

DOMINIKA CENDROWICZ

Wybrane aspekty pomocy społecznej dla osób bezdomnych na przykładzie mieszkań treningowych i wspomaganych

Selected Aspects of Social Welfare for Homeless People: The Case of Training and Supported Housing

Abstract

Homelessness in the social context is an extremely complex phenomenon that a single universal definition cannot describe, nor can it be solved by a single form of assistance provided to the homeless. Therefore, it is necessary to develop new instruments to help the homeless, which will enable them to leave the state of homelessness by teaching them to live independently or supporting them in their daily functioning. The paper's subject is the analysis of legal aspects related to social welfare for the homeless through training and assisted housing. A comparison will also be made between the indicated forms of assistance for the homeless and the support provided to them in temporary shelter facilities such as shelters for the homeless, night shelters and heating facilities.

KEYWORDS: homelessness, training housing, assisted housing, sheltered housing, shelters

SŁOWA KLUCZOWE: bezdomność, mieszkania treningowe, mieszkania wspomagane, mieszkania chronione, schroniska dla osób bezdomnych

DOMINIKA CENDROWICZ – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID – 0000-0002-2358-7188, e-mail: dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu NdS-II/SP/0297/2023/01, kwota dofinansowania 597 500,00 zł, całkowita wartość projektu 597 500,00 zł.

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRIV.VI52.1031](https://doi.org/10.36128/PRIV.VI52.1031)

1 | Wprowadzenie

Bezdomność to poważny problem społeczny, na który składają się dramaty osób nią dotkniętych^[1]. Nie ulega wątpliwości, że w kontekście społecznym to niezwykle złożone zjawisko, którego nie da się opisać przy pomocy jednej uniwersalnej definicji ani rozwiązać za sprawą jednej tylko formy pomocy udzielanej osobom bezdomnym. Co ważne, zjawisko bezdomności ma wymiar powszechny, jest to bowiem problem globalny, który od dawna wykracza poza granice państwowe, niezależnie od stopnia rozwoju gospodarczego i sytuacji materialnej gospodarstw domowych w danym kraju^[2]. Pomimo wielości przyczyn prowadzących do bezdomności jest to sytuacja, która może dotknąć każdego, dlatego administracja publiczna powinna realizować zadania z zakresu przeciwdziałania bezdomności, a także należy poszukiwać takich form pomocy dla tych osób, które umożliwią im wyjście z dramatycznego stanu bezdomności^[3].

Według wyników Ogólnopolskiego Badania Liczby Osób Bezdomnych przeprowadzonego w nocy z 28 na 29 lutego 2024 r., które koordynowane było przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na terenie kraju żyło 31 042 tys. osób bezdomnych. W porównaniu do ostatniego Ogólnopolskiego Badania Liczby Osób Bezdomnych przeprowadzonego w nocy z 13 na 14 lutego 2019 r. liczba zdiagnozowanych osób bezdomnych wzrosła o ponad tysiąc, gdyż dane za 2019 r. wskazywały na liczbę 30 330 tys. osób bezdomnych żyjących w całym kraju. Wyniki badania z 2024 r. wskazują, że liczba bezdomnych kobiet wzrosła, podczas gdy liczba bezdomnych mężczyzn spadła. Jako najczęstsze przyczyny bezdomności wskazano alkoholizm, konflikty rodzinne i eksmisję z mieszkania. Co istotne, w badaniu tylko 90% osób bezdomnych zadeklarowało posiadanie polskiego obywatelstwa, co oznacza, że znaczna liczba osób bezdomnych żyjących na terenie kraju to cudzoziemcy^[4].

¹ Katarzyna Sygulska, „Wybrane obszary problemu bezdomności w Polsce – przegląd literatury” *Praca Socjalna* nr 3 (2023): 128.

² Radosław Mędrzycki, „Komitet Regionów wobec problemu bezdomności” *Metropolitan*, nr 2 (2016): 68.

³ Dominika Cendrowicz, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym z perspektywy zasady pomocniczości* (Warszawa: Difin, 2020), 327.

⁴ *Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2024*. <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych---edycja-2024>. [dostęp: 12.08.2024]; *Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2019*. <https://www.gov.pl/web/rodzina/>

Należy zauważyć, że zjawisko bezdomności i potrzeba pomocy osobom bezdomnym są dostrzegane przez ustawodawcę, jednak na gruncie nauki prawa kwestie te analizowane są przede wszystkim w kontekście ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej^[5] oraz w związku z rozważaniami przedstawicieli doktryny prawa na temat prawa do mieszkania^[6]. Przeciwdziałanie bezdomności jest ważnym obowiązkiem władz publicznych w świetle art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.^[7] Dotychczas jednak najważniejszym aktem prawnym rangi ustawowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności pozostaje wspomniana ustawa o pomocy społecznej. Ustawa o pomocy społecznej zawiera definicję legalną osoby bezdomnej w art. 6 pkt 8 oraz reguluje świadczenia, z których mogą skorzystać osoby bezdomne. Ponadto, bezdomność jest jedną z przesłanek udzielania świadczeń z zakresu u.p.s.^[8] Do ważniejszych form pomocy społecznej dla osób bezdomnych na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej należy tymczasowe schronienie w schroniskach dla osób bezdomnych, noclegowniach i ogrzewalniach^[9]. Należy również wskazać na świadczenia w postaci posiłku i niezbędnego ubrania, a także instrument pomocy społecznej w postaci indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności^[10]. Coraz częściej wskazuje się jednak, że alternatywą dla schronisk dla osób bezdomnych powinno być mieszkalnictwo wspomagane, a to dlatego, że ten rodzaj mieszkalnictwa wspiera powrót osób bezdomnych do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym oraz w pełni samodzielnej egzystencji^[11]. Mieszkalnictwo wspomagane ma na celu rozwój i wzmocnienie kompetencji osobistych

wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019. [dostęp: 12.08.2024].

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1283 z późn. zm.). Dalej jako: u.p.s.

⁶ Adam Płoszka, „Bezdomność a prawa człowieka” *Państwo i Prawo*, z. 8 (2015): 37.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁸ Zob. Cendrowicz, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym z perspektywy zasady pomocniczości*, 113-114.

⁹ Zob. art. 48 i 48a u.p.s.

¹⁰ Zob. Dominika Cendrowicz, Radosław Mędrzycki, „Pomoc społeczna (wybrane aspekty)”, [w:] *Samorząd metropolitalny budowany od zadań*, red. Jakub Szlachetko (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2024), 156-179.

¹¹ Zob. *Apel nt. mieszkań wspomaganych w Krajowym Planie Odbudowy*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. <https://www.wrzos.org.pl/aktualnosci/chcemy-mieszkan-wspomaganych-w-krajowym-planie-odbudowy/>. [dostęp: 12.08.2024].

i społecznych oraz wzrost aktywności społecznej jednostki. Skierowane jest ono nie tylko do osób bezdomnych, ale również do osób starszych, osób niepełnosprawnych, opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze^[12]. Stanowi również alternatywę dla drabinkowego modelu pomocy społecznej, zgodnie z którym osoba bezdomna w procesie wychodzenia z bezdomności przechodzi przez wszystkie szczeble pomocy, które znajdują się w pewnej hierarchii. Dopiero na końcu drabiny pomocowej znajduje się mieszkanie^[13].

W kontekście powyższych rozważań uzasadnione jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i w jakim zakresie ustawodawca reguluje kwestie mieszkalnictwa wspomaganego dla osób bezdomnych w prawie krajowym. Analiza prawna tego zagadnienia jest o tyle istotna i aktualna, ponieważ art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej u.p.s. z dnia 28 lipca 2023 r.^[14], który wszedł w życie 1 listopada 2023 r., wprowadził w miejsce dotychczasowych mieszkań chronionych mieszkania treningowe i wspomagane, do których mogą być kierowane osoby bezdomne. Zmiany te są zgodne z kierunkami *Strategii rozwoju usług społecznych, polityki publicznej do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*^[15], przyjętej uchwałą nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. Celem wprowadzonych zmian była zmiana nazewnictwa z mieszkań chronionych na mieszkania treningowe i wspomagane, co było podyktowane tym, że nazwa mieszkania chronione była negatywnie odbierana przez środowisko osób niepełnosprawnych oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz tej grupy osób^[16]. Ich celowość wynikała również

¹² Natalia Marciniak-Madejska, Rafał Stenka, Katarzyna Weiner, *Podręcznik dobrych praktyk w zakresie deinstytucjonalizacji. Rozwiązywanie problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w oparciu o usługi świadczone w lokalnej społeczności*, 27. https://old.rops-katowice.pl/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-14-Dobre_praktyki_w_zakresie_deinstytucjonalizacji.pdf. [dostęp: 12.08.2024].

¹³ Łukasz Browarczyk, Rafał Stenka, *Model gminny standard wychodzenia z bezdomności* (Gdańsk: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2012), 178, 181-182, https://efs.mrpips.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0009/11124/zal_nr_10_model_gswb.pdf. [dostęp: 12.08.2024].

¹⁴ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1693). Dalej jako: ustawa nowelizująca.

¹⁵ Zob. Załącznik do uchwały nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. (M.P. poz. 767) pn. *Strategia rozwoju usług społecznych, polityki publicznej do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*. Dalej jako: *Strategia rozwoju usług społecznych*.

¹⁶ Mieszkania chronione z dniem 1 listopada 2024 r., a więc z dniem wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej zmieniły nazwę na mieszkania treningowe i wspomagane. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie tej ustawy mieszkania chronione zobowiązane

stąd, że różnice pomiędzy mieszkaniami treningowymi i wspomaganymi są na tyle istotne, że warto podkreślić ich odrębność poprzez wyraźne rozróżnienie obu form wsparcia^[17]. Świadczona w nich pomoc różni się ponadto zakresem od tej udzielanej osobom bezdomnym przez schroniska dla osób bezdomnych, noclegownie i ogrzewalnie.

2 | Zakres podmiotowy pomocy udzielanej w mieszkaniach treningowych i wspomaganych

Odnosząc się do zakresu podmiotowego pomocy udzielanej w formie mieszkań treningowych i wspomaganych, należy wskazać, że kwestię tę reguluje art. 53 ust. 1 u.p.s. W obecnym brzmieniu przepis ten stanowi, że pomoc społeczna w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym może zostać udzielona osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie bezdomnej, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej^[18], młodzieżowy ośrodek wychowawczy, okręgowy ośrodek wychowawczy, zakład poprawczy, schronisko dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c) lub d) ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach^[19]. Z powyższego wynika, że adresatem obu form pomocy społecznej mogą zostać także osoby

były do ich przekształcenia w mieszkania treningowe i wspomagane w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji u.p.s.

¹⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 3281, s. 1. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3281>. [dostęp 12.08.2024].

¹⁸ Mowa o ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 177 z późn. zm.).

¹⁹ Zob. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 769).

bezdomne, które zostały dodane do katalogu osób, które mogą skorzystać z takiej pomocy na mocy ustawy nowelizującej z dnia 28 lipca 2023 r.

Niezwykle istotne jest zatem, że definicja legalna osoby bezdomnej zawarta jest w art. 6 pkt 8 u.p.s. Zgodnie ze wskazanym przepisem osobą bezdomną 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 zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

Porównując w tym miejscu zakres podmiotowy pomocy w formie mieszkań treningowych i wspomaganych z tym, jaki obowiązywał dla mieszkań chronionych, należy wskazać, że cechy uprawnionego do uzyskania pomocy w mieszkaniu chronionym wskazywał art. 53 ust. 1 u.p.s. Charakter okoliczności uzasadniających uzyskanie pomocy w formie mieszkania chronionego tworzył zamknięty katalog, na który składały się takie przesłanki jak trudna sytuacja życiowa, wiek, niepełnosprawność lub choroba^[20]. Z istoty zakresu podmiotowego omawianego świadczenia wynikało, że było ono kierowane do osób, które nie były przygotowane do prowadzenia samodzielnego życia w społeczeństwie na własny rachunek, przy pomocy własnych umiejętności i przy wykorzystaniu wyłącznie własnej zaradności życiowej^[21]. Ustawodawca nie określił bezdomności jako przesłanki kwalifikującej do otrzymania pomocy w postaci mieszkania chronionego. Nie mogło to jednak prowadzić do wykluczenia osób bezdomnych z ubiegania się o tę formę pomocy. Gdyby bowiem osoba bezdomna została uznana za taką, która spełnia przesłanki do ubiegania się o pomoc w mieszkaniu chronionym, to taką pomoc powinna była otrzymać. Wobec braku wyraźnej regulacji, zgodnie z którą z mieszkań chronionych mogłyby korzystać również osoby bezdomne, należy uznać, że przed dodaniem tej grupy osób do kręgu podmiotów mogących ubiegać się o pomoc w mieszkaniach treningowych i wspomaganych, każdorazowo zachodziła potrzeba odpowiedniej wykładni przy rozpatrywaniu konkretnego przypadku osoby bezdomnej ubiegającej się o pomoc w mieszkaniu chronionym^[22]. Rozszerzenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o pomoc w zakresie

²⁰ Wyrok WSA w Opolu z 11.05.2017 r., II SA/Op 49/17, LEX nr 2296960.

²¹ Wojciech Maciejko, „Komentarz do art. 53”, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. Paweł Zaborniak, Wojciech Maciejko (Warszawa: Lexis Nexis, 2013, Lex).

²² Zob. Radosław Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności* (Warszawa: Wydawnictwo UKSW, 2017), 191.

mieszkań treningowych i wspomaganych o osoby bezdomne zasługuje zatem na pozytywną ocenę.

3 | Istota pomocy udzielanej w mieszkaniach treningowych i wspomaganych

Obecne brzmienie art. 36 ust. 2 lit. n) i q) u.p.s. zalicza mieszkania treningowe i wspomagane oraz pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych w tych placówkach do świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej. Należy zatem odnotować, że kwalifikacja prawna tego świadczenia jako niepieniężnego nie uległa zmianie w stosunku do wcześniej przyjętej dla mieszkań chronionych, które stanowiły szczególną formę pomocy środowiskowej i oferowały wsparcie osobom, które stale lub tymczasowo miały problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w społeczności^[23].

Co istotne, mieszkania treningowe i wspomagane pełnią podobną funkcję, co mieszkania chronione, stanowiąc formę pomocy społecznej przygotowującą, przy wsparciu specjalistów, osoby w nich przebywające do prowadzenia niezależnego życia lub wspierającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Istnieją jednak pewne różnice pomiędzy mieszkaniem treningowym a wspomaganiem, dlatego ustawodawca odrębnie uregulował w u.p.s. obie formy pomocy. W mieszkaniu treningowym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz naukę w obszarze rozwijania lub utrwalania niezależności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia niezależnego życia^[24]. Mieszkanie wspomagane oferuje z kolei pomoc w formie usług bytowych, pracy socjalnej oraz w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności

²³ Iwona Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023, Lex), komentarz do art. 53. Zob. również wyrok WSA w Opolu z 11.05.2017 r., II SA/Op 49/17, LEX nr 2296960.

²⁴ Zob. art. 53 ust. 4 u.p.s.

osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości^[25]. Należy równocześnie podkreślić, że wsparcie świadczone w mieszkaniu treningowym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin^[26], a zatem nie powoduje, iż dana osoba traci status osoby bezdomnej w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. Ponadto, ustawodawca postanowił, że mieszkanie wspomagane jest przeznaczone w szczególności dla osób niepełnosprawnych, w tym osób niepełnosprawnych fizycznie lub osób z zaburzeniami psychicznymi, a także osób w podeszłym wieku lub przewlekle chorych^[27].

W tym miejscu należy rozważyć kwestię standardów dla mieszkań treningowych i wspomaganych, z których usług mogą korzystać także osoby bezdomne. Ustawodawca postanowił, że jednostki te powinny spełniać minimalne standardy usług i minimalne standardy pomieszczeń, w tym w zakresie odpowiedniej powierzchni użytkowej, warunków mieszkalnych i sanitarnych oraz wyposażenia. Standardy dla mieszkań treningowych i wspomaganych określa rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych^[28]. Stworzenie standardów usług świadczonych w mieszkaniach treningowych^[29] i wspomaganych^[30] jest próbą ujednolicenia

²⁵ Zob. art. 53 ust. 5 u.p.s.

²⁶ Zob. art. 53 ust. 11 u.p.s.

²⁷ Zob. art. 53 ust. 6 u.p.s.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. poz. 2354). Dalej jako: r.m.t.i.w.

²⁹ Zgodnie z § 3 r.m.t.i.w. w ramach minimalnego standardu usług świadczonych w mieszkaniu treningowym zapewnia się usługi polegające na nauce rozwijania lub utrwalania umiejętności praktycznych, służących prowadzeniu niezależnego życia, jak np. w zakresie samoobsługi; zaspokajania codziennych potrzeb życiowych, w tym przygotowywania posiłków; efektywnego zarządzania czasem; efektywnego zarządzania finansami; prowadzenia gospodarstwa domowego; załatwiania spraw osobistych i urzędowych; utrzymywania więzi rodzinnych; uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej; czy poszukiwania pracy oraz utrzymania zatrudnienia.

³⁰ Zgodnie z § 4 r.m.t.i.w. w ramach minimalnego standardu usług świadczonych w mieszkaniu wspomaganim zapewnia się usługi obejmujące pomoc: 1) osobom niepełnosprawnym, osobom w podeszłym wieku lub przewlekle chorym w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu dotyczących przemieszczania się, utrzymania higieny osobistej, ubierania się, prania i sprzątania, zakupów i przygotowywania posiłków, załatwiania spraw osobistych i urzędowych; 2) osobom korzystającym ze wsparcia w mieszkaniu wspomaganim w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu dotyczących zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych, efektywnego

w skali kraju treści i form pomocy udzielanej w ramach tych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Ma to przyczynić się do zmniejszenia różnic w tym obszarze, a także zagwarantować odpowiedni poziom usług świadczonych odbiorcom tej formy pomocy społecznej, który będzie respektował zasadę godności człowieka wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP. Rozpoznanie tej kwestii pozwala zwrócić uwagę na fakt, że choć standard realizacji omawianych form pomocy społecznej będzie miał wymiar ogólnokrajowy, to samo świadczenie usługi będzie odbywało się na poziomie lokalnym, a więc bliżej jednostki i jej potrzeb^[31]. Sformułowany wniosek jest również trafny wobec powierzenia prowadzenia i zapewnienia miejsc w mieszkaniach treningowych i wspomaganych gminom w ramach kategorii obowiązkowych zadań własnych^[32], a także powiatom w przypadku prowadzenia mieszkań treningowych lub wspomaganych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy^[33].

Jednocześnie należy podkreślić, że ustawa nowelizująca wprowadziła możliwość prowadzenia mieszkań treningowych i wspomaganych w większym zakresie przez podmioty spoza systemu administracji publicznej, co może mieć pozytywny wpływ na rozwój tej formy pomocy społecznej z punktu widzenia potrzeb osób bezdomnych do uzyskania w nich pomocy. Jak stanowi art. 53 ust. 3 u.p.s., mieszkania mogą być prowadzone nie tylko przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej, ale także przez organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie^[34] oraz podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzące działalność w zakresie pomocy społecznej, pieczy zastępczej lub integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – na zasadach określonych w art. 25 u.p.s. Należy zauważyć,

zarządzania czasem, prowadzenia gospodarstwa domowego, podjęcia i utrzymania zatrudnienia, w przypadku gdy osoba korzystająca ze wsparcia jest zdolna do wykonywania pracy; 3) w realizacji kontaktów społecznych przez umożliwienie osobom korzystającym ze wsparcia w mieszkaniu wspomagany utrzymywania więzi rodzinnych, uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, rozwiązywania konfliktów interpersonalnych i rozwijania autonomii decyzyjnej.

³¹ Monika Kowalska, „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy społecznej jako przykład realizacji wybranych założeń strategii rozwoju kraju” *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 3 (2014): 72.

³² Zob. art. 17 ust. 1 pkt 12 u.p.s.

³³ Zob. art. 19 pkt 11 u.p.s.

³⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1491 z późn. zm.).

że przed nowelizacją ustawy o pomocy społecznej mieszkania chronione mogły być prowadzone jedynie przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego^[35]. Rozszerzenie katalogu podmiotów mogących prowadzić mieszkania treningowe należy niewątpliwie ocenić pozytywnie, gdyż może ono zwiększyć dostępność tego typu placówek dla osób chcących skorzystać z ich usług^[36].

Mieszkania treningowe i wspomagane uzupełniają system placówek, takich jak schroniska dla osób bezdomnych, ogrzewalnie i noclegownie, w których udzielana jest pomoc osobom bezdomnym. W niektórych przypadkach mogą również stanowić alternatywę dla domów pomocy społecznej. Nie ulega wątpliwości, że charakter i cel pomocy świadczonej w tego typu mieszkaniach jest inny niż np. w noclegowniach i ogrzewalniach. Inny jest też krąg adresatów tych form pomocy, bo choć ustawodawca w art. 48 u.p.s. wskazał, że adresatem pomocy w formie tymczasowego schronienia jest osoba lub rodzina tego pozbawiona, to należy uznać, że właściwymi adresatami tej formy pomocy są osoby bezdomne^[37]. Z kolei w odniesieniu do mieszkań treningowych i wspomaganych jako adresatów tego świadczenia wskazuje się osoby bezdomne, a także inne osoby, do których kierowana jest ta forma pomocy, np. osoby niepełnosprawne czy w podeszłym wieku. Porównując treść pomocy świadczonej w mieszkaniach treningowych i wspomaganych z pomocą świadczoną w niskoprogowych placówkach tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych, należy wskazać na zakres pomocy świadczonej w tym drugim typie placówek. Tak więc noclegownia powinna udzielać schronienia osobom bezdomnym poprzez zapewnienie doraźnej pomocy w postaci miejsca noclegowego w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia^[38]. Ogrzewalnia umożliwi osobom bezdomnym doraźny, bezpieczny pobyt w pomieszczeniach wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące^[39]. Zarówno noclegownie, jak i ogrzewalnie są placówkami nastawionymi na zapewnienie osobom bezdomnym niskoprogowego, łatwo dostępnego schronienia przed zimą. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku schronisk dla bezdomnych. Zapewniają

³⁵ Zob. art. 53 ust. 3 w brzmieniu sprzed wejście w życie zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

³⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 3281, s. 1. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3281>. [dostęp 12.08.2024].

³⁷ Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, art. 48.

³⁸ Zob. art. 48a ust. 3 u.p.s.

³⁹ Zob. art. 48a ust. 4 u.p.s.

one bowiem osobom bezdomnym, które zawarły kontrakt socjalny, całodobowe tymczasowe schronienie oraz usługi mające na celu wzmocnienie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i osiągnięcie samodzielności życiowej^[40]. Jednakże to właśnie mieszkania treningowe i wspomagane znajdują się w przyszłym środowisku życia osoby bezdomnej, umożliwiając deinstytucjonalizację pomocy społecznej udzielanej tym osobom^[41].

4 | Tryb udzielania pomocy w mieszkaniu treningowym i wspomagany

Podstawą przyznania osobie bezdomnej wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomagany jest decyzja administracyjna, stanowiąca władczą i jednostronną formę działania administracji publicznej. Jest ona wydawana po dokonaniu ustaleń między podmiotem kierującym do tej formy wsparcia, podmiotem prowadzącym mieszkanie treningowe lub wspomagane oraz osobą ubiegającą się o pobyt w tym mieszkaniu lub jej przedstawicielem ustawowym^[42]. Wspomniane ustalenia przyjmują formę kontraktu mieszkaniowego, którego elementy określa art. 53 ust. 12 u.p.s. Są to:

1. cel pobytu;
2. okres pobytu;
3. rodzaj i zakres świadczonego wsparcia;
4. odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia;
5. poziom partycypacji w kosztach udzielonego wsparcia przez podmiot kierujący do tej formy wsparcia, jeżeli nie jest to podmiot

⁴⁰ Wskazać również należy na schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, które świadczą usługi dla osób bezdomnych, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy. Zob. art. 48a ust. 2 i 2b u.p.s.

⁴¹ Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności*, 193.

⁴² Zob. art. 53 ust. 11 u.p.s.

- prowadzący mieszkanie treningowe lub wspomagane lub zlecający ich prowadzenie;
6. uprawnienia osoby korzystającej ze wsparcia, w tym prawa do prywatności i intymności, indywidualizacji i dostosowania do potrzeb pomocy, wyborów i samostanowienia, a także włączenia społecznego;
 7. sposób zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu treningowym lub wspomagany;
 8. zobowiązanie się osoby ubiegającej się o pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomagany do przestrzegania regulaminu pobytu w mieszkaniu treningowym lub wspomagany;
 9. zasady i sposób realizacji programu usamodzielniania osoby korzystającej ze wsparcia; w przypadku gdy stan osoby wskazuje na brak możliwości usamodzielniania, programu usamodzielniania nie sporządza się;
 10. skutki nieprzestrzegania postanowień, o których mowa w art. 53 ust. 12 pkt 6-8 u.p.s.

Z powyższego wynika, że stronom kontraktu mieszkaniowego przysługuje pewna dowolność w ustalaniu jego postanowień w granicach określonych w ustawie o pomocy społecznej. Stwarza to w praktyce możliwość wyboru czy indywidualizacji wsparcia oraz wpływu na kulturę organizacyjną pobytu w tego rodzaju mieszkaniach^[43].

Kontrakt mieszkaniowy w związku z przyznaniem wsparcia w postaci mieszkania treningowego lub wspomagane powinien mieć formę pisemną. Charakter prawny kontraktu mieszkaniowego pozwala uznać, że przybiera on postać umowy administracyjnej nieznaną prawu krajowemu, na co wpływ mają następujące cechy tej umowy: 1) zawierana jest przez administrację publiczną z osobą ubiegającą się o tę formę pomocy społecznej, przez co pozycja stron tej umowy nie jest równa, 2) zawierana jest na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej i w celu realizacji jej postanowień, 3) do kontraktu mieszkaniowego nie ma zastosowania zasada swobody umów charakterystyczna dla prawa cywilnego. Powyższe cechy kontraktu mieszkaniowego sprawiają, że trudno przypisać mu charakter prawny umowy cywilnoprawnej. Należy przy tym zauważyć, że w pomocy społecznej z osobami bezdomnymi mogą być zawierane także

⁴³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 3281, s. 1. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3281>. [dostęp 12.08.2024].

inne rodzaje umów, które wykazują cechy zbliżone do kontraktu mieszkaniowego. Są to indywidualny program wychodzenia z bezdomności oraz kontrakt socjalny^[44].

Na marginesie warto zauważyć, że pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym jest odpłatny zgodnie z art. 53 ust. 12 pkt 4 u.p.s. Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych i wspomaganych są ustalane w drodze uchwały rady gminy, która podejmowana jest na podstawie art. 97 ust. 5 u.p.s. Opłatę za pobyt w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym ponosi osoba, której dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.s. W odniesieniu do mieszkańca domu pomocy społecznej, który w celu przygotowania do prowadzenia niezależnego życia rezygnuje z pobytu w domu pomocy społecznej, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu tej osoby. Różnicę pomiędzy odpłatnością tego mieszkańca domu pomocy społecznej a kosztem pobytu w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym pokrywa gmina kierująca go do domu pomocy społecznej.

5 | Konkluzje

Na podstawie przeprowadzonych rozważań uzasadnione jest stwierdzenie, że efektywna pomoc osobom bezdomnym powinna być ważnym zadaniem administracji publicznej. Na płaszczyźnie normatywnej udzielanie pomocy osobom bezdomnym przez administrację publiczną powinno obejmować takie instrumenty pomocy, które zagwarantują im godną egzystencję i umożliwią wyjście z bezdomności^[45]. W profilaktyce bezdomności od lat coraz więcej mówi się o potrzebie rozwoju usług mieszkalnictwa wspomaganego w pracy z osobami bezdomnymi, ale także np. niepełnosprawnymi, jako rozwiązania alternatywnego, ale zbliżonego w zamyśle do świadczenia w postaci mieszkania chronionego, natomiast różniącego się nieco

⁴⁴ Dominika Cendrowicz, „Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności”, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 366; Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, komentarz do art. 108.

⁴⁵ Agata Barczewska-Dziobek, „Godna egzystencja a pomoc na rzecz osób bezdomnych” *Studia Prawnicze KUL*, nr 1 (2024): 7.

nazewnictwem, organizacją i samym sposobem realizacji procesu mieszkaniowego na poziomie społeczności lokalnej^[46]. Wprowadzenie możliwości ubiegania się przez osoby bezdomne o pomoc społeczną w formie mieszkań treningowych lub wspomaganych ma na celu umożliwienie tym osobom skorzystania z takich instrumentów pomocy, aby mogły nauczyć się funkcjonować i żyć na co dzień w środowisku, w którym funkcjonują osoby mające dach nad głową i niebędące w kryzysie bezdomności, korzystając ze wsparcia specjalistów, co niewątpliwie powinno ułatwić im wyjście z bezdomności. Taka formuła pomocy sprzyja również deinstytucjonalizacji pomocy społecznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że wprowadzenie zmian prawnych w zakresie nazewnictwa i funkcji mieszkalnictwa wspomagane oraz ujednoczenie dotychczasowego nazewnictwa – mieszkania chronione, treningowe, wspomagane, powinno służyć realizacji celu, jakim jest rozwój systemowych usług mieszkalnictwa wspomagane w ramach pomocy społecznej, z którego usług mogą korzystać również osoby bezdomne^[47]. Należy jednak pamiętać, że bezdomność jest zjawiskiem niezwykle zróżnicowanym, dlatego wymaga różnych sposobów i form pomocy.

Bibliografia

- Apel nt. mieszkań wspomaganych w Krajowym Planie Odbudowy, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych. <https://www.wrzos.org.pl/aktualnosci/chcemy-mieszkan-wspomaganych-w-krajowym-planie-odbudowy/>.
- Barczewska-Dziobek Agata, „Godna egzystencja a pomoc na rzecz osób bezdomnych” *Studia Prawnicze KUL*, nr 1 (2024): 7.
- Browarczyk Łukasz, Rafał Stenka, *Model gminny standard wychodzenia z bezdomności*. Gdańsk: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2012. https://efs.mrpips.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0009/11124/zal_nr_10_model_gswb.pdf.
- Cendrowicz Dominika, „Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności”,

⁴⁶ Natalia Marciniak-Madejska, Rafał Stenka, Karolina Weiner, *Podręcznik dobrych praktyk w zakresie deinstytucjonalizacji. Rozwiązywanie problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w oparciu o usługi świadczone w lokalnej społeczności*, 27. https://old.rops-katowice.pl/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-14-Dobre-praktyki_w_zakresie_deinstytucjonalizacji.pdf. [dostęp: 12.08.2024].

⁴⁷ Zob. Strategia rozwoju usług społecznych.

- [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś. 363-374. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Cendrowicz Dominika, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym z perspektywy zasady pomocniczości*. Warszawa: Difin, 2020.
- Cendrowicz Dominika, Radosław Mędrzycki, „Pomoc społeczna (wybrane aspekty)”, [w:] *Samorząd metropolitalny budowany od zadań*, red. Jakub Szlachetko. 156-179. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2024.
- Kowalska Monika, „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy społecznej jako przykład realizacji wybranych założeń strategii rozwoju kraju” *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 3 (2014): 65-74.
- Maciejko Wojciech. „Komentarz do art. 53”, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. Paweł Zaborniak, Wojciech Maciejko. Warszawa: Lexis Nexis, 2013, Lex.
- Marciniak-Madejska Natalia, Rafał Stenka, Karolina Weiner, *Podręcznik dobrych praktyk w zakresie deinstytucjonalizacji. Rozwiązywanie problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w oparciu o usługi świadczone w lokalnej społeczności*. https://old.rops-katowice.pl/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-14-Dobre_praktyki_w_zakresie_deinstytucjonalizacji.pdf.
- Mędrzycki Radosław, „Komitet Regionów wobec problemu bezdomności” *Metropolitan*, nr 2 (2016): 68-75.
- Mędrzycki Radosław, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW, 2017.
- Płoszka Adam, „Bezdomność a prawa człowieka” *Państwo i Prawo*, z. 8 (2015): 37-51.
- Sierpowska Iwona, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023, Lex.
- Sygulska Katarzyna, „Wybrane obszary problemu bezdomności w Polsce: przegląd literatury” *Praca Socjalna*, nr 3 (2023): 127-148.



