

Cywilizacja administracji publicznej w obliczu zjawiska bezdomności. W kwestii cywilizowanego podejścia administracji publicznej do osób bezdomnych

Abstrakt

Cywilizacja administracji publicznej staje wobec licznych problemów społecznych. Jednym z takich problemów, w obliczu którego staje współczesna administracja publiczna, jest zjawisko bezdomności prowadzące do degradacji jednostki, jej społecznej stygmatyzacji i do zaprzeczenia godności człowieka. Złożoność problematyki związanej z bezdomnością wymaga od administracji „cywilizowanego”, humanistycznego podejścia do osób bezdomnych i do ich problemów.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, cywilizacja administracji publicznej, osoby bezdomne, bezdomność, godność osoby ludzkiej.

1. Wstęp

Cywilizacja administracji publicznej staje wobec wielu problemów społecznych, które wymagają od niej różnorodnych działań podejmowanych dla ich rozwiązania. Jednym z takich problemów jest zjawisko bezdomności. Choć od zarania dziejów administracja publiczna stykała się z osobami bezdomnymi i w różnych okresach historycznych poczuwała się do różnie pojmowanej odpowiedzialności za ich los, to jednak nie zawsze czyniła to z poszanowaniem ich godności i z uwzględnieniem humanistycznego, cywilizowanego podejścia w stosunku do nich i do ich potrzeb¹. A przecież osoby dotknięte bezdomnością takiego podejścia właśnie wymagają. Bezdomność to bowiem względnie trwała sytuacja człowieka nieposiadającego własnego mieszkania albo w ogóle pozbawionego dachu nad głową². Koreluje ze skrajnym ubóstwem, bezrobociem i niemożliwością

¹ Zob. B. Baranowski, *Ludzie gościńca w XVII–XVIII w.*, Łódź 1986; D. Cendrowicz, *Od opiekuńczości do pomocy społecznej. W kwestii ewolucji opiekuńczej funkcji państwa*, [w:] M. Szreniawska (red.), *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015; E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001; J. Łopato, *Rodowód pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1982, nr 4; I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, zeszyt 3, „Państwo – koncepcje i zadania”, s. 139-154; H.F. Zacher, *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999.

² Szerzej: E. Moczuk, *Bezdomność jako problem społeczny w świadomości osób bezdomnych*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 10, s. 43. Por. A. Duracz-Walczak, *Bezdomność w Polsce. O ujednolicenie pojęć*,

funkcjonowania w rodzinie i społeczeństwie³. Jednocześnie prowadzi do ograniczania wielu praw obywatelskich⁴. Przyczynia się do utraty zdrowia, a niekiedy nawet do śmierci (zwłaszcza w okresach skrajnych mrozów)⁵. Skutkuje degradacją jednostki i jej społeczną dyskryminacją⁶, która wynika stąd, że ludziom, którzy posiadają dom, ciężko zrozumieć osoby bezdomne⁷. Bardzo często bowiem „Portret bezdomnego, jaki wytwarzają sobie ludzie posiadający domy, opiera się na własnych, pobieżnych obserwacjach, krótkich wzmiankach w prasie i na opiniach innych”⁸. A przecież, parafrazując słowa Thomasa Mertona, każdy człowiek ma prawo do szacunku i do tego, by odrodzić się do prawdziwego i godnego życia w każdym momencie swojej egzystencji⁹.

Podejście cywilizacji administracji publicznej do osób bezdomnych ewoluuje. Przykładowo w Polsce przed 1989 r. występowanie zjawiska bezdomności było skrzętnie ukrywane, a osoby bezdomne były piętnowane. Dziś natomiast nikt nie neguje występowania omawianego zjawiska, a co więcej, powszechnie uważa, że bezdomność bezpośrednio narusza godność człowieka, a także prawa człowieka, o których mowa m.in. w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰, zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej¹¹ i w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹², a także, że konieczne są działania podejmowane nie tylko na szczeblu krajowym, ale i całej Unii Europejskiej, które by bezdomności zapobiegały¹³.

Wobec narastającej skali bezdomności w Europie nie jest możliwe, aby Unia Europejska i jej państwa członkowskie udawały, że nie dostrzegają tego zjawiska i żeby nie podejmowały działań na rzecz ograniczania jego występowania¹⁴. Poczyniona uwaga

„Polityka Społeczna” 1998, nr 5-6 oraz P. Popławski, *Obrazy bezdomnych i bezdomności. Instytucjonalizacja reakcji na problem społeczny*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 1.

³ „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. (M. P. z 2014 r., poz. 78).

⁴ R. Mędrzycki, *Problem bezdomności w świetle wybranych regulacji prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 4, s. 35.

⁵ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 grudnia 2016 r., IV.002.2.2016.ZA, skierowane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie problemu bezdomności. Tekst wystąpienia dostępny na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Minister%20Rodziny%2C%20Pracy%20i%20Polistyki%20Spo%C5%82ecznej%20w%20sprawie%20os%C3%B3b%20bezdomnych_0.pdf [dostęp: 31.08.2017].

⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problemu bezdomności (opinia z inicjatywy własnej) 2012/C 24/07, Dz.Urz. UE C 24, 28.01.2012 r., s. 35-39.

⁷ B. Moraczewska, *Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie do ludzi luźnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2013, t. X, s. 13.

⁸ L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomnych*, Olsztyn 2002, s. 94.

⁹ Podaję za: B. Moraczewska, *op. cit.*, s. 13.

¹⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012).

¹¹ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

¹² Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

¹³ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problemu bezdomności.

¹⁴ Zob. J. Bittel, *Polskie prawo wobec problemu bezdomności*, „Roczniki Naukowe Caritas” 1997, r. 1, s. 86-102.

odnosi się również do działań krajowej administracji publicznej i do postaw reprezentowanych w zakresie pomocy osobom bezdomnym przez osoby w niej zatrudnione. Gdy idzie o obowiązek podejmowania działań przez krajową administrację publiczną i osoby w niej zatrudnione na rzecz osób bezdomnych, to wpływa on przede wszystkim z art. 75 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵ Podstaw prawnych tworzących po stronie administracji publicznej obowiązek działania na rzecz osób bezdomnych poszukiwać należy jednak nie tylko w przepisach Konstytucji RP, ale i w ustawach, jak chociażby w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁶, a także w licznych aktach prawa międzynarodowego, których stroną jest Polska, i w prawie unijnym. Na podejmowane przez krajową administrację publiczną działania w zakresie przeciwdziałania bezdomności wpływają również w znacznym stopniu rezolucje, deklaracje i strategie podejmowane na poziomie Unii Europejskiej, wśród których na szczególną uwagę zasługują m.in. strategia lizbońska, pisemna deklaracja Parlamentu Europejskiego z 2008 r. wzywająca Radę Unii Europejskiej do wyrażenia zgody na podjęcie wspólnych działań w obrębie Unii Europejskiej na rzecz rozwiązania problemu bezdomności ulicznej do roku 2015¹⁷, rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności¹⁸ oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej¹⁹.

2. Cywilizacja administracji publicznej wobec zjawiska bezdomności a obowiązek jej „cywilizowanego” podejścia wobec osób bezdomnych

A zatem cywilizacja administracji publicznej staje dziś wobec skomplikowanej problematyki bezdomności, której problem – mimo narastającej skali omawianego zjawiska – wciąż nie znajduje w Polsce odpowiednich rozwiązań prawnych²⁰. Na brak odpowiednich rozwiązań w krajowym porządku prawnych w zakresie ograniczania występowania zjawiska bezdomności przez cywilizację administracji publicznej wpływa

¹⁵ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930), dalej: u.p.s. Warto zauważyć, że u.p.s. wprowadza definicję osoby bezdomnej, którą zgodnie z art. 6 ust. 8 u.p.s. jest osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. Na temat kwalifikacji osoby jako bezdomnej w świetle przepisów u.p.s. zob. postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2014 r., I OW 156/15, CBOSA.

¹⁷ Pisemna Deklaracja Parlamentu Europejskiego 111/2008 w sprawie zakończenia bezdomności ulicznej, Dz.Urz. EU C 259 E, 29.10.2009 r.

¹⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności.

¹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej.

²⁰ R. Mędrzycki, *Problem...*, s. 35.

w szczególności to, że podstawową formą pomocy świadczoną osobom bezdomnym przez administrację pozostaje wciąż udzielanie tymczasowego schronienia przez gminy w schroniskach, noclegowniach i ogrzewalniach²¹ zgodnie z przepisami u.p.s.²² oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni²³. Warto przy tym zauważyć, że udzielanie schronienia osobom bezdomnym przez gminy mimo ewolucji instytucji pomocy społecznej nie ulegało latami zbyt wielu zmianom²⁴, aż do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej²⁵, która oprócz pozytywnych zamierzeń projektodawców przyniosła również liczne wątpliwości co do rzeczywistego zagwarantowania cywilizowanego podejścia administracji publicznej w stosunku do tej części osób bezdomnych, jaką stanowią osoby niezdolne do samoobsługi. Zgodnie bowiem z obowiązującą aktualnie wersją art. 48a ust. 5 u.p.s. w placówkach udzielających schronienia osobom bezdomnym, tj. w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach mogą przebywać jedynie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób przebywających w omawianej kategorii placówek. Oznacza to, że prawa takiego nie mają osoby do samoobsługi niezdolne, co w praktyce powoduje ich wykluczenie z grona beneficjentów pomocy w formie schronienia. I choć sama kwestia możliwości zagwarantowania należytej opieki przez schroniska, noclegownie i ogrzewalnie osobom niezdolnym do samoobsługi jest poza wszelką dyskusją, ponieważ placówki te nie są w stanie zagwarantować opieki o standardzie niezagrażającym życiu i zdrowiu takich osób, to jednak ich wykluczenie z kręgu osób mogących korzystać z pomocy w formie schronienia z uwagi na ich stan zdrowia bez równoczesnego zapewnienia im możliwości ubiegania się o schronienie w placówkach dla nich przeznaczonych jest sprawą budzącą poważne wątpliwości.

Oprócz braku odpowiednich rozwiązań prawnych w zakresie ograniczania występowania zjawiska bezdomności zauważalny jest jeszcze inny trend. Otóż na skutek zachodzących w prawie zmian wprowadzane są instytucje, które przyczyniają się nie tylko do braku cywilizowanego podejścia administracji publicznej do zjawiska bezdomności, ale i takie, które mogą przyczyniać się do zwiększania skali jego występowania. Tytułem przykładu należy tutaj wskazać na instytucję najmu instytucjonalnego lokalu wprowadzoną art. 119 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości²⁶ do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym

²¹ Jest to obowiązkowe zadanie własne gminy. Stanowi o tym art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s.

²² Udzielenie schronienia osobie bezdomnej następuje przez przyznanie jej tymczasowego miejsca w noclegowni albo schronisku dla osób bezdomnych (art. 48a ust. 1 u.p.s.). Tymczasowe schronienie może zostać udzielone również w formie ogrzewalni, która umożliwia interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące (art. 48a ust. 3 u.p.s.).

²³ Rozporządzenia MRPiPS z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni (Dz. U. z 2017 r., poz. 953).

²⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 241.

²⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1310), dalej: u.p.s.z.

²⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2017 r., poz. 1529).

zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁷. Omawiana instytucja, umożliwiając eksmisję jednostki na bruk, przyczyniać się może do zwiększania skali występowania bezdomności. Jest to następstwem tego, że do umowy najmu instytucjonalnego lokalu załącza się oświadczenie najemcy w formie aktu notarialnego, w którym najemca poddał się egzekucji i zobowiązał się do opróżnienia i wydania lokalu używanego na podstawie umowy najmu instytucjonalnego w terminie wskazanym w żądaniu opróżnienia lokalu oraz przyjął do wiadomości, że w razie konieczności wykonania powyższego zobowiązania prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego mu nie przysługuje²⁸.

3. Wymóg poszanowania godności człowieka jako element „cywilizowanego” podejścia administracji publicznej wobec osób bezdomnych

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że jednym z elementów cywilizowanego podejścia administracji publicznej w stosunku do osób bezdomnych jest wymóg poszanowania ich godności. Bo choć długi i pogłębiający się stan bezdomności prowadzi do istotnego pogwałcenia godności człowieka oraz ograniczania wielu praw obywatelskich²⁹, to przecież każda osoba bezdomna ze względu na swą godność i wartość domaga się poszanowania³⁰. O konieczności przestrzegania i ochrony godności człowieka w odniesieniu do działań administracji publicznej³¹ przesądził ustrojodawca, nadając jej znaczenie konstytucyjne³². Już we wstępie do Konstytucji RP podkreślono bowiem, że jej stosowaniu przez organy administracji publicznej powinna towarzyszyć dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka³³. Godność nie może być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo, ponieważ jest ona w stosunku do państwa pierwotna³⁴. Wynika to z art. 30 Konstytucji RP, zgodnie z którym „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela” i „jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”³⁵.

„Przesłanką poszanowania [...] [tak ujmowanej w świetle Konstytucji RP – DC] godności człowieka jest m.in. istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego

²⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 z późn. zm.).

²⁸ Art. 19f ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

²⁹ R. Mędrzycki, *Problem...*, s. 35.

³⁰ K. Wojtyła, *Miłość i odpowiedzialność. Studium etyczne*, Kraków 1962, s. 31.

³¹ Zob. H. Zięba-Załucka, *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 495-503.

³² Orzeczenie TK z dnia 23 marca 1999 r., K. 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 1.

³³ W Preambule do Konstytucji RP stanowi się m.in.: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”.

³⁴ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00, OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 58.

³⁵ Szerzej: wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK – A z 2007 r. Nr 3A, poz. 24; wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, wyrok TK z dnia 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK – A z 2001 r. Nr 7, poz. 211.

jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym³⁶. W konsekwencji należy tak organizować instytucje pomocy osobom bezdomnym, aby po pierwsze, dać im szansę na jak największą niezależność, a po drugie, zapewnić im przebywanie w warunkach odpowiadających godności człowieka. I właśnie w kontekście tego drugiego warunku niezbędne staje się ustanowienie w prawie standardów usług im świadczonych, które gwarantowałyby im przebywanie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Z tego powodu usługi świadczone osobom bezdomnych przez schroniska, noclegownie i ogrzewalnie powinny być na odpowiednim poziomie, tzn. odpowiadającym godności człowieka. Bardzo często jednak nie dorastają one do tego, co jest wymagane, aby szanować godność jednostki³⁷, jej prawo do przebywania w godnych warunkach, a także jej autonomię³⁸. W przywołanym stwierdzeniu autorstwa G. Quinna chodzi również, a może i przede wszystkim o sytuacje, w których świadczona przez placówki instytucjonalne pomoc jest na tak niskim poziomie, że narusza godność człowieka i jego prawo do przebywania w warunkach jej odpowiadających.

W konsekwencji wymóg przestrzegania godności osoby bezdomnej w kontekście udzielanej jej w formie schronienia pomocy należy rozpatrywać w powiązaniu z tematyką ogólnego standardu usług świadczonych przez schroniska, noclegownie i ogrzewalnie. Gdy mówimy jednak o wymogu zapewnienia osobom bezdomnym przebywania w placówkach udzielających schronienia w warunkach odpowiadających godności człowieka, to należy – po pierwsze – mieć na uwadze to, że schronienie nawet o najwyższym standardzie nie może być uznane za zadawalające w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności³⁹ (schronienie stanowi w swojej istocie pomoc o charakterze doraźnym, która skupia się na zapewnieniu osobie bezdomnej podstawowej potrzeby bytowej i nie rozwiązuje problemu bezdomności), a – po drugie – należy mieć na względzie to, że w przepisach u.p.s. regulujących omawianą formę pomocy brakuje odwołania do godności człowieka, tak jak ma to miejsce np. w art. 55 ust. 2 u.p.s. odnoszącym się do świadczenia z zakresu pomocy społecznej w postaci pobytu w domu pomocy społecznej⁴⁰. W przypadku schronisk, ogrzewalni i noclegowni następuje jedynie odwołanie

³⁶ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00.

³⁷ G. Quinn, T. Degener, *Human Rights and Disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York, Geneva, United Nations 2002, s. 24.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ K. Łasak, *Glosa do decyzji EKPS z dnia 5 grudnia 2007 r., 39/06, Doraźne i zapobiegawcze środki ograniczania bezdomności*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 4, s. 173-184.

⁴⁰ Wg art. 55 ust. 2 u.p.s. – organizacja domu pomocy społecznej, zakres i poziom usług świadczonych przez dom uwzględnia w szczególności wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańca domu; analogiczne sformułowanie znajdowało się w § 4 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 15 września 2000 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. Nr 82, poz. 929). W obecnie obowiązującym rozporządzeniu MPiPS z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 964) takiego sformułowania już nie ma.

się do podstawowego standardu świadczonych w nich usług w przepisach r.w.p.s., które zgodnie z § 1 określa:

- 1) standard podstawowych usług świadczonych w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach;
- 2) kwalifikacje osób świadczących usługi w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach oraz
- 3) standard obiektów, w których mieszczą się noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie.

4. Wprowadzenie standardów usług świadczonych w noclegowniach, schroniskach dla osób bezdomnych i ogrzewalniach jako element realizacji obowiązku „cywilizowanego” podejścia administracji publicznej wobec osób bezdomnych

Skoro, o czym była mowa, przesłanką poszanowania godności człowieka jest istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie, oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym⁴¹, to jest nią tym bardziej zapewnienie jednostce realizacji prawa do minimalnych standardów usług świadczonych przez administrację publiczną, które tę godność urzeczywistniają. I choć nie jest rzeczą trudną ustanowienie w prawie standardów świadczenia usług przez administrację publiczną, które godność człowieka urzeczywistniają, to jednak nie zawsze ich wprowadzanie i respektowanie jest już takie łatwe, o czym mowa w dalszej części artykułu.

W konsekwencji stwierdzenia wymaga, że gdy idzie o minimalne standardy usług dla noclegowni, schronisk i ogrzewalni, to ich określenie w prawie ocenić należy pozytywnie. Omawiane standardy określone są obecnie w załącznikach 1-3 do r.w.p.s. Jeśli chodzi o standard usług dla noclegowni, to określa go załącznik 1 do r.w.p.s., zgodnie z którym noclegownia stanowi placówkę czynną przez cały rok, przez 7 dni w tygodniu, w godzinach: od 1 października do 31 marca: od 18⁰⁰ do 8⁰⁰, od 1 kwietnia do 30 września: od 20⁰⁰ do 8⁰⁰, a jej zadaniem jest udzielanie tymczasowego schronienia w postaci miejsca do spania w ogrzewanym pomieszczeniu, którego temperatura nie jest niższa niż 20°C⁴². Standard usług w schroniskach dla osób bezdomnych określa załącznik 2 do r.w.p.s., zgodnie z którym schroniska dla bezdomnych świadczą usługi przez cały rok, przez 7 dni w tygodniu, i zapewniają możliwość całodobowego przebywania w nich, w tym miejsce do spania w ogrzewanym pomieszczeniu, którego temperatura w sezonie grzewczym nie jest niższa niż 20°C⁴³. Co się tyczy zaś standardów usług, kwalifikacji osób je świadczących oraz standardów ogrzewalni, to zostały one określone w załączniku 3 do r.w.p.s., zgodnie z którym ogrzewalnia świadczy usługi w okresie od 1 października do 30 kwietnia, przez

⁴¹ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K. 11/00, OTK ZU z 2001 r. nr 3, poz. 54.

⁴² Załącznik 1 do r.w.p.s.

⁴³ Załącznik 2 do r.w.p.s.

7 dni w tygodniu, w godzinach od 18⁰⁰ do 8⁰⁰ lub przez całą dobę – jeżeli na terenie gminy nie funkcjonuje noclegownia, a zakres usług przez nią świadczonych obejmuje m.in. umożliwienie osobie bezdomnej wymiany odzieży czy też zapewnienie jej informacji o dostępnych formach pomocy⁴⁴.

Inaczej przedstawia się już kwestia wdrażania w życie przepisów ustanawiających standardy dla schronisk, noclegowni i ogrzewalni. Bo choć z jednej strony ich ustanowienie w prawie jest ze wszech miar pożądane, to z drugiej strony należy mieć na uwadze to, by nie prowadziły one ograniczania podmiotom spoza systemu administracji publicznej możliwości świadczenia pomocy osobom bezdomnym⁴⁵, która jest tak potrzebna, jako że niejednokrotnie, a zwłaszcza w okresach zimowych, przesądza o życiu i zdrowiu człowieka. W sytuacji deficytów funkcjonujących schronisk, noclegowni i ogrzewalni, zmniejszenie ich liczby, a przez to doprowadzanie do konkurencji wśród osób bezdomnych o miejsce w takiej placówce nie będzie sprzyjało respektowaniu ich godności. Poczyniona uwaga wiąże się z tym, że powstające od momentu wejścia w życie u.p.s.z. noclegownie, ogrzewalnie i schroniska mają obowiązek spełniać standardy, o których mowa w art. 48a ust. 14 u.p.s. Natomiast podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie u.p.s.z. ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla bezdomnych, niespełniające tych standardów muszą dostosować się do nich w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie u.p.s.z.

5. Sytuacja prawna uchodźców doświadczających bezdomności jako przykład braku „cywilizowanego” podejścia administracji publicznej wobec osób bezdomnych i zagrożenia stąd płynące

W odniesieniu do nakreślonego w tytule artykułu problemu wymaga jeszcze zwrócenie uwagi na te sytuacje, w których dochodzi do braku cywilizowanego podejścia administracji publicznej w stosunku do osób bezdomnych. Przykładów na brak takiego podejścia z całą pewnością można poszukiwać w praktyce funkcjonowania administracji publicznej. Są one następstwem nie tylko istniejącego stanu prawnego, ale i postaw osób, które w administracji publicznej pracują. Jako przykład braku cywilizowanego podejścia w stosunku do osób bezdomnych, a właściwie w stosunku do pewnej ich grupy, można przywołać sytuacje, w których pomocy w formie schronienia wymagają nie tylko bezdomni będący obywatelami danego państwa, ale i osoby bezdomne będące uchodźcami⁴⁶.

⁴⁴ Załącznik 3 do r.w.p.s.

⁴⁵ Pismo zastępcy RPO z dnia 11 kwietnia 2016 r., III.7065.76.2016.KD, skierowane do Podsekretarza Stanu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Tekst dostępny na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MRPiPS_ws_planowanej_standaryzacji_uslug_na_rzecz_osob_bezdomnych%20.pdf [dostęp: 31.08.2017].

⁴⁶ W rozumieniu art. 1 Konwencji Genewskiej z 1951 r. oraz Protokołu Nowojorskiego, uchodźcą jest osoba, która spełnia następujące warunki: 1) przebywa poza swoim krajem pochodzenia, 2) żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub poglądy polityczne, 3) z powodu tej obawy nie może lub nie chce korzystać z ochrony swojego kraju pochodzenia, 4) nie zachodzą wobec niej klauzule wyłączające: uchodźcą nie jest osoba, która popełniła zbrodnię przeciw pokojowi, zbrodnię wojenną, zbrodnię przeciw ludzkości, poważne przestępstwo

Jest to bardzo ciekawy przykład w kontekście przyjętego w artykule problemu, ponieważ w literaturze krajowej o sytuacji osób bezdomnych-uchodźców⁴⁷ w dostępie do pomocy w formie schronienia powiedziano niewiele⁴⁸, a przecież uchodźcy, jak wynika z badań Instytutu Spraw Publicznych, bardzo często narażeni są na wykluczenie mieszkaniowe i wielu z nich doświadcza bezdomności⁴⁹. Ponadto zjawisko bezdomności wśród uchodźców stanowi jeden z poważniejszych problemów, z którymi w dobie kryzysu uchodźczego musi mierzyć się dziś cywilizacja administracji publicznej.

W wielu krajach europejskich obcokrajowcy, w tym uchodźcy, trafiają do placówek dla osób bezdomnych i stanowią znaczną liczbę osób, które w nich przebywają⁵⁰. W Polsce sytuacja przedstawia się jednak inaczej. W art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s. ustanawiającym dla gminy obowiązkowe zadanie własne w postaci udzielania schronienia nie wprowadzono żadnych warunków dotyczących tego, że może być ono udzielane jedynie osobom posiadającym obywatelstwo polskie czy też przebywającym legalnie na terytorium RP, skutkiem czego schronienie powinno zostać udzielone każdej osobie potrzebującej tej formy pomocy i przebywającej na terytorium danej gminy. Osób o obcym obywatelstwie w placówkach dla bezdomnych praktycznie jednak nie ma⁵¹. Jak stanowi bowiem art. 22 ust. 5 u.p.s., to do zadań wojewody, a nie jednostek samorządu terytorialnego należy koordynowanie działań w zakresie integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w szczególności w zakresie wskazania im miejsca zamieszkania. Zasady omawianej pomocy integracyjnej dla osób posiadających

niepolityczne, albo czyn sprzeczny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Cudzoziemiec, który został uznany za uchodźcę, nabywa m.in. prawo pobytu w Polsce, możliwość podróżowania za granicę czy też prawo do świadczeń pomocy społecznej, prawo do ubezpieczenia zdrowotnego, prawo do pomocy integracyjnej. Status uchodźcy w Polsce nadaje się na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1836 z późn. zm.).

⁴⁷ Przez bezdomnego uchodźcę rozumiemy każdą osobę, której przyznano ochronę międzynarodową lub zgodę na pobyt tolerowany, niebędącą w stanie zapewnić sobie schronienia spełniającego minimalne warunki, jakie pozwalałyby uznać je za pomieszczenie mieszkalne. Szczególna sytuacja mieszkaniowa uchodźców została zauważona m.in. w jednej z trzynastu sytuacji mieszkaniowych w Typologii ETHOS jako kategoria operacyjna 5 „zakwaterowanie w ośrodkach dla uchodźców i migrantów” w kategorii „Bez mieszkania” (FEANTSA 2008).

⁴⁸ Szerzej: K. Wysieńska, N. Ryabińska, *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/246292626.pdf> [dostęp: 31.08.2017] oraz D. Hiebert, S. D'Addario, K. Sherrell, *The Profile of Absolute and Relative Homelessness Among Immigrants, Refugees, and Refugee Claimants in the GVRD. Final report prepared for the National Secretariat on Homelessness*, MOSAIC, May 2005, <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/HLN-among-Immigrants-Vancou.pdf> [dostęp: 31.08.2017].

⁴⁹ Wg pilotażowego badania *Bezdomność uchodźców w Polsce* przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych, nawet jedna trzecia uchodźców w kraju może być bezdomna – <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/246292626.pdf> [dostęp: 31.08.2017].

⁵⁰ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/1661282.html> [dostęp: 31.08.2017].

⁵¹ W spisie powszechnym ludności i mieszkań z 2011 r. przeprowadzonym w placówkach dla osób bezdomnych ustalono, że 96,3% osób to osoby urodzone w Polsce, 1,5 % poza granicami, głównie na Ukrainie, Białorusi i Litwie oraz w Niemczech i Rosji, w przypadku 2,2% nie ustalono kraju urodzenia. W ogólnopolskim badaniu liczenia bezdomnych przeprowadzonym w 2013 r. pytanie o obywatelstwo się nie pojawiło, podobnie w badaniu przeprowadzonym w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r. – <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/1661282.html> [dostęp: 31.08.2017].

status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą reguluje rozdział 5 u.p.s. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom⁵², zgodnie z którymi pomoc integracyjna dla uchodźców obejmuje w szczególności świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne określonej w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵³, pracę socjalną, poradnictwo, udzielanie informacji i wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, oraz inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca.

Problematyka sytuacji osób bezdomnych-uchodźców i poszanowania ich godności jest jednak jeszcze o wiele bardziej złożona i skomplikowana, aniżeli poruszona powyżej skrótowo kwestia udzielania im schronienia i niestety wykracza poza ramy i zamysł niniejszego opracowania. Zasygnalizowana jednak powyżej pokazuje, jak wielkim problemem jest dziś zjawisko bezdomności, jak wielkiego skomplikowania ono doznaje i jak trudną w praktyce kwestią okazuje się być zapewnienie cywilizowanego podejścia do wszystkich osób bezdomnych. Poruszona tematyka pokazuje również, że „Porządkowanie systemu wsparcia według etykietek «dla uchodźców» czy «dla bezdomnych» wpływa na obszar badań nad zjawiskiem”⁵⁴, a także, że może ona prowadzić do braku „cywilizowanego” podejścia do tej części osób bezdomnych jaką tworzą uchodźcy. Liczne są bowiem sytuacje, w których bezdomni uchodźcy spotykają się z wrogim nastawieniem ze strony personelu lub pozostałych osób przebywających w placówkach udzielających schronienia⁵⁵.

6. Konkluzje

W podsumowaniu niniejszych rozważań raz jeszcze stwierdzenia wymaga, że bezdomność stanowi sytuację, w której dochodzi do zaprzeczenia jednego z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do posiadania miejsca, na którym jednostka może oprzeć swą egzystencję i swój rozwój⁵⁶, i że osoby bezdomne w stopniu najbardziej dotkliwym narażone są na nierówne traktowanie w życiu publicznym⁵⁷. Prowadzi to do konkluzji, o której była mowa we wcześniejszej części artykułu, że osoby bezdomne stanowią dla cywilizacji współczesnej administracji publicznej skomplikowany fragment jej otoczenia społecznego, a problemy je nękające wymagają od niej wielu procesów

⁵² Rozporządzenie MPiPS z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz. U. z 2015 r., poz. 515).

⁵³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1793 z późn. zm.).

⁵⁴ <http://www.czynajpierw mieszkanie.pl/pomoc-dla-ludzi-bezdomnych-w-polsce-i-uchodzczy/> [dostęp: 31.08.2017].

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ T. Kamiński, *O społecznej odpowiedzialności za los osób bezdomnych*, „Seminare. Poszukiwania naukowe” 2004, nr 20, s. 297.

⁵⁷ Szerzej: R. Mędrzycki, *Bezdomność w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych - wybrane aspekty*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2013, nr 1.

dostosowawczych. Różne są bowiem potrzeby osób bezdomnych, a ich społeczność jest tak dalece zróżnicowana, jak drogi, które do bezdomności wiodą. Stąd też obowiązujące standardy w ochronie prawa człowieka i w zakresie prawa do dobrej administracji wymagają od administracji cywilizowanego podejścia w stosunku do znajdujących się w jej otoczeniu osób bezdomnych. Zależy to jednak nie tylko od istniejącego stanu prawnego regulującego formy i standardy pomocy udzielanej osobom bezdomnym, ale i od postaw osób zatrudnionych w administracji publicznej, które tej pomocy w praktyce udzielają. Jednak nawet przy najbardziej pożądanym postawach osób zatrudnionych w administracji w ich kontaktach z osobami bezdomnymi takie podejście nie będzie respektowane, póki tworzone prawo – mające na celu pomoc tej części społeczeństwa – tego podejścia nie będzie uwzględniało.

Civilization of public administration in the face of the phenomenon of homelessness. Remarks based on the issue of civilized approach of public administration to the homeless people

Abstract

Civilization of contemporary public administration is faced with many social problems. One of the problems to which public administration must face is homelessness which leads to degradation of human being, its social stigmatization and to violation of human dignity. The complexity of homelessness issues requires from public administration 'civilized', humanistic approach to homeless people and their problems.

Keywords

public administration, civilization of public administration, homelessness, homeless people, human dignity.

Dr Dominika Cendrowicz – adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

- Baranowski B., *Ludzie gościńca w XVII–XVIII w.*, Łódź 1986
- Bittel J., *Polskie prawo wobec problemu bezdomności*, „Roczniki Naukowe Caritas” 1997, r. 1.
- Cendrowicz D., *Od opiekuńczości do pomocy społecznej. W kwestii ewolucji opiekuńczej funkcji państwa*, [w:] M. Szreniawska (red.), *Administracja opiekuńcza*, Lublin 2015
- Duracz-Walczak A., *Bezdomność w Polsce. O ujednoczenie pojęć*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 5-6
- Hiebert D., D’Addario S., Sherrell K., *The Profile of Absolute and Relative Homelessness Among Immigrants, Refugees, and Refugee Claimants in the GVRD. Final report prepared for the National Secretariat on Homelessness*, MOSAIC, May 2005, <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/HLN-among-Immigrants-Vancou.pdf> [dostęp 31.08.2017]

- Kamiński T., *O społecznej odpowiedzialności za los osób bezdomnych*, „Seminare. Poszukiwania naukowe” 2004, nr 20
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001
- Łasak K., *Glosa do decyzji EKPS z dnia 5 grudnia 2007 r.*, 39/06, *Doraźne i zapobiegawcze środki ograniczania bezdomności*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 4
- Łopato J., *Rodowód pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna” 1982, nr 4
- Mędrzycki R., *Bezdomność w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – wybrane aspekty*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2013, nr 1
- Mędrzycki R., *Problem bezdomności w świetle wybranych regulacji prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 4
- Moczuk E., *Bezdomność jako problem społeczny w świadomości osób bezdomnych*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 10
- Moraczewska B., *Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie do ludzi luźnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2013, t. X
- Popławski P., *Obrazy bezdomnych i bezdomności. Instytucjonalizacja reakcji na problem społeczny*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 1
- Quinn G., Degener T., *Human Rights and Disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York, Geneva, United Nations 2002
- Sierpowska I., *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, zeszyt 3, „Państwo – koncepcje i zadania”
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014
- Stankiewicz L., *Zrozumieć bezdomnych*, Olsztyn 2002
- Wojtyła K., *Miłość i odpowiedzialność. Studium etyczne*, Kraków 1962
- Wysieńska K., Ryabińska N., *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/246292626.pdf> [dostęp: 31.08.2017]
- Zacher H.F., *Rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie*, [w:] B. von Maydell, T. Zieliński (red.), *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, Warszawa 1999
- Zięba-Załucka H., *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001