

(eS)

ekonomia społeczna

ISSN 2081-321X
eISSN 1898-7435

NR 2/2017

(eS)

ekonomia społeczna

nr 2/2017



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



Redakcja

Maciej Frączek, Redaktor naczelny
Stanisław Mazur, Redaktor tematyczny
Michał Możdżeń, Redaktor ds. baz danych
Marcin Kukielka, Redaktor on-line
Agnieszka Pacut, Redaktor tematyczny, Sekretarz redakcji
Magdalena Pokora, Redaktor tematyczny
Andrzej Sokołowski, Redaktor statystyczny

Rada Programowa

Mike Aiken – The Open University, Wielka Brytania
Joanna Brzozowska-Wabik – Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Polska
Michael Bull – The Manchester Metropolitan University, Wielka Brytania
Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
Joanna Karmowska – The University of Oxford, Wielka Brytania
Oskar Kowalewski – Europa-Universität Viadrina, Niemcy
Piotr Krośniak – United Nations Development Programme
Magdalena Małecka-Łyszczek – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
Izabela Przybysz – Instytut Spraw Publicznych, Polska
Artur Steiner – Scotland's Rural College, Wielka Brytania
Ermanno Tortia – University of Trento, Włochy

Wydawca

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 74 80, tel./fax: +48 12 293 75 59
e-mail: redakcjaes@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

Projekt Graficzny

Andrzej Kamiński
Ofcyna Drukarska Jacek Chmielewski
ul. Sokołowska 12a, 01-142 Warszawa
tel./faks: +48 22 632 83 52

Skład, druk i oprawa

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

Nakład: 100 egz.

ISSN: 2081-321X

eISSN: 1898-7435

Formuła wydawnicza: Open Access, licencja: cc-by-nc-nd 3.0 pl.

Cytowanie artykułów zamieszczonych w piśmie „Ekonomia Społeczna” dozwolone jest z podaniem źródła.

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: BazEkon, BazHum, CEJSH (the Central European Journal of Social Sciences and Humanities), CEEOL (The Central and Eastern European Online Library), Index Copernicus.

Pismo jest dystrybuowane bezpłatnie.

Czasopismo dostępne na stronie: www.ekonomiaspoleczna.msap.pl

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	5
-------------------	---

ARTYKUŁY

Irena Lipowicz , Przeciwdziałanie bezdomności w kontekście dobra wspólnego	7
Sławomir Fundowicz , Personalistyczna koncepcja administracji publicznej a bezdomność	16
Anetta Breczko, Alina Miruć , Pojęcie „pomocy społecznej” w kontekście godności i autonomii osoby bezdomnej (aspekty filozoficzne i prawne)	26
Dominika Cendrowicz , Ograniczanie występowania zjawiska bezdomności na przykładzie programu Housing-First	37
Sebastian Sikorski , Zasady udzielania świadczeń zdrowotnych na rzecz osób bezdomnych	48
Magdalena Małecka-Łyszczek , Znaczenie form ekonomii społecznej dla przeciwdziałania zjawisku bezdomności	57
Recenzenci czasopisma „Ekonomia Społeczna” w 2017 roku	67

TABLE OF CONTENT

Foreword	5
----------------	---

ARTICLES

Irena Lipowicz , Countering homelessness in the context of the common good principle	7
Sławomir Fundowicz , The personalistic concept of public administration and homelessness	16
Anetta Breczko, Alina Miruć , The concept of „social assistance” in the context of the dignity and autonomy of the homeless (philosophical and legal aspects)	26
Dominika Cendrowicz , Reducing homelessness on the basis of the example of Housing First program	37
Sebastian Sikorski , Rules of providing health services to homeless people	48
Magdalena Małecka-Łyszczek , The importance of social economy forms to counteract the phenomenon of homelessness	57
List of reviewers in 2017	67

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce kolejny numer półrocznika „Ekonomia Społeczna”. Mamy nadzieję, że podejmowana na łamach naszego pisma tematyka spotka się z zainteresowaniem praktyków i teoretyków w dziedzinie ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej.

Prezentujemy Państwu artykuły odnoszące się nie tylko do głównego nurtu rozważań naukowych o ekonomii społecznej, ale i teksty, których autorzy poszukują nowych pól badawczych, mogących poszerzyć dotychczasowe ujmowanie i opisywanie gospodarki społecznej. Liczymy na to, że odkrywanie nowych perspektyw dla ekonomii społecznej pozwoli ją dalej rozwijać w wymiarze teoretycznego opisu, jak i praktycznych działań realizowanych w tym sektorze, a Państwu dostarczy interesującej, skłaniającej do refleksji lektury.

W tym numerze zdecydowaliśmy się na podjęcie zagadnienia bezdomności. Jest to jeden z tych problemów społecznych, które są przedmiotem szczególnego zainteresowania ekonomii społecznej i jej podmiotów. Jak trafnie dostrzega Magdalena Małecka-Łyszczek – autorka jednego z tekstów w tym numerze – ekonomia społeczna „pozwala na przewyższenie narastającego wykluczenia społecznego, umożliwiając pełniejsze (jak najpełniejsze) uczestniczenie osób bezdomnych w życiu społecznym, w formułujących się w ramach społeczeństwa wspólnotach”.

Zbiór artykułów w tym numerze rozpoczynamy opracowaniem Ireny Lipowicz, w którym Autorka prowadzi frapujące rozważania na temat przeciwdziałania bezdomności, uwzględniając kontekst dobra wspólnego. Z tekstu przebija apel o mądre i odpowiedzialne państwo, które angażując się w ograniczanie przyczyn i konsekwencji bezdomności powinno uwzględnić w swoich działaniach także aktywność organizacji pozarządowych. Te podmioty ekonomii społecznej mogą bowiem – jak pisze Autorka – skutecznie i efektywnie wspomóc działania państwa, a nie je zastępować w cało-

ści. Wskazane w tekście obszary, które powinny stać się przedmiotem nowych, kompleksowych regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania bezdomności – przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, program readaptacji byłych więźniów, nowe rodzaje mieszkań treningowych i socjalnych wspierane przez państwo, nowoczesna piecza nad osobami chorymi psychicznie i niepełnosprawnymi umysłowo pozbawionymi opieki rodzinnej – wydają się być przestrzenią, którą swoimi aktywnościami mogą zasilić podmioty ze sfery ekonomii społecznej.

W tekście Sławomira Fundowicza bezdomność została poddana analizie przy wykorzystaniu personalistycznej koncepcji prawa administracyjnego. Pozwala to patrzeć na bezdomność przez pryzmat osoby bezdomnej, a niestety nie zawsze tak się dzieje w bieżącej praktyce stosowania prawa administracyjnego czy wdrażania polityk publicznych. Autor proponuje następującą sekwencję działań, która powinna być zastosowana w obszarze przeciwdziałania bezdomności: sanacja – socjalizacja – integracja. We wszystkich tych polach może z pewnością odnaleźć się niejeden z podmiotów ekonomii społecznej.

Anetta Brezko i Alina Miruć w swoim artykule analizują pojęcie „pomocy społecznej” w kontekście godności oraz autonomii osoby bezdomnej, zarówno z perspektywy aksjologicznej, jak i prawnej. Autorki stawiają wiele fundamentalnie ważnych pytań, z którymi mierzą się zarówno filozofowie i prawnicy, jak i podmioty realizujące działania w zakresie pomocy społecznej (w tym związane ze światem ekonomii społecznej): czy „pomaganie” innym jest zawsze bezwzględnie moralną powinnością? czy każda pomoc jest „dobra” w sensie moralnym? co określa granice moralnego obowiązku pomagania? kiedy bezwzględnie nie należy pomagać?

Dominika Cendrowicz opisała w swoim tekście ciekawą formułę pomocy osobom bezdomnym, jaką jest stworzony w Stanach Zjednoczonych program Housing First. Szczególnie ważne

są tutaj oceny Autorki odnoszące się do możliwości jego zaimplementowania w Polsce. Celnie stwierdzając, że w obecnych uwarunkowaniach organizacyjnych i prawnych (a można by też dodać: ekonomicznych i społecznych) trudno oczekiwać od polskiej administracji publicznej (czy to rządowej, czy samorządowej) skutecznego wdrożenia programów opartych o formułę „housing-first”, wskazuje równocześnie perspektywę, która może być interesująca dla podmiotów ekonomii społecznej: „Jedyną alternatywą na rzecz upowszechniania tej metody wydaje się być w chwili obecnej udział organizacji pozarządowych i innych podmiotów spoza sektora administracji publicznej, które przy finansowym wsparciu ze strony administracji podejmowałyby się realizacji programów opartych o formułę housing-first”.

W artykule Sebastiana Sikorskiego poruszona została problematyka zasad udzielania świadczeń zdrowotnych na rzecz osób bezdomnych. Autor poddał analizie podstawy prawne udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na rzecz osób bezdomnych. Co warte podkreślenia, formułuje on postulaty *de lege ferenda*, w zakresie wywołującym największe trudności stosowania w praktyce przepisów regulujących te zagadnienia. Wydaje się, że ochrona i profilaktyka zdrowia mogą się stawać coraz waż-

niejszymi polami aktywności dla podmiotów ekonomii społecznej, dlatego warto z uwagą pochylić się nad tym tekstem.

Ostatni tekst w bieżącym numerze, autorstwa Magdaleny Małeckiej-Łyszek, jest ważną analizą wpływu wybranych form ekonomii społecznej na możliwości inkluzji osób bezdomnych. Upodmiotowienie czy upełnomocnienie osób dotkniętych brakiem schronienia jest bowiem uwarunkowane m.in. potencjałem i możliwościami prawnymi oraz organizacyjnymi podmiotów, działających na rzecz tych osób. Zdaniem Autorki szczególnie duży potencjał inkluzyjny tkwi w spółdzielniach socjalnych oraz centrach integracji społecznej i klubach integracji społecznej. Takie stricte prawnicze spojrzenie na funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej jest ciągle rzadkością w polskiej literaturze przedmiotu, z tego też względu cieszymy się, że mamy możliwość jego zaprezentowania.

Zapraszamy do lektury niniejszego numeru półrocznika oraz jego oceny i przekazywania nam uwag. W tym celu zachęcamy do odwiedzenia strony internetowej: <http://www.ekonomiaspoleczna.msap.pl>. Zamieszczono tam bieżący i archiwalne numery czasopisma.

Maciej Frączek
Redaktor naczelny

Przeciwdziałanie bezdomności w kontekście dobra wspólnego

Irena Lipowicz*

Streszczenie: Bezdomność zbyt często jest traktowana jako uciążliwy, ale stały element polskiego życia społecznego. Obecnie występuje stagnacja, a nawet wzrost liczby bezdomnych krążącej wokół 30 tys. osób. Z punktu widzenia zasady dobra wspólnego i innych zasad konstytucyjnych nie można się z tym pogodzić, należy przeanalizować na nowo obowiązki władzy publicznej w perspektywie godności osoby bezdomnej. W artykule w nowy sposób ukazano prawa i obowiązki nie tylko administracji samorządowej, ale także wskazano zaniedbania w regulacji zadań administracji rządowej oraz brak krajowej strategii w tym zakresie. Z odniesienia kwestii przeciwdziałania bezdomności do zasady dobra wspólnego wynikają nowe impulsy w zakresie dywersyfikacji prawnych form działania administracji i stosowania mierników.

Słowa kluczowe: bezdomność, godność człowieka, dobro wspólne, prawne formy działania administracji, zasady prawa administracyjnego.

1. Bezdomność pozostaje trwałą komponentą naszej rzeczywistości społecznej [Piekut-Brodzka, 2006]. Ok. 30 tysięcy ludzi w Polsce – naszych współobywateli, ale także cudzoziemców i bezpaństwowców – pozostaje od lat w stanie bezdomności. Zwykło się łączyć bezdomność tylko z brakiem mieszkania, podczas gdy jest to złożony zespół deprivacji społecznej, w którym brak mieszkania jest tylko rdzeniem wielu towarzyszących problemów [Mędrzycki, 2017, s. 87 i nast.] Wiemy, że istnieją już skuteczne sposoby, aby większość bezdomnych z tego stanu wyprowadzić, nowoczesna polityka społeczna dostarcza licznych instrumentów, stanowiących wspólne osiągnięcie psychologii, medycyny, prawa, pracy socjalnej. W wielu krajach europejskich a także w niektórych miastach naszego kraju (Stargard) takie działania są z powodzeniem podejmowane [Kmieć-Łuciuk, 2017]. Tymczasem bezczynność ustawodawcy, administracji centralnej i niektórych samorządów utrwała w gruncie rzeczy obecny patologiczny stan

[Porowski, 1995; Pilotażowe wdrożenie]. Należy zastanowić się, czy to zaniechanie – również legislacyjne – oznacza łamanie Konstytucji i czy narusza podstawy aksjologii prawa administracyjnego, zwłaszcza zasadę dobra wspólnego.

2. Nigdy jeszcze aksjologia w prawie administracyjnym nie była tak ważna jak teraz. Świat, w którym wyrosliśmy, świat wartości uniwersalnych, chrześcijańskich na naszych oczach kruszeje. Stawia się pod znakiem zapytania czcigodne instytucje prawne demokratycznego państwa prawnego już nie z perspektywy nieograniczonej wolności jednostki, jak jeszcze kilka lat temu, ale – co nowe – nieograniczonego już prawem egoizmu narodów i wspólnot, potęgi rządów. Zabieganie o spójność społeczną, ale

*** Irena Lipowicz**

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie
ul. Wóycickiego 1/3, bud. 17, 01-938 Warszawa
e-mail: i.lipowicz@uksw.edu.pl

też uznanie za zadanie władzy publicznej aktywności wobec skrajnego ubóstwa jest obecnie atakowane z wielu stron. Proponuje się nowe, bardziej brutalne ideologie państwowe, powraca do doktryny Carla Schmitta [Schmitt, 2008, 2012], dominację najsilniejszych państw i najsilniejszych podmiotów gospodarczych oraz jednostek silniejszych w walce o zasoby [Kaczorowski, 2005, s. 255 i nast.; Hobbes, 1954], przy odrzuceniu solidarności społecznej.

3. Dobro wspólne jako zasada dotyczy narodów, ale i wspólnoty międzynarodowej. Zmiana paradygmatu, której jesteśmy świadkami jest niezwykle doniosła. Pojawiają się, jak wskazują analitycy, w obu wielkich mocarstwach (USA, Rosja) głosy teoretyków, obwieszczających za ulgą „kres utopii” – dążenia do powszechnego pokoju, umiarkowania, pochylania się nad słabszymi. Uciążliwa dla silnych „era Kanta” ma zbliżyć się ku końcowi, a wraz z nią nastąpić kres opiekuńczości, empatii, w konsekwencji kres traktatów międzynarodowych jako sieci bezpieczeństwa dla najsłabszych ludzi, ale i państw. Wracać ma „era Hobbsa” – walki wszystkich ze wszystkimi, prawa silniejszego w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Pojawiają się już pierwsze teoretyczne uzasadnienia takiej zmiany. Mamy jednak jako Polska, kraj średniej wielkości po przejściach historycznych, interes w tym, aby ten świat wartości, rządów prawa, opiekuńczości państwa – przetrwał. Jest bowiem oczywiste, że Polska w „erze Hobbsa” dawnych lat albo w ogóle nie istniała, albo była stale zagrożona przez sąsiadów [Kłoczowski, 2014; Davies, 2010a, 2010b; Fukuyama, 2014].

4. Konstytucyjna ogólna zasada, że nasze państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli lub szerzej – mieszkańców, nie jest – nawet w naszym podzielonym społeczeństwie – jeszcze właściwie przez znaczące podmioty kwestionowana. Nie zostały jednak z tego wyciągnięte żadne poważne wnioski w odniesieniu do osób bezdomnych.

Skoro państwo jest dobrem wspólnym, to również osoba bezdomna ma prawo uczestniczyć w tej wspólnotce, korzystać z jej infrastruktury, być otoczona pomocą i aktywnym oddziaływaniem. Bezdomność wymaga złożonych działań profilaktycznych i naprawczych znajdujących swoje oparcie w konstytucji – nie tylko, jak wskazano w literaturze, w wąsko rozumianym prawie do mieszkania, ale także w zasadach godności, dobra wspólnego, pomocniczości [szerzej w tej kwestii Lipowicz, 2017a]. W szczególności zasada dobra wspólnego może stać się oparciem dla nowego podejścia do kwestii bezdomności w powiązaniu z zasadą zrównoważonego rozwoju. Troska o bezdomnych to nie tylko kwestia efektywnej pomocy społecznej [Mędrzycki, 2017, s. 301 i nast.; Mędrzycki, 2016, s. 35 i nast.; Grzegorski, 2005], to zmiana perspektywy.

Przynależność do wspólnoty, prawo dostępu do państwa i jego infrastruktury, „prawo do miasta” rodzą w moim przekonaniu prawo do odpowiedniej alokacji środków publicznych w celu aktywnego wyprzedzania z bezdomności [Porowska, 2017, s. 161 i nast.]. Łażnie, ogrzewalnie a następnie szybko umieszczenie w mieszkaniu – choćby najskromniejszym, środki na streetworkerów i programy aktywizacji pozwalają na przerwanie postępującego utrwalania stanu bezdomności. Natomiast przez długoterminowy pobyt w schronisku dla bezdomnych takie utrwalenie następuje ostatecznie. Ta istniejąca od stuleci forma pomocy, nowoczesna w czasach św. Alberta Chmielowskiego [Gruszka-Zych, 2002], powinna mieć dzisiaj charakter przejściowy i doraźny.

Zarówno od administracji centralnej, rządowej administracji terenowej, jak i od samorządu terytorialnego należy wymagać strategii w zakresie wyprzedzania z bezdomności, szkolenia wyspecjalizowanej kadry, prowadzenia programów wyprzedzania z bezdomności, w których schronisko jest tylko etapem przejściowym. Tolerowanie

trwałego pozostawiania poza realną wspólnotą w Polsce ok. 30 000 osób i brak szerokiej profilaktyki bezdomności jest sprzeczne z zasadą dobra wspólnego, zrównoważonego rozwoju (konsumpcji), a nie tylko z socjalnym „prawem do mieszkania”. Jeżeli w budżecie państwa środki przeznaczone na przeciwdziałanie bezdomności są nikłe, świadczy to o naruszeniu zasady zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą pierwszeństwo mają potrzeby podstawowe.

5. Należy zwrócić uwagę na kwestię odpowiedzialności za świadome zaniechanie ustawodawcy. Wobec istnienia konstytucyjnych podstaw prawnych, technicznych i organizacyjnych możliwości nowych rozwiązań opartych na osiągnięciach nauki – psychologii, socjologii, teorii zarządzania [Przymeński, 2001; Popielarska, 2000] – brak wprowadzenia nowych norm, albo przynajmniej stworzenia obszernych ram prawnych do działania – zgodnie z konstytucją – samorządu terytorialnego, jest zaniechaniem ustawodawcy o poważnych konsekwencjach. Liczba osób bezdomnych rośnie, będzie także rosła liczba bezdomnych rodzin w związku z ostatnim zaostrzeniem przepisów o eksmisji [Oliwa-Ciesielska, 2004]. A tymczasem prawie całkowicie brakuje schronisk dla bezdomnych rodzin, a istniejące schroniska dla samotnych osób są przepełnione zimą, mimo dostępności dla naszego państwa „pakietu zimowego” UE. Ukazuje to także granicę zlecenia zadań NGO-som – zlecenie takie nie może oznaczać „decentralizacji” kłopotów, pozbycia się odpowiedzialności, jak dzieje się obecnie. Fundacje i stowarzyszenia mają uzupełniać działania państwa, a nie je zastępować w całości, bo przekracza ich możliwości. Zlecenie zadań nie oznacza przeniesienia całej odpowiedzialności.

6. Częstym argumentem w obronie własnej bezczynności organów jest opór osoby bezdomnej przed proponowaną pomocą. Odrzucanie zinstytucjonalizowanej pomocy następuje, gdy są dwa problemy. Kiedy

pomoc bardziej upokarza, niż pomaga i kiedy jest niemożliwa do przyjęcia (jeszcze), bo dana osoba znajduje się w uzależnieniu alkoholowym lub narkotykowym. Administracja komunikuje, że „póki nie wydobędziesz się z nałogu, to nie udzielimy ci pomocy”. Wtedy klasyczną reakcją jest stwierdzenie, że to jest bezdomność z wyboru, bo mamy schronisko dla bezdomnych, ale „skoro nie chce przestać pić, to nie możemy mu pomóc”. A przecież wiemy, że jest pięć faz bezdomności, tak jak jest pięć faz wydobywania z bezdomności i są na to różne sposoby: ogrzewalnia, streetworkerzy, akceptowanie przebywania przejściowego, nawet w stanie lekkiego upojenia alkoholowego, właśnie w ogrzewalni. Stopniowo następuje wciąganie z powrotem do społeczeństwa, w orbitę pomocy wzajemnej, w ponowną akceptację reguł. Rzekoma dobrowolność to racjonalizacja własnego odrzucenia, upokorzenia, ratowanie godności [Lach 2007; Lipowicz 2017b, s. 11–12; Mazur, 2006].

Jeśli w Europie są kraje, gdzie 70–80% ludzi jest wydobywane z bezdomności, i jeśli w Polsce są miasta, gdzie udało się wyciągnąć większość bezdomnych z tego stanu, to znaczy że jest to możliwe do osiągnięcia jako cel za pomocą polityki administracyjnej, wiązki kompleksowych działań administracji i że poddaje się miernikom (benchmarking)¹.

Solidarność jako zasada konstytucyjna nie jest ozdobnikiem naszej Konstytucji, aby przypominać „dni pełne chwały”, kiedy Polacy dobrze troszczyli się o najbardziej potrzebujących, najsłabszych i potrafili pomóc. Byli w stanie z wielu rzeczy zrezygnować i na wiele przesładować się narazić, żeby takiej pomocy udzielić. Kiedy nie zamykali się w swoim egoizmie, ale byli solidarni. Solidarność ma twarde zasady i podstawy, oznacza

¹ Teoria mierników zmierza w kierunku dynamicznej realizacji zadań, wypracowania skali i kryteriów, w której osiągnięto postęp w tej realizacji. Mierniki – zobiektywizowane – sprzyjają rozliczalności administracji publicznej i transparentności oceny.

dzielenie się, rezygnowanie z rzeczy luksusowych; jeśli ktoś jest w elementarnej biedzie. To nawet rezygnowanie z rzeczy dla wspólnoty koniecznych, jeśli w inny sposób nie jesteśmy w stanie pomóc. Dochodzi obecnie do wielkiego starcia. Znajdziemy na Zachodzie i Wschodzie, ale i w Polsce, apologetów nowej „ery Hobbsa”, tego abyśmy porzucili właśnie solidarność, współczucie dla bezdomnych czy uchodźców, porzucili ideę spójności społecznej na rzecz ostrej konkurencji.

Na drugim końcu skali są kraje, w których skończyła się pewna era absolutnej równości, bo to narzucało zbyt duży deficyt świadczeń socjalnych. W Europie Zachodniej ludzie pragnęli od Rewolucji Francuskiej równości, ale także opiekuńczości państwa, która była im dana.

Doszliśmy obecnie do pewnych granic ekonomicznej równości i teraz przyszedł czas znowu na solidarność. Obecnie nasila się w świecie walka z uniwersalizmem praw człowieka. Zyskuje ona jednak także silnych sojuszników. Należy do nich ONZ (Program Habitat) oraz Stolica Apostolska, która bardzo mocno podkreśla, że poszanowanie podstawowych praw człowieka zawarte w Katechizmie Kościoła Katolickiego jest częścią nowego rozumienia zasady dobra wspólnego. Dobro wspólne jest obecnie bardzo silnie promowane jako zasada właśnie przez Kościoły chrześcijańskie. Natomiast druga, konkurencyjna ideologia odrzuca uniwersalizm praw człowieka. To późne „odrośla” doktryny Carla Schmitta [Schmitt, 2008, 2012]. Tylko „nadczłowiek”, ten, który jest silny i sprawny, według doktryny faszyzmu, miał prawo należeć do wspólnoty państwowej, reszta to tylko obciążenie dla wspólnoty – ta groźna idea, z której wyrósł potem hitleryzm, odżywa obecnie w nowej postaci w całej Europie, choć jej kontekst jest odmienny, a „opakowanie ideologiczne” odwołuje się do nowych wyzwań społecznych, w tym do kwestii prekariatu.

7. W żywej debacie w Europie i świecie mamy dwa kierunki ideologii, które próbują odpowiedzieć na pytanie, czym dzisiaj jest państwo. Jeden przyciąga ludzi zagubionych, niepewnych, szukających swojego miejsca podobnie jak w latach 30. poprzedniego wieku, kiedy społeczeństwa szukały czegoś, w czym można ulokować swoje posłuszeństwo. Takie kraje jak Wielka Brytania nigdy ze swojej tożsamości nie zrezygnowały. W Europie Środkowej ludzie po stuleciach posiadania jasnej samoidentyfikacji nagle stanęli zagubieni. Bardzo szybko znaleźli nową „rzecz”, którą można doprowadzić do ubóstwienia – państwo, a to stało się, jak wiemy z historii XX w., bardzo niebezpieczne.

A co my możemy „ubóstwić” i co może zagrozić właściwemu traktowaniu bezdomnych? Państwo, które w doktrynie dobra wspólnego jest wspólnotą ludzi, ma służyć ich godności [Piechowiak, 2012], ma służyć nawet najbardziej szanowanemu człowiekowi i taka też ma być jego administracja. W drugiej wizji państwo jest „bóstwem”, wobec państwa mamy tylko obowiązki. Państwo zajmuje powoli miejsce Boga, staje się elementem zaburzonej relacji społecznej. A wiemy, że od składania hołdów do składania ofiar jest już zwykle krótka droga. Najgorzej w takim państwie są traktowani tacy ludzie, którzy niewiele mogą mu dać, łatwo stają się ofiarą.

Łatwo więc będzie można ustalić, posługując się przeciwdziałaniem bezdomności jako obszarem referencyjnym, jedną z dwóch doktryn: czy ustawodawca ubóstwia państwo (co jest sprzeczne np. z doktryną św. Jana Pawła II [Jan Paweł II, 1981]), czy widzi państwo jako strukturę ludzką, służebną wobec człowieka. Oczywiście mamy wielki uzasadniony sentyment do naszego państwa polskiego, Kochamy symbole narodowe, wiemy ile kosztowała walka o niepodległość. Niepodległe państwo polskie jest wielką, cenną wartością, ale nie jest bóstwem, a więc rezygnowanie z dobra części społeczności tylko dlatego, że jest ona bezdomna i złoże-

nie jej jakby „w ofierze” jej dobrobytowi, abstrakcyjnej potędze, jest wypaczeniem idei demokratycznego państwa prawnego. Ten sposób myślenia widzimy w Rosji; ważna jest potęga państwa, sukcesy międzynarodowe, duma z tych wielkich osiągnięć. Nędza wielu obywateli to jest w takiej koncepcji konieczny koszt, ich się składa na „ołtarzu państwa”.

Jako odmienny w takim myśleniu naród znowu stoimy na rozdrożu. Po 26 latach mamy wybór, czy będziemy wierni takiej wizji państwa, czy też widzimy perspektywę pokornego, służebnego państwa, w którym nawet najbiedniejszy i bezdomny ma niewzruszalne prawa i jest kimś ważnym dla reszty społeczeństwa.

8. Za J. Trzcińskim trzeba wskazać trzy punkty tego, co się składa na dobro wspólne. To jest obszar wolności, praw i obowiązków [Trzciński, 2005]. To poszanowanie wolności osoby bezdomnej, pokazanie jej praw. W schronisku dla bezdomnych, czy w ogrzewalni, ona też ma swoje obowiązki. Trzeba przywracać do społeczeństwa, należy tu wspomnieć, że 30% bezdomnych w niektórych schroniskach ma wykształcenie wyższe, a ogromna większość kobiet bezdomnych była ofiarami długotrwałej przemocy ze strony partnerów czy dorosłych dzieci [Pisarska, 1993].

Powróćmy do kwestii braku w Polsce wyspecjalizowanych schronisk dla bezdomnych rodzin, to jest bardzo symboliczne – ustawowo rozdzielamy rodziny; jeśli stanie się one bezdomne, każdy idzie do innego zakładu. To jest jedno z ciężkich naruszeń konstytucyjnych, zważywszy pozycję rodziny w Konstytucji.

Dalej mamy obszar funkcjonowania instytucji życia publicznego, czyli badamy instytucje pod kątem realizacji zasady dobra wspólnego. Szkoła łódzka jako pierwsza przekrojowo podeszła do tych kwestii, trzeba wspomnieć tutaj o pracach Z. Duniewskiej [Duniewska, 2005; Duniewska et al., 2016]. „Skanujemy” więc instytucje życia publicz-

nego. Na jakiej zasadzie stwierdza się, że bezdomność to problem gminy? To jest także problem administracji centralnej, więc i porzucenie przez polską administrację centralną odpowiedzialności za wyprowadzanie z bezdomności jest rzeczą nieuprawnioną, bez oparcia w Konstytucji [Mikłaszewicz, 2016]. Oczywiście są to inne formy działania niż w przypadku gminy. Nie żądamy od ministra, żeby prowadził schroniska dla bezdomnych, ma do tego inne instrumenty, ale ich nie wykorzystuje. Gmina, która „wypycha” swoich bezdomnych nie budując schroniska dla bezdomnych – działa sprzecznie z prawem. Dobro wspólne odzwierciedla się w stanowionym prawie i możemy zobaczyć, czy właśnie te elementy nie oznaczają kreowania państwa na bożka i wykluczania dużej części obywateli. Jeśli uzdrowilibyśmy te trzy obszary i gdybyśmy pamiętali o pokornej i służebnej funkcji państwa, to kategoria dobra wspólnego nie będzie przez nas traktowana jako ozdobnik, ale jako coś, co możemy przełożyć na bardzo konkretne działania, takie jak w mieście Stargard. Osoba bezdomna „kosztuje” państwo tysiące (co najmniej 12 tys.) złotych rocznie, bez względu na stan zdrowia, terapię [Powiat, 2018]. A więc zmiana polityki publicznej jest nie tylko racjonalna, ale mieści się również w kategoriach ekonomizacji działania administracji.

Bezdomność traktowana jako stan, który nie daje pogodzić z dobrem wspólnym wymaga podjęcia przez administrację publiczną działań zgodnie z jej organizatorską rolą. Należy przy tym sięgnąć do całego arsenału dostępnych władzy publicznej środków – prawnych form działania administracji. Administracja publiczna nie stanowi ustaw, ale może inicjować działania, przygotowuje ich projekty, wydaje akty wykonawcze. Wydając akty administracyjne może to czynić w sposób, który pozwala wyprowadzać ze stanu bezdomności (lokal socjalny). Jeżeli gmina zasłania się małą liczbą bezdomnych lub jest zbyt mała, aby zbudować ogrzewalnię

lub hospicjum, może przecież zawrzeć porozumienie administracyjne z gminą sąsiednią w sprawie utworzenia centrum wyprowadzania z bezdomności, którego rdzeniem będzie schronisko dla osób bezdomnych.

Szerokie możliwości stwarzają pozostałe dwie formy działania administracji: czynności społeczno-organizatorskie i materialno-techniczne. Poprzez tworzenie zespołów streetworkerów, mobilizowanie pomocy, ale także budowę mieszkań dla osób wychodzących z bezdomności o niskich kosztach stałych i małych powierzchniach wspólnych może wykonać zadanie, mieszczące się w zaspokojeniu potrzeb zbiorowych ludności [Barczewska-Dziobek, 2009].

9. Pozycja administracji publicznej wobec zbiorowości może także wymagać przeciwstawienia się wąsko rozumianym interesom innych grup społecznym. Protesty przeciwko budowie lub otwarciu schroniska dla bezdomnych w dzielnicy uznawanej – w ramach rosnącej segregacji społecznej – za dzielnicę nowej klasy średniej są realnym zagrożeniem. Administracja publiczna ze względów aksjologicznych jest obowiązana zapobiegać segregacji społecznej i unikać lokowania schroniska czy centrum reintegracji na peryferiach lub w dzielnicach uboższych. Pogłębia to tylko poczucie wykluczenia i patologie społeczne. W spokojnym, ustabilizowanym otoczeniu jedna jednostka organizacyjnie gromadząca osoby z zaburzoną socjalizacją nie stanowi zagrożenia, natomiast jeżeli kumuluje się jednostki organizacyjne zajmujące się przeciwdziałaniem patologii społecznej, i to jeszcze w zdegradowanym otoczeniu, potęguje się tylko problemy społeczne, aż do utraty kontroli władz samorządowych i policji nad częścią przestrzeni i do postępującej „gettozacji”.

Zasadnicza różnica w traktowaniu osoby bezdomnej przez administrację publiczną albo jako partnera społecznego, albo przeciwnie, jako problem do ukrycia i zepchnięcia w obszary niewidoczne dla opinii publicznej,

wpływa na całą politykę publiczną. Symbolem takiego podejścia stało się umieszczenie przez administrację dwóch dużych miast z jednej strony ławek, na których nie można usiąść dłużej niż przez 5 minut po to, aby nie „okupowali” ich bezdomni. W drugim mieście ławki na przystankach autobusowych były natomiast ogrzewane, ponieważ prawidłowe udzielanie pomocy osobom bezdomnym rozwiązało problem przesiadywania na przystankach.

Administracja publiczna ma odwracać niebezpieczeństwa i chronić słabszych. Obywatele państwa i mieszkańcy gminy mają prawo oczekiwać zapewnienia im bezpieczeństwa. Powinno się to jednak wyrażać nie w kontrproduktywnym „zwalczaniu” osób bezdomnych, ale w indywidualizacji i modernizacji pracy z nimi, co pozwoli trwale zapewnić bezpieczeństwo innym członkom wspólnoty.

Ważną kwestią przedstawioną w literaturze jest problem tego, na jakim szczeblu należy lokować zadania przeciwdziałania bezdomności. Przeważa pogląd, że powinien to być szczebel podstawowy – szczebel gminy. Tymczasem wszystkie szczeble administracji samorządu terytorialnego mają wiele do zrobienia w kwestii przeciwdziałania bezdomności w rozumieniu art. 75 ust 1 Konstytucji [Garlicki, Derlatka, 2016]. Takie same zadania cechują również administrację rządową. Realizacja pomocy osobom bezdomnym stanowi nie tylko przedmiot nadzoru nad samorządem terytorialnym, ale należy do rdzenia zadań administracji rządowej. Chodzi w szczególności o przygotowanie projektów aktów normatywnych, strategii i dalekosiężnej polityki administracyjnej.

Można zadać pytanie, czy wobec braku efektywnego postępu w zakresie zmniejszenia liczby osób bezdomnych mimo wzrostu zamożności społecznej zadania i formy pomocy nie powinny zostać skupione w odrębnej ustawie o przeciwdziałaniu bezdomności? Zadania administracji

rządowej są rozłożone obecnie na Prezesa Rady Ministrów, czterech ministrów resortowych i wojewodów. Wydawałoby się więc, że absorbują energię poważnej części aparatu państwowego. Równocześnie brak tutaj jakiegokolwiek przełomu z punktu widzenia teorii mierników, zadania ministrów są rozproszone, a ich realizacja nie układa się w spójną politykę publiczną. Najpoważniejszą próbą integracji tych zadań stanowił projekt rządowy Krajowej Strategii, nazwanej później Krajowym Programem wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego na lata 2009–2015. Projekt ten nie został jednak przyjęty. Nową jakością, którą mógł wnieść, była standaryzacja usług. Jednakże klęska projektu Krajowego Programu wynika, jak wskazano w literaturze, z braku transparentności podejmowania decyzji i zamknięcia na interesariuszy. Jedyną ocalałą częścią, która przetrwała jako przykład modelu dobrych praktyk, był pochodzący z 2012 r. model gminnego standardu wychodzenia z bezdomności [Browarczyk, Olech, Stenka, 2014; Boczoń, 2012].

Podsumowanie

Nauki społeczne, zwłaszcza polityka społeczna, od lat intensywnie zajmują się problematyką bezdomności. Nauki prawne były tu nieco spóźnione, ale obecnie istnieje już licząca się literatura i spójne metodologie ustalania co do teorii i praktyki solidarności społecznej [Zajadło, 2015, s. 392 i nast.], ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego. Trudno więc zarzucać brak podstaw teoretycznych. Jasna jest także diagnoza braku adekwatnej ingerencji. Reagują także – choć z poszanowaniem zasady pomocniczości – organy Unii Europejskiej. Brak spójnego programu krajowego, kampanii społecznych, ale głównie nowoczesnej regulacji administracyjnoprawnej ujmującej umowę administracyjną pozostaje poważnym zaniechaniem zarówno stanowienia, jak i stosowa-

nia prawa. Nie zostało zrealizowane ambitne zamierzenie Unii Europejskiej likwidacji „bezdolności ulicznej” do 2015 r.², ale warto podkreślić stałe wysiłki parlamentu europejskiego w tej kwestii³. Znaczący jest art. 34 ust. 3 Karty Praw Podstawowych nakazujący udzielenie pomocy społecznej i mieszkaniowej. Diagnoza sformułowana przez polskich autorów, głównie R. Mędrzyckiego [Mędrzycki, 2017, s. 255 i nast.], w odniesieniu do poziomu regulacji jest druzgocąca: jest ona „anachroniczna i szczątkowa”. Należy się z tą diagnozą zgodzić. Brak nie tylko spójnych celów, logicznego rozłożenia zadań na poszczególne szczeble administracji, ale przede wszystkim klarownego modelu przeciwdziałania bezdomności. Model ten powinien poprzedzać ewentualną nową, odrębną i całościową regulację ustawową o przeciwdziałaniu bezdomności, w której znalazłyby się obszerne regulacje dotyczące profilaktyki bezdomności: przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, program readaptacji byłych więźniów [Sprawozdanie RPO, 2014] nowe rodzaje mieszkań treningowych i socjalnych wspierane przez państwo, nowoczesna piecza nad osobami chorymi psychicznie i niepełnosprawnymi umysłowo pozbawionymi opieki rodzinnej. W doktrynie przekonująco wykazano, że aksjologiczne podstawy przeciwdziałania bezdomności to poszanowanie godności człowieka, jego wolności, zasady sprawiedliwości społecznej i pomocniczości [Mędrzycki, 2017 s. 106–137].

Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, należy dodać do nich zasadę dobra wspólnego, silniej akcentując „prawo do miasta” i inne prawa wynikające z przynależności do wspólnoty. Nasza cicha akceptacja wykluczenia, a skupienie się tylko na pomocy wykluczonym nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą dobra wspólnego i solidarności. Rozwoju teoretycznego dla efektywnego

² Dz.Urz. UE 2009 L 259E/19/2008.

³ Oświadczenie PE z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności ulicznej, Dz.U. C 259 E z 29.10.2009.

podważenia alokacji zasobów np. gminy, wymaga zasada zrównoważonej konsumpcji wyprowadzona z zasady zrównoważonego rozwoju. Pozwoliłaby ona podważyć w trybie nadzoru np. decyzję o rezygnacji z budowy centrum reintegracji społecznej na rzecz aqu-

aparku. Tolerowanie licznych przypadków śmierci osób bezdomnych w okresie zimowym oznacza naruszenie aksjologicznych podstaw działania administracji publicznej i konieczność jakościowej zmiany działania w tym zakresie.

Literatura

Barczewska-Dziobek A. (2009). *Podmioty niepubliczne w sferze wykonywania zadań administracji lokalnej*, w: J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce* (s. 264–278). Warszawa: Wolters Kluwer.

Boczoń J. (2012). *Ocena Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności. Ekspertyza*, <http://kielce.caritas.pl/pdf/ekspertyza-boczon.pdf>.

Browarczyk Ł., Olech P., Stenka R. (2014). *Model gminny standard wychodzenia z bezdomności. Podręcznik*. Gdańsk: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, <http://www.pfwb.org.pl/2014/07/podrecznik-model-gswb-juz-dostepny/> (dostęp: 13 grudnia 2017).

Davies N. (2010a). *Boże Igrzysko*. Kraków: Znak.

Davies N. (2010b). *Zaginione królestwa*. Kraków: Znak.

Duniewska Z. (2005). „Polisemia godności w terminologii prawnej”, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, nr 71.

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.) (2016). *Materiałne prawo administracyjne*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.

Fukuyama F. (2014). *Ład polityczny i polityczny regres*. Warszawa: Rebis.

Garlicki L., Derlatka M. (2016). *Komentarz do art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Gruszka-Zych B. (2002). *Mało obstawiony święty. Cztery reportaże z Bratem Albertem w tle*. Katowice: Księgarnia Św. Jacka.

Grzegorski S. (2005). *Analiza aktualnej sytuacji prawnej w kontekście świadczenia pomocy osobom bezdomnym*, w: D. Zalewska, M. Oliwa-Ciesielska, I. Szczepaniak-Wiecha, S. Grzegorski (red.), *Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

Hobbes T. (1954). *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tł. Cz. Znamierowski. Warszawa: PWN.

Jan Paweł II (1981). *Laborem exercens*. Watykan.

Kaczorowski P. (2005). *Państwo w czasach demokracji*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.

Kłoczowski J. (2014). *Historia Polski od czasów najdawniejszych do końca XV w.* Warszawa: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.

Kmieć-Łuciuk A. (2017). *Program „Potrzebny Dom”. Mieszkalnictwo Wspomagane w Stargardzie*, w: J. Wilczek (red.), *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności. Dobre praktyki i refleksja systemowa*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Lach A. (2007). *Świat społeczny bezdomnych i jego legitymizacje*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.

Lipowicz I. (2012). „Godność ludzka w świetle prawa administracyjnego”, *Przegląd Filozoficzno-Literacki*, nr 1–2 (33).

Lipowicz I. (2017a). „Dobro wspólne”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (79), s. 17–31, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.3>.

Lipowicz I. (2017b). *Uwagi wstępne – ku zmianie polityki publicznej w przeciwdziałaniu bezdomności*, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 7–13). Warszawa: Fundacja Didactics.

Mazur J. (red.) (2006). *Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej*. Lublin: KUL.

Mędrzycki R. (2016). „Problem bezdomności w świetle wybranych regulacji prawnych”, *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (98).

Mędrzycki R. (2017). *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Mikłaszewicz P. (2016). *Artykuł 75 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: C.H.BECK.

Oliwa-Ciesielska M. (2004). *Piętno nieprzypisania. Studium o wyizolowaniu społecznym osób bezdomnych*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Piechowiak M. (2012). *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.

Piekut-Brodzka M.D. (2006). *Bezdomność*. Warszawa: Chrześcijańska Akademia Teologiczna.

Pilotażowe wdrożenie standardów usług w zakresie bezdomności i przetestowanie Modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności, <https://www.stargard.pl/Pilotażowe-wdroze->

nie-standardow-uslug-w-zakresie-bezdomnosc-i-przetestowania-Modelu-Gminnego-Standa.

Pisarska M. (1993). „Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet. Zasady funkcjonowania, charakterystyka zbiorowości pensjonariuszek schroniska”, *Praca Socjalna*, nr 4.

Popielarska B. (2002). *Przyczyny bezdomności w świetle teorii psychologicznych*, w: A. Duracz-Walczak (red.), *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*. Gdańsk: Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym.

Porowska A. (2017). *Kilka uwag o podejściu do bezdomności*, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 161–167). Warszawa: Fundacja Didactics.

Porowski M. (1995). „Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych”, w: T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika Społeczna: Człowiek w zmieniającym się świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Żak.

Powiat: Ilu w gminach jest bezdomnych i ile kosztuje ich utrzymanie? (2018). 2 lutego, [http://chodziez.naszemiasto.pl/artukul/powiat-ilu-w-gminach-jest-](http://chodziez.naszemiasto.pl/artukul/powiat-ilu-w-gminach-jest-bezdomnych-i-ile-kosztuje-ich-utrzymanie)

[bezdromnych-i-ile-kosztuje-ich,4397028,art,t,id,tm.html](http://chodziez.naszemiasto.pl/artukul/powiat-ilu-w-gminach-jest-bezdomnych-i-ile-kosztuje-ich-utrzymanie) (dostęp: 26.04.2018).

Przyemeński A. (2001). *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

Schmitt C. (2008). *Lewiatan w teorii państwa Tomasza Hobbesa*, przekł. M. Falkowski. Warszawa: Prószyński i S-ka.

Schmitt C. (2012). *Teologia polityczna i inne pisma*, tł. M. Cichocki. Warszawa: Aletheia.

Trzciński J. (2005). „Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, w: J. Góral, R. Hausser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.

Zajadło A. (2015). *Idea solidarności w aksjologii współczesnego prawa międzynarodowego*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Countering homelessness in the context of the common good principle

Summary: Homelessness is often considered as arduous but permanent element of Polish society. Nowadays we can observe stagnation and even growth in the number of homeless people (this number is currently about 30.000). Taking into consideration the principle of common good and other constitutional principles, homelessness cannot be accepted. Once again public institutions should reanalyse its obligations towards homeless people in the human dignity perspective. Article presents not only rights and obligations of the local authorities but indicates negligence in regulation of defining tasks of the general government and lack of national strategy in this field. Looking at the question of preventing homelessness through the common good principle can result in finding new ways to diversify legal forms of administration and application of different measures.

Keywords: homelessness, human dignity, common good, legal forms of administration, principles of administrative law.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Personalistyczna koncepcja administracji publicznej a bezdomność

Sławomir Fundowicz*

Streszczenie: Niniejszy artykuł porusza problematykę personalistycznej koncepcji administracji publicznej w kontekście bezdomności. Omówiono koncepcję administracji publicznej, jak i filozoficzne podstawy personalizmu, by następnie przejść do pojęcia zadania publicznego. Koniecznym stało się przeanalizowanie kwestii godności osoby ludzkiej, jak i systemu pomocy bezdomnym. Mając na uwadze personalistyczną koncepcję prawa administracyjnego podkreślono konieczność patrzenia na bezdomność przez pryzmat osoby bezdomnej.

Słowa kluczowe: personalistyczna koncepcja administracji publicznej, filozoficzne podstawy personalizmu, godność osoby ludzkiej, system pomocy bezdomnym.

1. Koncepcje administracji publicznej

Koncepcja administracji publicznej zależy od poglądów tych, którzy je tworzą. Z koncepcji zaś wynika sposób rozwiązywania szczegółowych problemów. Sama koncepcja administracji publicznej uwarunkowana jest założeniami filozoficznymi, często nawet nieuświadomionymi. Najczęściej chodzi tutaj o założenia aksjologiczne, które jednak wynikają z antropologii lub ontologii. Na kształt współcześnie rozwijanych koncepcji administracji publicznej mogą więc mieć wpływ różne poglądy. Nie jest łatwo dokonać pełnej klasyfikacji poglądów mających wpływ na koncepcje administracji publicznej. Często są to bowiem koncepcje sięgające do wielu źródeł. Można jednak próbować wyodrębnić pewne wiodące kierunki. Są wśród nich:

- koncepcje humanistyczne,
- koncepcje normatywistyczne,
- koncepcje pragmatyczne,
- koncepcje socjalistyczne,
- koncepcje personalistyczne,
- koncepcje modernistyczne (ponowocześnie).

Po II wojnie światowej przez chwilę wydawało się, że na czoło wyjdzie koncepcja personalistyczna. Za podstawę współczesnej teorii prawa i ładu społecznego uznać można Powszechną Deklarację Praw Człowieka przyjętą 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Od ogłoszenia właśnie tego dokumentu w centrum zainteresowania prawnika stanął człowiek. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest zbiorem praw pojętych nie jako *lex* – jako jakaś norma prawna, lecz jako *ius* – uprawnienie, które człowiek zawsze posiada i od nikogo uprawnień tych nie nabywa. Z natury rzeczy prawo jako uprawnienie stoi przed prawem rozumianym jako norma prawna, która ma kierować ludzkimi czynami w jakiejś społeczności. Zanim bowiem pojawi się jakkolwiek norma postępowania, już zastajemy w świecie realnie istniejących ludzi prawo,

* Sławomir Fundowicz

Katedra Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego
i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin
e-mail: makowiec@kul.lublin.pl

które z człowiekiem jest nieodzownie związane [Krapiec, 1996, s. 131].

Sama koncepcja praw człowieka określona w deklaracji z 1948 r. ma swoje źródło w personalistycznych koncepcjach J. Maritaina i E. Mouniera. Rozróżnili oni pojęcie indywiduum oraz pojęcie osoby. Zauważyli, że jednostkowość człowieka jest funkcją materii i dlatego nie wyodrębnia go w stosunku do grupy społecznej, ale podporządkowuje tej grupie na wzór podporządkowania komórki biologicznej całemu organizmowi. Natomiast człowiek jako osoba góruje nad społecznością i ta powinna być jemu przyporządkowana [Krapiec, 1991, s. 320]. Również w materialnym prawie administracyjnym, w dziedzinie postępowania administracyjnego należy dążyć do realizacji tej formuły, według której człowiek jako jednostka jest państwu powinien, natomiast jako osoba jest wolny od państwa. Nie jest to reguła łatwa do rozpisania na czynniki pierwsze w perspektywie konkretnych sytuacji prawnych i stanów faktycznych, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę ciągle trwające przeobrażenie rzeczywistości społeczno-gospodarczej, za którym stosunkowo wolno idą zmiany świadomości społecznej, także wśród tych, którzy tworzą i wykonują normy prawne [Zdyb, 1998, s. 115–116].

2. Filozoficzne podstawy personalizmu

Myśl personalistyczna została zapoczątkowana w drugiej połowie XIX w. Głównym jej ośrodkiem był wtedy uniwersytet w Bostonie [por. Gacka, 1996]. Był to wówczas personalizm indywidualistyczny, oparty na podstawach teologii protestanckiej [Głombik, 2002, s. 246].

Poglądy personalistyczne pojawiały się w różnych środowiskach narodowych; stąd można wyróżnić personalizm francuski, personalizm niemiecki, a także personalizm

polski¹. Łączyły się one także z różnymi kierunkami filozoficznymi, stąd wyróżnia się personalizm filozoficzno-religijny (Pierre Teilhard de Chardin, Nikołaj Bierdiajew), personalizm fenomenologiczny (Max Scheler, Edith Stein), personalizm egzystencjalny (Karl Jaspers, Gabriel Marcel), a także personalizm neotomistyczny (Jacques Maritain) [por. Bartnik, 1995]. Bez wątpienia w odniesieniu do porządku społeczno-prawnego największe znaczenie mają tutaj poglądy Emmanuela Mouniera i Jacquesa Maritaina.

Emmanuel Mounier (1905–1950), mimo bogatej twórczości, nie zostawił systematycznego opracowania dotyczącego własnych poglądów. Podkreśla on, że osoba nie jest bytem, nie jest też przedmiotem. Jest ona w człowieku tym, co nie może być traktowane jako przedmiot. Osoba to jedyna rzeczywistość, którą poznajemy, a zarazem tworzymy „od wewnątrz”. Nigdy nie jest dana, a zawsze obecna. Osoba ludzka nie redukuje się ani do zespołu cech dających się nazwać i określić, ani też do pewnej szczególnej kombinacji ról społecznych [Płużański, 2002, s. 268]. Można posłużyć się tutaj metodą obrazowego opisu zastosowaną przez samego E. Mouniera: „Oto mój sąsiad. Jest on urzędnikiem (...). Jest on poza tym (...) jednym z Francuzów, jednym z mieszczan lub jednym z maniaków, jednym z socjalistów, jednym z katolików itd. Nie jest on jednak jednym z Bernardów Chartier. On jest Bernardem Chartier. Tysiąc sposobów, którymi mógłby go określić jako jeden z egzemplarzy pewnej klasy, dopomaga mi w zrozumieniu go, a zwłaszcza w posługiwaniu się nim (...) Są to jednak tylko poszczególne wycinki, ukazujące za każdym razem jeden aspekt jego istnienia. Sto tysięcy zdjęć fotograficznych nie tworzy jeszcze człowieka, który chodzi, myśli i chce” [Mounier, 1964, s. 8–9]. Tak rozumiane życie osobowe powoduje osamotnienie człowieka. Niepowtarzal-

¹ Ten ostatni najpełniej zrealizowany przez W. Granata [por. Granat, 1961; Granat, 1976], a także K. Wojtyłę [por. Wojtyła, 1994].

ność bytu osobowego powoduje niemożliwość komunikacji treści życia osobowego. E. Mounier jednak dąży do przełamania owej izolacji, twierdząc że życie osobowe możliwe jest tylko we wspólnocie. Stąd parafrazuje myśl kartezjańską, głosząc *Amo ergo sum*, a więc to miłość jest dowodem istnienia osobowego, co najmniej tak przekonującym jak myślenie, i miłość też zapewni rozwiązanie dylematu izolacji i komunikacji międzyosobowej [Płużański, 2002, s. 269–270]. Wśród relacji międzyludzkich E. Mounier odróżnia relacje rzeczowe i osobowe. Te drugie są nacechowane miłością, dostrzeganiem i uznaniem w drugim człowieku osoby, działaniem na korzyść jej rozwoju, niezastępowalnej. Pierwsze zaś, dominujące w realnym świecie, wyznaczają drogę do depersonalizacji, gdyż sprowadzają jednostkę do jej funkcji społecznej, w której może być łatwo zastąpiona. Ponadto zauważa E. Mounier konieczność wprowadzenia równowagi między życiem „wewnętrznym” i „zewnętrznym”. Załamanie tej równowagi grozi popadnięciem albo w nadmierną interioryzację, którą to sytuację E. Mounier nazywa „alienacją Narcyza”, gdyż dominuje tutaj egocentryzm jednostki, albo w całkowite urzeczowienie, nazwane „alienacją Herkulesa”, kiedy jednostka wypełnia swe życie posiadaniem rzeczy. W obydwu przypadkach mamy do czynienia z deformacją życia osobowego. Tylko więc równowaga daje szansę urzeczywistnienia pełni bytu osobowego [ibidem, s. 271–272].

Jacques Maritain (1882–1973) najlepiej przedstawił swoją koncepcję personalistyczną w pracy z 1936 r. *Humanizm integralny*². Ujawnia się w niej jako tomista, ale rozumie ów tomizm w swój własny sposób: „(...) według mnie odpowiada on faktowi, że tomizm nie tylko ma za zadanie kształcić i spełniać rolę dydaktyczną, lecz ma także podjąć się rozwiązania konkretnych proble-

mów, które życie przynosi; a ponieważ te problemy nowego <chrześcijaństwa> mają dla nas wielkie znaczenie, chciałbym je dziś krótko scharakteryzować w świetle zasad św. Tomasza z Akwinu” [Maritain, 1935, s. 2]. J. Maritain dążył do tego, by personalizm przenikał życie społeczne, by określał prawdziwie chrześcijańską myśl oraz praktykę polityczną, a także by techniczna racjonalizacja sposobów życia publicznego stale miała na uwadze humanizm osoby oraz demokratyczną naturę nowego, zhumanizowanego społeczeństwa przyszłości [Głombik, 2002, s. 247]. Personalizm J. Maritaina opierał się na tezie, że natura ludzka jest bytem złożonym, składającym się z tego, co jest w nim jednostkowe, indywidualne, oraz tego, co stanowi o jego duchowym, osobowym wymiarze. Człowiek poprzez swoją fizyczną strukturę, dany mu element cielesności wraz z wszystkimi wynikającymi stąd społecznymi powinnościami, uwikłaniami i następstwami, jest jednostką i przejawem przyrodniczego gatunku, do którego przynależy, wchodząc wraz z nim w skład wielkiego materialnego porządku świata i rządzących nim praw. Ale człowiek to nie tylko jednostka fizyczna, ale także osoba. W tym wymiarze charakteryzuje go życie duchowe, właściwe są mu wewnętrzne akty wyborów, dążeń, intelektualnych samookreśleń, pozwalające mu wykroczyć poza świat przyrody i kultury, a ukazujące jego niepowtarzalny status osoby jako ostoji moralności i godności [ibidem, s. 247–248]. J. Maritain podkreślał: „Człowiek jest w całości jednostką i również w całości osobą” [Maritain, 1998, s. 327]. Są to dwa aspekty jednego i tego samego bytu ludzkiego, z tym że osobie przysługuje nadrzędność i prymat bezwzględny, a świat jednostki, natury i kultury pełni rolę instrumentalną wobec trwania osoby [Głombik, 2002, s. 248–249]. J. Maritain wprowadza pojęcie „konkretnego ideału historycznego”. Jest to przeciwieństwo utopii, idealna esencja możliwa do zrealizowania w danych konkretnych warunkach. Przedstawia tylko „linie

² Praca ta ukazała się w języku polskim dopiero w 1960 r. [Maritain, 1960, 1981].

sił i zarysy rzeczywistości przyszłej, które powinny być w następstwie określone” [Mairtain, 1981, s. 96].

3. Pojęcie zadania publicznego

J. Boć definiuje administrację publiczną jako przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach [Boć, 2004, s. 16]. Obok wielu innych elementów tej definicji na uwagę zasługuje związanie trzech pojęć: państwo (lub samorząd terytorialny)-obywatel-społeczność. Państwo zaspokaja potrzeby obywatela (choć pełniej należałoby powiedzieć człowieka, który przecież nie musi być obywatelem), dlatego że żyje on w społeczności [Fundowicz, 2003, s. 106–107]. Swoją definicję tak komentuje sam Autor: „Wydaje się, że proponowanemu tu określeniu można przypisać istotne funkcje. Przede wszystkim przywraca ono właściwy wymiar państwowej i samorządowej dbałości o dobro obywateli, wskazując zarazem na służebną rolę administracji. Przyjęcie takiego sposobu patrzenia na administrację sugeruje możliwość zwiększenia podmiotowego traktowania obywateli w konstruowaniu prawa materialnego, w tym także prawa konstytucyjnego, które powinno eksponować zadbanie o interesy obywateli w pierwszym rzędzie. Określenie to może być też potraktowane jako punkt wyjścia w budowaniu kryteriów podziału prawa administracyjnego. Odpowiada ono nadto wymogom ukazywania rozbieżności między praktyką administrowania a teoretycznymi wymogami jej treści postulowanej. Inaczej mówiąc – takie ujęcie administracji ma określone znaczenie społeczne, wyrażające się w ocenie przedsięwzięć administracyjnych pod względem ich zgodności ze zbiorowymi i indywidualnymi potrzebami obywateli. Daje wreszcie możliwość oceny efektywno-

ści działania administracji; w każdym czasie widać bowiem wyraźnie, czy administracja zaspokaja te potrzeby” [Boć, 2004, s. 17].

Tak więc za zadanie publiczne można uznać przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. W tak definiowanym zadaniu publicznym można wyróżnić dwa elementy: materialny i formalny. Pierwszy wypełnia się w stwierdzeniu, że chodzi o zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społeczności. W związku z coraz pełniejszym poznaniem człowieka i jego społecznej natury zmienia się też i zakres obejmowany pojęciem zadania publicznego. Za aspektem materialnym podąża aspekt formalny, polegający na tym, że państwo przejmuje zaspokajanie wcześniej ustalonych potrzeb. Przejęcie przez państwo dokonuje się przez ustalenie w normie prawnej pewnych działań jako zadań publicznych albo przez powszechne przypisywanie pewnych działań do zakresu zadań publicznych w ramach obrotu prawnego, albo też na podstawie bezspornego, niebudzącego wątpliwości domniemania, że określone działanie jest wykonywaniem zadania publicznego, którego podstawą jest fakt, że działanie to podejmuje osoba prawna prawa publicznego, a działanie to nie zostało dookreślone w normie prawnej jako czynność prawna prawa prywatnego.

Zawsze jednak chodzi o zaspokajanie potrzeb człowieka. Najszybciej odkryto znaczenie potrzeb człowieka dla jego funkcjonowania w społeczności na gruncie nauki o organizacji i zarządzaniu. Za istotny punkt zwrotny w rozwoju tej nauki przyjmuje się eksperymenty przeprowadzone w Hawthorne (przedmieście Chicago) od połowy lat dwudziestych do początków lat czterdziestych XX w. W 1924 r. kierownictwo General Electric Company zainicjowało cykl eksperymentów, które były początkowo zapro-

jektowane i prowadzone przez inżynierów w zakładach Hawthorne Works. Eksperymenty początkowo polegały na badaniu wpływu rozmaitych poziomów natężenia oświetlenia na wydajność pracy robotników. Stworzono dwie grupy robotników wykonujących podobną pracę: eksperymentalną, która pracowała przy zmieniającym się natężeniu światła oraz kontrolną, która pracowała przy stałym poziomie natężenia. Okazało się, że mimo różnicy natężenia światła w obu grupach wydajność pracy wzrastała. Wezwano do udziału w eksperymencie wówczas Eltona Mayo, profesora Uniwersytetu Harvarda. Badania prowadzone przez Mayo w latach 1927–1932 doprowadziły do podobnych obserwacji. Wydajność wyselekcjonowanej grupy systematycznie wzrastała niezależnie od zmian w warunkach zewnętrznych. Przyjęło się nazywać te wyniki efektem Hawthorne, który polega na tym, że sam sposób organizowania i przeprowadzania badań implikuje określone reakcje u osób będących ich przedmiotem; reakcje te traktowane są jako informacje na temat rzeczywistości społecznej. Mayo postawił wówczas tezę, że zadowolenie z pracy prowadzi do wzrostu wydajności [zob. Chrisidu-Budnik et al., 2005, s. 62–64].

Wkrótce rozwinęły się badania psychodynamiczne, akcentujące rolę wewnętrznych wyznaczników w zachowaniach człowieka, szczególnie potrzeb i emocji. Do najbardziej znanych koncepcji psychodynamicznych należy hierarchia potrzeb opracowana przez amerykańskiego psychologa Abrahama Masłowa. W hierarchii tej zostały umieszczone:

- a) potrzeby fizjologiczne – głód pragnienie, seks itd.;
- b) potrzeby bezpieczeństwa – pewności, stałości, zależności, opieki, wolności od strachu, od lęku i chaosu, potrzeba struktury, porządku, prawa, ograniczeń, silnego opiekuna itd.;

- c) potrzeby afiliacji – kontaktów społecznych, miłości, czułości, przynależności;
- d) potrzeby szacunku – osiągnięć i prestiżu;
- e) potrzeby samorealizacji – pragnienie samo urzeczywistnienia, to znaczy zrealizowania swoich pragnień, zdolności oraz zainteresowań; potrzeby poznawcze, a więc rozumienia otaczającej nas rzeczywistości, oraz potrzeby estetyczne, czyli odczuwania piękna [Kozłowski, Piotrowski, 1997, s. 402].

4. Godność osoby ludzkiej

Trzeba odnaleźć cechy charakterystyczne człowieka jako bytu osobowego. W klasycznej filozofii wymienia się tutaj: poznanie intelektualne, miłość, wolność, podmiotowość wobec prawa, zupełność oraz godność [Krąpiec, 1993, s. 133–142]. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ w sposób szczególny zwrócona jest uwaga na dwie z tych cech: godność i wolność.

Przy stosowaniu Konstytucji należy dbać o zachowanie przyrodzonej godności człowieka⁴. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Władze publiczne są zobowiązane do poszanowania i ochrony godności człowieka, gdyż jest ona nienaruszalna (art. 30 Konstytucji RP). Godność człowieka przejawia się w tym, że człowiek będąc celem wszelkiego postępowania, nie tłumaczy się ostatecznie przez zespół relacji rzeczowych, poprzez przyrodę, ale poprzez odniesienie do innej, drugiej osoby. Świadomego działania człowieka nie da się wytłumaczyć przez odwołanie się do jakiegoś kompleksu czy zestawu rzeczowych relacji. Człowiek nie działa dlatego, że w konkretnej chwili ma taki a nie inny skład chemiczny krwi lub stan nerwowy, a nawet przeciwnie „nienormalne” stany nerwowe tłumaczą

³ Dz.U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP.

⁴ Preambuła Konstytucji RP.

patologię decyzji czy działania. Ostateczną racją wszelkich działań ludzkich jest osoba, która jest jedynym celem, a nie środkiem do celu. Nawet jeśli w jakimś niemoralnym akcie osoba stałaby się środkiem do innego celu, to tym innym celem jest zawsze osoba [Krąpiec, 1993, s. 140]. Najbardziej czytelnie ujął to I. Kant: „Postępuj tak, abyś człowieczeństwa tak w twojej osobie, jak też w osobie każdego innego używał zawsze zarazem jako celu, nigdy tylko jako środka [Kant, 2001, s. 62]. A. Krąpiec podsumuje zaś tę myśl wezwaniem: „człowieczeństwo w naszej osobie musi być dla nas samych święte” [Krąpiec, 1993, s. 140].

Przypomnieć wypada, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego godność jest jedyną wartością, która ma charakter aksjomatyczny (nie musi być dowodzona). Nazywana jest *wartością fundamentalną* systemu prawa, która ma powiązania z innymi zasadami naczelnymi⁵. Dlatego Trybunał podkreśla, że zakaz jej naruszania ma charakter bezwzględny⁶. Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że godność jest „wartością absolutną”, a więc wśród wartości, jakie wyraża Konstytucja RP z 1997 r., nie ma wartości wyższej od niej. Godność nie zależy od okoliczności. M. Granat podkreślił, że godności człowieka przysługuje prymat wśród wartości konstytucyjnych i prymat ten jest bezwzględny [Granat, 2016, s. 14 i nast.].

5. System pomocy bezdomnym

Mając na uwadze złożoność problemu, w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷ przewidziano dwa typy wsparcia dla osób bezdomnych – pomoc pasywną i aktywną. I. Sierpowska [Sierpowska, 2016,

s. 35–37] zauważa, że pomoc pasywna umożliwia zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych w zakresie dostarczenia odzieży, wyżywienia, schronienia, a także skorzystania z opieki medycznej, natomiast celem pomocy aktywnej jest wyjście z bezdomności. Pomoc aktywne wymaga znacznego zaangażowania zainteresowanego, współpracy z instytucją pomocową, a nade wszystko chęci zmiany sytuacji życiowej. W zamian za aktywną postawę państwo oferuje pomoc w znalezieniu pracy, mieszkania, obejmuje osobę bezdomną ubezpieczeniem zdrowotnym, świadczy usługi w postaci poradnictwa, a także proponuje wsparcie finansowe. Wskazana pomoc udzielana jest na podstawie swoistej umowy zawieranej z bezdomnym wyrażającym chęć aktywizacji. Porozumienie to przyjmuje formę kontraktu socjalnego, indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub specjalnie dedykowanego dla omawianej grupy świadczeniobiorców indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności (art. 49 u.p.s.).

Celem tego programu jest udzielenie wsparcia ułatwiającego zmianę stylu życia. Dlatego też koncentruje się on na próbach uporządkowania i ustabilizowania sytuacji życiowej i rodzinnej bezdomnego oraz udzieleniu pomocy w znalezieniu mieszkania i pracy. Ta kompleksowa pomoc ma po części charakter usamodzielniający, po części integracyjny. W ustawie nie wskazano, jakiej konkretnie pomocy udziela się osobie objętej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (poza opłacaniem składek na ubezpieczenie zdrowotne). Dopuszcza się wszelkie możliwe formy wsparcia, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej. Program opracowuje pracownik tego ośrodka wraz z osobą bezdomną, a zatwierdza go kierownik ośrodka. Jeżeli osoba bezdomna przebywa w schronisku, program może przygotować pracownik socjalny tej placówki. Jeżeli indywidualny program wychodzenia z bezdomności wykracza poza finan-

⁵ Wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

⁶ Wyroki TK z: 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15; 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.

⁷ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 650, 700 z późn. zm., dalej: u.p.s.

sowe możliwości placówki, to wymaga on zatwierdzenia przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. W programie wskazuje się podmioty odpowiedzialne za realizację jego postanowień. Inicjatywa opracowania programu może wyjść od osoby bezdomnej, może z nią wystąpić również placówka pomocy społecznej. Opracowanie programu powinna poprzedzać analiza sytuacji beneficjenta, przyczyn jego bezdomności oraz motywów jego postępowania. Każdy program wychodzenia z bezdomności dostosowany jest do indywidualnego przypadku, a w jego opracowaniu powinien brać udział sam zainteresowany, bezdomny powinien wyartykułować swoje oczekiwania i określić zobowiązania, które jest w stanie wykonać (np. niespożywanie alkoholu, aktywne poszukiwanie pracy). Warunkiem sukcesu przedsięwzięcia jest aktywne zaangażowanie samego zainteresowanego w opracowanie i realizację programu. Osoby objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, dzięki czemu zyskują pełny dostęp do opieki medycznej. Obowiązek ubezpieczenia wymienionych osób powstaje od dnia rozpoczęcia realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, a wygasa z dniem zakończenia lub zaprzestania realizacji programu. Zgłoszeniem osoby bezdomnej do ubezpieczenia zdrowotnego oraz opłacaniem składek zajmuje się ośrodek pomocy społecznej realizujący program. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności jest maksymalna kwota zasiłku stałego z pomocy społecznej.

I. Sierpowska podkreśla, że opracowywanie indywidualnych programów socjalnych ma wiele zalet. Pozwala na skonkretyzowanie oczekiwań, wyznaczenie celów i sposobów przełamania procesu ekskluzji społecznej. Zachęca świadczeniobiorców do aktywności i współdziałania z instytucjami udzielającymi

wsparcia. Ponadto programy ułatwiają kontrolę nad wykorzystaniem świadczeń przez ich beneficjentów, są nie tylko warunkiem przyznania świadczeń, ale również motywacją do poprawy sytuacji życiowej osób objętych pomocą socjalną. Zasadność i sens pomocy aktywnej nie budzą dziś wątpliwości, a nakłady na nie wymagają szerszego uzasadnienia. Trudno przecenić ich skuteczność, oprócz pomocy udzielonej konkretnemu człowiekowi, aktywne wsparcie przywraca do społeczeństwa osoby żyjące na jego marginesie, włącza je w pomnażanie wspólnego dobra, oddziałuje edukacyjnie, kształtując życiową odpowiedzialność i przeciwdziałając życiu na koszt społeczeństwa [ibidem, s. 39].

Kreowanie nowych form pomocy osobom bezdomnym zawsze rodzić będzie pytanie o ich pożądane cechy. R. Mędrzycki stwierdza, że o ile warta odrębnego przedyskutowania jest możliwość transponowania wprost na grunt polski obcych rozwiązań, o tyle można zakładać, że istnieją transnarodowo pożądane cechy nowych form pomocy osobom bezdomnym. Zaliczyć do nich należy: 1) zróżnicowanie, u podłoża którego leży odpowiednie rozpoznanie problemu bezdomności, 2) trwałość stosowania formy, oraz 3) właściwe ukierunkowanie, któremu towarzyszyć musi jednak kompleksowość rozwiązań. Kreowanie innowacji w przypadku przeciwdziałania bezdomności wymaga interdyscyplinarności, zwłaszcza, że pożądanym zjawiskiem jest sytuacja aplikacji nowych form oparta na gruntownej wiedzy o danym zjawisku [Mędrzycki, 2016, s. 72]. Warto w tym kontekście przytoczyć wnioski R. Mędrzyckiego dotyczące przeciwdziałania bezdomności jako zadania publicznego:

1. „samo pojęcie [bezdomności] powinno traktować się możliwie szeroko, aby ująć w nim zapobieganie, interwencję i reintegrację (inkluzję) osób bezdomnych,
2. przeciwdziałanie bezdomności w każdym z tych aspektów należy traktować jako potrzebę zarówno indywidualną, jak

i społeczną uzasadnioną wartościami systemu prawnego, dlatego też

3. istnieje potrzeba zaangażowania wszystkich władz publicznych w przeciwdziałanie bezdomności i brak możliwości „swoistej ucieczki” na rzecz realizacji zadań w tym zakresie wyłącznie przez podmioty niepubliczne (granice uspołecznienia),
4. należy odbyć merytoryczną debatę nad potrzebą utworzenia działu administracji rządowej „przeciwdziałanie bezdomności”, jak i samą ustawą dotyczącą osób bezdomnych,
5. należy dążyć do silnej realizacji zasady indywidualizacji świadczeń w stosunku do osób bezdomnych, jak i kompleksowości tych świadczeń,
6. nowoczesna legislacja dotycząca przeciwdziałania bezdomności musi obejmować uregulowanie pomocy „na styku” bezdomności, w tym z uwzględnieniem fazowości bezdomności,
7. oznacza to również konieczność legislacyjnej zmiany w kierunku upowszechnienia programu typu „Najpierw Mieszkanie” dla osób długotrwale bezdomnych z innymi obciążeniami chorobowymi,
8. należy rozpocząć dyskusję nad ujmowaniem bezdomności jako stanu ogniskującego wiele rodzajów ubóstwa” [Mędrzycki, 2017, s. 306–307].

Może zbyt daleko idącym jest postulat wyodrębnienia działu administracji rządowej:

„przeciwdziałanie bezdomności” (taki postulat mógłby dotyczyć szerszej perspektywy wykluczenia społecznego, którego jednym z najczęściej występujących zjawiskowych postaci jest bezdomność), ale bez wątpienia na przeciwdziałanie bezdomności należy patrzeć z punktu widzenia osoby bezdomnej w jej integralności i kompleksowo rozwiązywać jej problemy, uwzględniając konstytucyjną zasadę solidarności społecznej.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę personalistyczną koncepcję prawa administracyjnego należy patrzeć na bezdomność przez pryzmat osoby bezdomnej. Osoba bezdomna staje się wyzwaniem dla administracji publicznej, której fundamentalnym celem jest zaspokojenie potrzeb bezdomnego. Uwzględniając rozróżnienie pasywnych i aktywnych form wsparcia, a także konieczność poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania bezdomności, wydaje się, że sekwencja działania powinna tutaj następująca: sanacja – socjalizacja – integracja. Nie oznacza to jednak prostego następstwa czasowego. Integralność bytu ludzkiego (osoby) wskazuje, że uzdrawianie wpływa na uspołecznienie i odnajdywanie się w społeczności, ale jednocześnie uspołecznienie i odnajdywanie swojego miejsca w społeczności jest uzdrawiające.

Literatura

- Bartnik Cz.** (1995). *Personalizm*. Lublin: Oficyna Wydawnicza Czas.
- Boć J.** (red.) (2004). *Prawo administracyjne*, wyd. 10 popr. Wrocław: Kolonia Limited.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J.** (2005). *Nauka organizacji i zarządzania*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Fundowicz S.** (2003). *Człowiek i administracja publiczna*, w: S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. Rocznice*

urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego (s. 97–108). Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Gacka B. (1996). *Personalizm amerykański*. Lublin: Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Głombik Cz. (2002). „Osoba i kultura w filozoficznej wizji Jacques’a Maritaina”, w: Z. Kuderowicz (red.), *Filozofia XX wieku*, t. 1 (s. 238–266). Warszawa: Wiedza Powszechna.

Granat W. (1961). *Osoba ludzka. Próba definicji*. Sandomierz: Wydawnictwo Diecezjalne.

Granat W. (1976). *U podstaw humanizmu chrześcijańskiego*. Poznań: Księgarnia św. Wojciecha.

Granat W. (2016). „Godność człowieka a problem bezdomności”, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 14–28). Warszawa: Fundacja Didactics.

Kant I. (2001). *Uzasadnienie metafizyki moralności*, tłum. M. Wartenberg. Kęty: Antyk.

Koźmiński A., Piotrowski W. (red.) (1997). *Zarządzenie. Teoria i praktyka*, wyd. 3 popr. i rozsz. Warszawa: PWN.

Krąpiec A. (1991). *Ja – człowiek*. Lublin: Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Krąpiec A. (1993). *Człowiek i prawo naturalne*. Lublin: Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Krąpiec A. (1996). *Suwerenność – czyja?* Lublin: Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Maritain J. (1935). *O nową cywilizację chrześcijańską*. Lublin: Towarzystwo Wiedzy Chrześcijańskiej.

Maritain J. (1960, 1981). *Humanizm integralny. Zagadnienia doczesne i duchowe nowego świata chrześcijańskiego*, tłum. J. Budzisz. Londyn: Veritas, Warszawa: Krąg.

Maritain J. (1981). *Humanizm integralny*. Warszawa: Krąg.

Maritain J. (1988). *Osoba ludzka i społeczeństwo*, w: J. Maritain, *Pisma filozoficzne*, tłum. J. Fenrychowa. Kraków: Znak.

Mędrzycki R. (2016). „Nowe formy działania administracji publicznej i partnerów społecznych w zakresie przeciwdziałania bezdomności”, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 62–74). Warszawa: Fundacja Didactics.

Mędrzycki R. (2017). *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Mounier E. (1964). „Personalizm”, w: E. Mournier, *Wprowadzenie do egzystencjalizmów*. Warszawa.

Plużański T. (2002). „Emmanuel Mounier – twórca personalizmu”, w: Z. Kuderowicz (red.), *Filozofia XX wieku*, t. 1 (s. 267–279). Warszawa: Wiedza Powszechna.

Sierpowska I. (2016). „Sytuacja prawna osoby bezdomnej – aktywne czy pasywne formy wsparcia?”, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 29–51). Warszawa: Fundacja Didactics.

Wojtyła K. (1994). *Osoba i czyn i inne studia antropologiczne*. Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Zdyb M. (1998). *Publiczne prawo gospodarcze*. Kraków: Zakamycze.

Akty prawne i orzecznictwo

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 650, 700 z późn. zm.

Wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

Wyrok TK z 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126.

Wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15.

The personalistic concept of public administration and homelessness

Summary: This article deals with the issues of the personalistic concept of public administration in the context of homelessness. The concept of public administration was discussed, as well as the philosophical foundations of personalism, to get to the concept of a public task. It became necessary to analyse the dignity of the human person as well as the system of help for the homeless.

Bearing in mind the personalistic concept of administrative law, the need to look at homelessness through the prism of a homeless person was stressed.

Keywords: personalistic concept of public administration, philosophical foundations of personalism, dignity of human person, help system for homeless people.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Pojęcie „pomocy społecznej” w kontekście godności i autonomii osoby bezdomnej (aspekty filozoficzne i prawne)

Anetta Breczko*, Alina Miruć**

Streszczenie: Pomoc społeczna jest instytucją życia społecznego, której prawidłowe funkcjonowanie determinują nie tylko ramy obowiązującego prawa, ale również normy różnych systemów pozaprawnych (głównie systemu moralnego). Celem niniejszego artykułu stała się analiza pojęcia „pomocy społecznej” w kontekście godności oraz autonomii osoby bezdomnej, zarówno z perspektywy aksjologicznej, jak i prawnej. W opracowaniu zastosowano w szczególności metodę dogmatyczną. Perspektywa filozoficzna ukazuje, że pojęcie „pomocy” jest wieloznaczne i nie zawsze wiąże się z pozytywnym ładunkiem aksjologicznym. W ujęciu prawnym fundamentalnymi przesłankami „dobrego administrowania” oraz faktycznego zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego osobom potrzebującym (w tym bezdomnym) są: godność osobowa i godność osobista, powiązane z koniecznością respektowania autonomii człowieka. Prawo pomocy społecznej, które nie uwzględnia tych wartości, nie może być ocenione jako „dobre”.

Słowa kluczowe: bezdomny, godność, autonomia, aksjologia, pomoc społeczna.

Wprowadzenie

Pomoc społeczna jest zarówno obowiązkiem prawnym, ciężącym na kompetentnych podmiotach władzy publicznej, jak również powinnością moralną, wynikającą z ukształtowanej pod wpływem antropologii chrześcijańskiej „etyki miłości”. Jej kluczowym aksjomatem stało się „miłosierdzie” powiązane z motywowanym altruizmem wsparciem dla tych, którzy pomocy oczekują. Takie ujęcie istoty „pomagania” – ugruntowane w europejskim kręgu kulturowym – wiąże się z ujmowaniem „dobrego człowieka” jako podmiotu, który urealnia normatywny model „dobrego Samarytanina”. Biorąc pod uwagę naukowe ustalenia, pozbawione religijnej proveniencji, z istotą pomagania wiążą nie tyle powody niesienia pomocy (altruistyczne bądź egoistyczne), ale przede wszystkim

konsekwencje „pomocowych” działań. Tym niemniej, etyczna polisemiczność pojęcia „pomocy” prowokuje do wielu pytań. Oto kilka z nich: czy „pomaganie” innym jest zawsze bezwzględnie moralną powinnością? czy każda pomoc jest „dobra” w sensie moralnym? co określa granice moralnego obowiązku pomagania? kiedy bezwzględnie nie należy pomagać? czy komukolwiek wolno

* Anetta Breczko

Katedra Teorii Prawa i Filozofii Prawa, Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku
ul. M. Skłodowskiej-Curie 14, 15-097 Białystok
e-mail: breczko@uwb.edu.pl

** Alina Miruć

Wydział Ochrony Zdrowia
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach
ul. T. Noniewiczza 10, 16-402 Suwałki
e-mail: a.miruc@wp.pl

zabronić być osobą bezdomną, jeśli taka jest jego wola? czy władza może ograniczyć autonomię człowieka bezdomnego, zmuszając go do zamieszkania w lokalu socjalnym w imię zapewnienia mu godnego życia?

Wydaje się, że to głównie doktryna prawnicza zobligowana jest do udzielenia stosownych odpowiedzi na postawione wyżej pytania. Odpowiedzi te mają stanowić swoisty „drogowskaz” w procesie tworzenia oraz stosowania prawa. Aksjologia nie może być pominięta przy próbie rozstrzygnięć prawnych w tym zakresie.

Z perspektywy prawa kluczowe okazuje się ustalenie, jaka jest istota pojęcia „pomocy społecznej” w polskim prawodawstwie i praktyce orzeczniczej. Niezwykle ważne staje się uwzględnienie godności (we wszystkich jej wymiarach) jako podstawy „dobrego administrowania” oraz *condition sine qua non* zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego. To właśnie godność w powiązaniu z autonomią podmiotów prawa pomocy społecznej staje się podstawą do prawnego określenia pojęcia „osoby bezdomnej” oraz „bezdomności” jako przesłanek do udzielania pomocy społecznej w polskim systemie prawnym.

1. Polisemiczność pojęcia „pomocy” – perspektywa aksjologiczna

Encyklopedyczne i słownikowe definicje pojęcia pomocy są właściwie aksjologicznie neutralne. „Pomoc” oznacza wspieranie kogoś – dzięki odpowiednim środkom – tak, by osiągnął on zamierzony cel. Ujmowana jest jako podejmowanie jakiegoś wysiłku dla dobra innej osoby w celu ulżenia jej w czymś lub poratowania w trudnej sytuacji. Takie definicje obejmują działania, które mogą być dobre lub złe, ale mogą być też indyferentne moralnie.

Znaczenie idei pomocy zarówno w filozofii, etyce, jak i życiu społecznym wiąże się głównie z jej pozytywnym wydźwiękiem. Widoczne jest przy tym jej wyrażnie „uwikła-

nie” w świat wartości moralnych. Od wieków świadczenie pomocy traktowane było jako altruistyczne działanie na rzecz innych. Stało się wyróżnikiem i podstawowym obowiązkiem moralnym „dobrego człowieka” [Kusak, 2012, s. 11–30].

Zaangażowanymi i wpływowymi ośrodkami idei pomocy były (i nadal są) przeróżne monoteistyczne religie, z chrześcijaństwem na czele. Promują one postawę współczucia i miłosierdzia, odwołując się do osobistego przykładu życia proroków bądź też do prawa ustanowionego przez Boga, objawionego ludziom za ich pośrednictwem w świętych księgach. I niezależnie od tego, czy czytamy *Pismo Święte* czy *Koran*, i tu i tam są nakazy, by nie odwracać się od ubogich, bo wtedy Bóg nie odwróci się od nas.

Związek między miłosierdziem, dobrymi uczynkami i zbawieniem dobitnie potwierdza przywoływana nieraz przypowieść o miłosiernym Samarytaninie. W religii chrześcijańskiej kluczowym punktem odniesienia do obowiązku pomocy jest „przykazanie miłości” (*Miłuj bliźniego swego jak siebie samego*). To właśnie na gruncie tego przykazania wyrosła „etyka miłości” budowana przez przedstawicieli antropologii chrześcijańskiej. Miłość w takim ujmowaniu jest na wskroś altruistyczna. Polega na tym, że litujemy się nad losem bliźniego, współczujemy mu i pomagamy w duchu miłosierdzia. *Credo* chrześcijańskie daje się właściwie sprowadzić do – jak to ujęła Matka Teresa z Kalkuty – dwóch kluczowych słów: „miłość” i „miłosierdzie” [Księga aforyzmów, 2008, s. 134].

Nie można jednak zapominać o tym, że do altruistycznie pojmowanej miłości bliźniego krytycznie odnosi się wielu filozofów. Prawomocność uzasadnienia norm nakazujących dobroczynność przez odwoływanie się do autorytetu Boga zakwestionował w sposób wyrazisty F. Nietzsche. Przyjmował on, że Bóg jest tylko hipostazą, wytworem człowieka słabego, który nie znajduje w sobie dość siły, by stawić czoło życiu na własnych warunkach.

Filozof ten twierdził, że nie ma pomocy bezinteresownej, bo człowiek nigdy nie czyni czegoś wyłącznie dla innych, bez żadnej pobudki osobistej. Jakże by „ego” mogło działać bez „ego”? – pytał retorycznie. Jego zdaniem za altruistycznymi postępkami zawsze kryją się egoistyczne intencje, które niweczą ich pozytywną wartość. „Dobroczynność”, „pomaganie”, „współczucie dla cierpiącego i potrzebującego pomocy” tracą swój powab i moralne walory, bo człowiek poprzez nie zaspakaja podstawowy dla gatunku ludzkiego popęd: „wolę mocy”. Dzięki nim pozbywa się dyskomfortu psychicznego, który dotyka go niemile, gdy patrzy na nieszczęścia i cierpienia innych. Są one przecież oznaką ułomności i niedołęstwa gatunku ludzkiego. Współczucie może się również wiązać z doznawaniem pozytywnych odczuć (swoistej wręcz rokoszy), które wywołuje w człowieku poczucie własnego „wyższego” położenia. Nietzsche zauważał, że symptomem współczesnych czasów (czasów „ludzi słabych”) jest „grasująca moralność litości”. To swoista moda, która pod presją opinii publicznej zmusza ludzi do pomagania bez względu na okoliczności; pomimo braku woli niesienia pomocy [Nietzsche, 2010; idem, 2003].

Poglądy Nietzschego nie są odosobnione. Psychologiczny hedonizm zakłada przykładowo, że ludzie dążą w swoim życiu do przyjemności i za wszelką cenę starają się unikać cierpienia. Badania z zakresu neurologii i kognitywistyki ukazują, że gdy człowiek działa na rzecz innych aktywizują się obszary kory mózgowej, które związane są z przyjemnością. W biologii ewolucyjnej zyskały popularność teorie: „selekcji krewniaczej” i „odwzajemnienia” [Kusak, 2012, s. 22]. Pierwsza z nich wiąże się z założeniem, że jeśli adresatami pomocy są krewni, to dla altruisty jest ona opłacalna, gdyż sprzyja rozpowszechnieniu jego genów w następnym pokoleniu. Druga natomiast zakłada, że akt altruizmu kierowany do kogoś obcego może przynieść korzyści altruście, bo w przyszłości będzie

najpewniej odwzajemniony. Na gruncie socjobiologii i bioetyki środowiskowej przyjmuje się, że dla istot żywych wszelkie cechy zachowania, w tym skłonność do działań altruistycznych, powstały w toku ewolucji na drodze doboru naturalnego i są zdeterminowane genetycznie [Wilson, 1998]. Wskazuje się przy tym, że ewolucja biologiczna została uzupełniona ewolucją kulturową. Dobór krewniaczy doprowadził do powstania altruizmu określonego jako „altruizm twardy” (wiązany z naturalną skłonnością do pomocy członkom rodziny). Pod wpływem uwarunkowań kulturowych wykształcił się też tzw. „altruizm miękki”, który jest efektem doboru indywidualnego i stanowi właściwie wyrafinowaną formę samolubstwa. Szlachetne zachowanie wiąże się bowiem z nadzieją, że społeczeństwo odplaci nam za wyrządzone przez nas dobro.

Z perspektywy współczesnej antropologii filozoficznej wielowiekowa dominacja stylu życia, w ramach którego wysoko ceni się altruizm (współczucie, miłosierdzie), nie jest kwestią arbitralnego wyboru jednostki, lecz „odpowiedzią” dostosowaną do wyzwań przed jakimi stał i wciąż stoi gatunek homo sapiens w toku swej biologicznej i kulturowej ewolucji [Kusak, 2012, s. 27]. Postawy nacechowane życzliwością wobec innych, dostrzeganie i docenianie cudzych potrzeb, gotowość świadczenia pomocy – analizowane z antropologicznego i etycznego punktu widzenia – przyczyniają się do tworzenia się podstawowych atrybutów gatunku ludzkiego, jego przetrwania i rozwoju. Społecznej akceptacji zachowań, których celem jest dobro drugiego człowieka sprzyja fakt, że tego typu działania są zgodne z ludzką naturą. Oprócz bowiem skłonności do zabiegania o własne, egoistyczne i wąsko rozumiane dobro, człowiekowi właściwe jest także dążenie do dobra wspólnego. Jednostka znajduje w nich sens swojej egzystencji i spełnia się jako człowiek.

Przyglądając się filozoficznej dyskusji dotyczącej samych motywów niesienia pomocy, można skonstatować, że pobudki, którymi kierują się ludzie pomagając innym nie są właściwie istotne. Liczy się bowiem przede wszystkim efektywność określonego działania.

Podkreślić należy, że pojęcie „pomocy” wypracowane na gruncie kultury europejskiej, pozostającej pod niewątpliwym wpływem chrześcijańskiej „etyki miłości”, ma najczęściej pozytywne konotacje etyczne. „Pomaganie” uznawane jest za powszechnie oczekiwany element współczesnego świata wartości.

Jednak nie każda pomoc może być uznana za działanie „dobre” w sensie moralnym. Pomoc nielegalna, pochopna, nieuzasadniona albo naruszająca fundamentalne wartości (takie jak: godność, sprawiedliwość, wolność etc.) musi zostać oceniona jednoznacznie negatywnie. Tego typu pomoc, choć rzadko, to jednak pojawia się w praktyce. W tym kontekście konieczna staje się odpowiedź na pytanie: czy „pomaganie” innym jest zawsze bezwzględnie moralną powinnością?

W rozważaniach doktrynalnych kluczowa stała się teza, że nie należy pomagać, gdy pomoc klóci się z ideą godności. Jest to niedopuszczalne nawet wówczas, gdy „pomagający” uwzględni wolę i autonomię osoby potrzebującej pomocy, która wręcz prosi o naruszenie swojej własnej godności osobowej. Zobrazować to można na przykładzie, oderwanym wprawdzie od zasadniczej problematyki naszego opracowania, jednak bardzo dobrze oddającym istotę sprawy. W wielu państwach odbywają się nielegalne zawody o wiele mówiącej nazwie: „rzut karłem na odległość”. Człowiek niskiego wzrostu, występując w roli przedmiotu, ma być jak najdalej rzucający przez zawodników. Karzeł sam zgłasza się do organizatorów takich konkurencji skuszony pieniędzmi, które ma w zamian otrzymać. Z jednej strony autono-

miczny, wolny podmiot chce, aby go potraktowano przedmiotowo, z drugiej zaś są tacy, którzy mogą mu „pomóc” w realizacji jego woli. Niemiecki sąd nie miał wątpliwości, że skoro godność jest niezbywalna, to w powyższej sytuacji nie można jej nikomu (w tym przypadku karłowi) odebrać, nawet za jego zgodą [Sadowski, 2007, s. 8–28]. Należy się jednak zastanowić, co byłoby w przypadku, gdyby podobna konkurencja dotyczyła ludzi normalnego wzrostu? Czy na powyższe orzeczenie nie wpłynęły w zbyt istotnym stopniu założenia „politycznej poprawności”? Czy człowiekowi w ogóle można dziś zabronić instrumentalnego wykorzystywania samego siebie, chociażby dla ekstremalnych doznań? Idąc dalej tym tropem myślenia możemy zapytać: czy komukolwiek wolno zakazać być osobą biedną albo bezdomną, jeśli taka jest jej wola?

Z pespektywy wypracowanych na gruncie etyki ogólnej standardów godność osobowa stanowi wartość ontyczną, przyrodzoną ludziom; wartość, z której nie można skutecznie zrezygnować. Trafnie odzwierciedla ją maksyma stoików: *homo homini res sacra*. Godność to swoista „bezcenność” [Kant, 1953, s. 70]. To również: „odmowa wyłączenia człowieczeństwa w człowieku nawet za jego zgodą” [Pavia, 2001, s. 135].

Przyjęcie godności osobowej jako „prewartości”, a więc wartości, z której wywodzą się wszystkie inne wartości i normy, pociąga za sobą konieczność uznania wolności i autonomii człowieka. Respektowanie godności wymaga traktowania ludzi jako osób zdolnych do planowania i projektowania swojej przyszłości [Raz, 2000, s. 211]. Zgodnie z przyjętą w demokratycznych państwach zasadą domniemania wolności jednostka musi mieć zagwarantowaną możliwość swobodnego poruszania się w sferze indyferencji prawnej, a więc pomiędzy nakazami i zakazami prawa. Może podejmować autonomiczne decyzje i wybory kierując się własnym światopoglądem, religią, preferowanym stylem

życia itp. Aby się swobodnie rozwijać, człowiek potrzebuje wielu dóbr, m.in. mieszkania, które zapewnia mu realizację podstawowej potrzeby bezpieczeństwa.

Czy zatem władza może ograniczyć autonomię człowieka bezdomnego, zmuszając go do zamieszkania w lokalu socjalnym w imię zapewnienia mu godnego życia? Godność osobowa przynależna każdemu człowiekowi z mocy prawa, także osobom bezdomnym (i wszystkim innym funkcjonującym w sferze wykluczenia społecznego), nie może być naruszona poprzez nadmierne, nieuzasadnione ingerencje w prawo do prywatności oraz prawo do decydowania o własnym życiu (prawo do samostanowienia). Bezdomność, wprawdzie rzadko, ale jednak bywa świadomym wyborem, stylem życia, który chociaż nie jest ani preferowany, ani akceptowany przez większość, to jednak może przynieść jednostce szczęście. Wspomnieć należy chociażby o Diogenesie, który realizując w praktyce idee cynizmu, porzucił dom, rodzinę, pracę i wszelkie dobra materialne, które miał, by w słynnej „beczce” (dziś powiedzielibyśmy: „na ulicy”) wieść satysfakcjonujące go życie. Musimy mieć na uwadze, że drogi do szczęścia i spełnienia są bardzo różne.

Rozważania z zakresu etyki „jakości życia” ukazują, jak płynne i subiektywne jest pojęcie „jakości”. Odnieśmy się do problemu tzw. „bezdomności z wyboru”. Można uznać, że tego typu bezdomność jest utrwalanym społecznie mitem, chociażby ze względu na znikomy procent ludzi decydujących się na taką bezdomność. Rozważając jednak czysto hipotetycznie (przy uwzględnieniu konieczności poszanowania praw mniejszości w demokratycznych państwach), zasadne wydaje się pytanie: czy w takich przypadkach możliwe jest osiągnięcie zakładanego celu, tj. zapewnienie bezdomnemu godnego życia za pomocą „przymusowych rozwiązań”? Nie wydaje się to chyba realne. Można prognozować, że ów bezdomny, nawet gdyby zapewniono mu mieszkanie, i tak powró-

ciłby do dawnego stylu życia. Ingerencja w prywatność mogłaby być przez niego zasadnie odebrana jako naruszenie jego subiektywnej godności, tzw. „godności osobistej”. Uwzględnianie w praktyce owej godności mogłoby się stać – w wielu przypadkach – „zasłoną” dającą usprawiedliwienie do niepodejmowania przez państwo odpowiednich działań w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Obawy przed jej naruszeniem mogłyby legitymizować bierność władzy.

Niewątpliwie należy starać się odróżniać te sytuacje, w których należy pomagać, od takich, w których pomagać się nie powinno. Nieść pomoc trzeba niewątpliwie tam, gdzie w grę wchodzi żywo potrzebne. Moralny obowiązek pomocy mamy wtedy, jeśli potrzebuje jej ktoś, kto nie może uzyskać tego, na czym bardzo mu zależy i do czego ma pełne prawo. Potrzeba pomocy musi być wyraźna i wynikać z bezradności zainteresowanego. Forma pomocy lub jej rozmiar powinny być ściśle określone. Zainteresowany pomocą nie może wymagać jej w nieograniczonym czasie. Warto zwrócić uwagę na fakt, że nieraz osoba potrzebująca pomocy może nawet o tym nie wiedzieć. Natomiast z drugiej strony ten, kto pragnie jej udzielić może nie zdawać sobie sprawy na czym polega skuteczna pomoc. Obowiązek moralny udzielania pomocy obejmuje przede wszystkim ludzi bliskich (rodzina, przyjaciele) oraz ludzi związanych specjalnymi zobowiązaniami (opieka, obietnica, władza). Granice moralnego obowiązku pomagania określone zostają przez normy moralne, obyczajowe, religijne i prawne. [Hołówka, 1978, s. 38 i nast.].

2. O istocie pomocy społecznej w świetle prawa polskiego

W rozważaniach doktrynalnych spotyka się liczne definicje pomocy społecznej. Ich treści uzależnione są od tego, przez kogo były one formułowane, kiedy i dla jakich celów [Staręga-Piasek, 1986, s. 6; Czajka, 1985, s. 15].

Liczne słowniki, leksykony i encyklopedie prawa zawierają różnorodne deskryptywne definicje [np. Hołyst, Smoktunowicz, 2005, s. 667; Kalina-Prasznic, 1999, s. 512–514].

Należy mieć na uwadze, że pomoc społeczna jest jedną z najstarszych i zarazem najbardziej istotnych instytucji polityki społecznej. W jej ewolucji wyróżnić można kilka etapów. Szczególnie ważną okazuje się dobroczynność prywatna, dobroczynność publiczna, opieka społeczna oraz pomoc społeczna [Miruć, 2006, s. 20–42].

Na gruncie prawa polskiego pomoc społeczna stanowi niezbędną i integralną część prawa zabezpieczenia społecznego. Posiada ona charakter subsydiarny w odniesieniu do ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego. Obejmuje bowiem przypadki, w których nie ma możliwości wypłaty świadczeń z tychże tytułów. Może je ponadto uzupełniać [Mincer, 1983, s. 80].

Pomoc społeczna jest czymś w rodzaju „koła ratunkowego”. Zajmuje się sytuacjami, w których występują niedostatki systemu ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego. Wiąże się przykładowo z przypadkami niskich rent, emerytur, zasiłków dla bezrobotnych. Dotyczy negatywnych skutków polityki społecznej państwa (np.: alkoholizm, narkomania itp.), a także kumulacji społecznych dysfunkcji (np.: choroba, starość, bezrobocie, bezdomność etc).

Wyróżnić można trzy zakresy działania pomocy społecznej: 1) profilaktykę (tj. zapobieganie powstawaniu trudnych sytuacji życiowych); 2) diagnozę (wyrażającą się w trafnym rozeznaniu potrzeb społeczeństwa); a także: 3) terapię (możliwą do realizacji przy pomocy profesjonalnej kadry, środków finansowych i odpowiedniej infrastruktury technicznej).

Pomoc społeczna jako instytucja życia społecznego stanowi jednocześnie bardzo ważną instytucję prawną [Mincer, 1983, s. 83 i nast.]. Niezmiernie istotne są w niej cele, funkcje, normy oraz wartości. Szczególne zna-

czenie ma zwłaszcza godność osobowa i osobista, sprawiedliwość oraz wolność [Brozi, 1983, s. 73].

Głównym celem pomocy społecznej stało się zarówno zaspakajanie niezbędnych potrzeb, jak również zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym. Nadrzędny i podstawowy cel takiej pomocy zawarty został w art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹. Podkreśla się w niej konieczność przewyższania trudnych sytuacji dotyczących osób (rodzin), które nie są w stanie samodzielnie pokonać pojawiających się w ich życiu trudności.

Ogólnym celem pomocy społecznej zawsze był i będzie tzw. „dobrostan ludzi”. Realizacji takiego założenia mają służyć odpowiednie cele operacyjne – zarówno główne, jak i szczegółowe: „Cel główny (...), zawsze dotyczyć będzie podstawowego zagadnienia, jakim jest godność człowieka (...). W przypadku celów szczegółowych mogą one ulegać pewnym korektom, np. poprzez zdefiniowanie nowych, które dotychczas nie występowały (...). Uzależnione jest to przede wszystkim od aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej państwa oraz priorytetów prezentowanych przez opcje sprawujące władzę” [Szczęśniak, 2013, s. 92]. Jak słusznie stwierdza H. Szurgacz, pomoc powinna działać w sytuacjach zagrożenia egzystencji oraz obniżenia jakości życia poniżej społecznie akceptowanego minimum [Szurgacz, 1992, s. 75].

Pomoc społeczna wypełnia różnorodne funkcje [Każmierczak, Łuczyńska, 1998, s. 82–85]. R. Titmuss wskazuje, że najważniejsze spośród nich to: częściowa kompensacja szkód spowodowana przez społeczeństwo (np. bezrobocie); częściowa kompensacja upośledzenia (np. niepełnosprawność); ochrona społeczeństwa (np. usługi psychiatryczne); bezpośredni lub odsunięty w czasie wzrost indywidualnego dobrobytu; inwestowanie

¹ Tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 650, 700 z późn. zm., dalej: u.p.s.

w przyszłą jednostkową lub grupową korzyść. Rolą pomocy społecznej jest więc budowanie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, poprzez wypełnianie niedostatków systemu emerytalno-rentowego, systemu wynagrodzeń, zasiłków dla bezrobotnych oraz innych systemów zabezpieczenia społecznego.

Pomoc społeczna w prawie może być określana w szerokim i wąskim ujęciu [Nitecki, 2013, s. 97]. W ujęciu *sensu largo* stanowią ją różne formy wsparcia świadczone osobom potrzebującym głównie poprzez instytucje publiczne. Regulacje prawne dotyczą m.in.: wsparcia niepełnosprawnych, zasiłków rodzinnych, problematyki zatrudnienia, walki z uzależnieniami, ochrony zdrowia psychicznego, ochrony mieszkania, renty socjalnej. Natomiast pomoc społeczna *sensu stricto* unormowana została w u.p.s.

Mając na uwadze rozwiązanie u.p.s. pomoc społeczna to pomoc organizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej we współpracy z innymi podmiotami (np. kościołami, organizacjami społecznymi i pozarządowymi). Jest ona realizowana w formie zróżnicowanych i zmiennych w czasie świadczeń (zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym), które są finansowane ze źródeł publicznych. Istotne staje się przy tym uwzględnienie zasady pomocniczości i indywidualizacji. Uzasadniają one udzielenie takiej pomocy szczególnie trudną sytuacją życiową osób (rodzin). Celem pomocy jest zaspakajanie niezbędnych potrzeb życiowych oraz umożliwienie bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka. Istotną konsekwencją jest zapobieganie potencjalnym dysfunkcjom.

Określenie istoty pomocy społecznej w Polsce wymaga wskazania jeszcze innych jej podstawowych cech. Podkreślić należy, że rozbudowana regulacja prawna dotycząca powyższego zagadnienia ma charakter administracyjnoprawny, uzupełniany jednak często specyfiką cywilnoprawną. Ponadto pomoc społeczną cechuje indywidualizacja

i fakultatywność świadczeń przyznawanych zarówno w drodze decyzji administracyjnej, jak umowy cywilnoprawnej, lub działań faktycznych wynikających wprost z norm zadaniowych.

Funkcjonowanie pomocy społecznej można ująć w ramy systemu warunkowego różnorodności współistniejących ze sobą świadczeń. Widoczne staje się przy tym także zróżnicowanie instytucjonalne. Aparat administrujący pomocą społeczną składa się bowiem nie tylko z organów administracji publicznej, ale również z podmiotów niepublicznych i wyspecjalizowanej służby (z pracownikami socjalnymi i asystentami rodziny na czele).

Zakres i struktura pomocy społecznej jest niewątpliwie pochodną wielu czynników. Zauważyć przy tym należy, że sens znaczeniowy pojęcia „pomocy społecznej” w polskich regulacjach prawnych ma zdecydowanie szeroki zakres. Pojęcie to rozumiane bywa szerzej niż np. w Unii Europejskiej. Pokrywa się na ogół z pojęciem tzw. „ochrony socjalnej”. Zauważalny semantyczny dysonans wynika zapewne ze zróżnicowanego podziału materii dotyczącej pomocy społecznej w prawie międzynarodowym i w prawie Unii Europejskiej. W powyższych regulacjach prawnych funkcjonuje wyraźny podział na: „zabezpieczenie społeczne” i „pomoc społeczną”.

3. Godność jako podstawa „dobrego administrowania”

Godność stała się fundamentem wyznaczającym kierunki prawotwórstwa. Słuszna jest teza J. Bocia podkreślającego, że prawo nie powinno być tworzone dla „samego siebie”. Nie powinno być również stanowione wyłącznie dla „administracji”, która ma służyć przede wszystkim człowiekowi oraz ludzkim wspólnotom [Boć, 2016, s. 73 i nast.]. Godność jako przyrodzone, naturalne i niezbywalne dobro związane z istotą człowieczeństwa powinna więc podlegać szczególnej ochro-

nie [Michalska-Badziak, 2009, s. 472–482]. Idea godności odgrywa ważną rolę także z punktu widzenia rodzaju i zakresu udzielanych świadczeń. Organy pomocy społecznej muszą ustalać wysokość i formę przyznanego świadczenia zgodnie z nią².

Na gruncie prawa do pomocy społecznej godność człowieka wiąże się z zapewnieniem bytowania świadczeniobiorcom w godnych warunkach. Zakres tej ochrony ulega zmianom i jest efektem przyjętej przez państwo polityki społecznej oraz stanu finansów publicznych. Należy zauważyć, że ochrona godności osób i rodzin jest jedną z przewodnich myśli wyrażonych w u.p.s. Niemniej niektóre regulacje trudno pogodzić z tą fundamentalną wartością. Można mieć wątpliwości, czy minimalna wysokość zasiłku stałego lub zasiłku okresowego (dla rodziny) w kwocie kilkudziesięciu złotych miesięcznie jest wyrazem poszanowania ludzkiej godności.

Tym niemniej można stwierdzić, że wiele postanowień zawartych w u.p.s. nawiązuje do idei godności. Dotyczą one m.in. konieczności wspierania poprzez społeczną pomoc osób (rodzin) w celu zaspokojenia ich niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w odpowiednich warunkach (art. 3. ust. 1 u.p.s.). Również w pracy socjalnej należy stosować takie metody i techniki, które gwarantują poszanowanie godności osoby oraz jej prawa do samostanowienia (art. 45 ust. 3 u.p.s.). Podobnie jest, jeśli chodzi o funkcjonowanie domów pomocy społecznej, zakres oraz poziom usług tam świadczonych. Godność, wolność, intymność oraz poczucie bezpieczeństwa mieszkańca takiego domu to absolutne priorytety (art. 55 ust. 2 u.p.s.).

Pojęcie godności występuje w wielu ustawowych aktach prawnych jako forma gwarancji respektowania podstawowych praw człowieka wyrażonych w Konstytucji RP. Uznaje się, że prawo winno pełnić rolę

wzorca (ideału) realizującego normatywny ideał godności [Zięba-Załucka, 2001, s. 407]. Współczesność wyraźnie ukazuje jednak, jak dynamiczne i zarazem „kruche” jest to pojęcie [Chauvin, 2014 s. 264]. W obliczu wyzwań XXI w. (np.: globalizacja, migracje, terroryzm, postęp naukowy, coraz bardziej złożone stosunki ekonomiczne) okazuje się, że poszerzeniu ulega sfera wykluczenia społecznego wynikającego chociażby z ubóstwa czy bezdomności.

4. Bezpieczeństwo socjalne w kontekście rozważań na temat pomocy społecznej

Rolą administracji pomocy społecznej jest stwarzanie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, pomoc w tworzeniu godnych warunków życia oraz wspomaganie nieporadnych osób i rodzin [Miruć, 2014, s. 153–166]. Istota fundamentalnych wartości moralnych (zwłaszcza godności, sprawiedliwości i autonomii) przejawia się w tym, iż pozwalają one na zauważenie złożoności relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi uczestnikami skomplikowanego procesu udzielania świadczeń z obszaru pomocy społecznej. Zarówno godność, jak też sprawiedliwość oraz jednostkowa autonomia wpływają na sytuację prawną, jak i faktyczną osoby (lub rodziny) korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej. Organy pomocy społecznej, posiłkując się tak nieostryimi pojęciami jak „godność”, „autonomia” czy „sprawiedliwość”, dysponują zwiększonym zakresem uznaniowości przy podejmowaniu rozstrzygnięć. Może to wywoływać zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje dla podmiotów prawa ubiegających się o świadczenia.

Nie należy wykluczać, iż w praktyce mogą pojawiać się zagrożenia polegające na wykorzystywaniu przez administrację pomocy społecznej pozycji dominującej i traktowania osób (rodzin) korzystających z pomocy

² Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1998, nr 4, poz. 74.

w sposób, który naruszałby ich przyrodzoną i niezbywalną godność, reguły sprawiedliwości społecznej lub jednostkowej autonomii.

Obok wartości pozytywnych przy stosowaniu prawa do pomocy społecznej mogą pojawiać się tzw. „antywartości”, rozumiane jako zróżnicowane formy osłabiania sytuacji jednostki wobec władzy administracyjnej, podważające sens tego prawa. W pomocy społecznej jako przykłady wartości ujemnych realizowanych w praktyce można wskazać chociażby: nadmierny formalizm proceduralny, niepewność prawa w tym zakresie, niemoc władztwa zakładowego. Wszystko to skutkuje m.in. osłabieniem pozycji jednostki i rodziny wobec organów administracji pomocy społecznej, a przecież to właśnie jednostka powinna być głównym beneficjentem prawa administracyjnego w omawianym zakresie. Fundamentalne wartości zapisane w prawie (takie jak np.: godność, sprawiedliwość czy autonomia jednostki) nie są więc w pełni realizowane.

5. Bezdomność jako przesłanka do udzielania pomocy społecznej w polskim systemie prawnym

Jedną z istotnych przesłanek udzielania pomocy społecznej w polskim systemie prawnym jest bezdomność. W 2000 r. w u.p.s. pojawiła się definicja osoby bezdomnej. Jest nią osoba, która nie zamieszkuje w lokalu mieszkalnym (w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy) i nigdzie nie jest zameldowana na pobyt stały (na podstawie przepisów o ewidencji ludności). Do takiej kategorii przynależą ponadto osoby, które nie zamieszkuje w lokalu mieszkalnym, a także zameldowane na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania (art. 6 pkt 8 u.p.s.). Można ocenić, że przyjęta w ustawie definicja jest dość sztuczna. Wydaje się ponadto możliwa do wykorzystywania wyłącznie na gruncie u.p.s. [Nitecki, 2013, s. 97]. Nie obejmuje

ona wszystkich bezdomnych. Bezdomność może wynikać z różnych innych przyczyn niż te, które wynikają ze wspomnianej wyżej ustawy. Wspomnieć należy chociażby o osobach, które przez dłuższy czas przebywały w szpitalu czy w zakładzie karnym, zaś ich budynek mieszkalny został wyburzony. Nie należy ponadto pomijać sytuacji, w których człowiek zostaje wymeldowany „donikąd”. Ponadto uwzględnić trzeba, że bezdomność, choć bardzo rzadko, to jednak może być świadomym wyborem stylu życia (Sierpowska, 2001, s. 85–86). Podkreślić warto, iż uznanie danej osoby za „bezdomną” nie jest uzależnione od motywów jej postępowania. Wynika ze spełnienia wymogów przewidzianych w u.p.s.

Bezdomność stała się niewątpliwie zjawiskiem społecznym wymagającym odpowiedniej polityki i strategii działania władzy publicznej. Z perspektywy polityki społecznej określana jest jako względnie trwała sytuacja człowieka nieposiadającego własnego mieszkania albo w ogóle pozbawionego dachu nad głową [Michalska-Badziak, 2004, s. 37–38; Kaźmierczak, Łuczyńska, 1998, s. 65 i nast.]. To właśnie w przypadkach bezdomności kluczowe okazuje się uwzględnianie godności (zarówno osobowej, jak i osobistej), która ma istotny wpływ na indywidualne rozstrzygnięcia podejmowane przez organy administracji publicznej, jak również sądy [Lipowicz, 2013, s. 42–43]. Konieczność jej dostrzeżenia staje się obecnie absolutnie niepodważalna; tym bardziej, że możliwość naruszenia godności wzrasta, chociażby z tego powodu, że pozycja jednostki wobec administracji jest z reguły słabsza.

Podsumowanie

Aksjologiczne i prawne ujęcie pomocy społecznej ukazuje zarówno wieloznaczność, jak i niejasność tego pojęcia. Jest to szczególnie wyraźne w kontekście godności i autonomii osoby bezdomnej. „Pomaganie”

uznane zostało za pozytywny i powszechnie oczekiwany element współczesnego świata wartości, zaś moralny obowiązek udzielania pomocy obejmuje przede wszystkim ludzi bliskich oraz władzę. Jednak nie każda pomoc może być traktowana jako działanie „dobre”. Granice moralnego obowiązku pomagania określone są przez normy moralne, obyczajowe, religijne i prawne. W pewnych sytuacjach nie należy pomagać. Dotyczy to tych przypadków, kiedy pomoc kłóci się z ideą godności osobowej przynależnej każdemu człowiekowi z mocy prawa (dotyczy to także osób bezdomnych). Godność człowieka nie powinna być naruszona poprzez nadmierne, nieuzasadnione ingerencje w jego prawo do prywatności oraz prawo do decydowania o własnym życiu. W liberalnym ujęciu nikomu nie można zabronić uprawiania preferowanego stylu życia, który mieści się w ramach

indyferencji prawnej Władza ma szanować nie tylko godność osobową człowieka, ale również jego godność osobistą. Tym samym, nie można ograniczać autonomii osoby bezdomnej, zmuszając ją chociażby do zamieszkania w lokalu socjalnym w imię zapewnienia jej „godnego życia”. I chociaż należałoby zgodzić się z poglądem, że problem „bezdomności z wyboru” jest właściwie mitem, to jednak warto się nad nim pochylić. Pomimo statystyk, które niezbitnie dowodzą, że bezdomność jako wybierany styl egzystencji nie jest popularna, należy uwzględnić tego typu mniejszość w demokratycznym państwie prawa; wszak współczesna, liberalna demokracja to rządy większości przy poszanowaniu praw mniejszości. „Uszczęśliwianie” odbiorców pomocy społecznej wbrew ich woli nie zasługuje z pewnością na pozytywną ocenę etyczną.

Literatura

- Boć J.** (2016). „Esej o generalnej policji administracyjnej”, w: D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja* (s. 73–80). Białystok: Temida 2.
- Brozi K.J.** (1983). *Antropologia funkcjonowania Bronisława Malinowskiego*. Lublin: Wydawnictwo Lubelskie.
- Chauvin T.** (2014). *Homo luridicus. Człowiek jako podmiot prawa publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czajka S.** (1985). „Uwagi do przyszłej ustawy o pomocy społecznej”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 1985, nr 4-5.
- Hołówka J.** (1978). „O pomocy w potrzebie”, *Etyka*, nr 16, s. 37–49.
- Hołyst B., Smoktunowicz E.** (red.) (2005). *Wielka Encyklopedia Prawa*, wydanie II. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Kalina-Prasznic U.** (red.) (1999). *Encyklopedia prawa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kant I.** (1953). *Uzasadnienie metafizyki moralności*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Każmierczak T., Łuczyńska M.** (1998). *Wprowadzenie do pomocy społecznej. Wybrane zagadnienia*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Księga aforyzmów** (2008). Warszawa: Buchmann.
- Kusak L.** (2012). „O niejednoznaczności idei pomocy”, *Prakseologia*, nr 153, s. 11–30.
- Lipowicz I.** (2013). *O mądre prawo i wrażliwe państwo*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Michalska-Badziak R.** (2004). „Bezdomność jako przesłanka udzielania świadczeń z pomocy społecznej”, *Casus*, nr 34, s. 37–41.
- Michalska-Badziak R.** (2009). „Godność człowieka w prawie pomocy społecznej”, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Mincer M.** (1983). „Pomoc społeczna jako instytucja prawna”, *Nowe Prawo*, nr 1, s. 80–83.
- Miruć A.** (2006). „O istocie pomocy społecznej”, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 4 (5), s. 20–42.
- Miruć A.** (2014). „Bezpieczeństwo socjalne a realizacja sprawiedliwości i godności w pomocy społecznej”, w: M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*. Toruń: Wydawnictwo TNOiK.
- Miruć A.** (2017). „Godność człowieka jako wyznacznik prawa administracyjnego stanowionego na szczeblu centralnym”, w: J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom 1. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Nietzsche F.** (2003). *Antychryst. Próba krytyki chrześcijaństwa*. Kraków: Wydawnictwo Zielona Sowa.

Nietzsche F. (2010). *Poza dobrem i złem*. Kraków: Wydawnictwo Vis-a-Vis Etiuda.

Nitecki S. (2013). *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Gaskor.

Pavia M.-L. (2001). „Odkrycie godności osoby ludzkiej we Francji”, w: K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna* (opracowania i materiały). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Raz J. (2000). *Autorytet prawa. Eseje o prawie i moralności*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

Sadowski M. (2007). „Godność człowieka – aksjologiczna podstawa państwa i prawa”, *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, s. 8–28.

Sierpowska I. (2001). „Sytuacja prawna osoby bezdomnej w Polsce”, *Praca Socjalna*, nr 3, s. 85–105.

Staręga-Piasek J. (1986). „Pojęcie pomocy społecznej”, *Praca Socjalna*, nr 1.

Szcześniak P. (2013). *System pomocy społecznej w krajach Unii Europejskiej na przykładzie Polski i Niemiec*. Opole: Wydawnictwo Naukowe Scriptorium.

Szurgacz H. (1992). *Wstęp do prawa pomocy społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 650, 700 z późn. zm.

Wilson E.O. (1998). *O naturze ludzkiej*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.

Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 r., K 2/98, OTK 1998, nr 4, poz. 74.

Zięba-Załużka H. (2001). „Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej”, w: E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Rzeszów: Mitel.

The concept of „social assistance” in the context of the dignity and autonomy of the homeless (philosophical and legal aspects)

Summary: Social assistance is an institution of social life, whose proper functioning is determined not only by law enforcement, but also by norms belonging to diverse non-legal systems (especially the moral system). The purpose of this paper is to analyze the concept of „social assistance” in the context of the dignity and autonomy of the homeless, considered both from the axiological and legal point of view. In this regard, we use the dogmatic method. The philosophical perspective shows that the notion of „assistance” is ambiguous and does not always entail a positive axiological charge. From the legal approach, the basic premises of „good administration” and the actual provision of social welfare to those in need (including the homeless) are: personal and individual dignity, related to the obligation to respect human autonomy. Social assistance that does not take these values into account cannot be considered as a „good practice”.

Keywords: homeless, dignity, autonomy, axiology, social assistance.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Ograniczanie występowania zjawiska bezdomności na przykładzie programu Housing-First

Dominika Cendrowicz*

Streszczenie: Podstawowym celem opracowania jest przybliżenie założeń stworzonego w Stanach Zjednoczonych przez dr. S. Tsemberisa z organizacji „Pathways to housing” programu o nazwie Housing First, którego założeniem jest pomoc osobom bezdomnym w wyjściu ze stanu bezdomności, oraz sformułowanie wniosków co do możliwości jego stosowania przez krajową administrację publiczną przy uwzględnieniu istniejących w Polsce uwarunkowań prawnych i organizacyjnych. Wysoka skuteczność programu Housing First w pomocy świadczonej osobom bezdomnym spowodowała bowiem, że w Europie Zachodniej został przeprowadzony w latach 2011–2013 program pilotażowy pod nazwą Housing First Europe. Program ten przeprowadzono w Amsterdamie, Budapeszcie, Kopenhadze, Glasgow i w Lizbonie. Kolejnym celem opracowania jest porównanie założeń programu Housing First z rekomendowanym w Unii Europejskiej podejściem housing-led. W opracowaniu wykorzystano metodę empiryczną oraz teoretyczno-prawną.

Słowa kluczowe: bezdomność, osoby bezdomne, program Housing First, podejście housing-led.

Wprowadzenie

Bezdomność jest jedną z najskrajniejszych i najbrutalniejszych form wykluczenia społecznego [Mędrzycki, 2013; Olech, 2013]. Jak wskazują zapisy jednego z kluczowych dokumentów w zakresie walki z ubóstwem: „koreluje ze skrajnym ubóstwem, bezrobociem, niską intensywnością pracy, zatrudnieniem w szarej strefie, utratą zdrowia i zagrożeniem życia, problemami zdrowia psychicznego, niemożliwością funkcjonowania w rodzinie i społeczeństwie” [Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu, 2014]. Jest szczególnie bolesnym zjawiskiem, gdyż człowiek, którego ono dotyczy, funkcjonuje bez dachu nad głową i bez przestrzeni, w której mógłby schronić się przed trudnymi życiowymi sytuacjami [Moraczewska, 2013, s. 113]. Jednocześnie zjawisko bezdomności umyka powszechnym badaniom społecznym dotyczącym ubóstwa, wykluczenia społecz-

nego, gospodarstw domowych czy też bezrobocia [Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu, 2014]. Ludziom, którzy mają dom, trudno zrozumieć bezdomnych, a przecież osoby bezdomne można dziś spotkać na ulicach każdego europejskiego miasta [Moraczewska, 2013, s. 113]. Liczba osób bezdomnych wzrasta bowiem z roku na rok. Według danych z 2013 r. w Rosji żyło 5 milionów osób bezdomnych (czyli 3,5% rosyjskiego społeczeństwa), z czego 1 milion stanowiły dzieci [Homeless World Cup Foundation, 2015]. We Francji w 2012 r. co najmniej 141,5 tys. osób nie miało dachu nad głową. W tym samym okresie w Niemczech 284 tys. osób nie miało

* Dominika Cendrowicz

Zakład Nauki Administracji
Instytut Nauk Administracyjnych
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski
ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław
e-mail: dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

gdzie mieszkać, a w Hiszpanii około 40 tys. osób było bezdomnych [ibidem; por. Schulz, 2011, s. 57–71].

Obecnie problem bezdomności w danym państwie nie dotyczy już tylko i wyłącznie jego obywateli. W wielu miastach europejskich osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością to także obcokrajowcy [Jabłęcka, 2017]. Tak jest na przykład w Londynie, gdzie znaczna część mieszkających na ulicach osób pochodzi z Europy Środkowej i Wschodniej. Zjawisko bezdomności wśród migrantów zarobkowych dotyka w zatrważającej mierze także obywateli polskich. Wśród londyńskich bezdomnych największą grupę obcokrajowców stanowią Polacy [Garapich, 2016, s. 124], a co druga osoba bezdomna w Berlinie pochodzi z Polski [Goryńska-Bittner, 2010]. Skalę występowania bezdomności nasila dodatkowo pogłębiający się kryzys uchodźczy [Schulz, 2014, s. 15]. Również w Polsce bezdomność dotyczy coraz większej liczby osób (na podstawie przeprowadzonego w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r. ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych ustalono, że w dacie jego przeprowadzenia w całym kraju było 33,4 tys. osób bezdomnych, z czego 83,55% stanowili mężczyźni) [MRPIPS, 2017].

Mimo nasilającej się w warunkach polskich skali bezdomności, nie znajduje ona od wielu lat odpowiednich rozwiązań prawnych [Mędrzycki, 2016b, s. 35]. Co prawda formy przeciwdziałania bezdomności znajdują swoje uregulowanie w wielu aktach prawnych, rozpoczynając od Konstytucji RP¹, a skończywszy na ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej², poprzez akty prawa międzynarodowego oraz różnego rodzaju rezolucje, deklaracje, strategie, czy wytyczne i programy Unii Europejskiej (m.in. strategia lizbońska, rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r.

w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności, deklaracja Parlamentu Europejskiego z 2007 r. o likwidacji bezdomności ulicznej) [Schulz, 2011b, s. 11 i nast.], to jednak – jak wskazuje R. Mędrzycki – polska polityka społeczna w omawianym zakresie nie jest spójna, regulacja prawna odnosząca się do pomocy osobom bezdomnym jest rozproszona w wielu aktach prawnych [Mędrzycki, 2013, s. 186], a podstawową formą pomocy adresowaną do osób bezdomnych pozostaje wciąż udzielanie im tymczasowego schronienia w placówkach instytucjonalnego wsparcia, do których w aktualnym stanie prawnym należą schroniska, noclegownie i ogrzewalnie³.

1. Modele pomocy osobom bezdomnym

Schronienie w schronisku, noclegowni i ogrzewalni stanowi wyłącznie tymczasową formę pomocy⁴. Ponadto jest to pomoc realizująca założenia tzw. modelu drabinkowego,

³ W obecnym stanie prawnym udzielanie schronienia regulują przepisy u.p.s. w art. 48 i 48a. W świetle przepisów tej ustawy udzielanie schronienia osobom potrzebującym stanowi obowiązkowe zadanie własne gminy (art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s.).

⁴ Schronienie nie stanowi formy pomocy, która sprzyjałaby wychodzeniu ludzi z bezdomności. Pomoc w formie schronienia stanowi pomoc o doraźnym charakterze, która sprostada się do zapewnienia człowiekowi niezbędnej ochrony przed niekorzystnymi czynnikami atmosferycznymi. Udzielenie schronienia nie oznacza zapewnienia osobie stałego miejsca zamieszkania. Celem tej formy pomocy jest jedynie umożliwienie potrzebującej go osobie, z uwagi na utratę dotychczasowego miejsca zamieszkania (pobytu), tymczasowego schronienia. O tym, że udzielenie schronienia w placówkach instytucjonalnego wsparcia, jak schroniska, noclegownie i ogrzewalnie nie ma charakteru stałego przesądzą użyte w u.p.s. zwroty wskazujące na tymczasowość tej formy pomocy [Nitecki, 2013, s. 385]. Wskazuje się na to również w orzecznictwie sądów administracyjnych. To, że schronienie nie prowadzi do rozwiązania problemu bezdomności nie oznacza jednak, że nie należy doceniać tej formy pomocy. Jej praktyczny wymiar aktualizuje się w okresach zimowych, kiedy to na skutek niskich temperatur udzielenie schronienia niejednokrotnie przesądza o uratowaniu życia człowieka (szerzej na temat form pomocy administracji publicznej na rzecz osób bezdomnych: Sierpowska, 2016, s. 29–51).

¹ Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm, dalej: Konstytucja RP.

² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm, dalej: u.p.s.

w myśl którego osoby bezdomne na swojej drodze prowadzącej do ich pełnego usamodzielnienia powinny przejść kolejno przez wszystkie etapy prowadzące do osiągnięcia tego celu. Model drabinkowy opiera się bowiem na założeniu, zgodnie z którym najpierw powinny zostać rozwiązane problemy socjalne, zdrowotne i psychologiczne osoby bezdomnej oraz związane z jej aktywnością zawodową (a raczej jej brakiem). Dopiero po uporaniu się z nimi osoba bezdomna ma możliwość uzyskania stałego zamieszkania poza placówką pomocową [Browarczyk, Stenka, 2012, s. 178, 181–182]. W modelu drabinkowym uzyskanie mieszkania jawi się więc nie jako forma realizacji przysługującego każdemu człowiekowi prawa do mieszkania, ale jako pewna nagroda, na którą można zasłużyć dopiero po przejściu wszystkich szczebli drabiny prowadzącej do życiowego usamodzielnienia się.

Obok drabinkowego modelu pomocy wyróżnia się jeszcze inne modele pomocy osobom bezdomnym. Należą do nich modele: mieszkaniowy, palety i wspólnotowy. W modelu mieszkaniowym rozwiązywanie problemu bezdomności powinno w pierwszej kolejności opierać się na zapewnieniu mieszkań, a następnie na świadczeniu w nich, a nie w placówkach instytucjonalnych, pomocy osobom bezdomnym. Model palety zakłada z kolei, że osoby doświadczające bezdomności oraz zagrożone nią mogą – w zależności od swoich potrzeb – bezpośrednio zgłosić się po pomoc w zakresie, jakiego potrzebują. W modelu tym osoba bezdomna ma możliwość skorzystania z pomocy świadczonej na poszczególnych jego poziomach [ibidem, s. 180–181]. Ostatni już z wyróżnionych modeli – model wspólnotowy – zakłada zaś, że osoby bezdomne, jak i osoby zagrożone bezdomnością, mogą uzyskać wsparcie i pomoc w placówkach prowadzonych przez podmioty spoza systemu administracji publicznej [Sierpowska, 2016, s. 183–184].

Z przedstawionych modeli na znaczeniu w ostatnim czasie zyskują te z nich, które swoją filozofię opierają na dostępie do mieszkań lub na mieszkalnictwie. Na kwestii dostępu do mieszkań oparta została idea zyskującego na popularności programu Housing First [szerzej: Atherton, McNaughton, 2008, s. 289–303; NAEH, 2016; Tsemberis, 2010]. Program ten, a także wypracowane na jego bazie podejście określane mianem *housing-led* stanowią obecnie przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony Unii Europejskiej, która w swoich działaniach stawia sobie za cel walkę z bezdomnością i likwidację zjawiska bezdomności ulicznej. W dalszej części artykułu omówiona została więc idea podejścia *housing-first*, od którego rozpoczęła się popularność programów opartych na dostępie do mieszkań, dokonane zostało porównanie podejść *housing-first* i *housing-led* oraz podjęta została próba sformułowania wniosków co do możliwości stosowania w Polsce programów opartych o ich założenia [por. Pleace, Bretherton, 2013].

2. Model pomocy osobom bezdomnym na przykładzie programu Housing First

Idea programu Housing First i jego podstawowe założenia zostały sformułowane przez dr. S. Tsemberisa w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w ramach działającej w Nowym Jorku organizacji „Pathways to Housing”. Początkowo program ten miał na celu pomoc osobom bezdomnym mającym problemy ze zdrowiem psychicznym, z których znaczna część doświadczyła już pobytu w szpitalach psychiatrycznych. Z czasem krąg jego docelowych beneficjentów objął osoby długotrwale przebywające w schroniskach dla bezdomnych oraz znajdujące się w stanie zagrożenia bezdomnością, do których należały osoby opuszczające szpitale psychiatryczne lub więzienia [Pleace, 2016, s. 16]. Obecnie jego adresatami są nie

tylko osoby bezdomne borykające się z problemami ze zdrowiem psychicznym, ale również uzależnione od narkotyków, alkoholu, a także cierpiące na depresję, za wyjątkiem osób chorych i niepełnosprawnych. Są nimi również osoby długotrwale bezdomne lub takie, które co jakiś czas w tym stanie się znajdują i którym często najbardziej brakuje tzw. wsparcia społecznego, czyli pomocy przyjaciół lub rodziny. W Stanach Zjednoczonych i Kanadzie adresatami programu Housing First są także bezdomne rodziny i bezdomna młodzież [ibidem, s. 15].

3. Prawo do mieszkania jako podstawowa zasada programu Housing First

Istota programu Housing First opiera się na stopniowym wycofywaniu schronisk dla osób bezdomnych, na rzecz upowszechniania stałych form zamieszkania [Rozwiązanie problemu bezdomności, 2011]. Stąd też w programie Housing First w pierwszej kolejności proponuje się osobie przeniesienie się do samodzielnego mieszkania, które w miarę posiadanych przez nią możliwości finansowych i możliwości finansowych organizatorów programu spełnia jej oczekiwania, a dopiero później proponuje się jej rozpoczęcie pracy nad problemami, które legły u podstaw znalezienia się przez nią w stanie bezdomności. Program Housing First wprowadza tym samym odwróconą w stosunku do modelu drabinkowego kolejność udzielania pomocy osobie jej potrzebującej [Wygnańska, 2015, s. 3].

A zatem podstawową zasadą programu Housing First jest uznanie, że mieszkanie stanowi prawo każdego człowieka [por. Płoszka, 2015]. Zgodnie z tą zasadą mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr egzystencjonalnych, zaspokaja elementarne potrzeby bytowe, daje poczucie bezpieczeństwa, kształtuje materialne i społeczne warunki życia człowieka [Sierpowska, 2010, s. 280].

Warto w tym kontekście zauważyć, że prawo do mieszkania znajduje obecnie uznanie w wielu aktach prawa międzynarodowego [szerzej: Kenna et al., 2016]. Podstawowym dokumentem pozostaje w tym zakresie Powszechna Deklaracja Praw Człowieka⁵, która w art. 25 stanowi, że każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny. Kolejnym aktem prawa międzynarodowego o istotnym znaczeniu w omawianym zakresie jest Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁶, który w art. 11 zobowiązuje państwa będące jego stronami do uznania prawa każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia, w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania, oraz prawa do stałego polepszania warunków bytowych. Oprócz tego należy wskazać na art. 7 i 34 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁷, art. 31 Europejskiej Karty Społecznej⁸ oraz na rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej przyjętą 10 lipca 2007 r., a w dalszej kolejności na deklarację Habitat II⁹ Drugiej Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie Osiedli Ludzkich, której sygnatariusze zobowiązali się działać w „kierunku zwiększenia podaży dostępnych cenowo obiektów mieszkalnych poprzez umożliwienie spraw-

⁵ Dz.U. z 1969 r. nr 25 poz. 187.

⁶ Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169.

⁷ Dz.Urz. UE C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1 ze sprost.

⁸ Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.

⁹ W dniach 3–14 czerwca 1996 r. w Stambule obradowała Druga Konferencja Narodów Zjednoczonych poświęcona Siedzibom Ludzkim Habitat II. Podczas konferencji zajmowano się problemami bezdomności, bezrobocia, infrastrukturą miejską. Efektem Konferencji było uchwalenie tzw. Deklaracji Habitat II.

nego i odpowiedzialnego, z punktu widzenia społecznego i środowiskowego, działania rynków, poprawienie dostępu do terenów i kredytu oraz pomaganie tym, którzy nie są w stanie korzystać z rynku mieszkaniowego”.

W prawie krajowym do problematyki prawa człowieka do mieszkania odnosi się art. 75 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Zakres ochrony praw lokatorów określa natomiast ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁰. W literaturze podkreśla się, że art. 75 Konstytucji RP nie stanowi samodzielnej podstawy do żądania mieszkania od władz publicznych [Sierpowska, 2010, s. 285] i nie może być źródłem roszczenia przeciwko państwu o jego dostarczenie [Skrzydło, 2007, s. 74]. Z jednej więc strony Konstytucja RP nie przyznaje nikomu roszczenia wobec państwa o dostarczenie lokalu mieszkalnego, z drugiej jednak strony konkretyzuje obowiązki państwa w tym względzie, pozostawiając państwu swobodę wyboru środków realizacji polityki mieszkaniowej [Mikłaszewicz, 2016, s. 1713; wyrok TK, 2003 r., SK 28/03; wyrok TK, 2005 r., K 42/02].

Nawiązując do obowiązującego w krajowym systemie prawnym rozumienia prawa do mieszkania, należy zauważyć, że S. Tsemberis opisując zasadę „mieszkanie jako prawo” przywołuje artykuł 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych [Mieszkanie jako prawo człowieka, 2015]. O czym była bowiem mowa, w programie Housing First mieszkanie nie jest traktowane jako przynęta mająca

skłonić osobę do rozpoczęcia leczenia. Jest oferowane jako to, do czego ma ona prawo [ibidem]. Także choć w krajowym systemie prawnym jednostka nie posiada roszczenia o dostarczenie jej mieszkania, nie stoi to w sprzeczności z ideą programu oraz przyjętym w nim rozumieniem mieszkania jako prawa każdego człowieka, a zwłaszcza osoby bezdomnej. Uzasadnia ono również przyjętą w ramach programu odwróconą kolejność udzielania pomocy, zgodnie z którą na mieszkanie nie trzeba zasłużyć. Udostępnienie mieszkania stanowi bowiem punkt wyjścia dla udzielania skutecznej pomocy dla bezdomnych w procesie ich integracji ze społeczeństwem [Przyemeński, 2014, s. 241].

4. Pozostałe zasady programu Housing First

Kolejne zasady programu Housing First to szacunek, serdeczność i współodczuwanie dla wszystkich osób będących jego beneficjentami [Wygnańska, 2015, s. 16 i nast.], reguła wykorzystywania do programu mieszkań, które nie znajdują się w bliskim sąsiedztwie, co stwarza osobom korzystającym z programu szansę na integrację ze społecznością lokalną i zapobiega ich stygmatyzacji, oddzielenie mieszkania od usług wspierających, uznanie, że podstawą wyboru mieszkania, a także zakresu i intensywności usług wspierających jest samodzielna decyzja osoby uczestniczącej w programie, orientacja na wyzdrowienie, zasada redukcji szkód [ibidem, s. 50] oraz uznanie, że praca z beneficjentami programu powinna trwać tak długo, jak długo wymagają tego ich potrzeby. Treść ostatniej z wymienionych zasad została dobrze wyjaśniona w przewodniku „Housing First Europe” z 2016 r., w którym podkreślono, że dla osób, które przez wiele lat nie posiadały dachu nad głową, sam fakt posiadania mieszkania może być odczuwany jako nienaturalna sytuacja, do której trudno jest im się przyzwyczaić. Trzeba bowiem zdać sobie sprawę,

¹⁰ Tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 z późn. zm., dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

że osoby bezdomne przebywają latami w schroniskach lub w innych placówkach przeznaczonych dla osób bezdomnych, bądź też żyją po prostu na ulicy. Toteż konieczność udzielania im niezbędnego wsparcia – po to, aby mogły nauczyć się żyć samodzielnie i radzić sobie w społeczeństwie – trwa niejednokrotnie dłużej, aniżeli sam proces uzyskania mieszkania [Pleace, 2016, s. 37], przy czym korzystanie z omawianego wsparcia odbywa się zawsze na zasadzie dobrowolności [Dębski, 2014, s. 120 i nast.].

5. Zakres pomocy udzielanej w ramach programu Housing First

Do podstawowych założeń programu Housing First należy zatem uznanie, zgodnie z hierarchią potrzeb Masłowa [Maslow, 2007], że poczucie bezpieczeństwa, wygody, spokoju, wolności od strachu jest jedną z najważniejszych potrzeb w życiu człowieka i jako takie ustępuje ono jedynie miejsca potrzebom fizjologicznym [Dębski, 2014, s. 120 i nast.]. Zakres udzielanej w ramach Housing First pomocy obejmuje jednak nie tylko zapewnienie mieszkania, ale również pomoc polegającą na świadczeniu usług pozwalających na utrzymanie się w nim. Toteż świadczone w ramach Housing First usługi obejmują w szczególności pomoc w prawidłowym gospodarowaniu finansami przez osobę, której zapewniono mieszkanie. Uczestnik programu Housing First jest bowiem obowiązany do przeznaczania 30% swoich dochodów na opłatę czynszu. Pozostałą kwotę może on swobodnie dysponować. Jednak osoby borykające się z długoletnią bezdomnością mogą mieć problemy z prawidłowym rozdziałem posiadanych środków finansowych.

W ramach Housing First świadczy się także pomoc w integracji ze społeczeństwem, a także formę pomocy, którą określilibyśmy mianem monitorowania sytuacji mieszkaniowej beneficjenta programu. Ta

forma pomocy polega m.in. na sprawdzeniu warunków panujących w mieszkaniu, które będzie wynajmowane przez osobę uczestniczącą w programie. W dalszej kolejności pomoc ta obejmuje, przykładowo, wyjaśnienie uczestnikowi programu praw i obowiązków wynikających z umowy najmu, która jest preferowaną formą wejścia w posiadanie dachu nad głową w ramach Housing First. Pomoc w ramach Housing First może także obejmować wsparcie w radzeniu sobie z samotnością oraz udzielanie innych form pomocy w sytuacji, w której zaistnieje konieczność ich świadczenia (zalicza się do nich takie formy jak chociażby wytłumaczenie, jak należy obsługiwać kuchenkę do gotowania, pralkę, jak korzystać z pilota do TV czy ze zmywarki do naczyń) [Wygnańska, 2015, s. 107 i nast.; Pleace, 2016, s. 42].

6. Podejście *housing-first* a *housing-led*

W kontekście przyjętego tematu publikacji zauważenia wymaga, że w Europie strategie przeciwdziałania bezdomności tradycyjnie skupiają się na podejściu *housing-led*, które wykształciło się ze stworzonego w Stanach Zjednoczonych podejścia *housing-first* [zob.: Housing-led policy, 2011]. Wobec tego porównania wymagają podejścia *housing-first* i *housing-led* [szerzej: Allen, 2016, s. 159–166]. Również z tej przyczyny, że bywają one dość często ze sobą mylone, co – jak zauważa J. Wygnańska – jest błędem, ponieważ *housing-led* to podejście skoncentrowane na kwestii mieszkalnictwa i o mieszkalnictwo oparte. *Housing-first* zajmuje się natomiast w pierwszej kolejności dostępem do mieszkań i traktuje mieszkanie jako prawo człowieka¹¹. Ponadto *housing-first* było pierwsze. Tymczasem termin *housing-led* został użyty po raz pierwszy na forum Europejskiej Konferencji Konsensusu w sprawie Bezdomno-

¹¹ Dz.Urz. UE z dnia 19 sierpnia 2014 r., C 271/36.

ści, która odbyła się w dniach 9 i 10 grudnia 2010 r. w Brukseli, w trakcie której rekomendowano, by w Europie podejście *housing-first* wprowadzane było z uwzględnieniem jego europejskiego kontekstu. Jury Konferencji rekomendowało wówczas używanie podejścia *housing-led* „jako szerszego (w porównaniu do *Housing First – D.C.*) i bardziej zróżnicowanego” [za: Busch-Geertsema, 2016, s. 10].

Rekomendowane przez Jury Konferencji Konsensusu podejście *housing-led* szybko zyskało popularność w Europie i znalazło swój wyraz w dokumentach stanowiących przez Unię Europejską. Tytułem przykładu można wskazać na przyjętą w dniu 14 września 2011 r. przez Parlament Europejski rezolucję wzywającą Unię Europejską do przyjęcia strategii na rzecz zwalczania bezdomności, w której zaapelowano o to, aby w ramach rozdziału dotyczącego innowacji społecznych europejskiej platformy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym skoncentrować się przede wszystkim na podejściach opierających się na mieszkalnictwie, co pozwoli na zebranie przekonujących danych w zakresie skutecznego łączenia wsparcia na mieszkalnictwo z pozostałymi formami pomocy dla byłych bezdomnych oraz gromadzenie informacji opartych na doświadczeniach praktycznych i tworzeniu rozwiązań politycznych¹².

A zatem w świetle założeń *housing-led* polityka mieszkalna odgrywa istotną rolę w rozwiązywaniu problemu bezdomności [Dz.Urz. UE z dnia 19 sierpnia 2014 r., C 271/36]. Podstawowym narzędziem wspierania wychodzenia z bezdomności w ramach tego podejścia nie są jednak tylko programy o charakterze mieszkaniowym, ale także usługi wspierające zorientowane na potrzeby byłych bezdomnych oraz zagrożonych bezdomnością [Wygnańska, 2013]. Według założeń *housing-led* osoby bezdomne przechodzą przez etapy

tymczasowego zakwaterowania przed udostępnieniem im stałego mieszkania, a więc inaczej niż w *housing first*, które oferuje bezpośredni dostęp do stałego zakwaterowania przyjmując, że mieszkanie stanowi prawo człowieka, które nie jest uzależnione od jego zaangażowania w leczenie. Mimo tych zasadniczych różnic między omawianymi podejściami są one jednak równie popularne, gdy idzie o rozwiązywanie problemu bezdomności. Tytułem przykładu można wskazać, że wyrazem uznania podejścia *housing-first* w Europie dla rozwiązywania problemu bezdomności było przeprowadzenie w latach 2011–2013 w pięciu europejskich miastach (Amsterdam, Budapeszt, Kopenhaga, Glasgow i Lizbona) projektu pod nazwą „Housing First Europe”¹³.

Podsumowanie

W konkluzji należy uznać, że idea *housing-first* może być odnoszona do oryginalnego programu, jego różnych wersji oraz do krajowych polityk społecznych i strategii dotyczących bezdomności [Wygnańska, 2015, s. 147]. Każda idea czy też innowacja w zakresie pomocy osobom bezdomnym musi odnosić się jednak do istniejących w danym kraju uwarunkowań prawnych, finansowych i organizacyjnych [Mędrzycki, 2016a, s. 63]. Odnosząc ją zatem do warunków krajowych należy zauważyć, że:

1. Formy i instrumenty udzielania pomocy mieszkaniowej przez administrację publiczną w Polsce są zróżnicowane i zależą nie tylko od sytuacji osób, które się o nią starają, ale przede wszystkich od organizacyjnych i finansowych możliwości gmin, które tej pomocy udzielają [Przyemeński, 2014, s. 242]. Wśród obowiązkowych form pomocy świadczonych przez administrację na rzecz osób bez-

¹² W listopadzie 2011 r. Europejskie Obserwatorium na Rzecz Przeciwdziałania Bezdomności (FEANTSA) opublikowało raport zatytułowany „Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe”.

¹³ Projekt ten finansowany był przez Komisję Europejską. Jednak to właśnie podejście *housing-led* zostało rekomendowane przez Jury Europejskiej Konwencji Konsensusu.

domnych nie znajdują się w aktualnym stanie prawnym programy oparte o formułę *housing-first*;

2. Liczba mieszkań socjalnych¹⁴, które mogłyby stać się przedmiotem najmu w ramach *housing-first* wynosiła w 2015 r. 91 706 lokali, w tym 5 595 lokali niezamieszkałych [GUS, 2015]. Biorąc pod uwagę skalę bezdomności w Polsce, jest to liczba niewystarczająca. Toteż, z uwagi na istniejącą liczbę lokali socjalnych, bazy lokalowej dla potrzeb realizacji programu *housing-first* w Polsce można byłoby poszukiwać np. na rynku prywatnym. W realiach polskich nie jest jednak możliwe, aby bazę lokalową dla programu *housing-first* stanowić mogły wyłącznie mieszkania prywatne. Kolejną alternatywę mogłyby więc stanowić mieszkania chronione¹⁵ oraz baza mieszkaniowa tworzona na potrzeby Krajowego Zasobu Nie-

ruchomości. Ustawa z dnia 27 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości¹⁶ wprowadziła jednak do ustawy o ochronie praw lokatorów instytucję najmu instytucjonalnego lokali należących do tego zasobu. Instytucja ta zaś wiąże się z możliwością eksmisji najemcy „na bruk”. Do umowy najmu instytucjonalnego lokalu załącza się bowiem oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca zobowiązuje się do poddania się egzekucji i do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego lokalu w terminie wskazanym w żądaniu opróżnienia lokalu oraz oświadcza, że przyjmuje do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego mu nie przysługują¹⁷;

3. Oprócz istniejących w Polsce deficytów mieszkaniowych istnieją też ich deficyty jakościowe¹⁸.

Powyższe czynniki powodują, że metoda *housing-first* nie jest łatwa do stosowania w warunkach polskich i znajduje swoich zwolenników, jak i przeciwników. Jedni wskazują, że posiadanie bezpiecznego miejsca jest podstawą świadczenia jakichkolwiek form wsparcia osobom bezdomnym, drudzy podkreślają, że metoda ta jest zbyt kosztowna [Dębski, 2014, s. 123], a jej odniesienie do polskich realiów nie jest łatwe. Bez wątpienia metoda *housing-first* ma charakter innowacyjny i nowatorski oraz wykazuje się wysoką skutecznością w krajach Europy Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych, gdy idzie o zakładane przez nią cele. W Polsce, odwołując się do słowa wstępnego Rzecznika Praw

¹⁴ Definicja lokalu socjalnego znajduje się w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy. Lokalem socjalnym, zgodnie z tą definicją, jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

¹⁵ Definicja mieszkania chronionego znajduje się w art. 53 ust. 2 u.p.s., zgodnie z którym „Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną.” Rodzaj i zakres udzielanego w mieszkaniach chronionych wsparcia określa rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz.U. z 2018 r., poz. 822). Zgodnie z § 6 ust. 1 tego rozporządzenia „minimalna powierzchnia użytkowa przypadająca dla jednej osoby korzystającej ze wsparcia w mieszkaniu chronionym nie może być mniejsza niż 12m², przy czym liczba osób w mieszkaniu chronionym nie może być wyższa niż 7”. Rozporządzenie określa jakie warunki powinny spełniać mieszkania chronione (np. brak barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych) i w jaki sprzęt powinny być one wyposażone (np. telewizor lub komputer, pralka automatyczna, chłodziarka). Ponadto określa ono zakres usług świadczonych w mieszkaniach chronionych. Powyższe wymogi określone w stosunku do mieszkań chronionych

poddają w wątpliwość ich stosowanie do koncepcji programu Housing First” [podają za: Wygnańska, 2015, s. 86].

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1529.

¹⁷ Stanowi o tym art. 19f ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy.

¹⁸ Załącznik do uchwały RM nr 115/2016.

Obywatelskich dr. A. Bodnara, w „sytuacji kiedy mamy ogólny kryzys mieszkaniowy dotyczący setek tysięcy osób, tego typu inicjatywy nie zawsze są otwarcie popierane. Wszak wiążą się z zaangażowaniem środków publicznych i gospodarowaniem «towarem rzadkim», jakim jest mieszkanie” [Wygnańska, 2015, s. 7]. Istniejące w chwili obecnej przeszkody odnoszące się do możliwości organizacyjnych gmin i istniejące rozwiązania prawne nie sprzyjają wdrażaniu metody *housing-first* przez administrację publiczną w jej działaniach na rzecz ograniczania zjawiska bezdomności. Jediną alternatywą na rzecz upowszechniania tej metody wydaje się być w chwili obecnej udział organizacji pozarządowych i innych podmiotów spoza

sektora administracji publicznej, które przy finansowym wsparciu ze strony administracji podejmowałyby się realizacji programów opartych o formułę *housing-first*. Niemniej jednak, mimo wykazanych ograniczeń dla możliwości stosowania metody *housing-first* w Polsce, ponownie warto przytoczyć słowa A. Bodnara „Nie wolno się zrażać, tylko cierpliwie tłumaczyć, jaki jest sens takiego programu, w jakim zakresie komponuje się on w ogólną problematykę dostępności mieszkań dla osób najuboższych i wykluczonych, a przede wszystkim dlaczego bezdomni są grupą społeczną, której konieczne jest okazywanie szczególnego, i dedykowanego dla nich wyłączenie, wsparcia.” [ibidem].

Literatura

Allen M. (2016). „Quality Standards in Homeless Services, Housing Led Approaches and the Legacy of ‘Less Eligibility’”, *European Journal of Homelessness*, nr 6, s. 159–166.

Atherton I., McNaughton N.C. (2008). „Housing First as a means of addressing multiple needs and homelessness”, *European Journal of Homelessness*, nr 2, s. 289–303.

Browarczyk Ł., Stenka R. (red.) (2012). *Model. Gminny standard wychodzenia z bezdomności*. Gdańsk: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności.

Busch-Geertsema V. (2016). *Housing First. Synthesis Report*. Peer Review in Social Protection and Social Exclusion. Belgium: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Dębski M. (2014). „Wybrane metody pracy z bezdomnymi”, *Nowa Praca Socjalna*, nr 17, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

FEANTSA (2011). *Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe*. Brussels: FEANTSA, http://www.feantsa.org/download/14_11_2011_hf_position_paper_final_en2408443683520304907.pdf (dostęp: 31.08.2017).

Garapich M.P. (2016). *London’s Polish Borders: Transnationalizing Class and Ethnicity among Polish*. Stuttgart: ibidem Press.

Goryńska-Bittner B. (2010). *Diagnosis of a scale and nature of homelessness relating to Poles living in Europe*. Barka Network, http://www.barkauk.org/wp-content/uploads/2010/07/Barbara_gorynska-report-1.doc (dostęp: 31.08.2017).

GUS (2015). *Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r.* Warszawa: GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2015-r-,7,11.html> (dostęp: 31.08.2017).

HWCF (2015). *Global Homelessness Statistics*, Homeless World Cup Foundation, <https://www.homelessworldcup.org/homelessness-statistics/> (dostęp: 31.08.2017).

Jabłeczka B. (2012). *Dostęp do mieszkalnictwa i bezdomność migrantów w Anglii*. Badania, Ekspertyzy, Rekomendacje. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/750397215.pdf> (dostęp: 31.08.2017).

Kenna P., Benjaminsen L., Busch-Geertsema V., Nasarre-Aznar S. (red.) (2016). *Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions*. VT/2013/056. Full report – final version. Brussels: European Commission.

Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji (2014). Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r., <https://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spoiecznemu-2020-nowy-wymiar-aktywnej-integracji/> (dostęp: 01.10.2017).

Masłow A. (2007). *Motywacja i osobowość*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Mędrzycki R. (2013). „Bezdomność w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – wybrane aspekty”, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 1, s. 185–198.

- Mędrzycki R.** (2016a). „Nowe formy działania administracji publicznej i partnerów społecznych w zakresie przeciwdziałania bezdomności”, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność. Problemy prawne, innowacyjne rozwiązania*. Warszawa: Fundacja Didactics.
- Mędrzycki R.** (2016b). „Problem bezdomności w świetle wybranych regulacji prawnych”, *Przegląd Legislacyjny*, nr 4(98), s. 35–45.
- Mieszkanie jako prawo człowieka** (2015). Opracowanie na podstawie kursu internetowo-stacjonarnego „Na straży” – poziom centralny” prowadzonego przez Sieć Obywatelską Watch Dog we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka i Stowarzyszeniem Homo Faber, <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/mieszkanie-jako-prawo-czlowieka/> (dostęp: 31.08.2017).
- Mikłaszewicz P.** (2016). „Komentarz do art. 75”, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz art. 1–86*. Warszawa: C.H. Beck.
- Moraczewska B.** (2013). „Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie do ludzi luźnych”, *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, t. 10, s. 113–128.
- MRPiPS** (2017). *Mniej osób bezdomnych*, 9 marca, <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/pomoc-spoeczna/art,8681,mniej-osob-bezdomnych.html> (dane: 31.08.2017).
- NAEH** (2016). *Housing First*, April 20, Washington, DC: National Alliance to End Homelessness, <https://end-homelessness.org/resource/housing-first/> (dostęp: 31.08.2017).
- Nitecki S.** (2013). *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*. Wrocław: Gaskor Sp. z o.o..
- Olech P.** (2013). *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”, <http://www.eapn.org.pl> (dostęp: 31.08.2017).
- Pleace N.** (red.) (2016). *Housing First Guide Europe*. Brussels: FEANTSA.
- Pleace N., Bretherton J.** (2013). „The case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness”, *European Journal of Homelessness*, nr 7 (2), s. 21–42.
- Płoszka A.** (2015). „Bezdomność a prawa człowieka”, *Państwo i Prawo*, nr 8, s. 37–51.
- Przyemeński A.** (2014). „Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia w Polsce”, *Studia Ekonomiczne*, nr 179, s. 237–248.
- Schluz B.** (2011a). „Zjawisko bezdomności we Francji”, *Zeszyty Naukowe Instytutu Socjologii*, nr 3, s. 55–72.
- Schulz B.** (2011b). „Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności w Unii Europejskiej”, *Przegląd Europejski*, nr 2, s. 7–21.
- Schulz B.** (2014). *Zjawisko bezdomności w wybranych krajach Unii Europejskiej*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Sierpowska I.** (2010). „Socjalne aspekty prawa do mieszkania”, *Wrocławskie Studia Erazmiańskie*, nr 4, s. 269–302.
- Sierpowska I.** (2016). „Sytuacja prawna osoby bezdomnej – aktywne czy pasywne formy wsparcia?”, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność. Problemy prawne, innowacyjne rozwiązania*. Warszawa: Fundacja Didactics, s. 29–51.
- Skrzydło W.** (2007). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tsemberis S.J.** (2010). *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Center City: Hazelden Press.
- Wygnańska J.** (2013). *Model GSWB – opis rzeczywistości zastanej vs projekt przyszłej polityki społecznej*. Ekspertyza merytoryczna Modelu Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności na zlecenie Caritas Diecezji Kieleckiej. Warszawa, <http://kielce.caritas.pl/pdf/ekspertyza-wygnanska.pdf> (dostęp: 31.08.2017).
- Wygnańska J.** (red.) (2015). *Najpierw mieszkanie. Materiały źródłowe*. Warszawa Fundacja Ius Medicinæ,
- Załącznik do uchwały RM nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego**, RM-111-119-16 (2016). <http://mib.bip.gov.pl/budownictwo/programy.html> (dostęp: 31.08.2017).

Akty prawne i orzecznictwo

Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r. nr 8 poz. 67.
 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 303 z dnia 14 grudnia 2007 r., s. 1 ze sprost.
 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku w 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169.

Opinia Komitetu Regionów – Europejska strategia dotycząca bezdomności 2014/C 271/07, Dz.Urz. UE z dnia 19 sierpnia 2014 r., C 271/36.
 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela przyjęta w dniu 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ratyfikowana przez Polskę 9 października 1968 r., Dz.U. z 1969 r. nr 25 poz. 187.
 Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych, Dz.U. z 2018 r. poz. 822.

Ustawa z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Dz.U. z 2017 r. poz. 1529.

Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm.

Wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 38.

Wyrok TK z 9 marca 2003 r., SK 28/03, OTK-A 2003, Nr 7, poz. 74.

Reducing homelessness on the basis of the example of Housing First program

Summary: Homelessness is a large problem in Europe and it grows constantly. The aim of this article is therefore to bring its reader the idea of the program invented in the United States by Ph.D. S. Tsemberis, from the organization "Pathways to Housing", which main goal is to help homeless people with mental and physical problems and analysis of the possibility of its implementation in Poland. The program mentioned here is named Housing First and it gained a great popularity in Europe, where in 2011-2013 run a project named Housing First Europe in five big European cities: Amsterdam, Budapest, Copenhagen, Glasgow and Lisbon. The next aim of this article is comparison of housing-first philosophy and housing-led policy which is recommended in the EU. Despite of the fact that in Poland is not easy to run programs based on housing-first approach it is worth to explain its ideas and goals. Empirical, sociological and legal-theoretical methods were used in this article.

Keywords: homelessness, homeless people, housing-first programme, housing-led policy.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Zasady udzielania świadczeń zdrowotnych na rzecz osób bezdomnych

Sebastian Sikorski*

Streszczenie: Problematyka dotycząca zasad udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest złożona i wielowątkowa. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie tylko pewnego fragmentu tych zagadnień, a mianowicie podstaw prawnych udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, na rzecz osób bezdomnych. Z przeprowadzonej analizy obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych wynika, że obowiązuje tylko jedna podstawa prawna w tym zakresie dedykowana wprost osobom bezdomnym, tj. objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym w ramach indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, która w praktyce ze względu na zakres zastosowania odgrywa jednak niewielką rolę. Pozostałe rozwiązania prawne są przewidziane dla szerszej kategorii osób, do której można także zaliczyć właśnie osoby bezdomne. W wyniku przeprowadzonej analizy zostaną zgłoszone postulaty *de lege ferenda*, w zakresie wywołującym największe trudności stosowania w praktyce przepisów regulujących te zagadnienia.

Słowa kluczowe: osoby bezdomne, finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, środki publiczne, Narodowy Fundusz Zdrowia.

Wprowadzenie

Na gruncie obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, najliczniejszą grupą osób uprawnionych do korzystania z tych świadczeń stanowią osoby objęte obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Przy czym jako ubezpieczonych należy traktować zarówno osoby, które odprowadzają składkę na obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne, jak i członków rodziny takich osób. Oprócz osób ubezpieczonych, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych mają także osoby spełniające określone kryteria, w tym kryterium dochodowe. Dla porządku należy w tym miejscu podkreślić, że szczególnie gwałtownym przypadkiem są sytuacje nagłego

zagrożenia zdrowia i życia, gdzie świadczenia przysługują każdej osobie bez względu na fakt objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym. W przypadku osób bezdomnych tylko jedno z obowiązujących rozwiązań jest adresowane wyłącznie do tej kategorii osób. Jest to przypadek objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym (a w konsekwencji nabycie prawa do świadczeń) w ramach indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. Nawiasem mówiąc, ten sposób objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym osób bezdomnych odgrywa

* Sebastian Sikorski

Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ul. Wóycickiego 1/3, bud. 17, 01-938 Warszawa
e-mail: sebastian_sikorski@onet.pl

w praktyce relatywnie niewielką rolę. Pozostałe rozwiązania prawne dotyczą już szerszego kręgu osób, do których można zaliczyć także osoby bezdomne. Kluczowym rozwiązaniem w tym zakresie jest decyzja wójta, burmistrza bądź prezydenta gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania, na mocy której osoba bezdomna uzyskuje czasowe potwierdzenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Obowiązujące w tym zakresie przepisy wymagają jednak pewnego doprecyzowania w zakresie daty, od której liczone będzie obowiązywanie takiej decyzji, właściwości miejscowej organu oraz podmiotu uprawnionego o wystąpienie z wnioskiem o wydanie przedmiotowej decyzji na rzecz określonej osoby. Przedstawione zostaną również rozwiązania przewidziane na gruncie przepisów szczególnych, w zakresie terapii leczenia uzależnień oraz działania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

1. Prawo do świadczeń zdrowotnych na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Biorąc pod uwagę zasadę hierarchiczności budowy systemu prawnego analizę problematyki dotyczącej zasad udzielania świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych na rzecz osób bezdomnych, należy rozpocząć od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ Zasadnicze znaczenie ma tutaj przepis art. 68 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu ustrojodawca zagwarantował każdemu prawo do ochrony zdrowia. Z kolei zgodnie z ust. 2 na władze publiczne został nałożony obowiązek zapewnienia równego dostępu dla wszystkich obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, i to bez względu na ich sytuację materialną. Natomiast w ust. 3 zagwarantowano szcze-

gólną opiekę zdrowotną na rzecz dzieci, kobiet ciężarnych, osób niepełnosprawnych i osób w podeszłym wieku. Z ujęcia takiego wynika kilka konsekwencji. Po pierwsze, ustrojodawca zagwarantował każdej osobie prawo do zdrowia, rozumiane jako prawo do ochrony biologicznej egzystencji człowieka, a w konsekwencji – powiązane z tym prawem – prawną ochronę godności człowieka wynikającą z przepisu art. 30 Konstytucji oraz ochronę życia ludzkiego ustanowioną w przepisie art. 38 Konstytucji. Prawo do zdrowia rozumiane jest także jako prawo do ratowania czy dbania o zdrowie. Podkreślenia wymaga fakt, że prawo do zdrowia jest prawem zagwarantowanym na rzecz każdej osoby. W doktrynie jak i orzecznictwie podkreśla się, że „na organach państwa spoczywa obowiązek stanowienia takiego prawa, by chroniło ono życie, i to życie każdego człowieka niezależnie od tego, w jakiej sytuacji znajduje się” [Boć, 1998, s. 78]. Odrębnym prawem, chociaż funkcjonalnie powiązanim z prawem do ochrony zdrowia, jest prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, wynikające z przepisu art. 68 ust. 2 Konstytucji. Należy podkreślić, że pomimo iż ustrojodawca bardzo szeroko określił krąg osób uprawnionych do tych świadczeń, niezależnie od ich wieku, zawodu, wykonywanej pracy etc., to jednak, w przeciwieństwie do prawa do ochrony zdrowia, zawęził to prawo do osób posiadających obywatelstwo polskie.

Na tle sformułowania przepisu art. 68 ust. 2 Konstytucji można wyinterpretować normę nakazującą skonstruowanie takiego systemu opieki zdrowotnej, który uwzględni, jako podstawową dyrektywę, równość dostępu do świadczeń. Jak słusznie podkreśla D.E. Lach, istotą (minimum) wynikającego z tego przepisu jest „nakaz stworzenia przez władze publiczne systemu opieki zdrowotnej, który będzie finansowany ze środków publicznych (stworzenie mechanizmu pozwalającego na gromadzenie i wydatkowanie na świadczenia

¹ Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.

opieki zdrowotnej środków publicznych, przy czym niedopuszczalne jest w zasadzie oparcie go na całkowicie wolnorynkowych zasadach) i zapewni równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej” [Lach, 2016, s. 147]. Jednocześnie należy bardzo wyraźnie podkreślić, że zasady korzystania z tych świadczeń są de facto niezależne od zakresu udziału poszczególnych obywateli w finansowaniu funkcjonującego systemu ochrony zdrowia. Ustawodawca nie może więc wprowadzać (w ramach tego systemu) modelu pozwalającego na dyferencjację świadczeń w wypadku występowania podobnych potrzeb zdrowotnych [Sygit, Wąsik, 2016, s. 16–17]. Pewne uprzywilejowanie jest podyktowane troską o zapewnienie rozwoju narodu bądź względami humanitarnymi [Skrzydło, 2013, LEX/el.] i wynika wprost z postanowień przepisu art. 68 ust. 3 Konstytucji, który nakazuje objąć szczególną ochroną (a więc występuje tu pewne uprzywilejowanie) dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne i w podeszłym wieku. Oznacza to, że osoby bezdomne powinny być traktowane jak każdy obywatel, nie mając w tym zakresie na gruncie Konstytucji szczególnych uprawnień.

2. Zasady udzielania świadczeń zdrowotnych w świetle ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

Szczegółowe zasady oraz zakres finansowania świadczeń zdrowotnych określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych². W świetle tej ustawy najliczniejszą grupą osób uprawnionych do otrzymania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych są osoby objęte obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym (art. 2

ust. 1 pkt 1), które ustawodawca określa mianem ubezpieczonych [Kowalska-Mańkowska, 2016, LEX/el.]. W przypadku osób bezdomnych niebędących ubezpieczonymi, kluczowe znaczenie mają rozwiązania przewidziane na gruncie tej ustawy, pozwalające przyznać im prawo do otrzymania świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych na podstawie decyzji administracyjnej. Przepisem mającym tutaj zasadnicze znaczenie jest art. 54 u.ś.o.z. ust. 1. zgodnie z którym prawo do świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniobiorcy mogą nabyć w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania. Ponadto z ust. 3 tego przepisu wynika, że organ ten wydaje decyzję po przedłożeniu przez świadczeniobiorcę dokumentów potwierdzających zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokumentów potwierdzających m.in. przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, stwierdzenie spełniania kryterium dochodowego. W odniesieniu do osób bezdomnych potwierdzenie miejsca zamieszkania stanowi trudność niejako z założenia. Miejsce zamieszkania jest bowiem tutaj definiowane według prawa cywilnego. Każdy więc dokument potwierdzający, że dana osoba przebywa w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu, będzie dokumentem potwierdzającym fakt zamieszkania. Wątpliwości jednak budzi okoliczność, czy ustawodawca zobowiązuje świadczeniobiorcę do dostarczenia do gminy dokumentu urzędowego czy prywatnego. Dlatego wskazuje się, że dokumenty potwierdzające obywatelstwo i zamieszkiwanie winny być dokumentami urzędowymi, choć nie można wykluczyć wyjątków – fakt zamieszkania mogłyby potwierdzać na przykład zaświadczenia wydawane przez społeczne noclegownie czy domy opieki [Łukasik, Nowak-Kubiak, 2006, ABC/el.]. Wydaje się, że jest to jednak niepotrzebne utrudnienie w odniesieniu do osób bezdomnych. W przypadku bowiem

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1938 tj. z późn. zm., dalej: u.ś.o.z.

tych osób decydujące powinno być miejsce pobytu i według tego kryterium powinna być rozstrzygnięta także właściwość miejscowa organu. Zmiany wymaga też uprawnienie do złożenia wniosku o wydanie decyzji. Zgodnie bowiem z przepisem art. 54 ust. 4 u.ś.o.z. uprawnienie do złożenia wniosku o wydanie decyzji potwierdzającej prawo do świadczeń opieki zdrowotnej przysługuje co do zasady świadczeniobiorcy, a w przypadku stanu nagłego – także świadczeniodawcy. Z praktycznego punktu widzenia należałoby opowiedzieć się za rozwiązaniem, zgodnie z którym uprawnionym o wydanie takiej decyzji powinien być także świadczeniodawca i to bez względu na okoliczności udzielania świadczenia, czyli także w przypadkach innych niż stan nagły. Występują bowiem często sytuacje, w których osoba bezdomna opuszcza szpital bez złożenia wniosku o przedmiotową decyzję. Wówczas świadczeniodawca może mieć trudność z uzyskaniem finansowania udzielonych świadczeń. Najistotniejszy jest jednak problem związany z ustaleniem okresu uprawnienia do świadczeń. Zgodnie z przepisem art. 54 ust. 7 u.ś.o.z. prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie wskazanej powyżej decyzji przysługuje przez okres 90 dni, licząc od dnia określonego w decyzji, którym jest: 1) dzień złożenia wniosku, 2) w przypadku udzielania świadczeń w stanie nagłym – dzień udzielenia świadczenia, chyba, że w tym okresie świadczeniobiorca zostanie objęty ubezpieczeniem zdrowotnym.

Nie budzi wątpliwości przypadek, w którym wniosek jest składany jeszcze przed uzyskaniem świadczenia zdrowotnego, a samo świadczenie udzielane jest dopiero na podstawie wydanej decyzji. Jednak trudności pojawiają się w odwrotnej sytuacji, która nawiasem mówiąc występuje bardzo często. Mianowicie, gdy świadczenie udzielane jest jeszcze przed wydaniem decyzji. Należy w tym miejscu nadmienić, że w doktrynie podnosi się również okoliczność samego

roku postępowania, tj. zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego decyzja jest wydawana w okresie od dwóch tygodni do dwóch miesięcy, udzielane świadczenia zdrowotne w toku postępowania powinny być więc objęte tą decyzją [Łukasik, Nowak-Kubiak, 2006, ABC/el.]. Wydaje się, że w takim przypadku konieczne jest wydanie decyzji za okres, gdy świadczenie było udzielane. Jednak ustawodawca wprost tego nie przesądza [ibidem], co w praktyce nastęrcza wiele trudności. Dlatego zasadny jest postulat zobowiązujący z jednej strony wnioskodawcę do wskazywania okresu objęcia uprawnieniem do świadczeń. Z drugiej zaś zobowiązujący organ do każdorazowego określenia daty, od której okres 90 dni uprawniający do świadczeń będzie liczony, tj. za okres faktycznego udzielania świadczeń.

Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że uzyskanie przedmiotowej decyzji wójta (burmistrza, prezydenta) właściwej gminy nie jest konieczne w sytuacji świadczeń udzielanych świadczeniobiorcy przez jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w warunkach pozaszpitalnych. Świadczenia te są zawsze udzielane nieodpłatnie i w konsekwencji zbędne jest przedstawianie przez świadczeniobiorcę decyzji w celu uzyskania bezpłatnie prawa do świadczeń tego rodzaju [Kowalska-Mańkowska et al., 2016, LEX/el.].

Inną podstawę do objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym osoby bezdomnej stanowi przepis art. 66 ust. 1 pkt 29 u.ś.o.z., zgodnie z którym obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby bezdomne wychodzące z bezdomności, a niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu. Ustawodawca zdefiniował w przepisie art. 5 pkt. 19 u.ś.o.z. osobę bezdomną wychodzącą z bezdomności jako osobę objętą indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r.

o pomocy społecznej³. Kluczowy w tym zakresie jest przepis art. 49 u.p.s., określający formy pomocy społecznej adresowanej do osób bezdomnych. W piśmiennictwie wskazuje się, że chociaż ustawa o pomocy społecznej wymienia bezdomność jako jedną z podstawowych okoliczności uzasadniającą udzielenie pomocy społecznej (art. 7 pkt 3), to poświęca relatywnie niewiele miejsca samemu zwalczaniu tego zjawiska [Maciejko, Zaborniak, 2013, LexisNexis/el.]. Udzielenie pomocy osobie bezdomnej w postaci dostarczenia ubrania, schronienia, posiłku nie likwiduje samego zjawiska bezdomności. Natomiast indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest nakierowany właśnie nie tylko na doraźną pomoc, ale przede wszystkim na zwalczanie samego zjawiska bezdomności. W sensie formalnym indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest dokumentem urzędowym, który jest sporządzany dla określonej osoby. Program ten powinien określać sposób współdziałania osoby nim objętej z organem, która ma na celu uzyskanie przez bezdomnego stałego zamieszkania oraz osiągnięcie dzięki pracy zarobkowej stałych dochodów pozwalających na samodzielne utrzymywanie się [Sierpowska, 2014, LEX/el.] Ustawodawca nie określa, w jaki sposób udzielana jest pomoc osobie objętej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, dopuszcza więc wszelkie możliwe formy wsparcia. Jednocześnie określoną przez ustawodawcę formą pomocy jest objęcie osoby realizującej indywidualny program wychodzenia z bezdomności obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. W doktrynie zasadnie wskazuje się, że nie jest do końca jasna relacja pomiędzy ust. 5 i 8 przepisu art. 49 u.p.s. Nasuwa się bowiem uzasadniona wątpliwość w zakresie interpretacji zwrotu: „jeśli zachodzi konieczność objęcia osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym” w świetle obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne za taką osobę.

Zgodnie z art. 73 pkt. 11 u.ś.o.z. obowiązek ubezpieczenia wymienionych osób powstaje od dnia rozpoczęcia realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, a wygasa z dniem jego zakończenia lub zaprzestania realizacji. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności jest maksymalna kwota zasiłku stałego z pomocy społecznej [Sierpowska, 2014, LEX/el.]. W praktyce, na tej podstawie niewiele jednak osób bezdomnych zostaje objętych ubezpieczeniem zdrowotnym, a w konsekwencji nabywa prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Programy te nie cieszą się bowiem dużym zainteresowaniem. Zdaniem przywoływanej już powyżej I. Sierpowskiej jest to spowodowane być może tym, że osoby, do których są adresowane, nie są skłonne do zmiany stylu życia, zwłaszcza zaś do wyzwolenia się z nałogów i podjęcia pracy.

3. Świadczenia zdrowotne udzielane na podstawie przepisów szczególnych

Ostatnią z analizowanych podstaw prawnych regulujących zasady nabywania uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej są przepisy szczególne, uszeregowane jako katalog zamknięty w przepisie art. 12 u.ś.o.z. W tym miejscu jedynie tytułem przykładu można wskazać następujące podstawy prawne do udzielania świadczeń: przepis art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴, przepis art. 26 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁵, bądź też przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zaka-

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 tj. z późn. zm., dalej: u.p.s.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 487 tj. z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 783 tj. z późn. zm.

nych u ludzi⁶ oraz przepisy ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁷. Już z samych tytułów zawartych w tym katalogu ustaw wynika, że przepisy te nie są adresowane wprost do osób bezdomnych. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że bezdomność jest cechą położenia społecznego, łączącą się zwykle z różnorodnymi rodzajami patologii indywidualnej jak alkoholizm czy narkomania [Maciejko, Zaborniak, 2013, LexisNexis/el.], niektóre z tych przepisów należy również brać pod uwagę, jako dające podstawę otrzymania świadczeń opieki zdrowotnej. Z względu na objętość niniejszego artykułu w tym miejscu zostaną jedynie zasygnalizowane rozwiązania uregulowane na gruncie trzech ustaw, a mianowicie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o narkomanii oraz ustawy o PRM.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, od osób uzależnionych od alkoholu nie pobiera się opłat za świadczenia w zakresie leczenia odwykowego udzielane przez podmioty określone w ust. 1, tj. podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą w rodzaju świadczenia stacjonarne i całodobowe oraz ambulatoryjne w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej. Przepis ten wprowadza więc wyjątek od zasady, iż bezpłatne świadczenia opieki zdrowotnej przysługują osobom ubezpieczonym. Bezpłatny charakter tego typu świadczeń na rzecz osób uzależnionych od alkoholu w zakresie leczenia odwykowego ma na celu umożliwienie podjęcia decyzji o poddaniu się leczeniu odwykowemu również i tym osobom, które bardzo często wskutek uzależnienia od alkoholu utraciły pracę i nie są ubezpieczone z innych tytułów. Za takim rozwiązaniem przemawia więc aspekt społeczny, umożliwiający takim

osobom (znajdującym się często w krytycznej sytuacji materialnej) podjęcie leczenia choroby alkoholowej [Skrzydło-Niżnik, Zalas, 2002, Zakamycze/el.]. Zgodnie z aktem wykonawczym do tej ustawy, tj. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne i całodobowe oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi⁸ świadczenia te obejmują działania diagnostyczne, korekcyjne, indywidualne świadczenia zapobiegawczo-lecznicze, programy psychoterapii oraz działania konsultacyjno-edukacyjne. Należy jednak zaznaczyć, że osoba, która nie jest objęta ubezpieczeniem zdrowotnym i nie posiada innego tytułu do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a jest uzależniona od alkoholu, może korzystać z bezpłatnej publicznej opieki zdrowotnej, ale jedynie w zakresie świadczeń leczenia odwykowego. W odniesieniu do pozostałych świadczeń zastosowanie mają powyżej analizowane przepisy dotyczące objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym. Podobne rozwiązania zostały zawarte także na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w odniesieniu do osób uzależnionych od narkotyków, środków odurzających, psychotropowych oraz tzw. prekursorów. Zgodnie z przepisem art. 26 ust. 5 tej ustawy, za świadczenia, leczenie, rehabilitację lub reintegrację osoby uzależnionej niezależnie od jej miejsca zamieszkania w kraju nie pobiera się od tej osoby opłat. Ostatnią z regulacji wymagającej zasygnalizowania w tym miejscu jest ustawa o PRM, której przepisy nakładają obowiązek niezwłocznego udzielenia pomocy osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdro-

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1866, 2003 i 2173.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2195 tj. z późn. zm., dalej: ustawa o PRM.

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 734.

wotnego w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 8 tejże ustawy. Stan ten został definiowany jako „stan polegający na nagłym lub przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogarszania zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała lub utrata życia, wymagający podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia”. Z brzmienia przywołanego powyżej przepisu art. 12 u.ś.o.z. wynika, że każdej osobie znajdującej się w takim stanie przysługują medyczne czynności ratunkowe oraz leczenie. W tym miejscu należy podkreślić, że czynnościami ratunkowymi są świadczenia zdrowotne udzielane przez zespoły ratownictwa medycznego w warunkach pozaszpitalnych, w celu ratowania osoby znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Natomiast osobie w stanie nagłym przysługują również świadczenia zdrowotne określone jako leczenie. Ustawodawca nie wprowadza w tym zakresie już żadnych ograniczeń ani co do miejsca udzielania świadczeń, ani co do podmiotu udzielającego, a tym samym zakresu świadczeń [Kowalska-Mańkowska, 2016, LEX/el.].

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że ustrojodawca w Konstytucji oraz ustawodawca zwykły, co do zasady nie wyróżnia szczególnych zasad udzielania świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz osób bezdomnych. Najczęściej osoby te nabywają uprawnienia do świadczenia na podstawie decyzji wójta (burmistrza lub prezydenta) właściwej gminy wydanej na podstawie przepisu art. 54 ust. 1 u.ś.o.z., obok szerszego kręgu osób uprawnionych do wnioskowania o wydanie takiej decyzji. Zgodnie z ust. 7 tego przepisu, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie przedmiotowej decyzji przysługuje przez okres 90 dni, licząc od dnia

określonego w decyzji, którym jest: dzień złożenia wniosku, a w przypadku udzielania świadczeń w stanie nagłym jest to dzień udzielenia świadczenia. Chyba, że w tym okresie świadczeniobiorca zostanie objęty ubezpieczeniem zdrowotnym. Zgodnie z tym, co zostało już wskazane powyżej, przepisy obowiązujące w tym zakresie wymagają jednak pewnego doprecyzowania. Nie budzi bowiem zastrzeżeń sytuacja, w której wniosek jest składany jeszcze przed uzyskaniem świadczenia zdrowotnego, a samo świadczenie udzielane jest dopiero na podstawie wydanej decyzji. W praktyce jednak bardzo często występuje sytuacja dokładnie odwrotna, gdy świadczenie udzielane jest jeszcze przed wydaniem decyzji. Wydaje się, że w takim przypadku konieczne jest wydanie decyzji za okres, gdy świadczenie było udzielane. Ustawodawca nie określa jednak tego wprost, co może powodować wiele trudności. Dlatego należy postulować, aby co do zasady wnioskodawca był zobowiązany do wskazania okresu objęcia uprawnieniem do świadczeń. Natomiast organ powinien każdorazowo wskazać w decyzji datę, od której będzie liczony okres 90 dni uprawniający do świadczeń. Kolejnym postulatem jest szersze dopuszczenie możliwości składania wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji przez świadczeniodawcę, w którego interesie jest uzyskanie podstawy prawnej do zwrotu kosztów leczenia takiej osoby przez Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej: NFZ). Również sposób wyznaczania właściwości miejscowej według miejsca zamieszkania wydaje się niepotrzebną komplikacją w odniesieniu do osób bezdomnych. Za wystarczające należałoby uznać miejsce pobytu takiej osoby.

Kolejnym sposobem nabycia uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej (choć, jak wynika z praktyki, mającym znacznie rzadsze zastosowanie) jest objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym w ramach programu wychodzenia z bezdomności, tj. na podstawie przepisu art. 66 ust. 1 pkt 29 u.ś.o.z. W praktyce

jednak na tej podstawie niewiele osób bezdomnych nabywa uprawnienia do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Programy te nie cieszą się bowiem dużym zainteresowaniem.

Wreszcie osoby te mogą uzyskać świadczenia na podstawie przywołanych powyżej przepisów szczególnych wynikających z różnych aktów prawnych. Na przykład w zakresie leczenia uzależnień występujących relatywnie często pośród osób bezdomnych.

Patrząc z perspektywy świadczeniodawcy, a więc z punktu widzenia zasad finansowania świadczeń, rozróżnienie na świadczeniobiorców, którzy posiadają ubezpieczenie, i na świadczeniobiorców nieposiadających takiego ubezpieczenia, jak również na podmioty, które nabyły prawo do świadczeń na podstawie odrębnych przepisów, jest istotne ze względu na podmiot finansujący leczenie tych osób. Ponieważ wyłącznie w przypadku osób ubezpieczonych leczenie ich jest finansowane ze środków pochodzących ze składek na ubezpieczenie zdrowotne,

którymi dysponuje NFZ. Natomiast świadczenia opieki zdrowotnej udzielone pozostałym świadczeniobiorcom uprawnionym do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, lecz niebędących osobami ubezpieczonymi, oraz osobom, którym na mocy przepisów odrębnych udzielane są świadczenia opieki zdrowotnej, podlegają także finansowaniu przez NFZ, lecz finansowanie to pochodzi ze środków budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, w formie dotacji, o której mowa w art. 97 ust. 8 u.ś.o.z., lub bezpośrednio przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zdrowia lub Ministra Sprawiedliwości ze środków budżetu państwa, z części, której są dysponentami. W przypadku więc osób nieubezpieczonych, świadczenia te są finansowane z budżetu na podstawie dotacji. Płatnik publiczny (NFZ) wówczas jedynie pośredniczy przy dokonywaniu zapłaty za wykonane na rzecz tych osób świadczenia [Kowalska-Mańkowska et al., 2016, LEX/el.).

Literatura

Boć J. (red.) (1998). *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*. Wrocław: Kolonia Limited.

Lach D.E. (2016). *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Kowalska-Mańkowska I. et al. (2016). *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*. Komentarz, wyd. III. LEX/el.

Łukasik B., Nowak-Kubiak J. (2006). *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*. Komentarz. ABC/el.

Maciejko W., Zaborniak P. (2013). *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, wyd. IV. LexisNexis/el.

Sierpowska I. (2014). *Pomoc społeczna*. Komentarz, wyd. III. LEX/el.

Skrzydło-Niżnik I., Zalas G. (2002). *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*. Komentarz. Zakamycze/el.

Skrzydło W. (2013). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, wyd. VII. LEX/el.

Sygit B., Wąsik D. (2016). *Prawo ochrony zdrowia*. Warszawa: Difin.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne i całodobowe oraz ambulatoryjne w sprawowaniu

opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi, Dz.U. z 2012 r. poz 734.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2017 r. poz. 2195 tj. z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 września 2017 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 t.j. z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz. U. z 2017 r. poz. 783 t.j. z późn. zm.

Ustawa o z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1938 t.j. z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2016 r. poz. 487 t.j. z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2016 r. poz. 1866, 2003 i 2173.

Rules of providing health services to homeless people

Summary: The problem of providing healthcare services publicly funded is complex. The purpose of the article is the presentation of a certain fragment of these issues, which, in accordance with title, concerns the legal basis of providing healthcare services publicly funded for homeless people.

There is only one legal basis in this regard dedicated straight for the homeless people, namely providing health insurance under individual programme of recovering from homelessness, which in view of the extent of the application plays hardly any role. Other legal solutions are provided for a wider range of categories of people for which the homeless people can be classified. As a result of analysis, the demands de lege ferenda shall be made in the area causing the major difficulties of the application in practice of the rules governing these issues.

Keywords: homeless people, healthcare services funding, public funding, National Health Service.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Znaczenie form ekonomii społecznej dla przeciwdziałania zjawisku bezdomności

Magdalena Małecka-Łyszczek*

Streszczenie: Opracowanie analizuje wybrane formy ekonomii społecznej poprzez pryzmat ich „użyteczności” w inkluzji osób bezdomnych, w ich upodmiotawianiu, upelnomocnianiu. Chodzi zatem o wyeksponowanie tego, co pozwala na przewyżczenie narastającego wykluczenia społecznego, umożliwiając pełniejsze uczestniczenie osób bezdomnych w życiu społecznym, w formułujących się w ramach społeczeństwa wspólnotach.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, bezdomność, inkluzja, wykluczenie społeczne.

1. Bezdomność jako przyczyna i skutek wykluczenia społecznego

Zakres zainteresowań prawa administracyjnego pełen jest obszarów dotyczących tzw. trudnych kwestii społecznych (*wicked problems*). Bezdomność, tak ściśle, nierozdzielnie połączona z jednostką ludzką, jest problemem nie tyle skomplikowanym, co bardzo skomplikowanym. Jest jednocześnie jedną z najskrajniejszych i najbrutalniejszych form wykluczenia społecznego [Krajowy Program, 2014]. Podejmowane działania z różnym natężeniem wpływają na rozwiązanie rozmaitych dylematów połączonych z bezdomnością [zob. m.in.: Karta, bdw; MRPiPS, 2018], jednakże cały czas zostawiając poczucie koniecznego wysiłku, który nadal musi być podejmowany w tym tak trudnym i dotkliwym obszarze.

Bezdomność jest problemem, który może być badany, po pierwsze, z perspektywy samej osoby bezdomnej (jako niezamieszkującej w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu

przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania (zgodnie z art. 6 pkt.8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹). Ponadto, również z perspektywy wspólnoty, w ramach której osoba ta funkcjonuje. Stąd wspólnoty samorządowe wykonują szereg zadań, m.in. właśnie z obszaru pomocy społecznej, te zaś odnieść możemy wprost do kwestii bezdomności (przykładowo: art. 7 pkt 3 u.p.s., art. 17 ust. 1 pkt 3, 7 i 15 u.p.s., art. 48a u.p.s., art. 39 ust. 3 u.p.s.).

Samo wykluczanie to usunięcie, eliminowanie, rugowanie z udziału (uczestnictwa) w określonym obszarze życia społecznego. Dotyka sytuacji, gdy ktoś formalnie przynależy do danej grupy społecznej, wspólnoty

¹ Tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 650, 700 z późn. zm., dalej: u.p.s.

* **Magdalena Małecka-Łyszczek**
Katedra Prawa Publicznego
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
e-mail: maleckam@uek.krakow.pl

– ale nie ma możliwości skorzystania z dobrodziejstw tej przynależności [Aleksander, 2012, s. 5]. Możemy wskazać na sytuacje, kiedy ktoś miał możliwość korzystania z pewnych dóbr (np. w przypadku osób bezdomnych – mieszkanie), a następnie je utracił. Może jednak również obejmować sytuacje, kiedy jednostka z uwagi na przynależność do określonych grup (rodziny patologiczne, mniejszość narodowa), zostaje już niejako *ab initio*, pierwotnie pozbawiona szans dostępu do dóbr pożądaných z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie (np. lepszej edukacji czy też ściśle w kontekście niniejszego opracowania – lokum) [Kostyło, 2008, s. 12]. W konsekwencji wyróżniam: inkluzję następczą – oznaczającą przywracanie istniejących uprzednio, utraconych przez jednostkę możliwości uczestniczenia we wspólnocie, jak i inkluzję pierwotną – jako kreowanie nowych możliwości, które wcześniej po stronie jednostki nie istniały. Nadto, wykluczenie – jako problem szerszy zakresowo od ubóstwa – niekoniecznie dotyczy materialnych aspektów życia, gdyż odnoszone może być również do więzi międzyludzkich [Szarfenberg, Żołędowski, Theiss, 2010, s. 9]. Można także wyróżnić rozmaite aspekty wykluczenia (np. mieszkaniowe, zawodowe, kulturowe, kompetencyjne, cyfrowe) [Małeczka-Łyszczek, 2017c, s. 405–418]. W przypadku bezdomności mamy do czynienia niejako z wykluczeniem krzyżowym, gdyż łączy się ono, przenika się z tymi innymi możliwymi do wyróżnienia formami. Przykładowo, często problem bezdomności połączony jest z problemem alkoholizmu, bezrobocia, braku dostępu do opieki medycznej [Lipowicz, 2013, s. 130–133]. Dlatego bezdomność to niewątpliwie szczególnie dotkliwy przykład ekskluzji społecznej. Bezdomność może być przy tym zarówno przyczyną wykluczenia społecznego, ale jednocześnie poprzez wskazane powyżej powiązanie z innymi formami ekskluzji, może być

jego skutkiem². Ponadto, tak jak w przypadku *in genere* postrzeganego wykluczenia (i możliwości wyróżnienia osób wykluczonych, jak i potencjalnie zagrożonych wykluczeniem) można mówić zarówno o osobach bezdomnych (realnie bezdomni), jak i o grupie zagrożonych bezdomnością (potencjalnie bezdomni), w odniesieniu do których dotknięcie ich poprzez rozmaite formy wykluczenia skutkować może bezdomnością realną.

2. Formy ekonomii społecznej jako możliwość przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, w tym bezdomności

Mając na uwadze powyższe rozważania widoczna jest ciągła potrzeba poszukiwania rozwiązań przeciwdziałających bezdomności [Mędrzycki, 2017, s. 11 i nast.], w tym również w obszarze ekonomii społecznej. Przyjmuję, że uwarunkowana aksjologicznie ekonomia społeczna pozwala na inkluzję społeczną, zapobiega ekskluzji. Niniejsze opracowanie analizuje wybrane formy ekonomii społecznej poprzez pryzmat ich „użyteczności” w inkluzji osób bezdomnych, w ich upodmiotawianiu, upełnomocnianiu. Nie omawia natomiast szczegółowo regulacji prawnych odnoszących się do poszczególnych form, co zostało już w literaturze przedmiotu zaprezentowane³.

Chodzi zatem o wyekspozowanie – w kontekście ekonomii społecznej – tego, co pozwala na przewyżczanie narastającego wykluczenia społecznego, umożliwiając pełniejsze (jak najpełniejsze) uczestniczenie osób bezdomnych w życiu społecznym, w formułujących się w ramach społeczeństwa wspólnot. Warto zauważyć, iż ekonomia społeczna poprzez swoje odniesienie do problemów natury etycz-

² Co do przyczyn bezdomności: [Moraczewska, 2013, s. 122–124].

³ Co do zakresu podmiotowego i klasyfikacji pojęcia podmiotu ekonomii społecznej zob.: [Małeczka-Łyszczek, 2017a, s. 207–218 i przywołana tam literatura].

nej i humanitarnej dostrzeżona została w tak istotnej w kontekście wykluczenia społecznego i przeciwdziałania mu nauce społecznej kościoła katolickiego. Przykładowo w Encyklice *Centesimus annus* Jan Paweł II podkreślał potrzebę systemu obejmującego trzy podmioty: *rynek, państwo oraz społeczeństwo obywatelskie*. Natomiast w Encyklice *Caritas in veritate* zauważono, że sfera ekonomiczna należy do działalności człowieka, i właśnie dlatego, że jest ludzka, powinna być etycznie strukturyzowana i instytucjonalizowana. Potrzeba zatem przestrzeni dla działalności ekonomicznej realizowanej przez podmioty, które „w sposób wolny decydują się kształtować swoją działalność w świetle zasad odmiennych od czystego zysku, nie rezygnując z tego powodu z wytworzenia wartości ekonomicznej”. Obok przedsiębiorstw prywatnych i różnego rodzaju przedsiębiorstw publicznych, swoją przestrzeń powinny znaleźć również takie, które stawiają sobie cele społeczne i wzajemną pomoc. Z ich wzajemnej konfrontacji na rynku można oczekiwać pewnego rodzaju skrzyżowania zachowań przedsiębiorczych, a więc wrażliwości *na cywilizację ekonomii* [Małecka-Łyszczek, 2017b, s. 23].

2.1. Spółdzielnie socjalne

Najbardziej charakterystycznym przykładem podmiotu ekonomii społecznej, a jednocześnie przedsiębiorstwa społecznego, jest spółdzielnia socjalna. Spoglądając na wskazany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych⁴ zakres podmiotów, które utworzyć mogą spółdzielnię socjalną, odnajdujemy pośród nich:

- 1) osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵;
- 2) osoby, o których mowa w art. 2 pkt 1a i 1b ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrud-

nieniu socjalnym⁶, czyli absolwent Centrum Integracji Społecznej⁷ i absolwent Klubu Integracji Społecznej⁸. Dodatkowo przywołać należy art. 16 ust. 1 a u.z.s., zgodnie z którym absolwenci CIS lub absolwenci KIS mogą podjąć wspólną działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej na zasadach określonych właśnie w przepisach o spółdzielniach socjalnych;

- 3) osoby niepełnosprawne, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹,
- 4) osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu u.p.z.i.r.p.;
- 5) osoby, o których mowa w art. 49 pkt 7 u.p.z.i.r.p., czyli poszukujący pracy niepozostający w zatrudnieniu lub niewykonujący innej pracy zarobkowej pracy zarobkowej opiekun osoby niepełnosprawnej; z wyłączeniem pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek;
- 6) osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonujące innej pracy zarobkowej,
- 7) osoby usamodzielniane, o których mowa w art. 140 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1828 z późn. zm., dalej: u.z.s.

⁷ Jest to osoba, która przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy uczestniczyła w zajęciach w centrum integracji społecznej i otrzymała po zakończeniu uczestnictwa zaświadczenie wydane przez kierownika Centrum. Zaświadczenie potwierdza uczestnictwo w zajęciach i umiejętności nabyte w ramach reintegracji zawodowej i społecznej. Osoba ta jest absolwentem centrum integracji społecznej przez okres 6 miesięcy od dnia zakończenia zajęć w centrum.

⁸ Osoba, która uczestniczyła w klubie integracji społecznej przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy i posiada ważne zaświadczenie potwierdzające zakończenie uczestnictwa w klubie integracji społecznej, wydawane niezwłocznie przez podmiot prowadzący klub integracji społecznej. Ponadto osoba taka musi zrealizować postanowienia kontraktu socjalnego.

⁹ Dz.U. z 1997 r. nr 123 poz. 776 z późn. zm., dalej: u.r.z.s.z.o.n.

⁴ Dz.U. z 2006 r. nr 94 poz. 651 z późn. zm., dalej: u.s.s.

⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 z późn. zm., dalej: u.p.z.i.r.p.

2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁰

– posiadające pełną zdolność do czynności prawnych.

Spółdzielnię socjalną mogą założyć także:

- 1) inne osoby niż wskazane w ust. 1, o ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli lub też, kolejny przypadek, 70% ogólnej liczby założycieli, w przypadku gdy spółdzielnię socjalną zakładają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu przepisów u.r.z.s.z.o.n. albo gdy spółdzielnia prowadzi działalność w zakresie: zadań i usług pomocy społecznej w rozumieniu przepisów u.p.s., rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w rozumieniu przepisów u.r.z.s.z.o.n., opieki nad dziećmi do lat trzech, o której mowa w przepisach o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, wspierania rodziny i pieczy zastępczej w rozumieniu u.w.r.s.p.z.
- 2) organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹;
- 3) jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) kościelne osoby prawne.

Brak zatem wymienienia wprost osób bezdomnych. Wracając jednak do absolwentów CIS i KIS, co regulowane jest u.z.s., jej przepisy stosuje się przeciw w szczególności do bezdomnych i to właśnie niniejszy akt prawny jest jednocześnie jednym z nielicznych na gruncie rodzimego porządku prawnego, który odzwierciedla bezpośrednio problematykę bezdomności [Sierpowska, 2016, s. 30]. U.z.s. swym zakresem pod-

miotowym obejmuje m.in. osoby bezdomne realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 49. u.p.s. osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu jej w rozwiązywaniu problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Program taki jest opracowywany przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej wraz z osobą bezdomną i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka. Jeżeli osoba bezdomna przebywa w schronisku dla bezdomnych, indywidualny program wychodzenia z bezdomności może być opracowany przez pracownika socjalnego zatrudnionego w tej placówce¹². Jeżeli indywidualny program wychodzenia z bezdomności wykracza poza będące w dyspozycji placówki środki pomocy lub zachodzi konieczność objęcia osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym, podlega on zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. W takim przypadku w programie wskazuje się podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych postanowień programu. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności powinien uwzględniać sytuację osoby bezdomnej oraz zapewniać szczególne wspieranie osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności. Program ten, stosownie do potrzeb osoby bezdomnej, może uwzględniać wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej realizujący program¹³.

Bezdomni są zatem potencjalnymi założycielami spółdzielni socjalnej. Potencjalnymi,

¹⁰ Dz.U. z 2011 nr 149 poz. 887 z późn. zm., dalej: u.w.r.s.p.z.

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723 z późn. zm., dalej: u.d.p.p.w.

¹² Realizatorem indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności w takim przypadku jest schronisko dla bezdomnych.

¹³ Ponadto za osobę bezdomną objętą indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

gdyż niewątpliwie wymagali będą bardzo istotnego wsparcia (szczególnie ze strony samorządu, organizacji pozarządowej lub kościelnej osoby prawnej). W praktyce trudno oczekiwać, aby bez tego wsparcia uruchomić i następnie utrzymać na rynku spółdzielnię socjalną. Zarówno podmioty niepubliczne, jak i samorząd, dysponują nieporównywalnie większym potencjałem i doświadczeniem, aniżeli osoby zagrożone wykluczeniem – a więc osoby *ex definitione* wymagające możliwie szerokiego wsparcia. W przypadku, gdy założycielami spółdzielni socjalnej są jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pozarządowe, czy też kościelne osoby prawne – są one zobowiązane do zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem (minimum pięciu), w terminie sześciu miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego. Osoby te po 12 miesiącach nieprzerwanego zatrudnienia w takiej spółdzielni mają prawo do uzyskania w niej członkostwa. Jest to rozwiązanie szczególne w stosunku do przewidzianego w Prawie spółdzielczym, gdzie takie uprawnienie nie zostało sformułowane¹⁴. Jeśli osoba zatrudniona na powyższych zasadach następnie założy lub przystąpi do innej spółdzielni socjalnej, podejmie działalność gospodarczą lub zatrudnienie u innego pracodawcy, rozwiązuje się z nią spółdzielczą umowę o pracę. Jednakże w takim przypadku (w terminie 3 miesięcy od dnia rozwiązania spółdzielczej umowy o pracę) powstaje obowiązek zatrudnienia w jej miejsce nowej osoby, spośród grupy osób zagrożonych wykluczeniem. Istotą działania takiej spółdzielni jest przeciwieństwo wspieranie osób z grup defaworyzowanych. W powyższej sytuacji spółdzielnia socjalna założona przez jednostki samorządu terytorialnego (jak i organizację pozarządową/kościelną osobę prawną) może udzielić porę-

czenia pożyczek, kredytów lub zabezpieczenia zwrotu otrzymanej refundacji lub środków na podjęcie działalności gospodarczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej. Wkład organizacji pozarządowych, kościelnych osób prawnych lub jednostek samorządu terytorialnego może polegać też na przeniesieniu lub obciążeniu własności rzeczy lub innych praw, a także na dokonaniu innych świadczeń na rzecz spółdzielni socjalnej, w szczególności na wykonywaniu świadczeń przez wolontariuszy lub pracowników jednostek samorządu terytorialnego, kościelnych osób prawnych lub organizacji pozarządowych (art. 5a u.s.s.). Dodatkowo należy tutaj przywołać rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 roku w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych¹⁵.

Dlatego instytucja spółdzielczości socjalnej jest jednym z przejawów ograniczania ekskluzji społecznej, realizując program aktywizacji zawodowej osób zaliczanych do grupy tzw. niskiej zatrudnialności (niewątpliwie również i osób bezdomnych), pozwalając na integrację słabszych grup z resztą społeczeństwa [zob: Blicharz, 2017, s. 223]. Przyjąć należy, iż model spółdzielni socjalnej reintegrującej osoby bezdomne realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności służy podniesieniu efektywności systemu aktywizacji społecznej i zawodowej tej grupy [Gołębiowska, 2015, s. 11]. Praktycznym przykładem niniejszych założeń może być chociażby Wrocławska Spółdzielnia Socjalna powstała w 2015 r., której założycielami są Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta i Fundacja św. Józefa¹⁶, czy też Wielobranżowa Spółdzielnia Socjalna Arte w Bielawie¹⁷. Można wskazać także na działania podejmowane w województwie świętokrzyskim, gdzie w ramach

¹⁴ „Spółdzielnia – jako organ samodzielny i samorządny – ma prawo przyjąć ubiegającego się na członka, nie ma natomiast takiego obowiązku”. Wyrok z 13.06.1996 r. Sądu Apelacyjnego w Białymstoku I ACr 137/96, LEX nr 31797.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 1379.

¹⁶ <http://wroclife.pl/nasze-miasto/bezdomny-nie-oznacza-bezrobotny-wroclawska-spoldzielnia-socjalna/>

¹⁷ <http://arte.bielawa.pl/>

Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy prowadzony jest projekt „Ekonomia społeczna – rozwój z przyszłością”, którego celem jest m.in. zdobycie wiedzy przez jego uczestników w zakresie możliwości zakładania spółdzielni socjalnych we współpracy z samorządami gminnymi w celu wspierania procesu wychodzenia z bezdomności. Przedsięwzięcie jest adresowane do przedstawicieli organizacji pozarządowych z województwa świętokrzyskiego prowadzących schroniska dla bezdomnych kobiet i mężczyzn¹⁸. Oczekiwać należy jednocześnie dalszych zmian w warstwie ustawowej, które wpierają będą osoby bezdomne w tym obszarze [MRPiPS, 2017].

2.2. Centra Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej

Również Centra Integracji Społecznej czy też Kluby Integracji Społecznej stanowią potencjalną możliwość dla działań inkluzyjnych w odniesieniu do osób bezdomnych czy też potencjalnie zagrożonych bezdomnością. Podmioty reintegracyjne tworzone są w celu reintegracji zawodowej i społecznej osób, dla których są adresowane podejmowane przez nie działania. Podstawy dla funkcjonowania wymienionych podmiotów reintegracyjnych stworzyła uchwalona w 2003 r. u.z.s. Ustawa ta swoje regulacje kieruje do osób, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych. Są to jednostki, które znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. W tak zarysowanym zakresie mieszczą się w szczególności bezdomni realizując indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Zadania określone w ustawie realizowane są poprzez zatrudnienie socjalne, co oznacza zapewnianie wskazanym

powyżej osobom możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez CIS-y, KIS-y, jak i możliwość zatrudnienia wspieranego, przez które rozumie się udzielanie wsparcia o charakterze doradczym i finansowym osobom objętym zakresem podmiotowym ustawy w utrzymaniu aktywności zawodowej umożliwiającej podjęcie zatrudnienia, prac społecznie użytecznych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub podjęcie działalności gospodarczej. Zarówno CIS-y, jak i KIS-y mają na celu reintegrację społeczną (oznaczającą działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu), jak i reintegrację zawodową (oznaczającą działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy). Integracja społeczna jest wprost osadzona w kontekście współuczestniczenia w funkcjonowaniu wspólnoty lokalnej, konkretnego związku przymusowego, do którego przynależy uczestnik centrum/klubu, co łączyć można z lokalnym zakorzenieniem ekonomii społecznej. W przypadku CIS-ów reintegracja społeczna zawodowa i społeczna realizowana jest poprzez:

- 1) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu,
- 2) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych,
- 3) naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych

¹⁸ <http://ekonomiaspoleczna.kielce.uw.gov.pl/spp>.

dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą,

- 4) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi (art. 3 ust.1 u.z.s.).

Centrum, w ramach prowadzonej reintegracji zawodowej, może prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie, jednakże z wyłączeniem działalności polegającej na wytwarzaniu i handlu wyrobami przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 0,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali. Działalność ta nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców¹⁹ i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna pożytku publicznego w rozumieniu u.d.p.p.w. (art. 9 u.z.s.).

Okres próbny dla potencjalnego uczestnika centrum wynosi jeden miesiąc, a po jego pomyślnym zakończeniu, kierownik ośrodka pomocy społecznej, na wniosek kierownika centrum, kwalifikuje uczestnika do uczestnictwa w zajęciach w centrum. Okres uczestnictwa w zajęciach może trwać do jedenastu miesięcy, jednakże jeśli analiza stanu realizacji programu uzasadnia potrzebę przedłużenia okresu uczestnictwa (także w przypadku tworzenia spółdzielni socjalnej lub podjęcia działalności gospodarczej przez uczestnika zajęć w Centrum), istnieje taka możliwość (art. 15 ust. 1-3 u.z.s.). Chodzi bowiem o dopasowanie podejmowanych działań do faktycznej sytuacji i potrzeb konkretnej osoby, co może wymagać dodatkowego rozłożenia działań w czasie.

Analogiczne rozwiązania przyjęto w odniesieniu do KIS-ów, z tą różnicą, iż w odniesieniu do samorządu jako instytucji tworzącej, ustawodawca ograniczył się tylko do podstawowej

jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowym zadaniem KIS-ów może być podejmowanie działań nakierowanych na pomoc w znalezieniu pracy na czas określony, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia lub podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej. Ponadto kluby prowadzić mogą prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, poradnictwo prawne, działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych oraz staże (art. 18 ust. 2 u.z.s.).

2.3. Stowarzyszenia i fundacje

Również w odniesieniu do stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność gospodarczą, jak i działalność pożytku publicznego (odpłatną i nieodpłatną), upatrywać można możliwych potencjalnych form wsparcia dla osób bezdomnych. Będzie to miało miejsce, jeśli taką możliwość przyjmie się w ramach tworzonego statutu, a następnie znajdzie to odzwierciedlenie w ramach faktycznej działalności konkretnego stowarzyszenia/fundacji.

W przypadku stowarzyszeń zwykłych, będących formą uproszczoną stowarzyszenia, prowadzenie przez nie działalności gospodarczej, (jak i odpłatnej działalności pożytku publicznego) jest z założenia wykluczone²⁰. Natomiast w pozostałych przypadkach stowarzyszeń, ustawodawca dopuścił możliwość prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, przy jednoczesnym założeniu, iż dochód z niej służyć ma realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między członków danego stowarzyszenia (art. 34 p.s.). Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej nie wynika automatycznie z samej istoty stowarzyszenia, ale wymaga dodatkowego, szczegółowego wskazania w konkretnym statucie w odnie-

¹⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 646 z późn. zm.

²⁰ Art. 42 ust. 1 pkt. 3 i 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 210 z późn. zm., dalej: p.s.

sieniu do konkretnego stowarzyszenia, które taką działalność zamierza podjąć. Jest to zatem pewna potencjalna możliwość/aktywność, którą stowarzyszenie może podejmować, ale wcale nie musi. Można wyrazić to i w ten sposób, iż prowadzenie działalności gospodarczej nie stanowi dla konstrukcji stowarzyszenia jego *essentialia negotii*. Jeśli jednak dane stowarzyszenie będzie aktywne w sferze gospodarczej, możemy wyróżnić dwie możliwe sytuacje. Po pierwsze, równolegle z rejestracją samego stowarzyszenia, jego założyciele od momentu jego powstania wprowadzają do statutu postanowienie o prowadzeniu działalności gospodarczej. Po drugie, następnie, dopiero w trakcie działalności danego stowarzyszenia może dojść do odpowiedniej zmiany statutu i podjęcia działalności gospodarczej. Dodatkowo, działalność gospodarcza stowarzyszenia przyjąć może postać niewyodrębnionej, ale również organizacyjnie wyodrębnionej. W tym pierwszym przypadku w obrocie występowało będzie po prostu samo stowarzyszenie, a użyty przez ustawodawcę zwrot, iż prowadzenie działalności gospodarczej odbywa się „według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach” (art. 34 p.s.), oznaczał będzie odesłanie do stosownych w tym obszarze aktów prawnych (m.in. podatkowych, celnych czy też związanych z działalnością pożytku publicznego dla stowarzyszeń, które taki status uzyskają). Natomiast prowadzenie działalności gospodarczej w formie wyodrębnionej oznaczał będzie sięgnięcie jeszcze i po te akty prawne, które regulują obronę przez stowarzyszenie formę. Przykładowo prowadzenie przez stowarzyszenie spółdzielni socjalnej, wiązało się będzie z koniecznością uwzględnienia rozwiązań zawartych w u.s.s.

Natomiast stowarzyszenia, które będą prowadziły działalność odpłatną i nieodpłatną pożytku publicznego, opierać ją muszą na stosownych w tym zakresie przepisach u.d.p.p.w.

Konkretnych przykładów dostarcza chociażby działalność Stowarzyszenia „Otwarte Drzwi”, którego celem jest m.in. przeciwdziałanie bezdomności i niesienie pomocy socjalnej, terapeutycznej, rehabilitacyjnej, materialnej osobom bezdomnym²¹. Również celem działań Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta jest niesienie pomocy osobom bezdomnym poprzez m.in. zakładanie i prowadzenie schronisk, noclegowni, organizowanie pracy dla osób bezdomnych, jak i pomoc w reintegracji zawodowej i społecznej²².

Równolegle pośród fundacji prowadzących działalność gospodarczą oraz działalność pożytku publicznego szukać należy form wspierających osoby bezdomne. Będzie to miało miejsce w przypadku odpowiedniego rozporządzenia masą majątkową przez fundatora, który postanowi przeznaczyć ją na działania wspierające, inkluzyjne względem osób bezdomnych. Tak jest chociażby w przypadku Fundacji kapucyńskiej im. bł. Aniceta Koplińskiego²³, jak i Domus et Labor. Fundacji Pomocy Bezrobotnym i Bezdomnym²⁴.

Podsumowanie

Reasumując: każda z form ekonomii społecznej, jako z założenia przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu, może być uznana za przydatną w sensie pozytywnego, inkluzywnego oddziaływania na sytuację osoby bezdomnej. Za szczególnie wartościowe i stwarzające znaczący potencjał w analizowanym obszarze, postrzegam spółdzielnie socjalne [tak też: Medrzycki, 2016, s. 68–67], jak również CIS-y i KIS-y. Ponadto taką rolę mogą mieć stowarzyszenia, jeśli zakres działania konkretnego stowarzyszenia będzie obejmował działania na rzecz osób bezdom-

²¹ [http://otwartedrwi.pl/statut-2/](http://otwartedrzwi.pl/statut-2/).

²² http://www.bratalbert.org/files/brat_albert/pdf/Statut_2015.pdf.

²³ <http://fundacja-kapucynska.org/wladze/statut/>.

²⁴ <http://domusetlabor.manifo.com/statut-fundacji>.

nych. Natomiast w przypadku fundacji – statut może przewidywać, że osoby bezdomne mogą być podmiotami, na które nakierowane są działania fundacji, że cel fundacji obejmował będzie działania na rzecz ich aktywizacji i inkluzji.

W kontekście problematyki ekonomii społecznej warto również wyeksponować klauzule społeczne funkcjonujące w ramach społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych [Piotrowska, 2017, s. 568–579], stosując je jako ważny element reintegracji osób bezdomnych, np. klauzula zatrudnieniowa pozwalająca wymagać, aby wykonawca do realizacji zamówienia publicznego zatrudnił osoby mające utrudniony dostęp do rynku pracy – osoby bezdomne [Mędrzycki, 2016, s. 67].

Ekonomia społeczna stwarza zatem potencjalne szanse, daje narzędzia, które

przy przemyślanym wykorzystaniu mogą być przydatne do niwelowania zjawiska bezdomności. Stwarza możliwości aktywnej inkluzji, rozwijając swoje idee i zaangażowane społecznie założenia. Z całą pewnością jednak nie mogą być postrzegane jako antidotum władne rozwiązać wszelkie problemy, związane z tak skomplikowanym i wielowymiarowym zjawiskiem jak bezdomność. Każde jednakże działanie mogące realnie przeciwdziałać bezdomności uznać należy za wartościowe i pożądane do realnego urzeczywistnienia. Ekonomia społeczna to innowacyjność, a tylko poprzez nowatorską próbę podejścia do problemu bezdomności można starać się zbliżyć do zmniejszenia skali problemów, jakie pociąga za sobą bezdomność.

Literatura

Aleksander T. (2012). „Rekomendacja: wykluczenie społeczne a kształcenie dorosłych”, w: Z. Szarota (red.), *Oświata dorosłych wobec jednostek i grup defaworyzowanych. Ku społecznej jedności* (s. 5–8). Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.

Blicharz J. (2017). „Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej”, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań* (s. 219–226). Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Gołębiowska K. (2015). *Model spółdzielni socjalnej dla osób bezdomnych na przykładzie Spółdzielni Socjalnej Kwazar*. Poznań: Stowarzyszenie Na Rzecz Spółdzielni Socjalnych.

Karta Praw Osób doświadczających bezdomności (bdw). <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Karta%20Praw%20Os%20C3%B3b%20do%20C5%9Bwiadczaj%20C4%85cy%20bezdumno%20C5%9Bci.pdf>.

Kostyło P. (2008). *Wykluczanie jako problem filozofii edukacji. Komentarz do badań empirycznych*. Kraków: Impuls.

Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji (2014). Uchwała nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r.

Lipowicz I. (2013). „Bezdomni i wykluczeni też potrzebują opieki medycznej”, w: I. Lipowicz (red.), *O mądre i wrażliwe państwo* (s. 130–133). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Małecka-Łyszczek M. (2017a). „Zakres podmiotowy i klasyfikacja pojęcia «podmiot ekonomii społecznej»”, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań* (s. 207–218). Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Małecka-Łyszczek M. (2017b). *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Małecka-Łyszczek M. (2017c). „Inkluzja jako wartość w stanowieniu prawa administracyjnego na szczeblu centralnym”, w: J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Tom I (s. 405–418). Warszawa: Wolters Kluwer.

Mędrzycki R. (2016). „Nowe formy działania administracji publicznej i partnerów społecznych w zakresie przeciwdziałania bezdomności”, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 62–74). Warszawa: Fundacja Didactics.

Mędrzycki R. (2017). *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Moraczewska B. (2013). „Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne

odwołanie do ludzi luźnych”, *Studia Gdańskie. Wzjęcie i Rzeczywistość*, t. 10, s. 113–128.

MRPiPS (2017). *Zmiany w spółdzielniach socjalnych pomogą bezdomnym*, 9 marca, <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/pomoc-spoleczna/art,8682,zmiany-w-spoldzielniach-socjalnych-pomoga-bezdomnym.html>.

MRPiPS (2018). *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*. Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Piotrowska A. (2017). „Społeczne zamówienia publiczne jako sposób realizacji celów polityki społecznej”, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych* (s. 568–579). Warszawa: Wolters Kluwer.

Szarfenberg R., Żołędowski C., Theiss M. (red.). (2010). *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*. Warszawa: Elipsa.

Sierpowska I. (2016). „Sytuacja prawna osoby bezdomnej – aktywne czy pasywne formy wsparcia?”, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 29–51). Warszawa: Fundacja Didactics.

Akty prawne i orzecznictwo

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 roku w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1379.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 210 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 1997 r. nr 123 poz. 776, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 2016 r. poz. 1828 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 650, 700 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. z 2006 r. nr 94 poz. 651 z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. z 2011 nr 149 poz. 887 z późn. zm.

Wyrok z 13.06.1996 r. Sądu Apelacyjnego w Białymostku I ACr 137/96, LEX nr 31797.

The importance of social economy forms to counteract the phenomenon of homelessness

Summary: The study analyzes selected forms of social economy through the prism of their “usefulness” in the inclusion of homeless people, in their empowerment. Therefore, it is about exposing what allows to overcome growing social exclusion, enabling a more complete participation of homeless people in social life, in communities forming within society.

Keywords: social economy, homelessness, inclusion, social exclusion.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NCND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Recenzenci czasopisma „Ekonomia Społeczna” w 2017 r.

dr hab. Monika Augustyniak, prof. nadzw. Krak. Akad., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Joanna Bielecka-Prus, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

dr Anna Brzezińska-Rawa, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

mgr Joanna Brzozowska-Wabik, ekspert

dr Anna Budnik, Uniwersytet w Białymstoku

dr Ziemowit Cieślak, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

dr Wojciech Fill, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr Maria Gagacka, Politechnika Radomska

mgr Jakub Głowacki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr hab. Agnieszka Golczyńska-Grondas, prof. nadzw. UŁ, Uniwersytet Łódzki

dr Anna Goździalska, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr hab. Tomasz Kafel, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

mgr Tomasz Kucharski, ekspert, radca prawny

dr hab. Elżbieta Magiera, prof. US, Uniwersytet Szczeciński

dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, Uniwersytet Jagielloński

dr hab. inż. Renata Marks-Bielska, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

dr Radosław Mędrzycki, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

dr Ambroży Mituś, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr Teresa Piecuch, Politechnika Rzeszowska

dr Agnieszka Piskorz-Ryn, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

dr hab. Maria Płonka, prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Tomasz Schimanek, Stowarzyszenie Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce

dr Dorota Sylwestrzak, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

dr hab. Dawid Sześciło, Uniwersytet Warszawski

Monika Tkacz, Mondragon Innovation & Knowledge (MIK S.Coop), Hiszpania

dr Mariusz Trojak, Uniwersytet Jagielloński

dr Halina Waniak-Michalak, Uniwersytet Łódzki

dr inż. Ireneusz Żuchowski, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Społeczna w Ostrołęce

(eS)

ISSN 2081-321X



9 772081 321008 >