nie przekracza ustawowego kryterium, a dochody oraz posiadane zasoby pieniężne nie wystarczają na zaspokojenie niezbędnych potrzeb, w tym ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, brak możliwości zatrudnienia,

– gwarantowany zasiłek okresowy – osobie, która utraciła prawo do zasiłku dla bezrobotnych, jeżeli samotnie wychowuje przynajmniej jedno dziecko,

– zasiłek celowy, wypłacany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej osobom, których dochód nie przekracza przyjętego w ustawie kryterium dochodowego, z wyjątkiem osób, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej, wobec których to kryterium nie obowiązuje.

Zasiłek stały, zasiłek stały wyrównawczy, renta socjalna, dodatki dla kobiet w ciąży oraz gwarantowany zasiłek okresowy są świadczeniami obligatoryjnymi, przysługującymi po spełnieniu kryteriów przewidzianych w przepisach ustawy. Mają charakter roszczeniowy, nie uznaniowy. Za osoby otrzymujące zasiłek stały lub gwarantowany zasiłek okresowy ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, od kwoty najniższego wynagrodzenia. Bezdomni mogą korzystać także z finansowanych z budżetu państwa zasiłków pielęgnacyjnych i rodzinnych. Przepisy określające zasady przyznawania tych świadczeń, wypłacanych przez gminy lub powiaty, zawarte są w odrębnej ustawie[24].

Zasiłek okresowy i zasiłek celowy są świadczeniami fakultatywnymi, mogą być przyznane po spełnieniu dwóch przesłanek: dochodowej, a ponadto jednej z tych, które zostały określone w art. 3 ustawy. Zasiłek okresowy jest przyznawany m.in. osobom przewlekle chorym na pokrycie kosztów leków i specjalnej diety lub konieczności lepszego odżywiania. Sam fakt wypełnienia kryteriów ustawowych nie oznacza jeszcze automatycznego przyznania osobie zainteresowanej jednego z tych świadczeń. Decyduje o tym całokształt okoliczności związanych z sytuacją życiową osoby lub rodziny, a ponadto wielkość środków, jakimi na ten cel dysponuje jednostka organizacyjna pomocy społecznej. W uzasadnionych przypadkach można odmówić przyznania tych świadczeń ze względu na brak pieniędzy[25].

Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie (przy zastosowaniu skali ekwiwa-

[24] Ustawa z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach pielęgnacyjnych i rodzinnych, Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668.

[25] J. Kuleszyńska-Dobrek, op. cit.

lentności) nie przekracza waloryzowanej kwoty określanej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski" (art. 4.1, art. 35a). Określa on w tym trybie także wysokość: zasiłku stałego i renty socjalnej, dodatków do nich, minimalnego zasiłku okresowego oraz stałego wyrównawczego. Zasadą jest przyznawanie świadczeń pieniężnych w takiej wysokości, aby dochód osoby lub na osobę w rodzinie nie przekraczał ustalonych dla poszczególnych przypadków granic, których poziom bazowy określa art. 4.1. Zauważyć tu trzeba, że ów założony dochód jest znacznie niższy od minimum socjalnego wyliczanego dla poszczególnych kategorii świadczeniobiorców. Ogłaszany przez ministra próg dochodowy odnosi się nie tylko do świadczeń pieniężnych, ale, z pewnymi wyjątkami, także niepieniężnych[26]. Wyjątkami tymi są praca socjalna i poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne i psychologiczne, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych, bez względu na wysokość dochodów (art. 23.1), o ile sytuacja świadczeniobiorców mieści się w ramach określonych w art. 3. Wśród wymienionych w nim sytuacji kryzysowych znajduje się bezdomność. Oznacza to, że wszyscy bezdomni mogą z tych form pomocy społecznej korzystać nieodpłatnie.

Kryterium dochodowe musi być natomiast spełnione w przypadku usług opiekuńczych, leczniczych, pomocy rzeczowej, zasiłków celowych. W przeciwnym wypadku wydatki gminy lub powiatu na ten cel podlegają zwrotowi przez świadczeniobiorcę w całości lub w części.

Przedstawiany tu ustawowy zakres obowiązkowych i fakultatywnych świadczeń państwowej pomocy społecznej dla bezdomnych nie daje wiernego obrazu pomocy faktycznie udzielanej. Porównanie praktyki z literą prawa wymaga odrębnego opracowania.

4. Luki prawne

Do ważniejszych wad polskiego systemu pomocy dla bezdomnych, wpływających na jego niewydolność, należy panujący w jego obszarze chaos prawny. Prawo regulujące zakres pomocy społecznej zostało napisane z myślą o ludziach posiadających stałe miejsce zamieszkania, a więc nie bezdomnych. Ustawa o pomocy społecznej[27], w pewnym stopniu tylko werbalnie, uznaje bezdomność za jeden z powodów uprawniających do świadczeń społecznych i nakłada na organy admi-

[26] Zgodnie z art. 5 i innymi, precyzującymi ten przepis, osobom i rodzinom, które nie spełniają tych warunków dochodowych, w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być przyznana pomoc pieniężna lub w naturze, pod warunkiem zwrotu części lub całości poniesionych wydatków – ustawa o pomocy społecznej, art. 5; por. przypis 11.

[27] Por. przypis 11.

nistracji państwowej zadania ich udzielania. Wady prawne, pozostałe po jej pierwszym brzmieniu z roku 1990, nie zostały poprawione do końca lat dziewięćdziesiątych. Zawarte w niej niejasności prawne w dziedzinie pomocy dla bezdomnych, pomimo że sygnalizowane przez środowisko ludzi zajmujących się tym problemem[28], nie zostały wyeliminowane poprzez rozporządzenia żadnego z ministrów pracy i polityki socjalnej, urzędujących w dekadzie lat dziewięćdziesiątych. Na część wymienianych dalej luk oraz niespójności systemowych w prawie regulującym pomoc dla bezdomnych zwrócił także w 1995 r. uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich[29].

Sądząc po liczbie i prawnej precyzji aktów prawnych wydawanych przez ministrów pracy i polityki socjalnej, swoją uwagę skupiali oni na innych niż bezdomni kategoriach świadczeniobiorców: na mieszkańcach domów pomocy społecznej, pacjentach szpitali psychiatrycznych oraz na osobach niepełnosprawnych. Prawidłowość ta, jak wcześniej wspomniano, przynajmniej częściowo wynika z obowiązującego do końca roku 1998 podziału zadań w zakresie pomocy społecznej – obowiązek pomocy bezdomnym nałożono na samorządne gminy, natomiast pomoc dla innych wcześniej wymienionych kategorii znajdowała się w zakresie odpowiedzialności administracji rządowej, a bezpośrednio wojewodów.

Przedstawię poniżej podstawowe luki w prawie regulującym obszar państwowej pomocy dla bezdomnych.

4.1. Brak operacyjnej definicji bezdomnego

Brak obowiązującej, możliwie precyzyjnej definicji bezdomności i bezdomnego, regulującej administracyjną praktykę udzielania świadczeń, stwarza pole do uznaniowego ich przyznawania lub nieprzyznawania w ogóle. Przykładem może być sposób traktowania zameldowania stałego w danej gminie. Osoba, która je posiada, pomimo że nie ma możliwości korzystania z formalnie przysługującego jej prawa do użytkowania mieszkania (konflikty rodzinne itp.), może nie być uznana za bezdomną[30], z kolei osoba, która zameldowania nie posiada lub została

[28] Świadomość luk w prawie normującym pomoc dla bezdomnych jest powszechna wśród praktyków. I tak np. autorzy opracowania firmowanego przez Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym wyrazili pogląd, że obowiązująca obecnie ustawa o pomocy społecznej „zapewnia osobom bezdomnym wiele świadczeń socjalnych, jednak jej nieprecyzyjność powoduje, że pomoc ta nie zawsze może być realizowana bądź realizowana jest w sposób mało skuteczny". Por. *Zwalczajmy skutecznie bezdomność*, A. Duracz-Walczak, przy współpracy B. Dzideczek, A. Muszyńskiej, A. Dąbrowskiej i J. Brzozowskiego (maszynopis), Warszawa, grudzień 1997.

[29] *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, „Biuletyn RPO" nr 27, Warszawa 1995, s. 99-102.

[30] Urzędnik odpowiedzialny za udzielenie jej pomocy może jej np. zalecić „powrót do rodziny".

go pozbawiona, zwłaszcza po dłuższym pobycie poza gminą, może być uznana za nienależącą już do wspólnoty gminnej, a zatem taką, której pomoc także się nie należy. Definicja potrzebna w praktyce administracyjnej powinna określać sytuacje życiowe, które są podstawą orzekania stanu bezdomności, ograniczając pole uznaniowej interpretacji[31].

4.2. Niejasności w ustaleniu wspólnoty samorządowej zobowiązanej do udzielenia pomocy

Do 1 stycznia 1999 r., na mocy ustawy o pomocy społecznej, obowiązek udzielania pomocy bezdomnym, zarówno w zakresie jej zadań własnych, jak i zleconych, spoczywał na gminie. Wśród praktyków istniała świadomość, że gminą właściwą powinna być w tym przypadku ta, w której bezdomny jest lub był po raz ostatni zameldowany. Zasada ta w stosunku do osób nieposiadających aktualnego zameldowania nie była jednak jasno określona i egzekwowana jako powszechnie obowiązujący przepis prawny. Samo pojęcie „zameldowania" (czy „zamieszkania") nie jest zresztą jasne, ponieważ jest kilka jego możliwych rodzajów. W wielu przypadkach gminy pochodzenia, zwłaszcza te, które nie posiadały własnej infrastruktury pomocy dla bezdomnych, oddalały ich, stosując korzystne dla siebie wykładnie przepisów prawnych, innych niż ustawa o pomocy społecznej, a także wybiegi i kruczki prawne. Część z tych „wybiegów" mogła być zresztą skutkiem braku odpowiedniego doświadczenia lub nieznajomości prawa przez urzędników. Zaliczyć do nich można niestosowanie trybu pilnego w rozpatrywaniu wniosków bezdomnych, szukanie formalnych przeszkód w przeprowadzaniu wywiadów socjalnych, nierozpatrywanie spraw w przypadku braku dokumentu tożsamości, dowolność w ocenie sytuacji socjalnej petenta[32]. W tej sytuacji część bezdomnych w ogóle rezygnowała z prób ubiegania się o pomoc w gminach pochodzenia. W niektórych przypadkach nie pojawiali się w nich, obawiając się administracyjnego wymeldowania (potwierdzającego stanu faktyczny).

W sytuacji najgorzej rokującej otrzymanie należnej im pomocy ze strony instytucji państwowych znajdowały się przed 1999 r. osoby, które z różnych względów nie były związane i nie chciały pozostawać w gminie swojego ostatniego pobytu. Wielu bezdomnych nie potrafi zresztą wskazać swojej gminy pochodzenia ani takiej, z którą się identyfikują. Ich sytuację korzystnie unormować miały zmiany w ustawie o pomocy społecznej, wprowadzone w celu dostosowania jej do założeń II etapu reformy administracyjnej. Nowe brzmienie tej ustawy nie zmienia wpraw-

[31] Propozycję definicji operacyjnej służącej temu celowi przedstawiam w artykule *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska.* „Praca Socjalna" 1998, nr 4.

[32] T. Sadowski, przewodniczący Fundacji „Barka", udostępniony mi przez autora list do ministra pracy i polityki socjalnej z 23 lutego 1998 r.

dzie niejasno określonej zasady odpowiedzialności gmin za udzielenie pomocy „swoim" bezdomnym, wprowadza jednak możliwość udzielenia tejże pomocy przez powiat, w którym bezdomny przebywa, w przypadku trwałego zerwania przez niego związków z gminą, na terenie której miało miejsce zdarzenie powodujące bezdomność (art. 10a). Dzięki tej zasadzie, mającej służyć jako kryterium powstania obowiązku udzielenia pomocy przez powiat, każdy bezdomny mógłby gdzieś uzyskać należną mu ustawowo pomoc – jeśli nie w gminie, to w miejscu swojego pobytu (powiecie). Ponadto poszukiwanie gminy właściwej do udzielenia pomocy stałoby się faktycznie zadaniem administracji powiatowej, nie samego bezdomnego. Wspomniane kryterium jest jednak nieostre i do starych, niezmienionych niejasności dodaje nowe. Zdaniem J. Utrata-Mileckiego, autora komentarza do ustawy o pomocy społecznej w jej brzmieniu obowiązującym w roku 1999, określenie owego kryterium sformułowanego w art. 10a będzie należało do praktyki, a być może do Naczelnego Sądu Administracyjnego[33]. Wspomniany autor zwrócił jednak uwagę na przypadki odmiennego interpretowania prawa socjalnego przez poszczególne delegatury NSA[34].

Przesądzenie wspomnianych wyżej niejasności jest ważne, umożliwi bowiem wielu bezdomnym uzyskanie należnych im świadczeń, a także np. pokrycie kosztów ewentualnego leczenia. Sprecyzowanie tego obszaru prawa socjalnego urealniłoby ponadto ich prawo do migracji, opuszczenia gmin, w których nie mają żadnej przyszłości. Z praktyki wiadomo, że migracje takie, w większości przypadków w pełni uzasadnione, do końca 1998 r. narażały bezdomnych na pozbawienie jakiejkolwiek pomocy lub udzielenie jej tylko „z łaski" przez instytucje dobroczynne, w zakresie tylko od nich zależnym.

4.3. Brak określenia niezbędnych standardów udzielanej pomocy i schronienia

W odróżnieniu od domów pomocy społecznej i szpitali psychiatrycznych, żadne aktualnie obowiązujące prawo nie precyzuje obowiązkowych standardów pomocy udzielanej bezdomnym w postaci schronienia. Nie ma określonych standardów wyposażenia i zagęszczenia noclegowni i schronisk, a także zasad odpłatności za nie. W prawie lokalnym stanowionym przez gminy, a także w praktyce jego stosowania, różnie interpretuje się także sam obowiązek udzielenia schronienia. Może ono być rozumiane jako świadczenie tymczasowe, przysługujące tylko przez pewien okres, lub też jako świadczenie bezterminowe, udzielane do momentu nabycia przez bezdomnego możliwości usamodzielnienia się albo skierowania go do DPS. Poszczególne ośrodki w różnym stopniu udostępniają korzystającym ze

[33] J. Utrat-Milecki, op. cit., s. 20.

[34] Ibidem s. 39.

schronienia możliwość zameldowania się w nich, co jest warunkiem uzyskania pomocy lub świadczeń pieniężnych z ośrodków pomocy społecznej, a ponadto osobom bez zameldowania umożliwia staranie się o legalną pracę.

Część prowadzonych przez gminy ośrodków dla bezdomnych, zwłaszcza noclegowni, mieści się przy izbach wytrzeźwień, pomimo że istnieją precedensy uznania takiej ich lokalizacji za niezgodną z prawem[35].

Nie ma obowiązkowych standardów pomocy bezdomnym rodzinom, co powoduje, że w większości przypadków warunkiem udzielenia im pomocy jest ich rozdzielenie, skierowanie do różnych ośrodków – osobnych dla mężczyzn i kobiet. Brakuje jakichkolwiek standardów pomocy bezdomnym alkoholikom, zapewniających chorym na tę chorobę dach nad głową. Bezwzględne wyrzucanie ich z działających obecnie schronisk, niezbędne dla normalnego ich funkcjonowania, nie rozwiązuje problemu.

Punktem oparcia w określeniu standardu pomocy świadczonej dla bezdomnych mogłoby być zastosowane w Konstytucji i ustawie o pomocy społecznej pojęcie godności ludzkiej. Zgodnie z art. 2.1 tejże ustawy, celem pomocy społecznej „jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i ich rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka". Pojęcie to jednak także nie jest jasne i wymagałoby orzeczenia przez sąd, a w zasadzie przez Trybunał Konstytucyjny[36].

Wspomniane wcześniej pierwotne luki prawne w praktyce powodowały następujące skutki:

1) Niemożność ustalenia przez bezdomnych wspólnoty samorządowej zobowiązanej do udzielenia ustawowo należnej im pomocy.

2) Brak możliwości kontroli wykonywania zadań przez gminy, a od 1999 r. także przez powiaty.

3) Bezkarność odmawiania przez gminy pomocy bezdomnym lub też udzielania im tej pomocy na zbyt niskim poziomie.

4) Nieściągalność z „gmin pochodzenia" kosztów pomocy dla bezdomnych, przybyłych spoza gminy, w której ta pomoc została udzielona.

5) Niesprawiedliwość pozioma w udzielaniu świadczeń – nierówne traktowanie równych.

---

[35] Sytuacja taka wystąpiła w Poznaniu, gdzie Biuro Prawne UM zgłosiło w tej sprawie zastrzeżenie natury kompetencyjnej, informacja uzyskana od M. Konarskiej, dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej Poznań-Nowe Miasto. W raporcie RPO z badania stanu wykonywania przez gminy obowiązku udzielania pomocy bezdomnym stwierdza się tylko, że bezpośrednia bliskość izby wytrzeźwień wywiera „niekorzystny wpływ na spokój i bezpieczeństwo osób, zamieszkujących w noclegowni", *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, „Biuletyn RPO" nr 27, Warszawa 1995.

[36] Por. J. Utrat-Milecki, op. cit., s. 57-58.

6) Ograniczenie możliwości korzystania przez bezdomnych z praw obywatelskich.

Do pewnych luk proceduralnych, ułatwiających gminom nieudzielanie pomocy bezdomnym, zaliczyć trzeba zasadę, że decyzji o odmowie udzielenia im schronienia nie otrzymywali oni na piśmie, a tylko w formie ustnej. Zasada taka, odległa od właściwych reguł działania administracji, wynikała m.in. z nieinformowania bezdomnych o potrzebie złożenia pisemnego wniosku o udzielenie im pomocy, nieograniczania się tylko do prośby wyrażanej ustnie.

W obowiązującej w 1999 r. znowelizowanej ustawie o pomocy społecznej[37] „sprecyzowano" wcześniej już niejasny i trudny do stosowania przepis, na mocy którego (art. 37.1 ust. 4) „gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy bezdomnego jest obowiązana do zwrotu gminie lub powiatowi, które udzieliły pomocy w miejscu pobytu świadczeniobiorcy bezdomnego, poniesionych wydatków na świadczenia pomocy społecznej". Zwrot „ostatnie miejsce zamieszkania" pozostaje dalej niejasny i nie wydaje się, aby bez dodatkowego uściślenia usprawnił określoną w przepisie praktykę zwrotu kosztów. Jak wspomniano, przepis ten, jakkolwiek w nieco innym brzmieniu, obowiązywał już wcześniej. Stosowany był przede wszystkim wtedy, gdy w sprawie zwrotu kosztów istniały dobrowolne porozumienia między gminami. W praktyce, ze względu na uciążliwość procedury, w sprawach spornych nie pełnił on swojej funkcji regulacyjnej. W rezultacie albo udzielano pomocy bezdomnemu „nierejonowemu" na koszt gminy jego pobytu, albo po prostu odmawiano mu pomocy, kierując go do ośrodków pozarządowych, niezwiązanych ustawą o pomocy społecznej[38]. Rezultatem niejasności prawnych w zakresie normującym zasady pomocy społecznej dla bezdomnych, a także braku kontroli jej świadczenia jest brak równowagi w relacjach bezdomnych z powołanymi do udzielania im pomocy instytucjami samorządowymi.

Poczynione wyżej uwagi wydają się wystarczające do ogólnie niskiej oceny prawnych regulacji zasad funkcjonowania państwowej pomocy dla bezdomnych w Polsce. Prawo w tym obszarze jest bardzo dobre pod względem koncepcyjnym, jednak pewna niechlujność niektórych sformułowań jego przepisów szczegółowych, nieeliminowana przez przepisy wykonawcze, powoduje, że jest ono trudno stosowalne. Problem bezdomności ma swoją specyfikę i, przynajmniej dotąd, nie mieści się w ramach ustawy o pomocy społecznej. Brak obowiązującej wykładni

[37] Por. przypis 11.

[38] Na potrzebę sprecyzowania terminu „miejsce zamieszkania" zwracało uwagę wielu praktyków; por. np. dokument Ogólnopolskiego Forum Organizacji i Instytucji Działających na Rzecz Bezdomnych, Kielce, 22 czerwca 1998 r. Na zjawisko nieopłacania przez gminy pochodzenia bezdomnych kosztów ich pobytu w ośrodkach znajdujących się poza tymi gminami wskazał m.in. T. Sadowski, jako przewodniczący Fundacji „Barka", w piśmie z 23 stycznia 1998 r. do ministra pracy i polityku socjalnej.

zasad przypisywania bezdomnych do gmin zobowiązanych do udzielenia im pomocy do końca 1998 r. powodował, że około połowa wszystkich polskich bezdomnych (a więc około 20 tys. osób) miała poważne problemy z jej uzyskaniem od instytucji państwowych (samorządów gminnych i ich instytucji) lub też w ogóle nie była w stanie jej otrzymać. Pomocy na zasadzie dobroczynności, z różnym skutkiem, poszukiwać oni mogli tylko w organizacjach niepaństwowych, działających poza ustawą o pomocy społecznej. Jest to sytuacja paradoksalna, ponieważ prawo państwowe powinno zabezpieczać słuszne roszczenia bezdomnych, a nie wystawiać ich na akty łaski bądź niełaski. Zauważyć tu warto, że we wrześniu 1998 r. było w Polsce łącznie 305 placówek (o różnej wielkości i przeznaczeniu) udzielających bezdomnym noclegu lub schronienia. Dysponowały one około 10,5 tys. miejsc. Podmioty sektora państwowego prowadziły wówczas 103 ośrodki tego rodzaju, natomiast sektora niepaństwowego 202. Ośrodki sektora państwowego dysponowały bazą około 2,2 tys. miejsc, natomiast sektora niepaństwowego około 8,3 tys. miejsc[39]. Z danych tych wynika, że główny ciężar udzielania schronienia bezdomnym ponoszą ośrodki prowadzone przez instytucje niepaństwowe.

O bezprawiu panującym w pewnym obszarze praktyki pomocy społecznej dla bezdomnych świadczy fakt, że istniejące prawo nie dawało potencjalnym świadczeniobiorcom wystarczającego oparcia do roszczenia tejże pomocy. Ze względu na specyfikę swojej sytuacji bezdomni samodzielnie nie dochodzili swoich praw w sądzie. Prawo to nie pełniło w praktyce funkcji gwarancyjnych, sankcjonowało przy tym niesprawiedliwość – nierówne traktowanie równych.

Utrzymywanie się w praktyce pomocy społecznej dla bezdomnych stanu chaosu prawnego nie jest, co trzeba zauważyć, winą samego prawa i działających w złej woli urzędników samorządowych. Na stan ten wpłynęła także nieprzystawalność środków, którymi dysponowały gminy, w stosunku do zadań na nie nałożonych oraz brak ich doświadczeń w zakresie problemu bezdomności. Luki i problemy stosowania prawa regulującego zadania państwa wobec bezdomnych nie są wyłącznie polską specjalnością – są one sygnalizowane także w innych krajach europejskich.

W posłowiu dopisanym w lipcu 2000 r. autor chciałby poinformować Czytelnika, że od lutego 2000 r., po kolejnej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, w zakresie pomocy dla bezdomnych obowiązuje nowy stan prawny. Jest on powrotem do sytuacji sprzed 1999 r., kiedy za realizację całości zadań odpowiedzialne były gminy. Zmiany prawne nie usprawniły praktyki udzielania bezdomnym pomocy.

[39] T. Uliasz, op. cit.

THE STATE SOCIAL POLICY AS REGARDS HOMELESSNESS
The legal *status quo* from the years 1990-1999

Summary

The aim of the article is discussing legal regulations of the Polish state's social policy as regards homelessness and the homeless. Basing on the legal *status quo* existing from 1990 to the beginning of the year 2000, the author presents the principles and general objectives of this policy, the changing structure of tasks and competence of particular state administration bodies as well as the range of assistance for the homeless. Special emphasis is put on identification of legal gaps responsible for the fact that the tasks assumed cannot be sufficiently accomplished. The assessments and conclusions are derived from the knowledge of practical functioning of systemic and legal norms which refer to the system of assistance for the homeless in Poland.