

Radosław Mędrzycki*

BEZDOMNOŚĆ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH – WYBRANE ASPEKTY

1. Wprowadzenie

Szacuje się, że w Polsce przebywa stale około 30 tysięcy osób bezdomnych¹. Podjęcie badań empirycznych wśród osób bezdomnych pozwoliło stworzyć w miarę przejrzystą typologię tej grupy społecznej, dowodząc jednocześnie złożoności i dynamiki zjawiska². Przedstawicielom nauk społecznych i pedagogicznych zawdzięcza się coraz lepsze poznanie przyczyn bez-

* Mgr Radosław Mędrzycki – Asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ I. Rogozińska, *Bezdomność w Polsce. Diagnoza na dzień 31 stycznia 2010 r.*, s. 6. (materiał na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Podana liczba jest jedną z kilku występujących w literaturze – skala zjawiska szacowana jest na ok. 20–500 tys. osób (K. Grabowska, *Bezdomność w Polsce – Zjawisko słabo rozpoznane*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 6, s. 100). Odmiennie szacunki wynikają z przyjmowania różnych definicji osoby bezdomnej, źródeł, z których czerpie się informację, ale także istoty zjawiska bezdomności.

² B. Durczak-Walczak, *Raport o bezdomności na warszawskim Dworcu Centralnym (przykład sytuacji ludzie bez dachu nad głową w Polsce)*, „Praca Socjalna” 1992, nr 2; M. Pisarska, *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet zasady funkcjonowania, charakterystyka zbiorowości pensjonariuszek schroniska*, „Praca Socjalna” 1993, nr 4; M. Pisarska, *Bezdomni w Łodzi. Analiza Socjologiczna*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 11–12; A. Chrapowska-Zielińska, *Schronisko dla bezdomnych w Bydgoszczy*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 11–12; J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*, Wrocław 1995; J. Wygnańska, *Różnice w podejściach*, „Świat problemów” 2000, nr 6; A. Przymeński, *Zjawisko bezdomności we współczesnej Polsce*, Poznań 2001; J. Nowak, *Bezdomność – konieczność czy wybór? Komunikat z badań*, „Praca Socjalna” 2006, nr 1.

domności i etapów jej powstawania³. Rezultaty te nie zostały jednak wystarczająco wykorzystane przez naukę prawa administracyjnego.

Bezdomność traktowana jest słusznie jako stan dramatycznie niepożądany. Wynika to z naszego modelu kulturowego, w którym pojęcie domu stanowi istotną wartość w życiu człowieka. Jednocześnie dowiedziono, iż bezdomność z wyboru mimo stereotypów praktycznie nie istnieje⁴, zaś wszelkie stany faktyczne na to wskazujące, traktować należy jako formę dostosowania się psychiki człowieka do długotrwałego stanu bezdomności (tożsamość bezdomnego). Może to też wskazywać na stan choroby psychicznej. Fakt, że bezdomność godzi w podstawowe wartości wyznawane przez społeczeństwo pozwala lepiej zrozumieć dlaczego zjawisko to staje się obszarem prawnie nieobjętym.

W Polsce istnieją rozwiązania prawne dotyczące problemu bezdomności⁵. Brakuje jednak modelu polityki społecznej dotyczącej tego zjawiska. Zamiast tego istnieją różnorodne, fragmentaryczne regulacje prawne zawarte w wielu aktach prawnych⁶. Istotnym elementem tych rozwiązań jest ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej⁷. Pomoc społeczna jest instrumentem polityki społecznej, mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Pomoc społeczna ingeruje wszędzie tam, gdzie zagrożo-

³ B. Gulla, *Psychologiczne uwarunkowania bezdomności* [w:] *Bezdomność jako trudny problem społeczny*, red. M. Duda, Kielce 2008, s. 34; R. M. Ilnicka, *Bezdomność czy wyizolowanie społeczne*, „Praca socjalna” 2009, nr 5, s. 10–12.

⁴ A. Przymeński, *Zjawisko bezdomności w Polsce współczesnej*, „Polityka społeczna” 1998, nr 4, s. 10.

⁵ Potwierdzenia tego faktu odnajdziemy w literaturze, np.: S. Kowolik, *Polityka państwa wobec bezdomności* [w:] *Bezdomność: szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej*, red. J. Mazur, Lublin 2006; S. Grzegorski, *Analiza aktualnej sytuacji prawnej w kontekście świadczenia pomocy osobom bezdomnym* [w:] *Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułtwień i ograniczeń problemu*, Warszawa 2005.

⁶ J. Wygnańska, *Tworzenie krajowej strategii wobec bezdomności w Polsce: osiągnięcia i wyzwania* [w:] *Forum. O bezdomności bez lęku*, red. Ł. Browarczyk, M. Dębski, Gdańsk 2010, s. 261; P. Olech, *Polityka społeczna w Polsce a perspektywa ustanowienia krajowej i zintegrowanej strategii wobec problemu bezdomności – analiza istniejących planów i programów* [w:] *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty*, Gdańsk 2010, s. 237. Chodzi tu między innymi o ustawy z: 23.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j.: Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.); 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j.: Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.); 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j.: Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).

⁷ T.j.: Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

ny jest byt jednostki⁸. Jednocześnie wraz z ubezpieczeniem i zaopatrzeniem społecznym składa się na szersze pojęcie zabezpieczenia społecznego, czyli całokształt świadczeń jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi w potrzebie⁹.

Stosowanie ustawy o pomocy społecznej prowadzi do powstania wielu problemów, które rozwiązywane są przez sądy administracyjne w procesie kontroli działalności administracji publicznej. Artykuł dotyczy aktywnej roli sądownictwa administracyjnego w procesie interpretacji norm prawnych ustawy o pomocy społecznej dotyczących problemu bezdomności.

2. Pojęcie osoby bezdomnej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym

Stosownie do art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, za osobę bezdomną uznaje się „[o]sobę niezamieszkujejącą 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 niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”. Definicja nie ma charakteru systemowego, została skonstruowana na użytek ustawy o pomocy społecznej¹⁰. Zgodnie z jednolitą linią orzecniczą określenie to przewiduje dwa odrębne stany faktyczne. „Pierwszy odnosi się do osoby, która nie mieszka w lokalu mieszkalnym i jednocześnie nie posiada stałego zameldowania, drugi natomiast odnosi się do sytuacji, kiedy osoba niezamieszkujejąca w lokalu mieszkalnym posiada stałe zameldowanie w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. W przypadku każdego z tych stanów przewidziane w ustawie przesłanki muszą występować kumulatywnie”¹¹. W literaturze osoby niezamieszkujejące w lokalu mieszkalnym i niezameldowane określa się mianem bezdomnych z przyczyn faktycznych, zaś grupę osób bezdomnych niezamieszkujejących w lokalu mieszkalnym, lecz zameldowanych w lokalu, w którym nie mają możliwości zamieszkania – bezdomnymi z przyczyn prawnych¹².

⁸ Wyrok z 31.3.2008 r., sygn. akt P 20/07.

⁹ Wyrok TK z 20.11.2001 r., sygn. SK15/01.

¹⁰ Postanowienie NSA z 22.2.2012 r., sygn. akt I OW 194/2011.

¹¹ Przykładowo postanowienia NSA z: 8.9.2011 r., sygn. akt, I OW 97/2011; 13.4.2010 r., sygn. akt I OW 210/2009; 22.12. 2008 r., sygn. akt I OW 96/2008.

¹² W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz*, Warszawa 2010, LexPolonica.

Możliwość uznania osoby za bezdomną zawsze wymaga ustalenia faktu „niezamieszkiwania” w lokalu mieszkalnym. Zgodnie z doktrynalną definicją: „«Niezamieszkiwanie» to brak wyznaczonej wolą zainteresowanego przestrzeni życiowej zdatnej do przebywania w niej oraz do planowania własnego pobytu w niej na przyszłość (...). Pojęcie niezamieszkiwania powinno być konfrontowane z lokalem mieszkalnym”¹³. Kierunek rozumowania prowadzący do rozróżnienia pojęć „miejsca zamieszkania” i „zamieszkiwania” w odniesieniu do lokalu mieszkalnego przyjął NSA w cytowanym już postanowieniu z 22.2.2012 r. Sąd orzekł, iż zamiar przebywania zainteresowanego na stałe w danej miejscowości jest bez znaczenia przy ocenie możliwości zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów ustawy z 21.6.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁴. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, lokal mieszkalny to lokal służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Ustawodawca z pojęcia lokalu mieszkalnego wyłączył pomieszczenia przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Interpretując powołany przepis sądy administracyjne zwracają uwagę, iż użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”, pozwala na przyjęcie, że wyliczenie to ma charakter przykładowy. „Z pewnością nie można uznać za lokal mieszkalny takiego pomieszczenia, które nie spełnia podstawowych warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, typu: szopa, garaż, budynek gospodarczy”¹⁵.

Lokalem mieszkalnym nie jest także hotel dla uchodźców (mający ze swej istoty charakter miejsca przejściowego, a nie docelowego)¹⁶, obiekt użyteczności publicznej w postaci dworca kolejowego¹⁷ lub przeznaczony do krótkotrwałego pobytu dom dla bezdomnych i najuboższych¹⁸. W orzecznictwie zwraca się uwagę, iż wszystkie lokale, nawet te które nie zostały wymienione przez ustawodawcę, a służące jedynie do krótkotrwałego pobytu osób, nie stanowią lokali mieszkalnych w rozumieniu ww. ustawy¹⁹.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Dz.U. Z 2005 r. Nr 31 poz. 266 ze zm.; dalej jako: ustawa o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

¹⁵ Postanowienie NSA z 1.1.2012 r., sygn. akt I OW 169/2011.

¹⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 18.8.2011 r., sygn. akt II SA/Bk 463/2011.

¹⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.9.2009 r., sygn. akt IV SA/Wr/ 263/2009 – zob. P. W. Młynek, *Peron trzeci, ławka obok tablicy Zbyszka*, http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,5399960,Peron_trzeci_ławka_obok_tablicy_Zbyszka.html

¹⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 13.1.2011 r., sygn. akt II SA/Bk 513/2010.

¹⁹ Postanowienie NSA z 24.8.2010 r., sygn. akt I OW/2010.

Zdaniem NSA „[s]amo potoczne znaczenie sformułowania schronisko/noclegownia wskazuje na wyłącznie przejściowy oraz krótkotrwały charakter udostępnienia pomieszczeń. Pod pojęciem schroniska określa się rodzaj hotelu zapewniający nocleg (zazwyczaj w zbiorowych salach), odpoczynek, możliwość zjedzenia posiłku, wysuszenia odzieży, uzupełnienia zapasów, czyli chodzi o miejsce, którego założeniem jest umożliwienie przeczekaania do chwili, gdy pomoc taka będzie zbędna ze względu na poprawę sytuacji życiowej danej osoby, ewentualnie do czasu, gdy zapewniona zostanie pomoc o charakterze stałym w postaci np. umieszczenia w domu pomocy społecznej. Nawet gdy z różnych przyczyn jest to stan przedłużający się, pobyt ten nie traci charakteru czasowego. Dopiero dom pomocy społecznej, (...) zapewnia swoim podopiecznym miejsce zamieszkania”²⁰. Stanowisko to należy w pełni podzielić. W tych okolicznościach kontrowersyjnie potraktował sąd administracyjny kwestie przybywania w ogrzewalni uznając, iż jest to budynek służący między innymi do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jednocześnie nie można go traktować jako pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, ponieważ spełnia społecznie inną rolę niż internaty, bursy, pensjonaty czy hotele – nie służy celom turystycznym lub wypoczynkowym²¹. W konkluzji sądu, osoba przybywająca w ogrzewalni nie może być uznana za osobę bezdomną.

Na mieszkalny charakter lokalu nie zawsze wpływa miejsce, w którym się znajduje. Wniosek taki płynie z orzeczenia NSA, w którym uznał on za lokal mieszkalny pomieszczenie w motelu przeznaczone – inaczej niż pozostałe pomieszczenia – do długotrwałego pobytu osoby w zamian za prace w motelu²².

Uznaniu lokalu za nadający się do zamieszkania nie przeczy brak ciepłej wody, energii i ogrzewania. Wystarczy wykazać potencjalną możliwość zamieszkiwania w takim lokalu (bez mediów i potwierdzenia zameldowania w nim na pobyt stały), aby nie móc uznać osoby ubiegającej się o pomoc za osobę bezdomną w świetle ustawy o pomocy społecznej²³.

²⁰ Postanowienie NSA z 7.12.2009 r., sygn. akt I OW 119/2009. Potwierdzenie takiego rozumowania znajdziemy również w orzecznictwie wrocławskiego SKO, w którym organ odwoławczy uznał, że dom pomocy społecznej może być traktowany jako miejsce służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w związku z czym osoby zameldowane w nim na pobyt stały lub czasowy nie mogą być traktowane jako osoby bezdomne w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej (postanowienie SKO we Wrocławiu z 24.1.2011 r., sygn. akt SKO 4310/86/10/11).

²¹ Postanowienia NSA z: 28.11.2007 r., sygn. akt I OW 93/2007; 3.6.2008 r., sygn. akt I OW 16/2008.

²² Postanowienie NSA z 3.10.2008 r., sygn. akt I OW72/2008.

²³ Postanowienie NSA z 15.12.2008 r., sygn. akt I OW 149/2008.

Brak posiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, w którym zamieszkuje dana osoba nie wywołuje konieczności kwalifikacji jej za osobę bezdomną²⁴.

Należy rozpatrzyć możliwość uznania za osobę bezdomną osoby zamieszkującej w altanie ogródka działkowego. Altanka ogródka działkowego nie może być uznana za lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy ze względu na jej wypożyczynkowy charakter²⁵. Jednakże w ocenie NSA, osoba mieszkająca w altanie działkowej może być tam zameldowana, gdyż wykorzystywanie altany działkowej do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wbrew przeznaczeniu nie wpływa na zakres obowiązków organu meldunkowego. „Także w takim przypadku jest on zobowiązany do uwidocznienia w ewidencji ludności adresu, pod którym obywatel realizujący obowiązek meldunkowy stale przebywa. Odmowa zameldowania stanowiłaby w takich okolicznościach pozbawienie prawa do legalnego, z punktu widzenia obowiązku meldunkowego, pobytu w wybranym przez obywatela miejscu i w nieuprawniony sposób ingerowałaby w wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu wynikającą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”²⁶.

W ocenie NSA za zamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy nie może być uznana sytuacja sporadycznego pomieszkiwania u kogoś. „Za zamieszkiwanie nie można bowiem uznać faktu jedynie nocowania u koleżanek. Fakt sporadycznego udzielania schronienia w porze nocnej przez osoby znajome nie jest równoznaczny z zamieszkiwaniem w określonym lokalu”²⁷.

Innymi przesłankami umożliwiającymi uznanie osoby za bezdomną są brak zameldowania na pobyt stały albo zameldowanie na pobyt stały przy jednoczesnym braku możliwości zamieszkiwania w tym lokalu mieszkalnym²⁸. Biorąc pod uwagę tę drugą przesłankę, należy zawsze ocenić czy osoba ma możliwość (choćby potencjalną) zamieszkania w danym lokalu, w którym jest zameldowana²⁹. „Przy braku jakichkolwiek danych by w lokalu mieszkal-

²⁴ Postanowienie NSA z 22.12.2008 r., sygn. akt I OW 96/2008.

²⁵ Patrz art. 13 ust. 4 ustawy z 8.7.2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.; por. *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych*, NIK, Warszawa 2010, s. 33.

²⁶ Wyrok NSA z 13.2.2008 r., sygn. akt II OSK 5/2007.

²⁷ Postanowienie NSA z 28.11.2007 r., sygn. akt I OW 91/2007.

²⁸ W zakresie problemów z obowiązkiem meldunkowym zob. A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Zarejestrowanie czyli obowiązek meldunkowy po liftingu* [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. P. Suwaj, Warszawa 2012, s. 163 i n.

²⁹ Postanowienie NSA z 10.5.2007 r., sygn. akt I OW 8/2007.

nym, w którym strona jest zameldowana, nie miała ona możliwości zamieszkania – nie ma podstawy do uznania strony za osobę bezdomną w rozumieniu art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej³⁰. Jednym z decydujących czynników uzasadniających odmowę uznania za osobę bezdomną, z powodu niemożliwości zamieszkiwania w miejscu zameldowania jest wola opuszczenia tego miejsca przez tę osobę³¹. Z głębokim wyczuciem należy jednak oceniać sprawy osób chorych psychicznie, u których zamiar przebywania poza miejscem zameldowania wynika z przyczyn chorobowych nie zaś świadomego rozeznania.

Szczególna sytuacja powstaje w momencie wspólnego zameldowania z innymi członkami rodziny. Jak podkreślił NSA: „Zgoda i wola osób przebywających w lokalu, w którym potencjalnie mógłby zamieszkać wnioskujący jest niewątpliwie istotnym czynnikiem warunkującym możliwość jego zamieszkania w miejscu zameldowania”³². Chodzi tu o długotrwałe sytuacje konfliktowe z rodziną, które zasadniczo wykluczają możliwość wspólnego zamieszkiwania w miejscu zameldowania³³.

Organy pomocy społecznej nie prowadzą rejestrów osób bezdomnych, co najwyżej są to rejestry osób bezdomnych korzystających z pomocy społecznej. Istotne jest, że „żaden przepis ustawy o pomocy społecznej (...) stanowiącej podstawę prawną podejmowanych przez organy pomocy społecznej czynności nie wiąże bezpośrednio z samą »bezdomnością« jakichkolwiek uprawnień, czy obowiązków”³⁴. Nie można zatem domagać się szczególnych uprawnień wynikających z bezdomności, jak choćby bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską, szczególnego dostępu do urządzeń użyteczności publicznej etc.³⁵ Dlatego bezpodstawne są żądania wydania zaświadczeń potwierdzających wpis do ewidencji bezdomnych (chyba, że będzie to rejestr osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności). Obowiązek taki ciąży na organie wyłącznie w sytuacji, gdy osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego (art. 218 § 1w zw. z art. 217 § 1 k.p.a.).

³⁰ Postanowienie NSA z 5.3.2010 r., sygn. akt I OW 203/2009.

³¹ Postanowienie NSA z 3.1.2008 r., sygn. akt I OW/2007.

³² Postanowienie NSA z 8.9.2011 r., sygn. akt I OW 97/2011.

³³ Postanowienie NSA z 8.9.2011 r., sygn. akt I OW 97/2011 – konflikt 30-letni; postanowienie NSA z 11.5. 2007 r., sygn. akt I OW 57/07 – konflikt 15-letni).

³⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 21.8.2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 277/08.

³⁵ O społecznej funkcji rejestrów zob. szerzej: T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.

Pojęcie osoby bezdomnej wymaga również krótkiego scharakteryzowania bezdomności. Prawne uznanie jednostki za osobę bezdomną, pozwala stwierdzić, iż znalazła się ona w sytuacji bezdomności, a co za tym idzie skierować do niej określoną przepisami pomoc. Ustawowe pojęcie bezdomności wiąże się zatem ściśle z pojęciem „osoba bezdomna”; nie obejmuje jednak swoim zakresem wszystkich faktycznych bezdomnych, to znaczy osób znajdujących się między innymi w więzieniach, szpitalach, zakładach psychiatrycznych³⁶. Do czasu pozostawania w zakładach administracyjnych ich sytuację określa się mianem bezdomności ukrytej³⁷.

Obecnie, podobnie jak w dotychczasowym ustawodawstwie socjalnym³⁸, bezdomność stanowi przesłankę udzielenia świadczeń pomocy społecznej (art. 7 ustawy o pomocy społecznej). Jest to przesłanka silnie związana z ubóstwem – któremu przyznaje się pierwszeństwo w zakresie przyczyn udzielenia pomocy społecznej³⁹. Bezdomność łączy się bowiem najczęściej z brakiem minimum materialnego. Minimum materialne zapewnia „jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym” – jego brak prowadzić zaś może do naruszenia godności ludzkiej⁴⁰.

3. Udzielanie pomocy osobom bezdomnym

Uznanie osoby za bezdomną skutkuje możliwością przyznania świadczeń z ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 101 ustawy o pomocy społecznej ustanawia reguły właściwości miejscowej organów prowadzących postępowania w sprawie świadczeń pomocy społecznej. Zgodnie z zasadą pomocniczości, udzielanie pomocy społecznej osobom bezdomnym należy w zasadzie do organów gmin jako przedstawicieli podstawowych jednostek samo-

³⁶ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 163.

³⁷ A. Przyemeński, *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 4, s. 24–25.

³⁸ Artykuł 3 pkt 3 ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. Nr 87, poz. 506.

³⁹ I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2011, LexPolonica. Należy jednak odnotować odmienny pogląd o braku jasnej korelacji między niedostatkiem a bezdomnością – por. K.W. Frieske, *O potrzebie de-instytucjonalizacji bezdomności*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 1, s. 14.

⁴⁰ Wyrok TK z 4.4.2001 r., sygn. akt K 11/00.

ządu terytorialnego a zarazem wspólnoty samorządowej najbliższej potrzebującym. Regułą jest, że właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. „Niekiedy zastąpione jest ono kryterium miejsca zameldowania na pobyt stały, czy miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. Wymienione przepisy nie utożsamiają miejsca zamieszkania i zameldowania, chociaż w praktyce w większości przypadków tożsamość taka występuje. W sytuacji osoby bezdomnej, ustawodawca wyraźnie zastrzega, że powinna ona otrzymać pomoc od gminy, na terenie której zameldowana jest na pobyt stały. Powyższa regulacja ma na celu zagwarantowanie bezdomnemu, który z oczywistych powodów częściej niż inne osoby zmienia miejsca zamieszkania, łatwego dostępu do świadczeń z pomocy społecznej”⁴¹.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje w art. 101 ust. 3 w związku z art. 101 ust. 7 możliwość udzielenia doraźnej pomocy osobie bezdomnej przez gminę miejsca pobytu, w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie. Należy jednak uwzględnić konieczności późniejszego zwrotu wydatków przez gminę właściwą ze względu na miejsce ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały, gminie udzielającej pomocy.

Analiza ustawy o pomocy społecznej wskazuje, iż do zadań gminy w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym należy między innymi przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne (art. 17 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 39 ust. 3); sprawienie pogrzebu (art. 17 ust. 1 pkt 15); przyznawanie biletu kredytowanego (art. 36 pkt 2 lit. b); poradnictwo specjalistyczne (art. 36 pkt 2 lit. g); interwencja kryzysowa (art. 36 pkt 2 lit. h); udzielenie schronienia przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych (art. 48 ust. 2); przyznanie niezbędnego ubrania przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do jej indywidualnych właściwości oraz pory roku (art. 48 ust. 3); pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie, jeżeli osoba bezdomna nie może własnym staraniem sobie go zapewnić (art. 48 ust. 4); objęcie indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (art. 49). Ustawa o pomocy społecznej zakłada zatem dość szeroki wachlarz pomocy osobom bezdomnym,

⁴¹ Postanowienia NSA z 7.7.2010 r., sygn. akt I OW 60/2010; 7.8.2009 r., sygn. akt I OW66/2009; 4.12.2007 r., sygn. akt I OW 49/2007.

w ramach którego wyróżnić można pomoc środowiskową – udzielaną w miejscu pobytu (świadczenia rzeczowe, pieniężne i usługi) oraz pomoc zakładową polegająca na umieszczeniu w domu pomocy społecznej⁴².

Udzielenie schronienia należy do najbardziej elementarnych form pomocy społecznej. Organizowanie schronienia polega na zapewnieniu tymczasowego miejsca noclegowego, jednak – jak każde udzielenie świadczenia pomocy społecznej – wymaga uprzedniego rozeznania zasadności przydzielenia takiego wsparcia poprzedzonego przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego⁴³. Brak współdziałania w dokonaniu tej czynności, w konsekwencji może skutkować odmową przyznania wnioskowanej pomocy⁴⁴.

W celu zapewnienia schronienia, gmina samodzielnie lub we współpracy z organizacjami społecznymi powinna organizować miejsca pobytu dla osób bezdomnych⁴⁵. Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, miejscami takimi mogą być: noclegownie, schroniska, domy dla bezdomnych. W ocenie gliwickiego sądu takimi miejscami „[m]ogą być również inne lokale, którymi dysponuje gmina, czy czasowo wynajęte pomieszczenia dla osób i rodzin, które na skutek różnych zdarzeń zostały pozbawione mieszkania. (...) Powyższy przepis nie nakłada natomiast na organy administracji publicznej obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego czy innego mieszkania. Jednocześnie niemożność zapewnienia schronienia przez organ w miejscu wskazanym przez wnioskodawcę, czy niewyrażenie przez niego zgody na umieszczenie w innych tego typu miejscach znajdujących się poza terenem gminy, która pomocy tej powinna udzielić, nie zwalnia organu od udzielenia schronienia tam gdzie jest to możliwe. W pierwszej kolejności organ powinien więc zapewnić pobyt takiej osobie w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych, czy też w innych pomieszczeniach, którymi gmina dysponuje na własnym terenie, a w przypadku ich braku zapewnić pobyt w tego typu miejscach na terenie innej gminy. Nie można natomiast pozostawić osoby potrzebującej, występującej o tego rodzaju wsparcie, bez jakiegokolwiek schronienia”⁴⁶. W sytuacji braku miejsc noclegowych na terenie gminy istnieje możli-

⁴² R. Michalska-Badziak, *Bezdomność jako przesłanka do udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, „Casus” 2004, nr 34, s. 39.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z 19.1.2010 r., sygn. akt IV SA/GI 458/2009.

⁴⁴ Wyroki NSA z: 16.07.2008 r., sygn. akt I OSK 1424/2007, 23.9.2008 r., sygn. akt I OSK 1765/2007.

⁴⁵ Por. art. 25 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 19.1.2010 r., sygn. akt IV SA/GI 458/2009.

wość udzielenia biletu kredytowanego, który umożliwi osobie bezdomnej podróż do gminy dysponującej takimi miejscami⁴⁷.

Pojawia się zatem problem częściowego „wyłączenia się” przez niektóre gminy z pomocy osobom bezdomnym na swoim terenie⁴⁸. Należy poprzeć utrwaloną linię orzecniczą sądów administracyjnych, zgodnie z którą gmina nie może uchylić się od wykonywania zadań własnych o charakterze obowiązkowym⁴⁹. Pogląd taki prezentowany jest także w literaturze przedmiotu⁵⁰. Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy „udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym”. Oznacza to, że gmina nie może zaniechać wykonywania zadań polegających na rudymenarnej pomocy osobom bezdomnym.

Odrębnego omówienia wymaga kwestia prowadzenia schronisk i domów pomocy dla osób bezdomnych funkcjonujących jako ośrodki wsparcia. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, fakultatywnym zadaniem własnym jest „prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki”. Pod pojęciem ośrodka wsparcia rozumieć można między innymi schronisko i dom dla bezdomnych (art. 51 ustawy o pomocy społecznej).

Odmienne od zadań własnych, zadania fakultatywne powinny być wykonywane przez gminę gdy zajdzie taka potrzeba⁵¹. Zdaniem NSA zadania takie powinny być „podejmowane w miarę potrzeb i możliwości gmin”⁵². Wyróżnienie kategorii zadań fakultatywnych oznacza, że organy gminy same decydują o kolejności i terminie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej⁵³. Wydaje się zatem, że organy gminy nie mogą powoływać się

⁴⁷ R. Michalska-Badziak, op.cit., s. 39.

⁴⁸ W. Karpieszuk, *Eksport biedy z Warszawy*, „Gazeta Wyborcza”, nr 281 z 1.12.2012 r., s. 4.

⁴⁹ Zob. np.: wyrok NSA z 26.7.2012 r., sygn. akt I OSK 997/2012 (dot. prowadzenia i utrzymania szkół i przedszkoli); wyrok WSA w Krakowie z 25.11.2011 r., sygn. akt III S.A./Kr 710/99; wyrok WSA w Olsztynie z 15.7.2008 r., sygn. akt II S.A./OI 149/2008; wyrok WSA w Poznaniu z 1.6.2008 r., sygn. akt IV S.A./Po 93/2008.

⁵⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 189; E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 1, Warszawa 2010, s. 196; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2001, wyd. 4, s. 318.

⁵¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 147.

⁵² Wyrok NSA z 11.8.2011 r., sygn. akt I OSK 1417/2010.

⁵³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 27.9.2007 r., sygn. akt II SAB /Wr 15/2007.

na fakultatywność zadania w sytuacji wystąpienia na jej terenie istotnego problemu społecznego a do takiego problemu zalicza się bez wątpienia bezdomność. Wątpliwości w tej kwestii powinny zostać rozwiązane przez ustawodawcę przez jednoznaczne zaliczenie pomocy osobom bezdomnym do kategorii zadań własnych o charakterze obowiązkowym.

Zapewnienie przez gminy tymczasowego schronienia nie tylko pozwala zapewnić przetrwanie, lecz może przyczynić się również do ochrony ludzkiej godności. Ta jak wiadomo jest niezbywalna, lecz istnieją sytuacje jej naruszenia przez niewłaściwe działania. Problemy występują gdy proponowane miejsce schronienia zapewnia istotnie złe warunki pobytowe. O ile warunki te wynikają z przyczyn obiektywnych (zatłoczenie wynikające z chęci udzielenia pomocy o wiele większej liczbie potrzebujących niż miejsc w ośrodku) nie mogą stanowić podstawy wniesienia uzasadnionej skargi⁵⁴.

Osobie bezdomnej można zapewnić również pomoc w postaci jednego gorącego posiłku dziennie. Jest to świadczenie przyznawane w ramach uznania administracyjnego. Oznacza to, iż organ ustalając warunki pomocy w tym trybie powinien kierować się zasadami wyrażonymi w art. 3 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, co oznacza konieczność dostosowania rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do okoliczności konkretnej sprawy oraz uwzględnia potrzeb osób korzystających z pomocy, jeżeli potrzeby te odpowiadają celom i możliwościom pomocy społecznej⁵⁵.

Ograniczone możliwości pomocy społecznej mogą stanowić przyczynę redukcji świadczeń do poziomu nieodpowiadającego wnioskującemu. Obniżenie wielkości przyznanej pomocy w stosunku do oczekiwań strony – jak pokazuje orzecznictwo – ma często miejsce w zakresie przyznania zasiłku celowego a wynika z oceny sytuacji finansowej poszczególnych osób, gminy oraz ilości wszystkich potrzebujących. Należy stwierdzić, że obniżenie „jakości” świadczeń spowodowanych czynnikami obiektywnymi jest uzasadnione w świetle prawa⁵⁶.

U podstaw pomocy społecznej znajduje się założenie, iż jest ona subsydiarna względem starań zainteresowanego, nie może stać się zatem źródłem jego utrzymania. Na państwo nie może zostać przerzucony ciężar stałego utrzymywania potrzebujących. W literaturze zwraca się zresztą uwagę na

⁵⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 28.6.2011 r., sygn. akt III SA/Kr 601/2010.

⁵⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 9.6.2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1040/2007.

⁵⁶ Wyroki NSA z: 19.6.2007 r., sygn. akt OSK 1464/2006; 9.6.2009 r., sygn. akt I OSK 1147/2008; wyrok WSA w Gdańsku z 14.1.2009 r., sygn. akt II SA/Gd 797/2008; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11.2.2010 r., sygn. akt II SA/Go 3/2010.

niebezpieczeństwa płynące ze stałego wyręczania beneficjentów pomocy społecznej i nazbyt opiekuńczej roli państwa⁵⁷. Dlatego tak ważnym rozwiązaniem jest możliwość objęcia osoby bezdomnej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na jej wspieraniu a nie wyręczaniu w rozwiązywaniu problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia (art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). W odróżnieniu od omówionych wcześniej form wsparcia osób bezdomnych, indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest ukierunkowany bezpośrednio na zwalczanie zjawiska bezdomności; polega on zatem na wspieraniu osoby bezdomnej w zmianie dotychczasowego stylu życia⁵⁸. Program ten zakłada aktywny współdziałanie osoby bezdomnej w procesie prowadzącym do reintegracji społecznej. Brak takiego udziału, polegający choćby na uniemożliwieniu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu pobytu wnioskodawcy, stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do odmowy objęcia indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. „Egzekwowanie od świadczeniobiorcy obowiązku współdziałania jest niezwykle ważne. W przeciwnym bowiem przypadku pomoc społeczna ograniczałaby się do prostego rozdawnictwa świadczeń i braku eliminacji źródeł problemów społecznych”⁵⁹. Należy również pamiętać, że objęcie osoby bezdomnej indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności opiera się na uznaniu administracyjnym, stąd aktualne pozostają uwagi dotyczące kierowania się zasadami wyrażonymi w art. 3 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Program ten powinien stanowić istotną rolę w długofalowym procesie reintegracji społecznej.

4. Podsumowanie

Problematyka osób bezdomnych stanowi przedmiot orzeczeń sądów administracyjnych. Analiza orzeczeń pokazała, że pozostają one istotnym uczestnikiem procesu stosowania ustawy o pomocy społecznej w obszarze bezdomności. Najczęściej spotykanym problemem pozostaje kwalifikacja jednostki jako osoby bezdomnej. Sprzyja temu niedookreślone pojęcie „lokal

⁵⁷ I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 46.

⁵⁸ I. Sierpowska, op.cit., LexPolonica.

⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 2.7.2012 r., sygn. akt I SA/ Wa 924/2012.

mieszkalny". Orzecznictwo sądownoadministracyjne aktywnie uczestniczy w interpretacji tego pojęcia, chociaż zdarzają się dyskusyjne rozstrzygnięcia (*vide* ogrzewalnie). Na ogół jednak punkt ciężkości spoczywa na możliwości długotrwałego zamieszkiwania. Z punktu widzenia możliwości uznania jednostki za osobę bezdomną istotne są również orzeczenia kształtujące rozumienie sytuacji polegającej na niemożności zamieszkiwania w miejscu zameldowania. Wydaje się, że można mówić o utrwalonej linii orzeczniczej uznającej długotrwały konflikt z rodziną jako pozytywną przesłankę niemożności zamieszkiwania w miejscu zameldowania.

Wśród orzeczeń dotyczących przydzielenia pomocy społecznej osobom bezdomnym wyróżnić należy z pewnością judykaty potwierdzające subsydiarny model pomocy społecznej. Sądy zwracają bowiem uwagę na potrzebę współdziałania osób bezdomnych z pracownikami pomocy społecznej niezależnie od przyznawanego rodzaju pomocy. Kontrowersji nie budzą także orzeczenia uznające możliwość obniżenia jakości świadczonej pomocy z przyczyn obiektywnych. Należy jednak podkreślić, iż rolą służb pomocy społecznej jest również minimalizowanie ryzyka związanego z niemożliwością zapewnienia właściwych środków pomocy społecznej w przyszłości. Działania takie muszą zawsze prowadzić do jak najlepszego zagwarantowania ochrony godności osoby bezdomnej.

Homelessness in the jurisprudence of administrative courts – chosen aspects

Social assistance in Poland is regulated by the Law of 12 March 2004 on Social Assistance. In this paper author analyzes the basic problems of this regulation relating to help of homelessness which appears in judgments of polish administrative courts.

The biggest issue in judgments is deeming person for homeless. Many of judgments show a need of cooperation between homeless and social workers. In author's opinion, social assistance ought to security of dignity of the homeless person. The judgments of polish administrative courts have a big influence on it. Nowadays, besides the legislative and executive, judicial power creates standard of help of homeless.