



 **Habitat for Humanity®**  
Poland

# INFORMATOR RZECZNICZY

# INFORMATOR RZECZNICZY

**Opracowanie:**

Katarzyna Przybylska, Fundacja Habitat for Humanity Poland

W opracowaniu zostały zaprezentowane materiały następujących autorów:

dr Alina Muzioł-Węclawowicz, ekspertka specjalizująca się w obszarze mieszkalnictwa

Julia Wygnańska, Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska FNMP

dr Katarzyna Wiśniewska, Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Małgorzata Jaskulska, Chrześcijańska Fundacja Rozwoju Osobistego RONDO

Beata Siemieniako, adwokatka

Jakub Wilczek, Prezes Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności

Mariusz Kwiatkowski, Uniwersytet Zielonogórski

Jacek Charmast, Prezes Stowarzyszenia Jump 93

Artur Zalewski, adwokat

Magdalena Ruskowska-Cieślak, Prezes Zarządu Fundacji Habitat for Humanity Poland

Joanna Łochowska, Fundacja Habitat for Humanity Poland

Marta Łochowska, Fundacja Habitat for Humanity Poland

Monika Grabowska, Fundacja Habitat for Humanity Poland

Agnieszka Głusińska, Fundacja Habitat for Humanity Poland

Mateusz Piegza, Fundacja Habitat for Humanity Poland

Do opracowania wykorzystano również materiały przygotowane przez następujące osoby:

Draginja Nadaždin, Dyrektorka Amnesty International Polska

Anna Bućkowska, Motywacyjne DNA

dr Magdalena Malinowska-Wójcicka, Agencja Badań Medycznych – główny specjalista; Uniwersytet Łazarskiego – Centrum Badań Legislacji

dr hab. Ryszard Szarfenberg, Uniwersytet Warszawski, EAPN Polska, ATD Czwarty Świat

Gyorgy Sumeghy, Habitat for Humanity International

**Recenzja prawna:**

Adw. Artur Zalewski

**Wsparcie merytoryczne:**

dr Alina Muzioł-Węclawowicz

**Redakcja językowa i korekta:**

Łucja Oś



Publikacja powstała dzięki finansowaniu ze środków Narodowego Instytutu Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w ramach projektu Fundacji Habitat for Humanity Poland pt. Koalicja rzecznicza Habitat.

## Spis treści

WSTĘP – ZARYS PROBLEMÓW	5
BEZDOMNOŚĆ I WYKLUCZENIE MIESZKANIOWE – DEFINICJE USTAWOWE, ETHOS, DANE STATYSTYCZNE I SKALA ZAGADNIENIA	7
Wstęp	7
Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe według typologii ETHOS	7
Polska definicja bezdomności	12
Dane/statystyki	15
Prawo do mieszkania i obowiązki władz	18
Obowiązki władz wynikające z ustawy o pomocy społecznej	20
Mieszkania chronione i wspomagane	22
Podsumowanie	26
PROBLEMY MIESZKANIOWE – ZAPOTRZEBOWANIE, DEFICYT	27
Wstęp	27
Statystyki	28
Rozwiązania z obszaru mieszkalnictwa dostępnego cenowo	36
Podsumowanie	42
DOBRE PRAKTYKI Z OBSZARU PRZECIWDZIAŁANIA I WYCHODZENIA Z BEZDOMNOŚCI Z UWZGLĘDNIENIEM KWESTII MIESZKANIOWYCH	44
Kroki do domu – od impulsu moralnego do programu rozwoju mieszkalnictwa społecznego.	
Działalność Schroniska Chrześcijańskiej Fundacji Rozwoju Osobistego RONDO na rzecz osób w kryzysie bezdomności w Zielonej Górze	44
Najpierw mieszkanie: wartości, system i program realnego kończenia bezdomności	50
Społeczna agencja najmu prowadzona przez Fundację Habitat for Humanity Poland	54
Streetworking	55
CO MOŻNA ZROBIĆ? RZECZNICTWO – ZARYS	58
Czym jest rzecznictwo?	58
Podstawowe regulacje prawne	58
RZECZNICTWO DLA NGO	60
Korzyści z podejmowania rzecznictwa	60
Formy rzecznictwa	60
Jak przygotować się do rzecznictwa?	60
Mapowanie władzy	62
Metody rzecznictwa	63
Wolontariat w rzecznictwie	64
Litygacja strategiczna	67
Dobra praktyka	69
STRATEGIA KOALICJI RZECZNICZEJ HABITAT – ANALIZA PRZYPADKU	76
Wstęp	76
Strategia rzecznicza dla postulatów Koalicji	76
AKTYWNE PRZECIWDZIAŁANIE BEZDOMNOŚCI JAKO KONSTITUCYJNA DYREKTYWA OCHRONY ŻYCIA I ZDROWIA (komentarz prawny do treści zawartych w Informatorze)	82
PODSUMOWANIE	85
Bibliografia	87
Załączniki	91

## UWAGI WSTĘPNE

Opracowanie stanowi podsumowanie projektu Koalicja Rzecznicza Habitat finansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Celem projektu było wzmocnienie potencjału rzeczniczego organizacji pozarządowych oraz zwiększenie zaangażowania tych organizacji, a także ekspertów i społeczników na rzecz szerszego definiowania pojęcia „bezdomność” w polskim prawie, z uwzględnieniem Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS.

## STRUKTURA DOKUMENTU

Celem niniejszego opracowania jest podniesienie wiedzy czytelników w obszarze bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, propagowanie szerokiego definiowania bezdomności z uwzględnieniem Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, promowanie dobrych praktyk w obszarze wsparcia osób w kryzysie bezdomności i osób doświadczających wykluczenia mieszkaniowego. Tym zagadnieniom poświęcona jest pierwsza część dokumentu.

Druga część została zogniskowana wokół rzecznictwa. Przedstawiono definicje rzecznictwa, uregulowania prawne w tym obszarze, krótkie sugestie do-

W trakcie trwania projektu członkowie Koalicji mogli wziąć udział w cyklu webinarów i szkoleń, które wzmocniały potencjał rzeczniczy tych organizacji. Jednocześnie Koalicja aktywnie działała na rzecz szerszego definiowania pojęcia bezdomności, podejmując w tym zakresie działania kierowane do decydentów oraz do mediów, a także opracowując długoterminową strategię rzeczniczą dla zmiany systemu wsparcia osób w kryzysie bezdomności.

tyczące włączenia działań rzeczniczych w spektrum zainteresowań organizacji pozarządowych i porady dotyczące prowadzenia aktywnego rzecznictwa. W tej części również zaprezentowano dobrą praktykę oraz przebieg i wyniki prac Koalicji rzeczniczej Habitat.

Dokument został poddany recenzji prawnej, w szczególności w zakresie wzorów umów, które stanowią załącznik do opracowania. Prezentujemy trzy zweryfikowane wzory umów, które mogą posłużyć organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób doświadczających bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz komentarz prawny do treści przedstawionych w opracowaniu.

## AUTORZY

Informator jest efektem prac koalicjantów oraz zewnętrznych ekspertów. Niektóre rozdziały zostały opracowane przez koalicjantów, którzy wzięli udział w przygotowaniu cyklu webinarów, lub na podstawie materiałów przekazanych przez prowadzących webinarów. W takim przypadku pod tytułem danego podrozdziału wskazany jest jego autor. Wszystkie webinarium są dostępne online<sup>1</sup>.

Opisy części z prezentowanych dobrych praktyk zostały przygotowane przez członków Koalicji (pozostałe zostały opisane na podstawie dostępnych informacji i opracowań, w szczególności Ogólnopolskiej Federa-

cji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności). Również wzory umów zostały przekazane przez członków Koalicji – są to dokumenty, które będąc stosowane w codziennej praktyce organizacji pozarządowych, zostały następnie zrewidowane i skorygowane przez doświadczonego adwokata.

Serdecznie dziękujemy wszystkim koalicjantom, ekspertom i osobom, które nas wspierały w pracach Koalicji oraz w opracowaniu tego Informatora. Szczególne podziękowania należą się wolontariuszom, którzy włączyli się w prace Koalicji.

1 Koalicja Rzecznicza Habitat 2020, [online:] <https://www.youtube.com/playlist?list=PL5Wx4al0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF> [dostęp: 14.11.2020].

## WSTĘP – ZARYS PROBLEMÓW

Magdalena Ruszkowska-Cieślak – Fundacja Habitat for Humanity Poland

Oddajemy w Państwa ręce praktyczną narzędzia do nawiązywania świata – jest nim niniejsza publikacja. To zbiór materiałów wypracowanych na przestrzeni 2020 r. w gronie ekspertów i praktyków, którzy działają w obszarze bezdomności, wykluczenia mieszkaniowego i problemów mieszkaniowych. Ich doświadczenie pozwala zabierać głos w imieniu tych, którzy najczęściej głosu nie mają – osób doświadczających bezdomności, żyjących w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych, bez tytułu do zajmowanego lokalu, w niepewności i przeludnieniu czy wręcz ponoszących konsekwencje zdrowotne, społeczne i ekonomiczne braków w obszarze polityk mieszkaniowych. Proponujemy zestaw narzędzi, które pomogą sprawić, by rzeczywistość wielu tysięcy osób doświadczających wykluczenia z powodu braku odpowiedniego miejsca do mieszkania ulegała stopniowej, ale konkretnej i jakościowej poprawie dzięki konstruktywnemu dialogowi z decydentami i opartej na faktach debacie publicznej.

Komu polecamy lekturę *Informatora rzeczniczego*? Jest to pozycja dedykowana osobom i instytucjom, które chcą podnieść swoją wiedzę o bezdomności, wykluczeniu mieszkaniowym i mieszkalności. W szczególności kierujemy ją do organizacji pozarządowych i instytucji pomocowych działających w obszarze bezdomności i problematyki biedy mieszkaniowej. Te podmioty w swojej codziennej pracy weryfikują skuteczność (lub nieskuteczność) obecnie obowiązujących regulacji i mają możliwość usłyszeć bezpośrednio od odbiorców ich pomocy, jakie rozwiązania są potrzebne. Te głosy są niezwykle cenne. W naszej ocenie osoby potrzebujące pomocy i organizacje niosące im pomoc zawsze powinny mieć możliwość zabrania głosu przy tworzeniu strategii przeciwdziałania ubóstwu, wykluczeniu i bezdomności. Jednak aby głos ten był usłyszany, aby móc realnie wpłynąć na poprawę przepisów czy ich zmianę, potrzebne jest skuteczne jego wzmocnienie, przedstawienie właściwych argumentów, popartych faktami i liczbami, a często przełożenie postulatów na język przepisów prawnych. Wiele organizacji nie zdaje sobie sprawy, że już dzięki samej swojej działalności pomocowej stają się rzecznikami osób doświadczających bezdomności lub zagrożonych wykluczeniem. A przecież to właśnie z tego powodu powinny one zabierać głos w debacie publicznej – by skuteczniej pomagać i móc doskonalić narzędzia wsparcia. Musimy sprawić, by ich doświadczenie nie

służyło tylko w doraźnych potrzebach, w codziennej pracy z beneficjentami, ale by dzięki szerszej podjętym działaniom rzeczniczym budowało koalicję na rzecz wprowadzania niezbędnych zmian, by wzmocniało wymianę doświadczeń i współtworzyło standardy pomocy. To w pierwszej kolejności tym organizacjom i instytucjom dedykujemy tę publikację. Chcemy wzmocnić słyszalność ich głosu, naszego głosu, by to zaangażowanie „na pierwszej linii frontu” zyskało większy wpływ społeczny i służyło poprawie polityk mieszkaniowych w naszym kraju, ale też regionie czy całej wspólnocie europejskiej.

W Habitat for Humanity rzecznictwo publiczne stanowi istotny filar działań organizacji. To właśnie wiedza praktyczna płynąca z wieloletnich doświadczeń w realizacji konkretnych projektów remontowych i budowlanych oraz znajomość sektora mieszkaniowego sprawiły, że zaczęliśmy być zapraszani do zabierania głosu w debacie z decydentami, lokalnymi samorządami i społecznościami w różnych częściach świata. Staramy się być obecni tam, gdzie toczą się dyskusje nad rozwiązaniami systemowymi, tak by dostęp do godnych warunków mieszkaniowych, także tych przystępnych cenowo, mógł być zapewniony każdemu człowiekowi, każdej rodzinie, w każdym kraju. W naszym rozumieniu rzecznictwo publiczne, czyli zabieranie głosu na rzecz i w imieniu osób, którym trudno jest uzyskać należytą reprezentację<sup>1</sup>, obejmuje wiele obszarów:

- od komunikacji zewnętrznej kierowanej do opinii publicznej czy darczyńców,
- przez kampanie społeczne, konferencje i publikacje specjalistyczne,
- aż po dołączanie do dyskusji eksperckich oraz zachęcanie decydentów do wysłuchania naszych argumentów.

Z naszych doświadczeń wynika, iż najskuteczniej jest przedstawiać propozycje zmian w koalicji współpracujących podmiotów, reprezentujących zarówno sektor społeczny, jak i przedsiębiorców, badaczy, ekspertów czy też instytucje publiczne. Chcielibyśmy zachęcić, by wymienieni tu interesariusze dostrzegli siłę wspólnie wypracowanych stanowisk, u wspólnionej nomenklatury, solidnie przemyślanej strategii komunikacji czy też korzystania z rzetelnie sprawdzonych danych czy wyników badań. Sami widzimy, ile konkretnej pomo-

1 Szczegółowe omówienie definicji działań rzeczniczych znajduje się w rozdziale „Czym jest rzecznictwo?”.

cy można uzyskać, włączając do pracy w organizacji wolontariuszy, służących często konkretnymi kompetencjami w zakresie znajomości prawa, tłumaczeń czy umiejętności z zakresu PR i komunikacji<sup>2</sup>.

Wiemy z własnego doświadczenia udziału w rozmaitych komisjach społecznych i debatach różnego szczebla, iż NGO działające w obszarach bezdomności wskazują często na doskwierający im brak współpracy, konkurencję o środki czy zmaganie się ze złym wizerunkiem III sektora. Potwierdzają to ustalenia raportu Stowarzyszenia Klon/Jawor *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015*. Tylko 11% organizacji spośród 4000 zbadanych zajmuje się rzecznictwem i lobbieniem<sup>3</sup>. Liderzy podkreślają, że często organizacjom brakuje skuteczności (50% respondentów), co jest spowodowane brakiem odpowiednich kompetencji, niezbędnych, by skuteczność osiągnąć<sup>4</sup>. NGO mają wiedzę o nieskutecznych rozwiązaniach ustawowych i obszarach wymagających interwencji, wynikającą z codziennych doświadczeń, ale rzadko podejmują zorganizowane próby wpływu na zmianę systemu. Słaba obecność problematyki mieszkaniowej w debacie publicznej potwierdza potrzebę zorganizowania działań rzeczniczych na szeroką skalę, tak by objąć złożoność tej tematyki.

Zaproponowane tu kompendium wiedzy niech będzie narzędziem wspierającym budowanie współpracy wszystkich, którym nie jest obojętne, gdzie i w jakich warunkach mieszkają Polki i Polacy, oraz wypracowywanie porozumienia zamiast konfrontacji czy przyzwolenia na ludzkie tragedie.



2 Umiejętnej współpracy z zaangażowanymi wolontariuszami poświęcone jest w *Informatorze* oddzielne opracowanie.

3 P. Adamiak, B. Charycka, M. Gumkowska, *Raport z badań „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015”*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016, [online:] [https://www.nck.pl/upload/attachments/318004/Raport\\_Klon\\_Kondycja\\_2015.pdf](https://www.nck.pl/upload/attachments/318004/Raport_Klon_Kondycja_2015.pdf) [dostęp: 16.11.2020].

4 Ibidem.

# BEZDOMNOŚĆ I WYKLUCZENIE MIESZKANIOWE – DEFINICJE USTAWOWE, ETHOS, DANE STATYSTYCZNE I SKALA ZAGADNIENIA

## Wstęp

W tym rozdziale prezentujemy bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe w różnych ujęciach. Po pierwsze, opisujemy typologię ETHOS. Po drugie, cytujemy ustawową definicję osoby bezdomnej, wraz z komentarzem i porównaniem z treścią typologii ETHOS. Po trzecie, przybliżamy informacje dotyczące zjawiska bezdomności, w tym dane ilościowe i statystyczne. Po czwarte, opisujemy ramy prawne, wskazując na prawo do mieszkania oraz obowiązki władz w zakresie zapewnienia mieszkania. Na koniec przedstawiamy wnioski i rekomendacje dotyczące systemu wsparcia osób w kryzysie bezdomności oraz osób zagrożonych bezdomnością.

## Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe według typologii ETHOS

*Jakub Wilczek – Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności*

Bezdomność jest jednym z najtrudniejszych do rozwiązania problemów społecznych. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są **trudności definicyjne dotyczące tego zjawiska**. Z jednej strony zjawisko to niemal zawsze wiąże się z szerokim spektrum doświadczanych problemów – psychologicznych, zawodowych, zdrowotnych (w tym z zakresu zdrowia psychicznego), socjalno-bytowych, mieszkaniowych, społecznych czy rodzinnych. Z drugiej dotyczy rozmaitych grup społecznych o bardzo różnych i specyficznych potrzebach pomocowych – jak np. kobiety, matki z dziećmi, dorastająca młodzież, osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby z niepełnosprawnościami, osoby uzależnione, migranci czy osoby LGBT+. Jeszcze większe zróżnicowanie dostrzeżemy, spoglądając na problem bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego globalnie – porównując sytuację osób bezdomnych w Europie z sytuacją takich osób w USA, Brazylii, Kenii czy Bangladeszu.

Tym niemniej, wieloletnia współpraca europejskich organizacji zajmujących się problemem bezdomności w ramach FEANTSA prowadzi do wniosku, iż w skali Europy problem ten ma charakter względnie jednolity. Polska bezdomność, na tle innych krajów europejskich, wyróżnia się przede wszystkim bardzo długimi epizodami bezdomności oraz niskimi odsetkami bezdomnych kobiet, dzieci i młodzieży (problemem jednak może być tu ukryta bezdomność tych grup, związana z faktem, iż unikają one korzystania z usług schronienia w placówkach dla osób bezdomnych). Organizacje współpracujące w ramach FEANTSA zgadzają się również, iż **problem bezdomności powinien być rozwiązywany na podstawie praw osób bezdomnych** (odchodząc od tradycyjnego modelu uznaniowej pomocy charytatywnej) oraz na podstawie poglądu, że wspólnym mianownikiem wszystkich przypadków bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego jest brak dostępu do domu, który byłby adekwatny do potrzeb.

### **Prawo do mieszkania jest jednym z podstawowych praw człowieka zadeklarowanych w:**

- art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ;
- art. 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych ONZ (ratyfikowanego w całości przez Polskę);
- art. 34 Karty praw podstawowych UE (stosowanie tego artykułu przez Polskę zostało wyłączone tzw. protokołem brytyjskim);
- a także (w dość nieostry sposób, który zdaniem polskich sądów wyklucza jakiegokolwiek roszczenia) w art. 75 Konstytucji RP<sup>1</sup>.

Na podstawie właśnie tego prawa podjęto na łonie FEANTSA prace typologizujące zjawisko bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, wychodząc z założenia, iż w związku z przytoczonymi powyżej argumentami zdefiniowania wymaga przede wszystkim pojęcie adekwatnego domu, naruszenie zaś tej definicji oznacza jedną

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.



z wielu możliwych sytuacji bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego. Następnie sytuacje te skatalogowano – w ten sposób powstała **Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS**.

Typologia ETHOS wychodzi z założenia, że zapobieganie bezdomności oraz zapewnianie mieszkań ludziom wychodzącym z bezdomności **wymaga zrozumienia procesów wchodzenia w bezdomność, a co za tym idzie – szerokiego pojmowania tego złożonego zjawiska**.

Zgodnie z tym co napisano powyżej, typologia ETHOS definiuje następnie dom jako trzy domeny i wskazuje, że naruszenie którejkolwiek z nich oznacza bezdomność lub wykluczenie mieszkaniowe. Domeny tworzące pojęcie domu według typologii ETHOS to:

- **domena fizyczna** (bezpieczeństwo fizyczne) – ochrona przed warunkami zewnętrznymi, ochrona dobytku;
- **domena społeczna** (bezpieczeństwo społeczne) – zapewnienie realizacji podstawowych potrzeb, zachowanie prywatności, wolność od przemocy, możliwość realizowania i czerpania satysfakcji z relacji społecznych;
- **domena prawna** (bezpieczeństwo prawne) – tytuł prawny do zajmowanego lokalu, ochrona prawna tego tytułu.

Naruszenia tych domen sklasyfikowano w obrębie czterech kategorii koncepcyjnych (brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie i nieodpowiednie mieszkanie), które następnie podzielono na 13 kategorii operacyjnych, w ramach których z kolei wyróżniono szczególne sytuacje mieszkaniowe:

### **Kategoria koncepcyjna BRAK DACHU NAD GŁOWĄ**

#### **Kategoria operacyjna 1:**

##### **Ludzie mieszkający w przestrzeni publicznej**

- Sytuacja mieszkaniowa 1.1: Przestrzeń publiczna lub „na zewnątrz”

Sytuacja ta obejmuje wszelkie formy bytowania na ulicy i w innych miejscach publicznych, bez jakiegokolwiek schronienia, które można określić jako mieszkanie.

#### **Kategoria operacyjna 2: Ludzie zakwaterowani interwencyjnie**

- Sytuacja mieszkaniowa 2.1: Noclegownia

Sytuacja ta obejmuje wszystkie osoby bez stałego miejsca do zamieszkiwania, które korzystają z noclegowni i schronisk niskoprogowych (placówek udzielających schronienia tylko w nocy), często charakteryzujące się nieregularnością korzystania z tych placówek.

### **Kategoria koncepcyjna BRAK MIESZKANIA**

#### **Kategoria operacyjna 3:**

##### **Ludzie zakwaterowani w placówkach dla bezdomnych**

- Sytuacja mieszkaniowa 3.1: Schronisko dla bezdomnych
- Sytuacja mieszkaniowa 3.2: Mieszkania tymczasowe/rotacyjne
- Sytuacja mieszkaniowa 3.3: Przejściowe mieszkania wspierane

Sytuacje te charakteryzują się pobytem całodobowym oraz stałym w sensie regularności korzystania (codziennym). W polskich warunkach dość zaskakujące może wydawać się traktowanie na równi schronisk

i mieszkań tymczasowych, należy zwrócić jednak uwagę na tymczasowość wszystkich powyższych sytuacji (typologia ETHOS określa to jako „krótki czas docelowego pobytu”), brak tytułu prawnego do zajmowanych mieszkań, częste funkcjonowanie regulaminów mieszkań umożliwiających usunięcie z mieszkania z dnia na dzień i bez jakiegokolwiek ochrony prawnej czy wreszcie częste umieszczanie w mieszkaniach osób sobie obcych. Z wymienionych wyżej powodów te rozwiązania mieszkaniowe niewiele więc różnią się od warunków schroniskowych – nie gwarantują pełnej realizacji prawa do mieszkania, a więc umieszczono je w kategorii koncepcyjnej „brak mieszkania”.

#### **Kategoria operacyjna 4:**

##### **Ludzie zakwaterowani w schroniskach dla kobiet**

- Sytuacja mieszkaniowa 4.1: Schroniska dla kobiet

Sytuacja ta podkreśla specyfikę korzystania z placówek specjalistycznych dla kobiet (w których czas pobytu jest ograniczony), najczęściej z powodu przemocy domowej, bardzo często przebywających tam z dziećmi.

#### **Kategoria operacyjna 5:**

##### **Ludzie zakwaterowani w ośrodkach dla uchodźców/imigrantów**

- Sytuacja mieszkaniowa 5.1: Zakwaterowanie tymczasowe/ośrodki recepcyjne
- Sytuacja mieszkaniowa 5.2: Zakwaterowanie dla migrujących pracowników

Sytuacje obejmujące imigrantów w ośrodkach dla uchodźców (recepcyjnych i krótkiego pobytu) przebywających tam z powodu bycia imigrantem. W Polsce praktycznie nierozpoznawane z punktu widzenia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.

#### **Kategoria operacyjna 6:**

##### **Ludzie, którzy mają opuścić instytucje**

- Sytuacja mieszkaniowa 6.1: Instytucje penitencjarne
- Sytuacja mieszkaniowa 6.2: Instytucje medyczne (w tym ośrodki dla narkomanów i szpitale psychiatryczne)
- Sytuacja mieszkaniowa 6.3: Instytucje/domy dla dzieci

Sytuacje te obejmują osoby bez zagwarantowanego miejsca do mieszkania przed opuszczeniem instytucji, w tym przebywające w instytucji (np. szpitalu) dłużej niż potrzeba z powodu braku mieszkania. To sytuacje niezwykle istotne z punktu widzenia rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce, często jednak nie są w pełni lub nawet w ogóle rozpoznawane, mimo iż sformułowanie pomocy skierowanej do tych grup byłoby niezwykle istotne z punktu widzenia zapobiegania bezdomności. Mowa tu o zakazie świadczenia pracy socjalnej osobom w placówkach penitencjarnych, kompletnie nierozwiązanym problemie opieki pohospitalizacyjnej dla osób bezdomnych czy wspomnianej we wstępie do niniejszego podrozdziału ukrytej bezdomności młodzieży (bardzo często dotyczącej młodzieży opuszczającej pieczę zastępczą).

#### **Kategoria operacyjna 7:**

##### **Ludzie otrzymujący stałe, długoterminowe wsparcie z powodu bezdomności**

- Sytuacja mieszkaniowa 7.1: Domy pomocy dla bezdomnych ludzi starszych
- Sytuacja mieszkaniowa 7.2: Zakwaterowanie długoterminowe z opieką dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok)

W Polsce przywykło się uznawać umieszczenie w instytucji dla osób starszych i chorych (DPS) za „usamodzielnienie”. Tymczasem zasady i warunki pobytu w takich instytucjach naruszają domenę społeczną określoną we wprowadzającej do typologii ETHOS definicji domu. Z kolei zakwaterowanie długoterminowe w mieszkaniach z usługami opiekuńczymi (np. mieszkania chronione wspierane) budzi podobne wątpliwości jak mieszkania określone w kategorii 4 (skierowanie zamiast umowy najmu, kwaterowanie obcych sobie

osób razem). W niektórych interpretacjach do kategorii 7 dodaje się także tzw. domy wspólnotowe (np. Barki), kłóci się to jednak z opisem kategorii i objętych nią sytuacji mieszkaniowych, w których wyraźnie zaznaczony jest czynnik długoterminowej opieki.

## **Kategoria koncepcyjna NIEZABEZPIECZONE MIESZKANIE**

### **Kategoria operacyjna 8: Ludzie w lokalach niezabezpieczonych**

- Sytuacja mieszkaniowa 8.1: Czasowo u rodziny lub przyjaciół
- Sytuacja mieszkaniowa 8.2: Wynajmujący (podnajmujący) nielegalnie
- Sytuacja mieszkaniowa 8.3: Nielegalne zajmowanie ziemi (*squatting*)

Sytuacje powyższe mogą obejmować bardzo różne sytuacje mieszkaniowe połączone jednym wspólnym mianownikiem – przebywanie w (mniej lub bardziej) konwencjonalnych warunkach lokalowych, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania, najczęściej ze względu na nieposiadanie takiego miejsca lub brak możliwości skorzystania z tego miejsca (np. w przypadku osób uciekających przed przemocą). **W Polsce osoby takie niemal zawsze są traktowane jako niebezdomne, w związku z czym nie mogą ubiegać się o pomoc z tytułu bezdomności**, podczas gdy w każdej z powyższych sytuacji żyją w ryzykownych warunkach, będąc zależnymi od właściciela zajmowanego lokalu, który może w każdej chwili usunąć je ze swojej własności. Kategoria ta jest ekstremalnie ważna z punktu widzenia wspomianej już ukrytej bezdomności.

### **Kategoria operacyjna 9: Ludzie zagrożeni eksmisją**

- Sytuacja mieszkaniowa 9.1: Z orzeczoną eksmisją
- Sytuacja mieszkaniowa 9.2: Z nakazem zwrotu mienia

Są to sytuacje orzeczonych nakazów eksmisji lub egzekucji z mienia wskutek zaległości czynszowych lub kredytowych. Kategoria niezwykle istotna z punktu widzenia budowy programów zapobiegania bezdomności.

### **Kategoria operacyjna 10: Ludzie zagrożeni przemocą**

- Sytuacja mieszkaniowa 10.1: Interwencje policji/straży miejskiej

Sytuacja ta jest ewidentnym przypadkiem naruszenia domeny społecznej w definicji domu według typologii ETHOS. Monitorowanie sytuacji mieszkaniowej tych osób oraz właściwe i prawidłowo egzekwowane rozwiązania prawne z zakresu izolacji sprawcy przemocy od ofiar powinno zapobiegać przechodzeniu w kategorie 4 lub 8, a nawet 1 i 2.

## **Kategoria koncepcyjna NIEODPOWIEDNIE MIESZKANIE**

### **Kategoria operacyjna 11: Ludzie mieszkający w konstrukcjach tymczasowych/nietrwałych**

- Sytuacja mieszkaniowa 11.1: Domy „na kółkach”
- Sytuacja mieszkaniowa 11.2: Budynki niekonwencjonalne
- Sytuacja mieszkaniowa 11.3: Konstrukcje tymczasowe

Różnorodne sytuacje obejmujące zamieszkiwanie w miejscach nieprzeznaczonych do stałego zamieszkiwania – opisy sytuacji proponowane w typologii ETHOS rozciągają się od konstrukcji własnych, przez niezwykle popularne w polskiej bezdomności zamieszkiwanie w altanach na ogródkach działkowych, po przyczepy campingowe. Należy tu jednak zwrócić uwagę na fakt, iż kategoria ta jest umieszczona w katego-

rii koncepcyjnej „nieodpowiednie mieszkanie”, zatem rozpatrywane w niej sytuacje mieszkaniowe powinny gwarantować (w aspekcie trzech domen) warunki w jakimś stopniu zbliżone do mieszkaniowych. Tym samym znajdzie się tutaj konstrukcja slumsowa na terenie koczowiska, ale już nie szalaś niezapewniający żadnej ochrony przed warunkami zewnętrznymi (domena fizyczna). Podobnie ze względu na domenę prawną gdzie indziej rozpatrywane będzie np. przebywanie w altance działkowej należącej do kogoś innego za zgodą tej osoby (synt. 8.1) lub bez jej zgody (synt. 8.3).

### **Kategoria operacyjna 12: Ludzie mieszkający w warunkach substandardowych**

- Sytuacja mieszkaniowa 12.1: Zamieszkałe lokale niespełniające standardów mieszkaniowych

Sytuacja oznaczająca pobyt w mieszkaniu nienadającym się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub regulacji budowlanych – kiedy stan mieszkania powoduje naruszenie domeny fizycznej i/lub społecznej. W Polsce według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) mieszkanie substandardowe jest definiowane jako mieszkanie w złym stanie technicznym, bez podstawowych instalacji lub przeludnione (trzy lub więcej osób na pomieszczenie)<sup>2</sup>. Według różnych szacunków w takich warunkach w Polsce żyje nawet 5,5 mln osób.

### **Kategoria operacyjna 13: Ludzie mieszkający w warunkach przeludnienia**

- Sytuacja mieszkaniowa 13.1: Najwyższa krajowa norma przeludnienia (przeludnienie skrajne)

Sytuacja oznaczająca pobyt w lokalu, w którym przekroczono krajowy standard przeludnienia: pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę. Poważnym problemem jest tu brak jednoznacznej definicji przeludnienia w polskim systemie prawnym. Opracowania w tym zakresie wskazują jednak, że w takich warunkach może żyć nawet ponad połowa obywateli Polski<sup>3</sup>.

Podsumowując przegląd sytuacji mieszkaniowych wyróżnionych w typologii ETHOS, należy stwierdzić, że typologia ta wskazuje przede wszystkim na różnorodność sytuacji składających się na zjawisko bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Podkreśla, iż **nie ma „modelowego” przykładu bezdomności, a przede wszystkim „modelowej” ścieżki do i z bezdomności** – jednoznacznego i łatwego do określenia punktu wejścia i wyjścia z bezdomności. Dlatego też typologia ta powinna być traktowana jako podstawa do tworzenia polityk rozwiązywania i zapobiegania problemowi bezdomności w określonych kategoriach, w szczególności ochrony osób znajdujących się w kategoriach wykluczenia mieszkaniowego przed przechodzeniem do instytucji lub co gorsza do kategorii „bez domu” oraz pomocy mieszkaniowej osobom w kategoriach „bez domu” i „bez mieszkania”. Oczywiście rozwiązanie tych problemów bez użycia (lub przy minimalnym i ograniczonym czasowo użyciu) instytucji i na podstawie prawa do mieszkania wymaga odpowiednich programów mieszkaniowych skierowanych do ogółu społeczeństwa, których w Polsce po prostu nie ma, na co wskazują rankingi wysycenia mieszkaniowego, przeludnienia mieszkań czy wieku wychodzenia z domu rodzinnego. Niestety, ekstremalnie ograniczona dostępność mieszkań w Polsce powoduje nie tylko utrudnienia w tworzeniu programów mieszkaniowych dla osób wykluczonych, lecz także brak społecznej akceptacji dla takich programów oraz wysoką (także w gronie decydentów) stereotypizację i stygmatyzację osób wymagających pomocy mieszkaniowej<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Szerzej omówione w podrozdziale „Warunki substandardowe”.

<sup>3</sup> Opis poszczególnych kategorii typologii ETHOS jest oparty na polskim tłumaczeniu typologii: *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, [online:] [https://www.feantsa.org/download/pl\\_\\_7386404743356865659.pdf](https://www.feantsa.org/download/pl__7386404743356865659.pdf) [dostęp: 15.11.2020].

<sup>4</sup> Zakres podrozdziału został szerzej omówiony w trakcie **webinarium: Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe wg typologii ETHOS**, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=hMGFgH2bCvc&list=PL5Wx4al0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=1> [dostęp: 15.11.2020].

Poniżej prezentujemy pełną polskojęzyczną wersję typologii ETHOS<sup>5</sup>.

## Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS

Bezdomność jest jednym z głównych problemów społecznych, które są przedmiotem Strategii Zabezpieczenia i Włączenia Społecznego Unii Europejskiej. Zapobieganie bezdomności oraz zapewnianie mieszkań ludziom wychodzącym z bezdomności wymaga zrozumienia procesów wchodzenia w bezdomność a co za tym idzie szerokiego pojmowania tego złożonego zjawiska.

Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA opracowała typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego nazywaną ETHOS.

Punktem wyjścia dla Typologii ETHOS jest założenie, że istnieją trzy domeny, które konstytuują „dom”. Brak którejś z domen oznacza bezdomność. Posiadanie domu oznacza posiadanie odpowiedniego schronienia (przestrzeni) przed niekorzystnymi

warunkami atmosferycznymi (*domena fizyczna*), w którym można zachować prywatność i czerpać satysfakcję z relacji społecznych (*domena społeczna*) i do którego zajmowania posiada się tytuł prawny (*domena prawna*). Wykluczenie z jednej lub kilku domen wyznacza cztery podstawowe kategorie koncepcyjne, które należy rozumieć jako **brak domu: brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie oraz nieodpowiednie mieszkanie**. ETHOS zatem jest klasyfikacją ludzi bezdomnych według ich warunków/sytuacji mieszkaniowej. Cztery główne kategorie koncepcyjne są podzielone na 13 typów operacyjnych, które mogą być wykorzystywane do wielu celów np. opisywania populacji ludzi bezdomnych a także projektowania, monitorowania i ewaluacji polityki i oddziaływań wobec tego zjawiska.

Więcej o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym na [www.bezdomnos.edu.pl](http://www.bezdomnos.edu.pl)

	Kategoria operacyjna	Sytuacja mieszkaniowa	Definicja opisowa		
Kategoria koncepcyjna BEZ DACHU NAD GŁOWĄ	1 Ludzie mieszkający w przestrzeni publicznej	1.1 Przestrzeń publiczna lub „na zewnątrz”	Mieszkanie na ulicach lub w miejscach publicznych, bez schronienia które można określić jako mieszkanie		
	2 Ludzie zakwaterowani interwencyjnie	2.1 Noclegownia	Ludzie bez stałego miejsca do zamieszkiwania, którzy korzystają z noclegowni i schronisk niskoprogowych		
Kategoria koncepcyjna BEZ MIESZKANIA	3 Ludzie zakwaterowani w placówkach dla bezdomnych	3.1 Schronisko dla bezdomnych 3.2 Mieszkania tymczasowe/rotacyjne 3.3 Przejściowe mieszkania wspierane	Gdzie docelowy czas pobytu jest krótki		
	4 Ludzie zakwaterowani w schroniskach dla kobiet	4.1 Schroniska dla kobiet	Ofiary przemocy w rodzinie (głównie kobiety) korzystające ze schronisk, w których docelowy czas pobytu jest krótki		
	5 Ludzie zakwaterowani w ośrodkach dla uchodźców/ imigrantów	5.1 Zakwaterowanie tymczasowe/ośrodki recepcyjne 5.2 Zakwaterowanie dla migrujących pracowników	Imigranci w ośrodkach dla uchodźców (recepcyjnych i krótkiego pobytu) przebywający tam z powodu bycia imigrantem		
	6 Ludzie, którzy mają opuścić instytucje	6.1 Instytucje penitencjarne 6.2 Instytucje medyczne (w tym ośrodki dla narkomanów i szpitale psychiatryczne) 6.3 Instytucje/domy dla dzieci	Bez zagwarantowanego miejsca do mieszkania przed opuszczeniem instytucji Przebywający w instytucji dłużej niż potrzeba z powodu braku mieszkania Bez zidentyfikowanego mieszkania (np. przed zbliżającymi się 18 urodzinami)		
Kategoria koncepcyjna NIEZABEZPIECZONE MIESZKANIE	7 Ludzie otrzymujący stałe długoterminowe wsparcie (z powodu bezdomności)	7.1 Domy pomocy dla bezdomnych ludzi starszych	Zakwaterowanie długoterminowe z opieką dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok)		
		7.2 Wspierane zakwaterowanie dla ludzi, którzy wyszli z bezdomności			
		8 Ludzie w lokalach niezabezpieczonych	8.1 Czasowo u rodziny lub przyjaciół 8.2 Wynajmujący (podnajmujący) nielegalnie 8.3 Nielegalne zajmowanie ziemi	Przebywający w konwencjonalnych warunkach lokalowych ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania ponieważ takowego nie posiadają Zajmowanie lokalu bez umowy najmu lub nielegalne zajmowanie lokalu Zajmowanie ziemi bez praw do niej	
	9 Ludzie zagrożeni eksmisją	9.1 Z orzeczoną eksmisją 9.2 Z nakazem zwrotu mienia	Gdzie nakaz eksmisji został wydany Gdy kredytodawca ma prawo do przejęcia własności		
		10 Ludzie zagrożeni przemocą	10.1 Interwencje policji/straży miejskiej	Gdy policja podejmuje działania aby zagwarantować bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie	
	Kategoria koncepcyjna NIEODPOWIEDNIE MIESZKANIE	11 Ludzie mieszkający w konstrukcjach tymczasowych/nietrwałych	11.1 Domy „na kółkach” 11.2 Budynki niekonwencjonalne 11.3 Konstrukcje tymczasowe	Nie przeznaczone do stałego zamieszkiwania Szopa, szalas lub inna konstrukcja własna Semi-stała konstrukcja typu buda lub domek letniskowy	
			12 Ludzie mieszkający w warunkach substandardowych	12.1 Zamieszkałe lokale nie spełniające standardów mieszkaniowych	Nie nadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub regulacji budowlanych
			13 Ludzie mieszkający w warunkach przeludnienia	13.1 Najwyższa krajowa norma przeludnienia (przeludnienie skrajne)	Zdefiniowane jako przekraczające krajowy standard przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę

Krótki pobyt zazwyczaj oznacza mniej niż rok; stały pobyt to więcej niż rok.  
Definicja jest spójna z definicjami spisu powszechnego określonymi w Raporcie UNECE/EUROSTAT z 2006 roku.



FEANTSA is supported financially by the European Commission. The views expressed herein are those of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL  
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris AISBL

PL

194, Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ ethos@feantsa.org ■ www.feantsa.org

## Polska definicja bezdomności

Nie powinno zatem dziwić, że polska definicja osoby bezdomnej, zawarta w art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>6</sup>, kompletnie nie przystaje do powyższych rozważań (co dość wyraźnie zostało już zasygnalizowane przy poszczególnych kategoriach i sytuacjach mieszkaniowych).

<sup>5</sup> Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, [online]: [https://www.feantsa.org/download/pl\\_\\_7386404743356865659.pdf](https://www.feantsa.org/download/pl__7386404743356865659.pdf) [dostęp: 15.11.2020].

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1876, dalej: ustawa o pomocy społecznej.

Pojęcie „**osoba bezdomna**” oznacza „osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”<sup>7</sup>.

## Artur Zalewski – adwokat

Podstawowymi przesłankami bezdomności w rozumieniu tego przepisu jest niezamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym i brak zameldowania na pobyt stały w takim lokalu lub zameldowanie w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. Przesłanki te ustawodawca nakazuje oceniać przez pryzmat pojęć zawartych w odrębnych przepisach, którymi są ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>8</sup> oraz ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>9</sup>.

Lokalem mieszkalnym, zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 pkt 4) ustawy o ochronie praw lokatorów, jest lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie 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. Podstawowym wyznacznikiem lokalu mieszkalnego jest służenie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, które to potrzeby w polskim systemie prawnym nie są opisane i zdefiniowane. W orzecznictwie określa się je najczęściej jako pochodną cywilnoprawnej definicji miejsca zamieszkania, której podstawowym elementem jest zamiar stałego pobytu. Zasadność takiej wykładni potwierdza literalne wyłączenie przez ustawodawcę z kategorii lokali mieszkalnych pomieszczeń przeznaczonych do krótkotrwałego pobytu osób. Wyliczenie takich lokali znajdujące się w ustawie ma charakter przykładowy, o czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności”. Cechą wyróżniającą ów krótkotrwały pobyt nie jest jednak sama długość pobytu, ale jego tymczasowość. W orzecznictwie wskazuje się, iż sama okoliczność przebywania przez kilka, a nawet kilkanaście miesięcy w obiekcie, takim jak schronisko dla bezdomnych, nie pozwala na potraktowanie go jako służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Pobyt w nim jest przejściową formą pomocy, umożliwiającą powrót do społeczeństwa i rozpoczęcie życia na własny rachunek<sup>10</sup>. Odmiennie jest zaś traktowany pobyt w placówce opiekuńczej, który ma ze swej istoty stały charakter<sup>11</sup>. Najważniejszym elementem determinującym uznanie lokalu za mieszkalny jest zamiar i możliwość stałego w nim pobytu. Zamiar stałego pobytu w orzecznictwie od lat był wiązany z urządzeniem w konkretnym miejscu swojego centrum życiowego<sup>12</sup>, za którego podstawowy wyznacznik uważano miejsce pracy zawodowej. W nowszym orzecznictwie podkreśla się, że o miejscu zamieszkania nie przesądza wyłącznie zatrudnienie w danej miejscowości czy związku natury ekonomicznej, ale istotne są też związki natury emocjonalnej czy rodzinnej<sup>13</sup>. Odnosząc te funkcje do pojęcia lokalu mieszkalnego, należy uznać, iż jest nim taki lokal mieszkalny, który pozwala na zorganizowanie w nim centrum życia rodzinnego, emocjonalnego czy zawodowego, co można identyfikować z domenami bezpieczeństwa fizycznego, społecznego i prawnego typologii ETHOS. Z tego względu w orzecznictwie wyklucza się z tej definicji takie pomieszczenia, które nie spełniają podstawowych warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, typu: szopa, garaż, budynek gospodarczy<sup>14</sup>. Wadą definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4) ustawy o ochronie praw lokatorów jest jednak jej abstrahowanie od standardów lokalu, który może nie posiadać ciepłej wody, energii, ogrzewania czy urządzeń sanitarnych, a mimo to być uznany za mieszkalny. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym stwierdzono bowiem, iż kluczowa w tym względzie jest sama potencjalna możliwość zamieszkiwania w lokalu, nawet jeżeli nie posiada on mediów<sup>15</sup>, gdyż niewątpliwa uciążliwość

7 Art. 6 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej.

8 T.j. Dz.U. 2020, poz. 611, dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów.

9 T.j. Dz.U. 2019, poz. 1397, dalej: ustawa o ewidencji ludności.

10 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 2801/16, CBOSA.

11 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 188/11, CBOSA.

12 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1966 r., sygn. akt II PR 512/66, OSNC 1967, nr 7–8, poz. 136; orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1955 r., sygn. akt III CZ 88/55, OSNCK 1956, nr 4, poz. 101.

13 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt II OSK 2172/14, CBOSA.

14 Tak postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 169/11, CBOSA.

15 Tak postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt I OW 2/10, CBOSA.

z tym związana nie wyklucza sama w sobie możliwości zamieszkiwania w nim<sup>16</sup>. Z powyższej definicji lokalu nie wynika także, że lokal powinien być samodzielny i spełniać odpowiednie dla lokali mieszkalnych wymogi techniczne określone innymi przepisami. Ustawowe pojęcie lokalu należy zatem odnieść do wszystkich lokali używanych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, w tym także do podnajmowanego pokoju z dostępem do pomieszczeń pomocniczych<sup>17</sup>.

Kolejną przesłanką istotną do stwierdzenia stanu bezdomności jest ustalenie, czy osoba fizyczna posiada zameldowanie na pobyt stały w lokalu mieszkalnym lub w takim lokalu, w którym nie może mieszkać. Zameldowanie jest administracyjnym wymogiem służącym ewidencjonowaniu pobytu w oznaczonym miejscu, co wprost wynika z art. 28 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności. Art. 25 ust. 1 tej ustawy określa, iż pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Zgodnie zaś z art. 25 ust. 4 przez pobyt czasowy należy rozumieć przebywanie poza miejscem pobytu stałego przez okres ponad 3 miesiące.

Wiązanie bezdomności z ewidencją pobytu ludności, której służy instytucja zameldowania, nie znajduje żadnego oparcia w typologii ETHOS, gdyż zameldowanie wbrew powszechnemu przekonaniu nie wiąże się w żaden sposób z prawem do korzystania z lokalu mieszkalnego. Wynika to z wyżej wskazanego art. 28 ust. 4 ustawy o ewidencji ludności oraz utrwalonego orzecznictwa sądowego, w którym wskazuje się, iż z samego faktu zameldowania nie wynikają żadne prawa do nieruchomości. Ochrona mienia przed nieuprawnionym korzystaniem przez osobę trzecią jest realizowana w postępowaniu cywilnym, a nie w postępowaniu meldunkowym<sup>18</sup>. Przepisy meldunkowe nie mogą służyć utrzymaniu fikcji pobytu w lokalu pozostającym własnością innej osoby, która rzeczywiście w nim nie przebywa, a jedynie rości sobie prawo do zamieszkania w nim<sup>19</sup>. Procedura meldunkowa wymaga za to potwierdzenia faktu pobytu w lokalu przez właściciela lokalu lub innego podmiotu mającego tytuł prawny do miejsca, w którym ma zostać zameldowana osoba (art. 28 ust. 2 i 2a ustawy o ewidencji ludności), co w istocie uzależnia wypełnienie obowiązku meldunkowego od woli osoby trzeciej i konieczności wytaczania procesu sądowego w przypadku braku jej woli współpracy.

W świetle definicji z art. 6 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej za osobę bezdomną może więc być uznana tylko taka osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym, która nie jest zameldowana na pobyt stały w takim lokalu lub jest zameldowana w lokalu, w którym nie może mieszkać. Dla uznania konkretnej osoby za bezdomną konieczne jest kumulatywne wykazanie obu wyżej wskazanych przesłanek. Definicję tę w istocie wypełniają dwa stany faktyczne, z których pierwszy odnosi się do osoby, która nie mieszka w lokalu mieszkalnym i jednocześnie nie posiada stałego zameldowania, drugi zaś dotyczy osoby niezamieszkującej w lokalu mieszkalnym i posiadającej stałe zameldowanie w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

## Polska definicja a typologia ETHOS

*Jakub Wilczek – Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności*

**Definicja ustawowa jest więc zero-jedynkowa – zakłada, że istnieje jakiś punkt, w którym dana osoba z dnia na dzień staje się bezdomna**, ignorując jednocześnie cały obszar wykluczenia mieszkaniowego. **Zakłada również, że istnieje punkt wyjścia z bezdomności**, ignorując grupę osób w procesie wychodzenia z bezdomności w mieszkaniach tymczasowych czy osoby umieszczane w „dożywotnich” instytucjach. W praktyce oznacza to ogromną zapewne grupę osób w sytuacjach wykluczenia mieszkaniowego, a nawet bezdomności (np. kategorie 6 i 8 typologii ETHOS), których system pomocy osobom bezdomnym nie widzi, aż do momentu, w którym osoby te, znalazłszy się na pełnym dnie, same nie zapukają do drzwi schroniska czy noclegowni.

Rodzi to oczywiście pytania o koszty zaniechania pomocy tym osobom na wcześniejszych etapach ich wykluczenia mieszkaniowego. System ten nie może jednak działać inaczej z prostego powodu – opiera się wyłącznie na pomocy społecznej, a nie na realizacji prawa do mieszkania. Cóż z tego, że system zainteresuje się sytuacją np. osoby, która po wyjściu z pieczy zastępczej pozostaje w ryzykownej sytuacji couchsurfingu, skoro jedyne, co ma

16 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 11/17, CBOSA.

17 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt I OW 116/10, CBOSA.

18 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 882/18, CBOSA.

19 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 283/17, CBOSA.

do zaferowania, to schronisko dla bezdomnych, w którym warunki są nieporównanie gorsze? Oczywiście, polski system pomocy osobom bezdomnym wymaga uwzględnienia osób w mieszkaniach tymczasowych i wspieranych (kat. 3), osób opuszczających instytucje (kat. 5), migrantów (kat. 6) oraz osób otrzymujących stałe długoterminowe wsparcie (kat. 7). Wymaga też utworzenia kategorii wykluczenia mieszkaniowego obejmującej osoby mieszkające „kątem” u kogoś (kat. 8), osoby z orzeczoną eksmisją lub egzekucją z nieruchomości (kat. 9), ofiary przemocy (kat. 10), a także osoby mieszkające w nieadekwatnych mieszkaniach (kat. 11–13).

Krok w tym kierunku został zresztą już poczyniony – Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020<sup>20</sup> mówią o uprawnieniu do mieszkań wspomaganych, tworzonych z wykorzystaniem środków EFS i EFRR, osób bezdomnych lub dotkniętych wykluczeniem z dostępu do mieszkań w rozumieniu „Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020”. Ten dokument z kolei powołuje się na... typologię ETHOS.

Przede wszystkim jednak **polSKI system wymaga odejścia od paradygmatu rozwiązywania problemu bezdomności wyłącznie pomocą społeczną i oparcia na prawie do mieszkania**, a co za tym idzie – **zwiększenia dostępności tanich mieszkań na wynajem**. Inaczej nawet najlepsza definicja niczego nie zmieni – bezdomność pozostanie jednym z najtrudniejszych do rozwiązania problemów społecznych<sup>21</sup>.

## Dane/statystyki

Bezdomność jest skomplikowanym zjawiskiem społecznym, będącym wypadkową wielu przenikających się i współistniejących czynników, takich jak: ubóstwo, uzależnienie, bezrobocie, przemoc w rodzinie, rozpad rodziny, zadłużenie, eksmisja, zaburzenia osobowości, zaburzenia psychiczne i zakłócony proces socjalizacji.

Osoby w kryzysie bezdomności spotykają się z odrzuceniem przez rodzinę czy z wykluczeniem społecznym. Często są stygmatyzowane, co przejawia się choćby na poziomie semantycznym (nazywane bezdomnymi lub w sposób jeszcze bardziej pejoratywny). Stają się celem ataków, w tym ze strony polityków<sup>22</sup>.

W Polsce głównym źródłem informacji o liczbie osób w kryzysie bezdomności (definiowanych zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, tj. z pominięciem osób doświadczających wykluczenia mieszkaniowego) jest cykliczne badanie liczby osób bezdomnych, organizowane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Ostatnie badanie zostało przeprowadzone w nocy z 13 na 14 lutego 2019 r. Jednak samo Ministerstwo wskazuje, że są to raczej wartości **szacunkowe i niemiarodajne**<sup>23</sup>.

Badanie przeprowadza się w placówkach oraz w miejscach niemieszkalnych. Miejsca przebywania osób w kryzysie bezdomności na potrzeby badania określono następująco: noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, ogrzewalnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, ośrodki interwencji kryzysowej, specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, szpitale, hospicja, ZOL-e, inne placówki zdrowia, zakłady karne, areszty śledcze, izby wytrzeźwień, pogotowia socjalne, pustostany, domki na działkach, altany działkowe, miejsca niemieszkalne: na ulicach, klatkach schodowych, dworcach PKP i PKS, altany śmietnikowe, piwnice itp. oraz inne miejsca. Do badania angażowane są służby, w tym: policja, straż gminna, pracownicy ośrodków pomocy społecznej, pracownicy organizacji pozarządowych i wolontariusze. Bez wątpienia badanie to nie pozwala dokładnie określić liczby osób w kryzysie bezdomności (abstrahując od nieujmowania w nim w ogóle osób wykluczonych mieszkaniowo).

20 Minister Inwestycji i Rozwoju, Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020, [online:] [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/77159/Wytyczne\\_wlaczzenia\\_spolecznego\\_v5.doc](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/77159/Wytyczne_wlaczzenia_spolecznego_v5.doc) [dostęp: 15.11.2020], dalej: Wytyczne.

21 Por. Przewodnik po typologii ETHOS, [online:] [https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art\\_20200725\\_ethos](https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos) [dostęp: 15.11.2020].

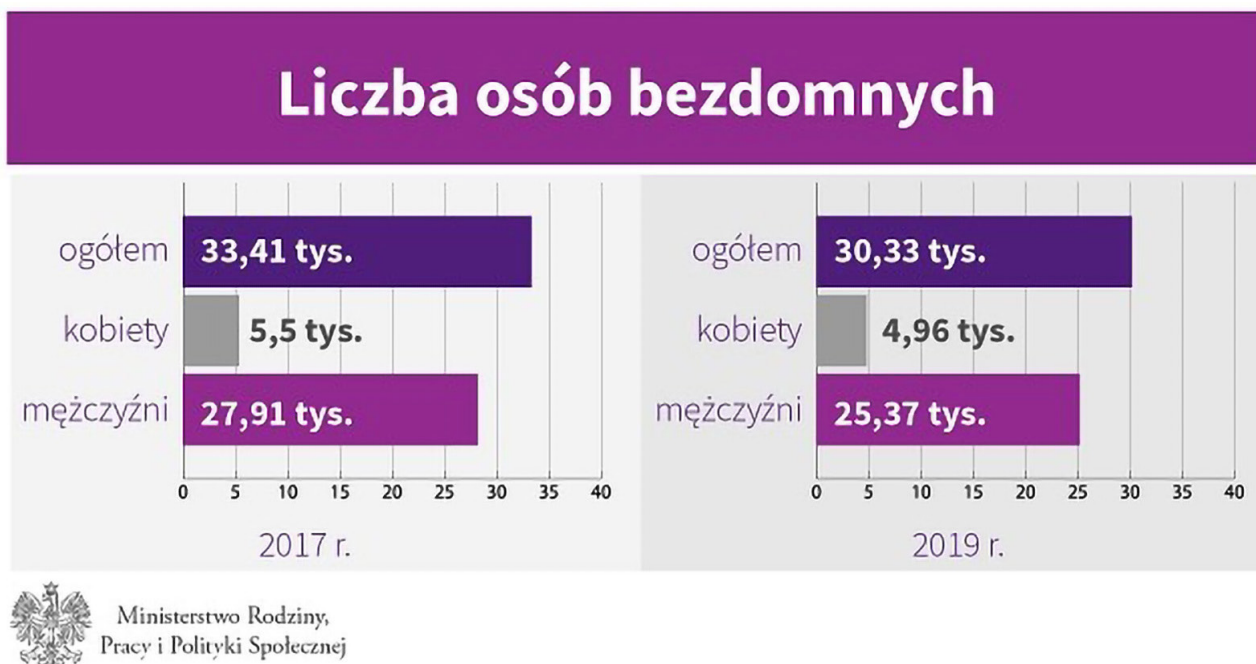
22 Dla przykładu warto przytoczyć głośną sprawę z 2019 r., kiedy to krakowski radny Łukasz Wantuch postulował uchwalenie uchwał mających na celu usunięcie osób w kryzysie bezdomności z centrum Krakowa. Mocą uchwał miał zostać wprowadzony m.in. zakaz wydawania żywności czy wykorzystywania ławek. Ponadto projekt przewidywał, że osoby w kryzysie bezdomności miałyby przymusowo wykonywać prace, aby móc pozyskać żywność. Por. wini/gp, *Centrum Krakowa ma być piękne, więc radny chce się pozbyć bezdomnych wprowadzając zakaz ich karmienia*, [online:] <https://tvn24.pl/krakow/uchwala-w-bezdomnych-krakowski-radny-ma-propozycje-ra947500-2288205> [dostęp: 15.11.2020].

23 Por. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne*, LRZ.430.003.2019, nr ewid. 155/2019/P/18/096/LRZ, [online:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22486,vp,25161.pdf> [dostęp: 15.11.2020].



Wyniki badania z 2019 r. wskazują, że **w Polsce w kryzysie bezdomności jest 30 330 osób**, z czego 83,6% stanowią mężczyźni, a 16,4% – kobiety. Zaobserwowano spadek liczby osób doświadczających bezdomności w porównaniu z badaniem z 2017 r. Najwięcej osób w kryzysie bezdomności zdiagnozowano w wieku 41–60 lat (ponad 45%).

Choć liczba osób w kryzysie bezdomności systematycznie się zmniejsza, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nie sposób określić, czy jest to efekt działania systemu wsparcia, czy innych przyczyn, np. naturalnych<sup>24</sup>.



### Wykres 1. Wyniki badania liczby osób w kryzysie bezdomności

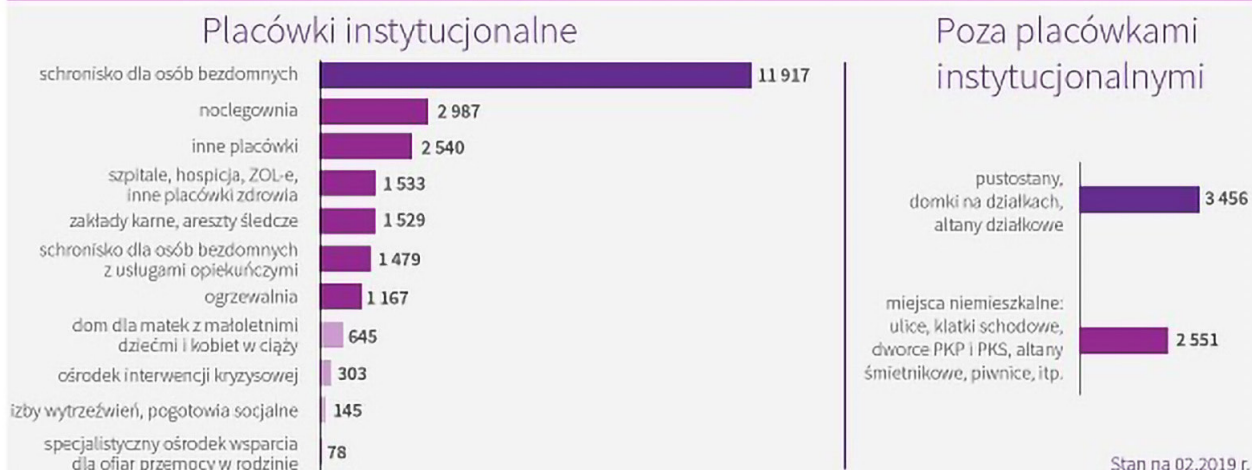
Źródło: Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2019, [online:] <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> [dostęp: 15.11.2020].

Z badania wynika, że ponad 80% osób w kryzysie bezdomności przebywa w instytucjach, a niecałe 20% poza nimi. Zwraca uwagę fakt, że osoby przebywające w mieszkaniach chronionych i wspomaganych nie były uwzględnione w tej statystyce. Według stanu na 2016 r. w Polsce działały 604 placówki noclegowe dla osób doświadczających bezdomności (w tym 304 prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, a 300 – na zlecenie tych jednostek przez inne podmioty). Schronienia udzielały również 154 placówki niekorzystające z finansowania gminy lub powiatu<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

# Miejsca przebywania osób bezdomnych



Ministerstwo Rodziny,  
Pracy i Polityki Społecznej

## Wykres 2. Miejsca przebywania osób w kryzysie bezdomności

Źródło: Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2019, op. cit.

Zwracają uwagę wydłużające się epizody bezdomności osób przebadanych oraz wskazywane przyczyny doświadczenia bezdomności. Jeśli chodzi o długość epizodów, to aż 27,84% przebadanych wskazywało, że doświadcza bezdomności trwającej między 5 a 10 lat, a drugą najliczniejszą grupę – ponad 23% – stanowiły osoby będące w kryzysie bezdomności do 2 lat.

Z kolei wśród przyczyn badani najczęściej wskazywali konflikt rodzinny – ponad 32%, uzależnienie – prawie 28%, a następnie eksmisję, wymeldowanie – ponad 26%.



Ministerstwo Rodziny,  
Pracy i Polityki Społecznej

## Wykres 3. Przyczyny doświadczania bezdomności

Źródło: Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2019, op. cit.

W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w zakresie działań wspierających i aktywizujących osoby w kryzysie bezdomności<sup>26</sup>. Wyniki kontroli nie pozostawiają wątpliwości, że obecny system wsparcia jest nieskuteczny.

„Działania podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe nie stanowią spójnego i skutecznego systemu, który zapewniłby wsparcie i aktywizację osób bezdomnych oraz prowadził do ich usamodzielnienia życiowego. Wprowadzane od 2016 r. rozwiązania, ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej tych osób, a docelowo wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, nie funkcjonowały prawidłowo. [...]

Podmioty zobowiązane do zapobiegania bezdomności i bezpośredniego udzielania pomocy osobom bezdomnym skupiały się na zaspokajaniu ich podstawowych potrzeb życiowych. Wyniki kontroli wskazują, że każdemu potrzebującemu zapewniono schronienie, posiłek czy niezbędne ubranie.

Tylko jeden spośród 34 poddanych kontroli podmiotów w pełni realizował swoje zadania wynikające z przepisów prawa, w tym zmierzające do usamodzielnienia życiowego osób bezdomnych [...]”.

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Działania wspierające...*, op. cit., s. 10.

## Prawo do mieszkania i obowiązki władz

Beata Siemieniako – adwokatka

Międzynarodowe źródła stanowiące podstawę uznania prawa do mieszkania zostały wskazane powyżej. Warto jednak zwrócić uwagę na zapis Konstytucji RP oraz uregulowane na poziomie ustawowym obowiązki władz w tym zakresie.

Konstytucja RP chroni swoich obywateli i obywatelki przed bezdomnością. Warto o tym przypominać i sobie samemu, ale przede wszystkim warto przypominać o tym gminom, na których spoczywa obowiązek przeciwdziałania bezdomności. Poniżej znajduje się zwięzły opis przepisów prawnych, które są źródłem obowiązku gminy do aktywnego działania w obszarze mieszkalnictwa i prawa do godnego mieszkania.

Przepis najważniejszy – art. 30 Konstytucji RP: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Zgodnie z Konstytucją RP nikt nie musi sobie niczym zasłużyć, by być traktowanym z godnością. Bez względu na status majątkowy, pochodzenie, wiek, stan zdrowia fizycznego i psychicznego, płeć, orientację seksualną – każdy z nas powinien być traktowany z godnością. Władza publiczna ma obowiązek zapewniać poszanowanie godności każdej osobie, na każdym etapie realizacji swoich zadań.

Obowiązkiem władzy, w tym także gmin, jest zapewnienie tzw. wolności od niedostatku – ochrony przed ubóstwem<sup>27</sup>. Wolność od niedostatku daje nam, obywatelom i obywatelkom, wiele praw socjalnych, umożliwiających zapewnienie podstawowych potrzeb. Tymi potrzebami, a jednocześnie prawami, jest prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek pozostawania bez pracy nie z własnej woli (art. 67 ust. 2 Konstytucji RP), prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP) czy prawo rodziny pozostającej w szczególnie trudnej sytuacji materialnej do pomocy ze strony władz publicznych (art. 75 Konstytucji RP).

<sup>26</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Działania wspierające...* op. cit. Por. też A. Matczak, *NIK: Państwo nie pomaga wyjść z bezdomności*, [online:] <https://www.prawo.pl/samorzad/dzialania-wspierajace-i-aktywizujace-osoby-bezdomne-raport-nik,502029.html> [dostęp: 15.11.2020].

<sup>27</sup> Por. np. A. Płoszka, *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019, s. 206.

Jedną z podstawowych potrzeb jest także potrzeba mieszkania. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP **władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności**. Uszczegółowienie tego, co jest obowiązkiem gminy, znajdziemy w ustawie o ochronie praw lokatorów. W art. 4 ust. 1 tej ustawie wprost wskazuje się, że „[t]worzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy”. Wspólnotą samorządową są bowiem wszystkie osoby, które na terenie danej gminy mają swoje centrum życiowe. Obowiązkiem gminy jest także zapewnianie lokali socjalnych na zasadach określonych w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Ponadto do obowiązków gminy należy także zapewnienie tymczasowego pomieszczenia osobie eksmitowanej, która nie ma prawa do żadnego innego mieszkania.

Warto przy tym wyjaśnić, czym jest centrum życiowe, które uprawnia nas do zwrócenia się do konkretnej gminy o pomoc. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym **centrum życiowe określonej osoby jest tam, gdzie ta osoba stale mieszka lub przebywa**. Centrum życiowe można ustalić na podstawie miejsca przebywania bliskich osób – zatem centrum życia dzieci jest obok rodziców (i na odwrót), a centrum życia osoby nieporadnej jest przy osobie, która się nią opiekuje (i na odwrót)<sup>28</sup>. W przypadku osób samotnych lub nieposiadających bliskiej rodziny centrum życiowym może być miejscowość, w której koncentrują się czynności życiowej danej osoby, bez względu na adres jej zameldowania: „O zamiarze stałego pobytu można mówić wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość obecnie jest głównym ośrodkiem działalności dorosłej osoby fizycznej”<sup>29</sup>.

Artykuł 2 ust. 1 pkt 4) i 5a) ustawy o ochronie praw lokatorów określa minimalne warunki, które musi spełnić mieszkanie lub pomieszczenie tymczasowe. I tak, lokalem, który służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, z pewnością nie jest miejsce przeznaczone do pobytu tymczasowego, takie jak pensjonat, hostel, altanka. Przebywając w tych miejscach, nie sposób uznać, że ma się zapewnione prawo do mieszkania. Mieszkanie musi być miejscem, w którym zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4) ustawy o ochronie praw lokatorów możemy przebywać dłuższy czas, realizując potrzeby życiowe. Ustawa nie zawiera dokładnej definicji godnego mieszkania, ale można przyjąć, że jest to standard co najmniej taki, jakiego wymaga się od pomieszczenia tymczasowego.

Pomieszczenie tymczasowe, a więc miejsce, do którego można zgodnie z prawem eksmitować osobę niemającą prawa do innego mieszkania, jest to pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej (a więc powierzchni poza łazienką, kuchnią, korytarzem) na jedną osobę.

Warunki, jakie dana osoba powinna spełnić, by przyznano jej pomoc mieszkaniową (prawo do lokalu socjalnego lub komunalnego), określają samodzielnie gminy w drodze uchwał. Decyzję gminy o odmowie przyznania prawa do lokalu socjalnego lub tzw. lokalu komunalnego można zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia wydania uchwały.

Z perspektywy przeciwdziałania bezdomności istotne znaczenie mają także przepisy regulujące możliwość wypowiedzenia umowy najmu – art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wyjątkowo ważny jest przepis, który reguluje zasadzenie osobie eksmitowanej prawa do lokalu socjalnego w wyroku eksmisyjnym. W takiej sytuacji w wyroku eksmisyjnym sąd wstrzymuje nakaz eksmisji do czasu zaproponowania przez gminę oferty lokalu socjalnego. Obecnie w polskim porządku prawnym sąd obligatoryjnie orzeka o prawie do lokalu socjalnego, jeśli eksmitowaną osobą jest: 1) kobieta w ciąży; 2) małoletni, osoba niepełnosprawna, ubezwłasnowolniona oraz osoby, które sprawują nad tą osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkują; 3) osoba obłożnie chora; 4) emeryt lub rencista spełniający kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej; 5) osoba posiadająca status bezrobotnego – chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu lub mają na tyle dobrą sytuację materialną, żeby potrzebę mieszkaniową realizować we własnym zakresie.

28 Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1976 r., sygn. akt I CR 926/75.

29 Por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt I OW 156/15, CBOSA; z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt I OW 169/19, CBOSA.

W praktyce powyższe przepisy nie zawsze są realizowane zgodnie z duchem Konstytucji RP. Mimo że teoretycznie „eksmisja na bruk” w Polsce jest niedopuszczalna, problemem, na który powszechnie się wskazuje, jest tzw. eksmisja na bruk na raty. Chodzi o sytuacje, w których osoba eksmitowana nie ma możliwości zamieszkać w jakimkolwiek innym lokalu, a więc gmina zapewnia jej pomieszczenie tymczasowe. Tyle tylko, że pomieszczenie tymczasowe może być zapewnione na okres od 1 miesiąca do 6 miesięcy. Potem następuje eksmisja „na bruk” bez konieczności przeprowadzania dodatkowego postępowania. Jednocześnie istnieją przypadki, w których osobie eksmitowanej nie przysługuje nawet prawo do pomieszczenia tymczasowego – wówczas zgodnie z prawem eksmisja może nastąpić prosto do noclegowni, schroniska lub innej placówki wskazanej przez gminę.

Innego rodzaju problemem jest teoretyczność praw – nawet jeśli konkretna osoba ma przyznane prawo do lokalu socjalnego, w praktyce może czekać kilka, a nawet kilkanaście lat na przekazanie kluczy do konkretnego mieszkania. Przez cały ten czas taka osoba pozostaje w kryzysie bezdomności, dopóki uchwała gminy nie zostanie zrealizowana.

## Obowiązki władz wynikające z ustawy o pomocy społecznej

Artur Zalewski – adwokat

Schronienie, posiłek oraz niezbędne ubranie są podstawowymi, egzystencjalnymi potrzebami każdej istoty ludzkiej, warunkującymi w istocie ochronę najcenniejszej wartości konstytucyjnej, którą jest ludzkie życie. Prawna ochrona życia, o której mowa w art. 38 Konstytucji RP, w aspekcie pozytywnym zakłada podejmowanie przez państwo działań eliminujących lub co najmniej minimalizujących pojawiające się zagrożenia dla życia ludzkiego oraz reagowania wówczas, gdy zagrożenia te ulegną materializacji<sup>30</sup>. Z tego względu obowiązek zapewnienia schronienia, posiłku czy niezbędnego ubrania uzupełnia konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego osób, które nie z własnej woli pozostają bez pracy i nie mają innych środków utrzymania. Z tego względu art. 17 ust. 1 pkt 3) ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym zalicza udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Świadczenia te mają charakter obowiązkowy, co oznacza, iż gmina musi je świadczyć i jest zobowiązana do przeznaczenia własnych środków na ich świadczenie. Obowiązkowy charakter tego zadania należy jednak odróżnić od obowiązku przyznania świadczenia we wnioskowanym kształcie.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, iż przyznanie świadczenia z pomocy społecznej jest w każdym przypadku warunkowane ogólnymi zasadami udzielania tych świadczeń, nawiązującymi do konstytucyjnej zasady pomocniczości (subsydiarności) państwa, której treść odwołuje się do samodzielności obywateli i rodzin, podkreślając ich odpowiedzialność w zakresie kształtowania własnej sytuacji życiowej. Artykuł 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Z zasady tej wynika, iż pomoc społeczna powinna zostać udzielona dopiero wtedy, gdy jednostka w sytuacji kryzysowej przestaje być samowystarczalna. Zasada ta jest rozwinięta w art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który zakłada wspieranie osób w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, co zakłada poczynienie przez stronę ubiegającą się o przyznanie pomocy społecznej pewnych samodzielnych wysiłków. Należy do nich m.in. udzielenie organowi pomocy w ustaleniu sytuacji faktycznej – osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Zgodnie zaś z art. 4 ustawy o pomocy społecznej osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Przez takie współdziałanie należy rozumieć gotowość do podjęcia współpracy z pracownikiem socjalnym. Brak takiego współdziałania zgodnie z art. 11 ust. 2 tej ustawy może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia<sup>31</sup>.

Korelatem obowiązku realizacji zadań własnych gminy z art. 17 ust. 1 pkt 3) ustawy o pomocy społecznej jest prawo do otrzymania świadczenia z opieki społecznej, o którym mowa w art. 36 pkt 2) lit. i)–k) ustawy o pomocy społecznej w postaci schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania. Świadczenia te są zaliczone przez ustawo-

30 Tak M. Florczak-Wątor, *Art. 38, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

31 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 440/18, LEX nr 2526647.

dawcą do świadczeń niepieniężnych, co oznacza, iż ich otrzymanie nie jest warunkowane spełnieniem kryterium dochodowego (art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej odnosi się wyłącznie do świadczeń pieniężnych). Do świadczeń tych nie zalicza się więc pomoc żywnościowa na podstawie uchwały nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023<sup>32</sup>, która jakkolwiek jest realizowana w trybie przewidzianym w przepisach ustawy o pomocy społecznej, to należy ją utożsamiać z zasiłkiem celowym wskazanym w przepisie art. 39 tej ustawy<sup>33</sup>.

Szczegółowe zasady pomocy udzielanej w formie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania wyznaczają przepisy art. 48–48b ustawy o pomocy społecznej. Artykuł 48 tej ustawy wyraźnie formułuje jedyne w istocie kryterium warunkujące przyznanie tej pomocy, stanowiąc, że wsparcie w postaci ubrania, posiłku i schronienia przysługuje każdej osobie (i rodzinie) tego pozbawionej. Pomoc ta, będąca – jak wcześniej wspomniano – zadaniem własnym gminy, w sytuacjach określonych w art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej powinna zostać udzielona nie tylko jej mieszkańcom, lecz także każdej osobie potrzebującej. Świadczenia te słusznie wchodziły w skład katalogu świadczeń z art. 101 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej mogących być przyznanymi w miejscu pobytu, gdyż zaspokojenie tych potrzeb ze swej istoty jest sprawą niecierpiącą zwłoki. Nie oznacza to jednak wyłączenia ich przyznawania z rygorów postępowania administracyjnego, gdyż z wyjątkiem udzielania schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni nie są one wymienione w katalogu świadczeń, których przyznanie nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 2). Zasadność takiego rozwiązania może budzić istotne wątpliwości, gdyż egzystencjalny charakter zaspokajanych potrzeb powinien dopuszczać udzielanie ich także w trybie interwencyjnym. Brak takiego rozwiązania jest szczególnie istotny w przypadku schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, w których z mocy art. 48a ust. 2f ustawy o pomocy społecznej mogą przebywać jedynie osoby posiadające decyzję administracyjną przyznającą prawo do przebywania w schronisku. Przesłanką umieszczenia osoby w schronisku z usługami opiekuńczymi jest konieczność zapewnienia częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, spowodowana wiekiem, chorobą lub niepełnosprawnością, która w wielu przypadkach ze względu na częściową niesamodzielność powinna być udzielona bezzwłocznie. Kwestia ta, kilkakrotnie omawiana na posiedzeniach działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, była przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 marca 2019 r. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>34</sup>.

Treść pomocy w formie schronienia, o którym mowa w art. 36 pkt 2 lit. i) i art. 48 ustawy o pomocy społecznej, jest doprecyzowana przez art. 48a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ma ono tymczasowy charakter. Z tego względu w orzecznictwie określono je jako prawo do miejsca w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, zapewniającego krótkotrwały pobyt z uwagi na stan, w jakim osoba ubiegająca się o nie się znajduje, a ponadto brak jest innego miejsca, w którym mogłaby zamieszkiwać<sup>35</sup>. Zakres usług świadczonych w tych placówkach na rzecz osób bezdomnych jest zróżnicowany, mając na celu umożliwienie samorządom dostosowania świadczonej pomocy do potrzeb osób bezdomnych, z zagwarantowaniem jako poziomu minimalnego możliwości spędzenia nocy w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia.

Najszerzy zakres pomocy świadczą schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, które zgodnie z art. 48 ust. 2b ustawy o pomocy społecznej są przeznaczone 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 świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy. Z tego względu jako jedyne w systemie placówek dla osób bezdomnych mogą one świadczyć pomoc na rzecz osób niesamodzielnych, które jednak nie wymagają całodobowej opieki, co wynika wprost z powiązania treści art. 48 ust. 2b i art. 48 ust. 5a ustawy o pomocy społecznej. Schroniska te zapewniają tymczasowe schronienie wraz z usługami opiekuńczymi oraz usługami ukierunkowanymi na wzmacnianie aktywności społecznej, w miarę możliwości wyjścia z bezdomności i uzyskania samodzielności życiowej. Na uwagę zasługuje treść art. 48 ust. 2c, która zezwala, w szczególnie uzasadnionych przypadkach,

32 M.P. 2018, poz. 1007.

33 Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2020 r., sygn. akt II SA/GI 565/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 101/20, CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 132/20, CBOSA.

34 Znak: III.7065.60.2019.JA.

35 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2019 r., sygn. akt I OW 65/19, CBOSA.

na zapewnienie posiłku lub całodziennego wyżywienia osobom umieszczonym w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. *Ratio legis* takiego rozwiązania jest oczywiste, skoro warunkiem skierowania do takiej placówki staje się konieczność udzielenia częściowej opieki i pomocy będącej skutkiem np. niepełnosprawności. Schroniska dla osób bezdomnych zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej zapewniają osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Najmniejszy zakres świadczeń wiąże się z pobytem w noclegowniach, które zapewniają tymczasową pomoc w postaci miejsca noclegowego. W ramach tej pomocy umożliwiają spędzenie nocy w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia (art. 48 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Ustawodawca niejako obok systemu placówek zapewniających tymczasowe schronienie, wyliczonych w art. 48 ust. 1 omawianej ustawy, wprowadził dodatkową formę interwencyjnego schronienia w formie ogrzewalni zapewniającej bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach, wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące (art. 48 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej).

W art. 48 ust. 8a ustawy o pomocy społecznej zobowiązano podmioty prowadzące wszystkie placówki zapewniające tymczasowe schronienie dla osób bezdomnych do spełnienia minimalnych standardów tych obiektów i podstawowych usług. Zostały one określone w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni<sup>36</sup>.

Zakres pomocy polegającej na przyznaniu niezbędnego ubrania i gorącego posiłku został określony w art. 48b ustawy o pomocy społecznej przez:

- zapewnienie osobie potrzebującej odpowiedniego rozmiaru bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do pory roku (ust. 1);
- zapewnienie jednego gorącego posiłku dziennie, przysługującego osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić (ust. 2).

W orzecznictwie sądów wskazuje się, iż świadczenie w formie posiłku jest realizowane przez zapewnienie osobom dorosłym gorącego posiłku, a nie w formie pomocy pieniężnej<sup>37</sup>.

## Mieszkania chronione i wspomagane

Mieszkania chronione są ustawowo zdefiniowaną formą pomocy społecznej – zostały uregulowane w art. 53 ustawy o pomocy społecznej. Celem działania mieszkań chronionych jest przygotowanie – pod opieką specjalistów – osób tam przebywających do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaganie tych osób w codziennym funkcjonowaniu.

Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego i w zależności od celu udzielania wsparcia jest prowadzone jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane. Decyzja administracyjna o skierowaniu do mieszkania chronionego jest wydawana na czas określony<sup>38</sup>. W sytuacji osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba może zostać skierowana na czas nieokreślony do mieszkania chronionego wspieranego. Wsparcie w mieszkaniu chronionym **nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych** osób i rodzin<sup>39</sup>.

36 Dz.U. 2018, poz. 896.

37 Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 821/14, CBOSA.

38 Por. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2020, seria: Komentarze Praktyczne.

39 Por. art. 53 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

## Artykuł 53 ustawy o pomocy społecznej:

1. Osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład 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, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu chronionym.
2. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu.
3. Mieszkanie chronione może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego i w zależności od celu udzielania wsparcia prowadzone jest jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane.
4. W mieszkaniu chronionym treningowym zapewnia się usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia.
5. Mieszkanie chronione wspierane przeznaczone jest dla:
  1. osoby niepełnosprawnej, w szczególności osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi;
  2. osoby w podeszłym wieku lub przewlekle chorej.
6. W mieszkaniu chronionym wspieranym zapewnia się usługi bytowe oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości.
7. Decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje się na czas określony.
8. W stosunku do osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególnie uzasadnionych przypadkach w stosunku do innych osób, może być wydana decyzja o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wspieranym na czas nieokreślony.
9. Decyzja o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydawana jest po dokonaniu uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym podmiotu kierującego, pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione lub organizacji pożytku publicznego prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym.
10. Uzgodnienia, o których mowa w ust. 9, mają formę pisemną i dotyczą:
  1. celu pobytu;
  2. okresu pobytu;
  3. rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia;
  4. odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia;
  5. sposobu zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu chronionym;
  6. zasad i sposobu realizacji programu usamodzielniania osoby korzystającej ze wsparcia lub programu wspierania osoby.
11. Wsparcie świadczone w mieszkaniu chronionym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin.
12. Korzystanie ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, prowadzonym przez podmioty inne niż gmina, powiat lub na ich zlecenie, odbywa się na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z osobą korzystającą z pobytu w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym. W tym przypadku nie stosuje się ust. 7-11.
13. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, minimalne standardy usług świadczonych w mieszkaniach chronionych oraz minimalne standardy pomieszczeń w mieszkaniu chronionym, kierując się potrzebą zapewnienia właściwych usług i pomocy oraz uwzględniając indywidualne potrzeby i możliwości psychofizyczne osób kierowanych do mieszkania chronionego odpowiedniego rodzaju.

W doktrynie prawnej podkreśla się, że mieszkanie chronione stanowi rodzaj pomocy środowiskowej, będąc kompleksowym wsparciem osób niemogących samodzielnie funkcjonować w środowisku (trwale bądź przejściowo). Zwraca się uwagę, że katalog okoliczności uprawniających do korzystania z mieszkań chronionych, zawarty w art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (wiek, trudna sytuacja życiowa, choroba, niepełnosprawność), jest zamknięty, tj. inne okoliczności niż wskazane w przepisie nie uprawniają do skorzystania z mieszkania



chronionego. Niemniej jednak podkreśla się, że ten sposób określenia tych okoliczności jest szeroki i może być różnie interpretowany (poza niepełnosprawnością)<sup>40</sup>. Dla przykładu: wiek – zarówno młody wiek (osób usamodzielniających się po opuszczeniu placówek), jak i starszy wiek (seniorów) – może być uznany za okoliczności uzasadniające korzystanie z mieszkania chronionego.

Warto zwrócić również uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, w którym wskazano: „[i]stot[a] instytucji mieszkania chronionego jest **łączenie zapewnienia miejsca pobytu wraz z towarzyszącymi usługami o charakterze wspierającym**. W doktrynie podkreśla się, że jest to forma pomocy środowiskowej, mająca zastosowanie w sytuacjach, w których **osoba potrzebująca pomocy nie kwalifikuje się jednocześnie do objęcia jej usługami o charakterze opiekuńczym, czy też koniecznością zapewnienia całodobowej opieki w jednostkach specjalnie do tego przeznaczonych**. Ponadto jest to świadczenie adresowane do osób nieprzygotowanych do prowadzenia samodzielnego życia w społeczeństwie na własny rachunek, przy pomocy własnych umiejętności i z wykorzystaniem własnej zaradności życiowej. Przyczyny tej niesamodzielnosci stanowią jednocześnie prawnomaterialne przesłanki przyznania prawa do tego świadczenia i wymienione zostały w art. 53 ust. 1 ustawy”<sup>41</sup>.

Sąd podkreślił unormowanie zawarte w art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wyłączające z możliwości skorzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym osoby wymagające usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki. Praktycy uznają to rozwiązanie za błędne i w duchu kierunkowego zmierzania do deinstytucjonalizacji usług społecznych postulują jak najszybszą zmianę tego przepisu. Aby świadczyć usługi w środowisku lokalnym, konieczne jest zapewnienie takiej możliwości również osobom wymagającym stałego wsparcia w znacznym wymiarze.

Należy jeszcze zaznaczyć, że na podstawie delegacji z ust. 13 zostało wydane rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych<sup>42</sup>, w którym określono minimalne standardy usług świadczonych w mieszkaniach chronionych oraz minimalne standardy pomieszczeń w mieszkaniu chronionym.

**W praktyce często mieszkania chronione są mylone lub utożsamiane z mieszkaniami wspomagającymi.** Dodatkową konfuzję powoduje, że oba te rodzaje wsparcia dzielą się na mieszkania treningowe (okresowe, na czas treningu) i mieszkania wspierane (stałe, dla osób, które ze względu na uwarunkowania nie mogą osiągnąć pełnej samodzielności).

**Mieszkania wspomagane** stanowią odrębną od mieszkań chronionych formę wsparcia. Zostały opisane w Wytycznych: to „usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia. Mieszkanie lub dom może być prowadzone w formie mieszkania:

- a) treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia samodzielnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji;
- b) wspieranego, stanowiącego alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych) i służy osobom potrzebującym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osobom z niepełnosprawnościami.

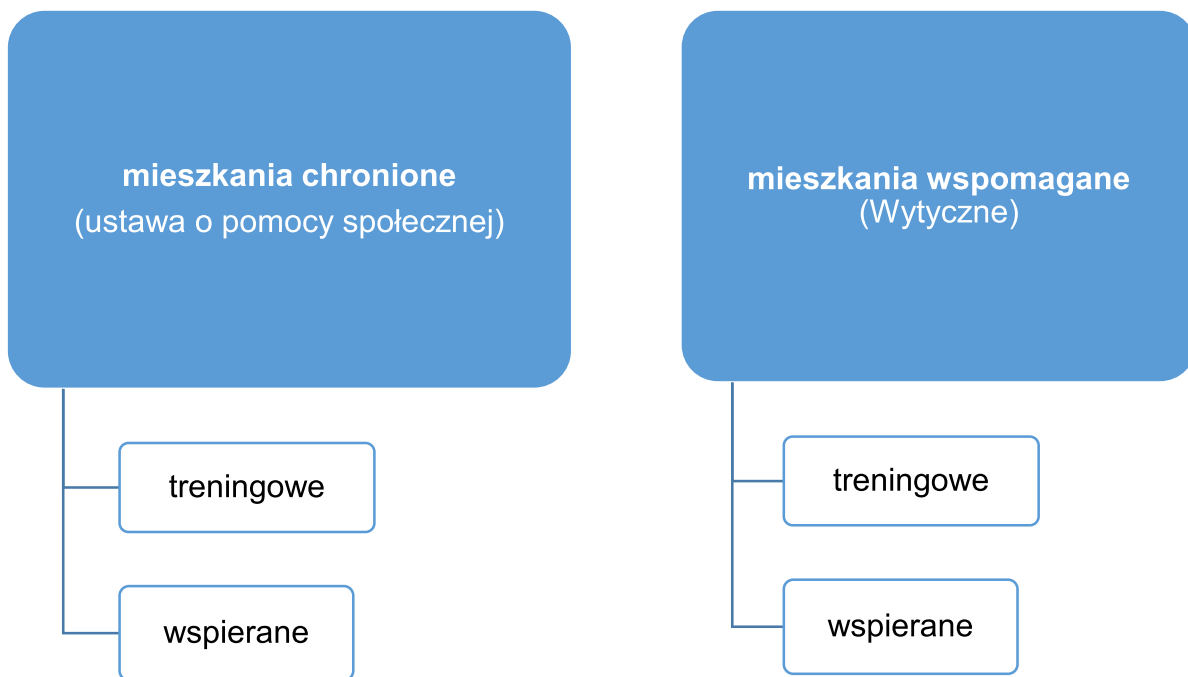
Mieszkanie lub dom może być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, spółki z większościami udziałem jednostek samorządu terytorialnego, towarzystwa budownictwa społecznego lub podmioty ekonomii społecznej”<sup>43</sup>.

40 Por. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, op. cit.

41 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Op 444/13, Lex. Podkreślenia autorskie.

42 Dz.U. 2018, poz. 822.

43 Wytyczne, op. cit.



**Schemat 1. Podział mieszkań chronionych i wspomaganych**

Źródło: opracowanie własne.

W **tabeli 1** zostało zaprezentowane zestawienie tych form wsparcia.

MIESZKANIA CHRONIONE	MIESZKANIA WSPOMAGANE
Forma pomocy społecznej przygotowująca – pod opieką specjalistów – osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagająca te osoby w codziennym funkcjonowaniu.	Usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowująca osoby w nim przebywające – pod opieką specjalistów – do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniająca pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia.
Są przeznaczone dla osób pełnoletnich, wymagających wsparcia ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę.	Adresowane są do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, m.in. (i) osób opuszczających pieczę zastępczą; (ii) osób z niepełnosprawnością; (iii) osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu; (iv) osób bezdomnych lub dotkniętych wykluczeniem z dostępu do mieszkań.
Mogą być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego.	Mieszkania lub domy mogą być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, spółki z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego, Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) lub podmioty ekonomii społecznej.
W zależności od celu udzielania wsparcia są prowadzone jako mieszkania chronione treningowe lub mieszkania chronione wspierane.	W formie mieszkania: treningowego, wspieranego, stanowiącego alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę.
Decyzja o skierowaniu do mieszkania chronionego jest wydawana na czas określony. W sytuacji osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i w szczególnie uzasadnionych przypadkach osoba może zostać skierowana na czas nieokreślony do mieszkania chronionego wspieranego.	Pobyt w mieszkaniu treningowym jest przyznawany na czas określony. Pobyt w mieszkaniu wspieranym może być przyznany na czas określony lub nieokreślony.

## RÓŻNICE

Sformalizowane zasady funkcjonowania.	Elastyczne/bardziej kompleksowe podejście.
Szczegółowo uregulowane w ustawie o pomocy społecznej i aktach wykonawczych do tej ustawy.	Opisane w Wytycznych.
Nie mogą być kierowane do osób wymagających usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki.	Mogą stanowić alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę.
Skierowanie na podstawie decyzji administracyjnej (ale mogą być mieszkania chronione prowadzone przez inne podmioty niż jednostki samorządu i wówczas nie wydaje się decyzji, tylko zawiera się umowę).	Umowa lub kontrakt socjalny.
Trudność w finansowaniu budowy/adaptacji mieszkania.	Usługa mieszkań wspomaganych polega również na utworzeniu miejsca w mieszkaniu wspomaganym (np. adaptacja lokalu lub wyposażenie); projektodawca zapewnia mieszkania.
Zgodnie z ustawą nie służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin.	Wskazane w Narodowym Programie Mieszkaniowym jako instrument zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (choć w Wytycznych mowa o pobycie w tych mieszkaniach).
Możliwość współfinansowania w ramach programów rządowych prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), w szczególności z Funduszu Dopląt.	Możliwość finansowania z funduszy unijnych, brak możliwości współfinansowania z Funduszu Dopląt BGK.

**Tabela 1. Zestawienie dwóch form wsparcia**

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Podsumowując, w Polsce za osobę bezdomną w świetle obowiązującego prawa uznaje się (i) osobę nigdzie niezameldowaną i niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów lub (ii) osobę zameldowaną w lokalu, z którego nie ma możliwości skorzystania (art. 6 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej). Jest to definicja wielokrotnie węższa niż katalog sytuacji uznawanych za bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe według typologii ETHOS. Ponadto na potrzebę stworzenia definicji ustawowej przyjęto, że istnieje pewien „stan bezdomności”, w którym się jest lub nie – nie ma przestrzeni na dostrzeżenie procesu czy to wchodzenia w bezdomność, czy wychodzenia z bezdomności.

Definicja ta w pewien sposób wyznacza kierunek systemu wsparcia osób w kryzysie bezdomności – nie dostrzegając procesu wchodzenia w bezdomność, system nie przewiduje skutecznych mechanizmów zapobiegania bezdomności. Nie dostrzegając procesu wychodzenia z bezdomności – brakuje skutecznych mechanizmów wsparcia w tym procesie (co unaoczniała kontrola NIK<sup>44</sup>). Jest to bardzo wąska definicja, w której, nie uznaje się za osoby w kryzysie bezdomności m.in. osób przebywających w instytucjach, które nie mają zapewnionego mieszkania po ich opuszczeniu, oraz w ogóle nie rozpoznaje sytuacji wykluczenia mieszkaniowego (osób pomieszkujących u znajomych czy rodziny, osób zagrożonych eksmisją).

Niezbędna zatem jest zmiana definicji, stanowiąca element zmiany całego systemu wsparcia osób zagrożonych bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym, doświadczających tych zjawisk oraz wychodzących z kryzysu. Przy szacunkowym i niemiarodajnym określaniu liczby (wąsko zdefiniowanych) osób w kryzysie bezdomności na ponad 30 000 konieczne jest wprowadzenie bardziej skutecznego systemu i rozwiązanie problemu bezdomności w Polsce.

44 Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Działania wspierające...*, op. cit.

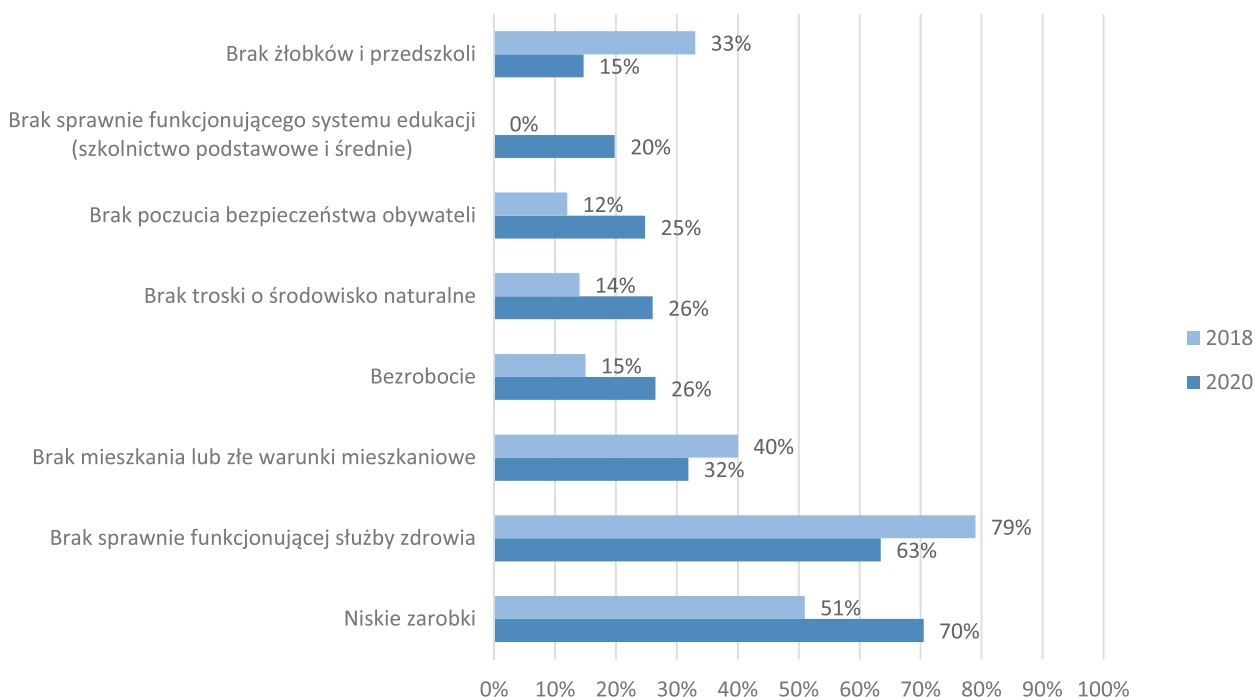
## PROBLEMY MIESZKANIOWE – ZAPOTRZEBOWANIE, DEFICYT

### Wstęp

Jak zostało zasygnalizowane w poprzednim rozdziale, Polska boryka się z deficytem mieszkań, w szczególności tanich. To jeden z przejawów trwającego zarówno w Polsce, jak i szerzej – w Unii Europejskiej (UE) – kryzysu mieszkaniowego. Kryzys ten jest widoczny także w niskiej średniej liczbie mieszkań na 1000 mieszkańców czy w wysokich cenach mieszkań (przekładających się też na wysokie czynsze na rynku prywatnym).

Polacy odczuwają kwestie związane z mieszkalnictwem jako problem, z którym muszą się mierzyć. Fundacja Habitat for Humanity Poland prowadzi cykliczne badanie opinii publicznej, w którym pyta respondentów m.in. o najważniejsze problemy, z którymi boryka się ich gospodarstwo domowe. W 2020 r., w czwartym już badaniu, Polki i Polacy ponownie wskazali, że brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe są jednym z trzech najważniejszych problemów ich rodzin. Odpowiedź tę wybrało 32% respondentów (w 2018 r. było to 40%). Jedynymi problemami, które Polki i Polacy uznali za ważniejsze, były niskie zarobki (70%) oraz brak sprawnie funkcjonującej służby zdrowia (63%)<sup>1</sup>.

Z podanej listy proszę wybrać maksymalnie trzy problemy, które – Pana/Pani zdaniem – są najważniejsze dla polskich rodzin.



#### Wykres 4. Najważniejsze problemy polskich rodzin

Źródło: Fundacja Habitat for Humanity Poland, *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków...*, op. cit., s. 3.

Wśród problemów mieszkaniowych, z którymi Polacy najczęściej się borykają, można wskazać brak możliwości przeprowadzenia remontu mieszkania lub domu (28%), brak możliwości zamiany domu/mieszkania na lepsze, bardziej odpowiednie do potrzeb (26%), brak możliwości samodzielnego zamieszkania we własnym lub wynajmowanym mieszkaniu/domu (14%).

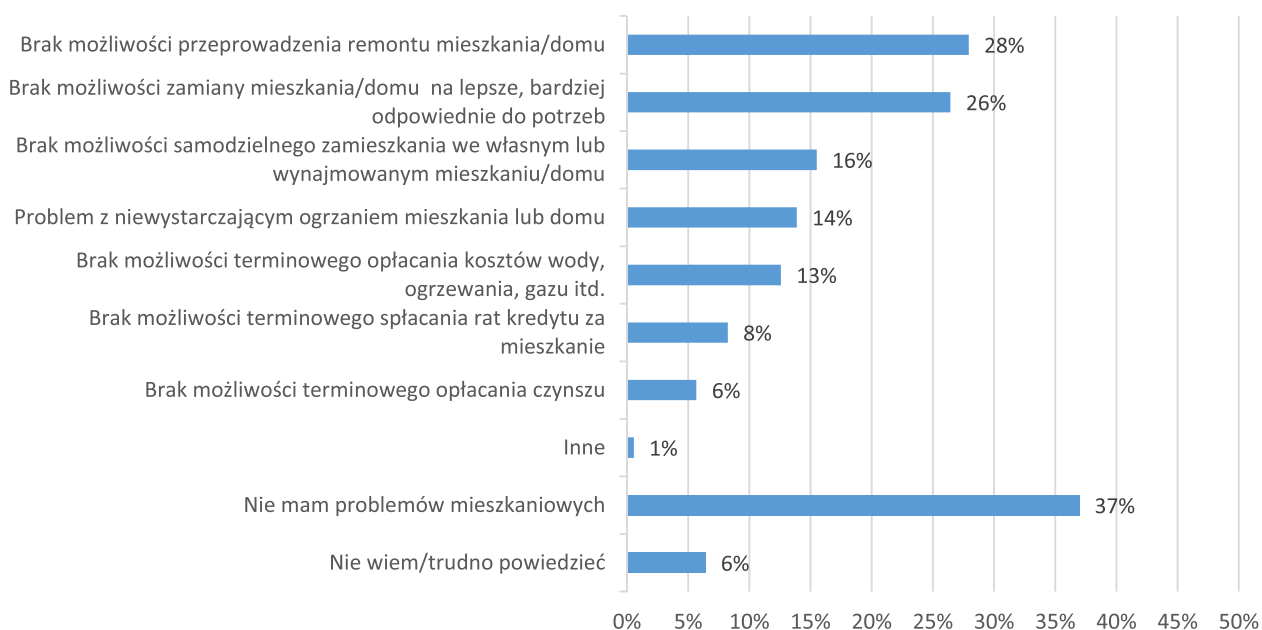
Czwartym w kolejności problemem są trudności z ogrzaniem domu (14%). W 2018 r. była to najrzadziej wybierana odpowiedź (3%). Może to wskazywać na coraz większe wyzwanie, jakim jest ubóstwo energetyczne. Za Insty-

<sup>1</sup> Fundacja Habitat for Humanity Poland, *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań. Wyniki badań opinii publicznej*, [online:] [https://habitat.pl/files/fm2020/problemy\\_mieszkaniowe\\_Polek\\_i\\_Polakow.pdf](https://habitat.pl/files/fm2020/problemy_mieszkaniowe_Polek_i_Polakow.pdf) [dostęp: 15.10.2020].

tutem Badań Strukturalnych (IBS) przyjmuje się, że ubogie energetycznie jest gospodarstwo domowe mające trudności z zaspokojeniem potrzeb energetycznych (obejmujących wykorzystanie energii elektrycznej i ciepłej potrzebne do zapewnienia życia na godnym poziomie) ze względu na niski dochód, charakterystykę energetyczną mieszkania oraz wysokie koszty energii<sup>2</sup>.

Jedynie ok. 1/3 respondentów (37%) Polek i Polaków nie ma problemów mieszkaniowych.

Które z wymienionych problemów mieszkaniowych dotyczą Pana/Pani gospodarstwa domowego?  
Proszę wybrać maksymalnie trzy najważniejsze.



### Wykres 5. Problemy mieszkaniowe dotyczące gospodarstw domowych

Źródło: Fundacja Habitat for Humanity Poland, *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków...*, op. cit., s. 5.

Problemy, które subiektywnie odczuwają Polki i Polacy (czego wyrazem pozostają cytowane powyżej odpowiedzi), są również uwidocznione w statystykach. W Polsce mierzymy się zarówno z deficytem mieszkań, jak i z przedludnieniem oraz złym stanem technicznym i substandardem.

Poniżej przedstawiamy informacje statystyczne z obszaru mieszkaniowego, a na zakończenie rozdziału opis wybranych rozwiązań mieszkaniowych z obszaru mieszkalnictwa dostępnego cenowo (TBS, kooperatywy mieszkaniowe) oraz wnioski i rekomendacje zmian w obszarze mieszkalnictwa.

## Statystyki

Polska boryka się z deficytem mieszkań – 386 mieszkań przypada na 1000 mieszkańców w 2019 r., plasując Polskę na przedostatnim miejscu w UE. Różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych mieszkań (statystyczny deficyt mieszkaniowy) wynosi 641 tys. mieszkań (stan na 2019 r.). Około 1,7 mln osób (4,5% gospodarstw domowych) zamieszkuje w jednym mieszkaniu wspólnie z innymi gospodarstwami domowymi. Jednocześnie stale zwiększa się liczba mieszkań, które prawdopodobnie pozostają niezamieszkałe (nieruchomości inwestycyjne, wakacyjne oraz mieszkania w nieatrakcyjnych lokalizacjach, które zostały opuszczone)<sup>3</sup>.

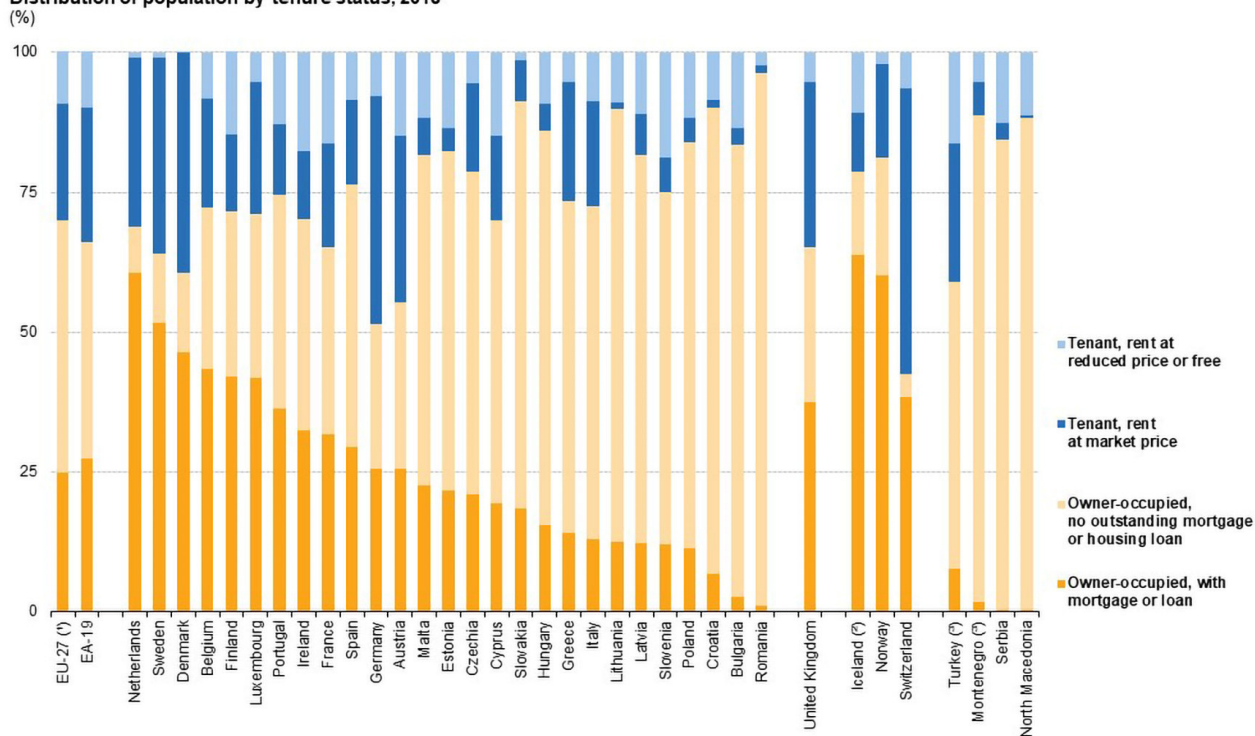
<sup>2</sup> K. Sałach, P. Lewandowski, *Ubóstwo energetyczne w Polsce 2012–2016. Zmiany w czasie i charakterystyka zjawiska*, Instytut Badań Strukturalnych, [online:] [https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/02/IBS\\_Brief\\_Report\\_Ub%C3%B3stwo\\_energetyczne\\_w\\_Polsce\\_2012-2016.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/02/IBS_Brief_Report_Ub%C3%B3stwo_energetyczne_w_Polsce_2012-2016.pdf) [dostęp: 10.08.2020].

<sup>3</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Raport „Stan mieszkalnictwa w Polsce”*, marzec 2020, [online:] <https://www.gov.pl/attachment/26de9999-aa40-42c0-9396-74d3e2684a14> [dostęp: 10.08.2020].

W odniesieniu do struktury własności znacząca większość gospodarstw domowych zamieszkuje mieszkania własnościowe – 84%. **16% osób wynajmuje mieszkania**, w tym 11,7% mieszkania komunalne i mieszkania TBS, a 4,3% mieszkania na rynku prywatnym. Najem rynkowy jest zdominowany przez najem między osobami fizycznymi. Warto zwrócić uwagę, że mieszkania wynajmowane charakteryzują się znaczącym współczynnikiem przeludnienia – według stanu na 2018 r. w najmie społecznym współczynnik ten wynosił 63,9%, a w najmie rynkowym – 64,8%<sup>4</sup>.

Dane te korespondują z danymi Eurostatu dotyczącymi tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, zobrazowanymi na wykresie 6. Zwraca uwagę fakt, iż w Polsce dominuje własność nieobciążona kredytem lub pożyczką (jasnopomarańczowy kolor). Własność obciążona kredytem (kolor ciemnopomarańczowy) oraz najem po obniżonym czynszu lub beczynszowy (kolor błękitny) są niemal równie popularne, a najrzadziej spotykanym rozwiązaniem jest najem rynkowy (kolor granatowy). Podobne trendy można zaobserwować w większości państw ujętych w zestawieniu. Na tym tle wyróżnia się Dania, gdzie nie odnotowano najmu po obniżonym czynszu/bezczynszowego, natomiast duży udział ma najem rynkowy, oraz Szwajcaria, w której najem rynkowy jest najczęstszym wyborem.

**Distribution of population by tenure status, 2018**



Note: ranked on owner, with mortgage or loan.

(\*) Estimates.

(†) 2016.

(‡) 2017.

Source: Eurostat (online data code: ilc\_lwho02)

eurostat

### Wykres 6. Podział populacji ze względu na tytuł prawny do domu/mieszkania (2018)

Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c6/Distribution\\_of\\_population\\_by\\_tenure\\_status%2C\\_2018\\_%28%25%29\\_SILC20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c6/Distribution_of_population_by_tenure_status%2C_2018_%28%25%29_SILC20.png) [dostęp: 15.11.2020].

W polskiej zabudowie mieszkaniowej dominują budynki jednorodzinne stanowiące niemal 80% zamieszkałych budynków w miastach i ok. 97% na obszarach wiejskich. Średnio 59% zasobów mieszkaniowych jest zlokalizowanych w budynkach wielorodzinnych (zawierających więcej niż dwa mieszkania). Aż 72% populacji w miastach mieszka w budynkach wielomieszkaniowych (na wsi jedynie 12%)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Zamieszkałe budynki. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, [online:] [https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbr/gus/L\\_zamieszka\\_budynki\\_nsp\\_2011.pdf](https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbr/gus/L_zamieszka_budynki_nsp_2011.pdf) [dostęp: 10.08.2020].

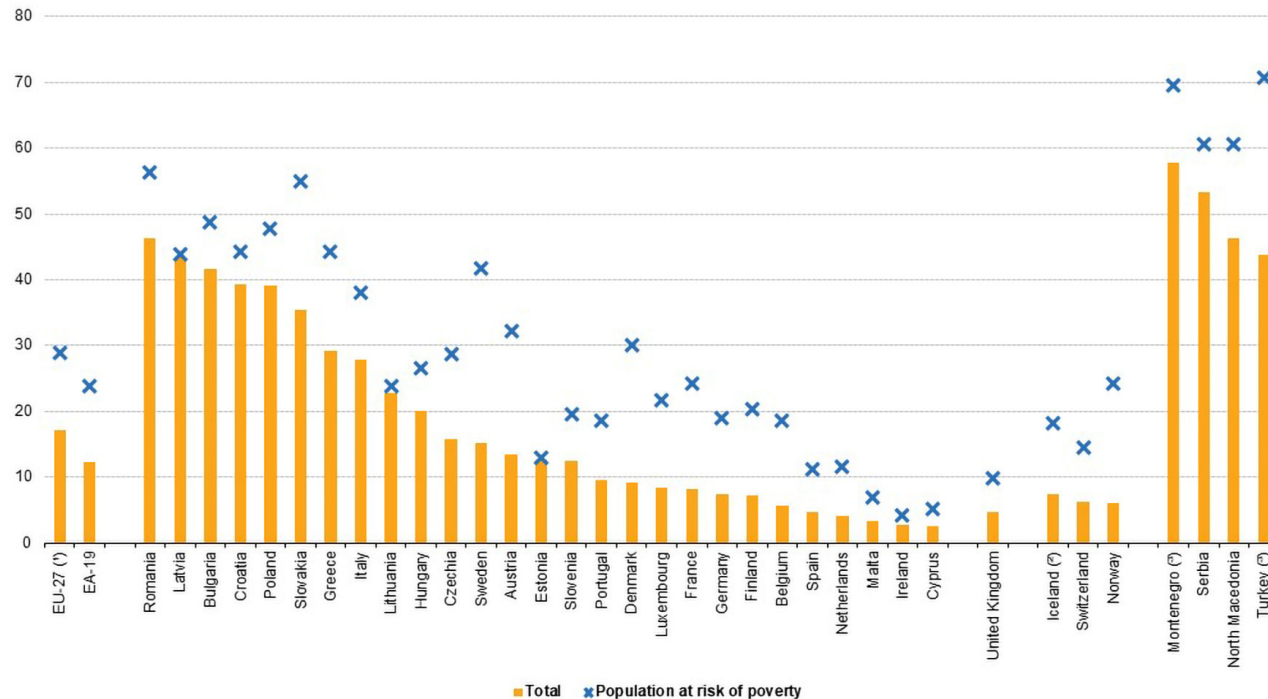
Dużym wyzwaniem w Polsce jest znaczący odsetek mieszkań substandardowych. Według danych ze spisu powszechnego w 2011 r. takie mieszkania stanowiły 10,6% ogółu mieszkań, a mieszkało w nich ponad 14% społeczeństwa. W tym (i) ponad 24% stanowiły mieszkania o niskim stanie technicznym budynków; (ii) niemal 34% – mieszkania niedostatecznie wyposażone w instalacje; (iii) niemal 42% – mieszkania przeludnione<sup>6</sup>.

## Przeludnienie

Mieszkaniami przeludnionymi nazywa się mieszkania, w których gospodarstwo domowe nie ma do dyspozycji co najmniej (i) jednego pokoju przypadającego na jedno gospodarstwo domowe; (ii) jednego pokoju przypadającego na parę w gospodarstwie domowym; (iii) jednego pokoju przypadającego na osobę, która ukończyła 18 lat; (iv) jednego pokoju przypadającego na dwoje ludzi tej samej płci mających 12–17 lat; (v) jednego pokoju przypadającego na każdą osobę mającą 12–17 lat nieuwzględnioną we wcześniejszych kategoriach; (vi) jednego pokoju przypadającego na dwoje dzieci poniżej 12 lat<sup>7</sup>.

Skala przeludnienia w Polsce jest znacząca – w 2018 r. współczynnik wynosił 39,2%. Problem w większym stopniu dotyka najemców mieszkań (rynkowych i społecznych). Średnia w UE wynosi 15,5%<sup>8</sup>.

**Overcrowding rate, 2018**  
(%)



Note: the population at risk of poverty is the population below 60 % of median equivalised income.

(\*) Estimates.

(†) 2016.

(‡) 2017.

Source: Eurostat (online data code: ilc\_lwho05a)

eurostat

## Wykres 7. Skala przeludnienia a zagrożenie ubóstwem (2018)

Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/66/Overcrowding\\_rate%2C\\_2018\\_%28%25%29\\_SILC20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/66/Overcrowding_rate%2C_2018_%28%25%29_SILC20.png) [dostęp: 15.11.2020].

6 Ministerstwo Rozwoju, *Raport „Stan mieszkalnictwa w Polsce”*, op. cit., s. 38.

7 Taką definicję stosuje Eurostat. Por. *Glossary: Overcrowding rate*, [online:] [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate) [dostęp: 10.10.2020]. Natomiast GUS na potrzeby spisu przyjął definicję, zgodnie z którą przeludnione jest mieszkanie, w którym na jedną izbę przypada dwie i więcej osób. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, [online:] [https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/PBS\\_nsp2011\\_mieszkania.pdf](https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/PBS_nsp2011_mieszkania.pdf) [dostęp: 17.11.2020].

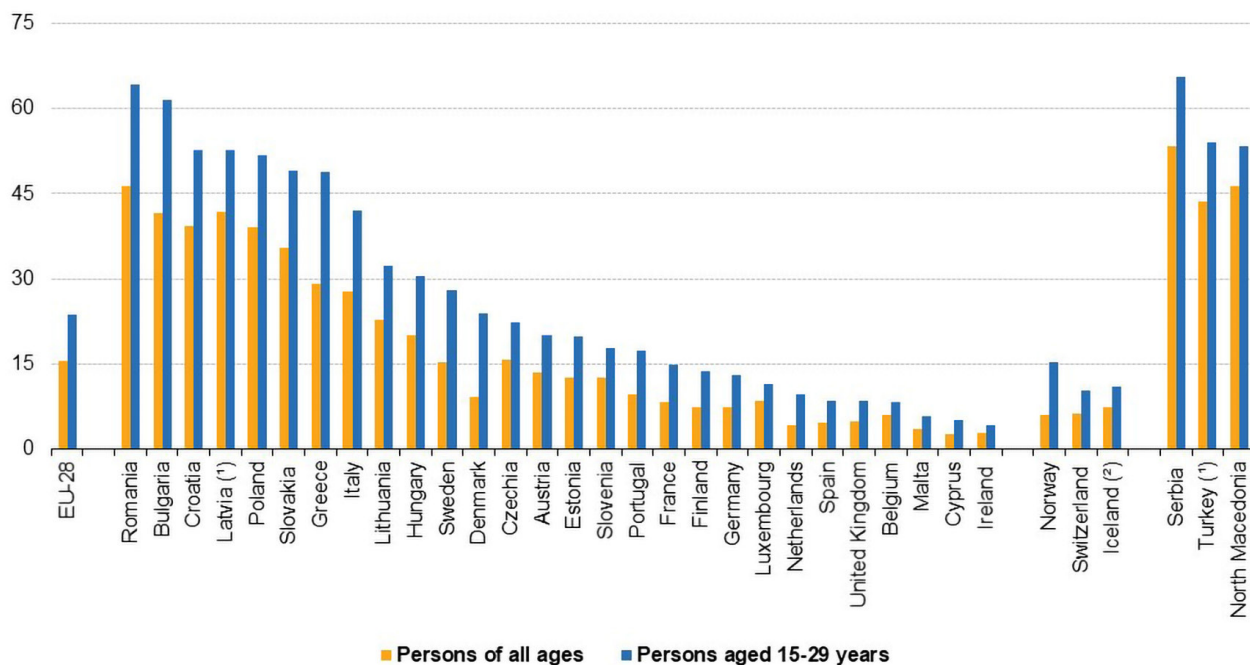
8 Ibidem.

W kontekście przeludnienia w Polsce alarmujące są również (i) skala przeludnienia wśród osób młodych oraz (ii) skala przeludnienia wśród cudzoziemców.

Według danych Eurostatu ponad połowa Polaków w wieku 15–29 lat żyje w przeludnieniu.

## Overcrowding rate, 2018

(%)



(\*) 2017.

(\*) 2016.

Source: Eurostat (online data code: ilc\_lmo05a)

eurostat

### Wykres 8. Skala przeludnienia z uwzględnieniem osób młodych

Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/67/Overcrowding\\_rate%2C\\_2018\\_%28%25%29-fig04.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/67/Overcrowding_rate%2C_2018_%28%25%29-fig04.png) [dostęp: 15.11.2020].

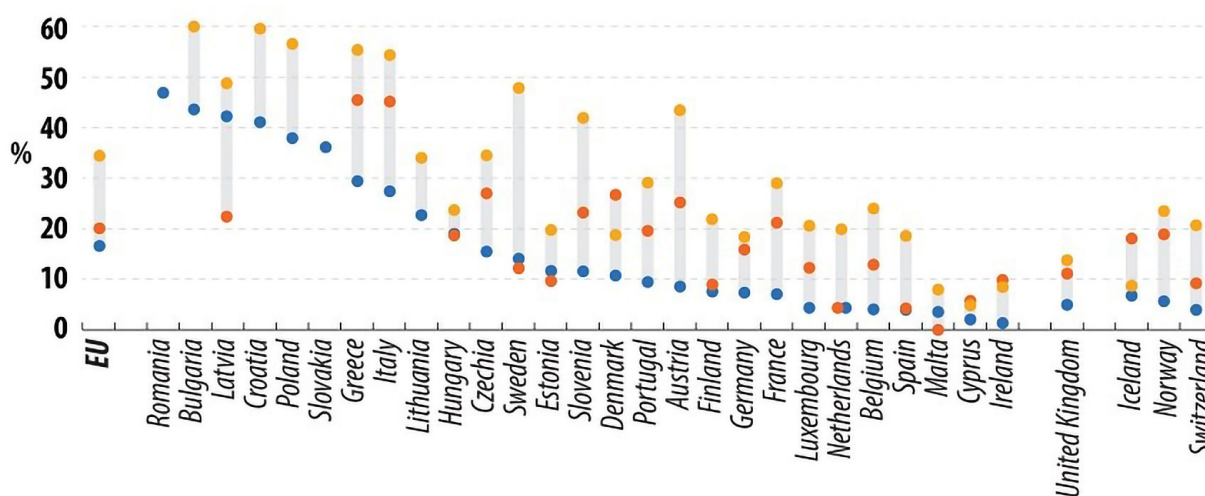
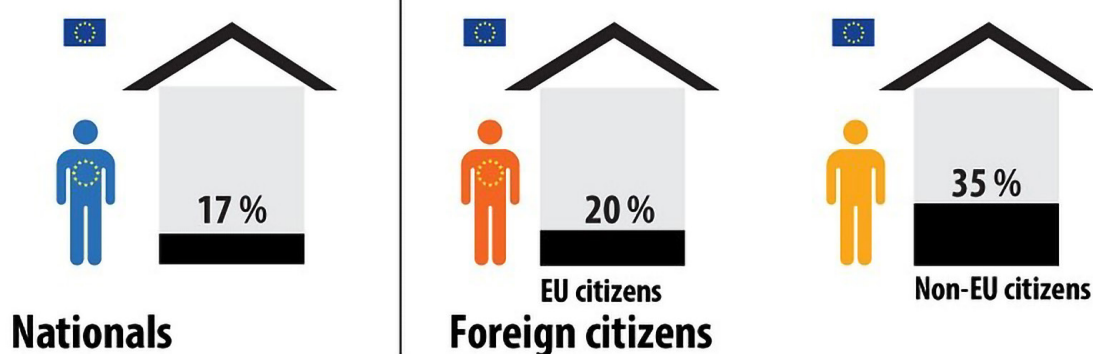
Z kolei dla kategorii wiekowej 25–34 lata skala przeludnienia wynosi w Polsce 45,1% (średnia UE – 28,6%). Są to głównie młodzi dorośli nadal mieszkający z rodzicami. Dla porównania w Danii ten wskaźnik wynosi 3,2%, w Finlandii – 5,4%, a w Szwecji – 6,4%; są to kraje, w których młode osoby szybko usamodzielniają się i wyprowadzają z domów rodzinnych. Na drugim krańcu skali plasują się Chorwacja – 62,4%, Grecja – 57,5%, Słowacja – 56,4% oraz Włochy – 49,2%. W krajach południowych wyższe wskaźniki łączy się z uwarunkowaniami kulturowymi i występowaniem zjawiska *bamboccioni*.

Natomiast w odniesieniu do cudzoziemców warto zwrócić uwagę, że w całej UE cudzoziemcy częściej niż obywatele danego kraju borykają się z problemem przeludnienia. Na wykresie 9 zobrazowano skalę przeludnienia dla trzech kategorii – obywateli (kolor niebieski), cudzoziemców z krajów UE (kolor pomarańczowy) oraz cudzoziemców spoza UE (kolor żółty). Niestety Polska nie podaje danych dotyczących cudzoziemców z krajów UE. Wiadac natomiast, że niemal 60% cudzoziemców spoza UE żyje w Polsce w warunkach przeludnienia. Jest to jeden z dwóch najgorszych wyników w UE, plasujący Polskę tuż za Bułgarią. Średnia w UE wynosi dla cudzoziemców spoza UE 35%.





## People living in overcrowded households, by citizenship % of people aged 20-64, 2018



Romania, Slovakia: data for foreign citizens not available.  
Bulgaria, Croatia, Lithuania, Poland: data for foreign EU citizens not available.  
Iceland: data for 2016.

Source: Eurostat (online data code: ilc\_lwho15)

[ec.europa.eu/eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat)

### Wykres 9. Skala przeludnienia ze względu na obywatelstwo

Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/10321587/Migrant\\_integration\\_overcrowding\\_2018.jpg](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/10321587/Migrant_integration_overcrowding_2018.jpg) [dostęp: 15.11.2020].

### Koszty

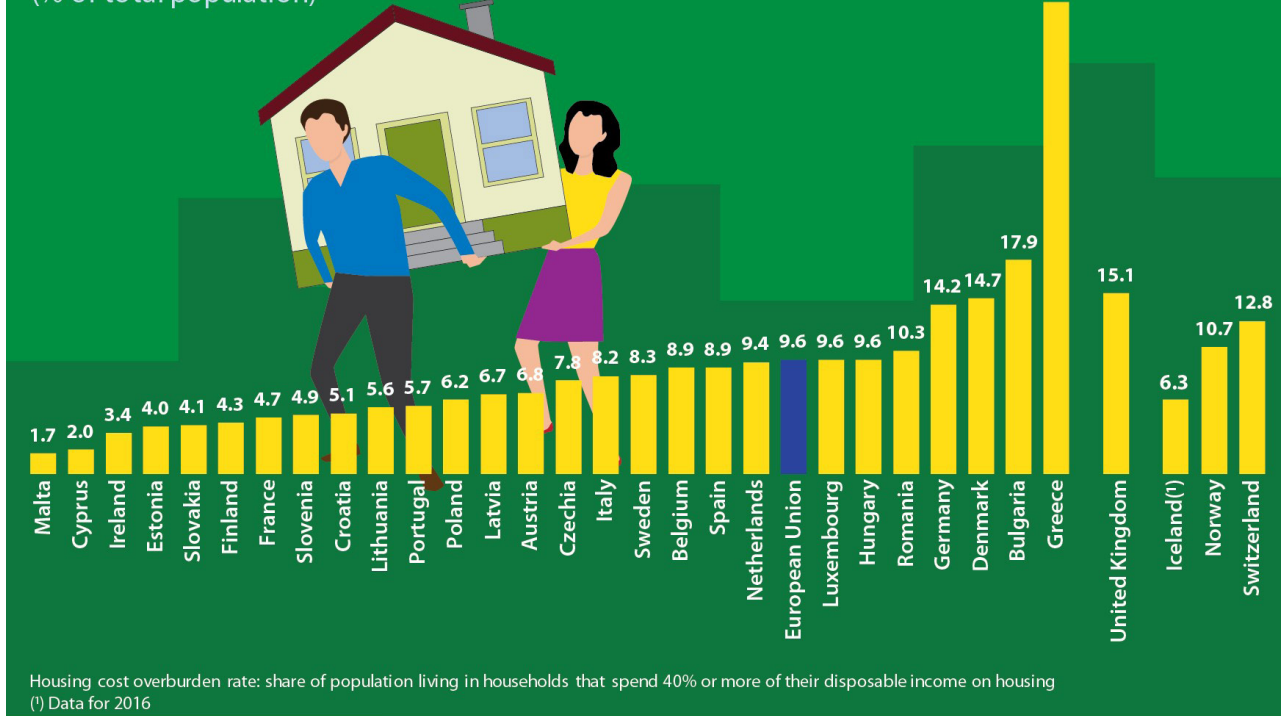
Rozpatrując sytuację mieszkaniową, należy zwrócić uwagę na koszty ponoszone przez gospodarstwa domowe dla zapewnienia sobie mieszkania.

Przyjmowane są różne akceptowalne poziomy tych kosztów – zgodnie z rekomendacjami Europejskiej Federacji Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA jest to 30%, taką wartość rekomendują także władze federalne USA. W UE przyjmuje się przeznaczanie 40% rozporządzalnego dochodu na mieszkanie za akceptowalny poziom<sup>9</sup>. Średnio w UE 9,6% osób przeznaczają większą część swoich dochodów na ten cel. W tym zestawieniu Polska plasuje się poniżej średniej – 6,2% osób wydaje na mieszkanie więcej niż 40% ich dochodów.

<sup>9</sup> Glossary: Housing cost overburden rate, [online:] [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing\\_cost\\_overburden\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate) [dostęp: 10.10.2020].

## People living in households spending 40% or more of their income on housing, 2018

(% of total population)



ec.europa.eu/eurostat

### Wykres 10. Ludzie żyjący w gospodarstwach domowych, przeznaczający 40% lub więcej swoich dochodów na mieszkanie (2018)

Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c6/Overcrowding\\_rate%2C\\_2018\\_%28%25%29\\_SILC20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/c6/Overcrowding_rate%2C_2018_%28%25%29_SILC20.png) [dostęp: 15.11.2020].

W tym kontekście wymaga podkreślenia faktu, że osoby zagrożone ubóstwem są w znacznie większym stopniu narażone na nadmierne koszty związane z mieszkaniem. Warto porównać dane przedstawione w tabeli 2 dla Polski. Podczas gdy w 2018 r. nadmierne koszty mieszkaniowe ponosiło jedynie 6,2% ogółu populacji w Polsce, to dla grupy zagrożonej ubóstwem (kolumna „population at risk of poverty”) było to aż 28,1%. Zatem wśród osób zagrożonych ubóstwem niemal 30% ponosi nadmierne koszty związane z mieszkaniem.

Drastycznie widać tę zależność dla Danii, w której ogólny poziom nadmiernych kosztów oscyluje w granicach niecałych 15%, podczas gdy dla grupy zagrożonej ubóstwem wynosi aż 69,7%! (Przy czym należy mieć na uwadze informację zawartą na wykresie 6, zgodnie z którą w Danii brak jest osób wynajmujących mieszkania po obniżonym czynszu).

Średnia unijna nadmiernego obciążenia kosztami mieszkania wynosi 9,6% dla ogółu populacji i 36,1% dla populacji zagrożonej ubóstwem.



**Housing cost overburden rate, analysed by risk of poverty, 2013-2018**  
(%)

	Total population						Population at risk of poverty					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>EU-27</b>	<b>11.6</b>	<b>11.5</b>	<b>11.2</b>	<b>10.9</b>	<b>10.1</b>	<b>9.6</b>	<b>39.2</b>	<b>39.9</b>	<b>39.1</b>	<b>38.7</b>	<b>37.5</b>	<b>36.1</b>
Belgium	9.6	10.4	9.4	9.8	9.4	8.9	39.0	42.6	37.6	38.7	35.5	36.5
Bulgaria (*)	14.3	12.9	14.8	20.7	18.9	17.9	38.5	40.4	44.6	55.3	50.1	50.6
Czechia	11.7	10.5	10.4	9.5	8.7	7.8	51.6	44.1	48.0	45.4	44.2	41.9
Denmark	17.9	15.6	15.1	15.1	15.7	14.7	75.2	68.1	66.8	74.2	75.4	69.7
Germany	16.4	15.9	15.6	15.8	14.5	14.2	49.2	54.4	51.9	50.3	48.5	49.5
Estonia (*)	7.2	8.3	6.8	4.9	4.8	4.0	29.3	30.8	25.8	19.3	18.4	16.1
Ireland	4.6	6.2	4.7	4.6	4.5	3.4	21.0	27.1	18.3	18.6	19.9	14.6
Greece	36.9	44.9	45.5	40.5	39.6	39.5	93.1	93.3	94.0	91.9	89.7	90.7
Spain	10.3	10.9	10.3	10.2	9.8	8.9	38.3	39.6	38.1	36.4	36.5	32.9
France	5.2	5.1	5.7	5.2	5.0	4.7	23.1	20.9	21.5	22.3	20.2	20.3
Croatia	8.4	7.5	7.2	6.4	5.8	5.1	34.8	30.0	31.1	29.4	26.2	24.4
Italy	8.9	8.5	8.6	9.6	8.2	8.2	32.2	31.9	32.9	35.8	32.9	32.9
Cyprus	3.3	4.0	3.9	3.1	2.8	2.0	11.5	14.4	13.1	12.6	10.3	6.6
Latvia	11.4	9.6	8.1	7.0	6.9	6.7	38.2	32.5	25.9	25.2	25.6	23.0
Lithuania	8.2	7.1	9.1	7.8	7.2	5.6	28.8	27.4	32.2	29.6	26.8	22.3
Luxembourg (*)	5.6	6.8	6.0	9.5	10.0	9.6	25.9	30.9	27.9	37.2	37.4	40.6
Hungary	14.3	12.8	8.5	8.8	10.7	9.6	40.7	38.4	31.5	32.9	49.4	46.4
Malta	2.5	1.6	1.1	1.4	1.4	1.7	11.2	5.8	4.8	5.7	5.6	5.6
Netherlands (*)	15.7	15.4	14.9	10.7	9.4	9.4	48.3	51.1	51.4	42.9	40.9	40.6
Austria	7.2	6.6	6.4	7.2	7.1	6.8	39.1	36.7	34.8	38.8	40.3	36.5
Poland	10.3	9.6	8.7	7.7	6.7	6.2	33.5	32.0	30.7	29.6	30.4	28.1
Portugal	8.3	9.2	9.1	7.5	6.7	5.7	30.9	33.7	33.5	29.1	26.0	22.3
Romania	16.9	16.2	15.9	14.4	12.3	10.3	41.5	40.1	42.6	38.8	36.3	33.3
Slovenia	6.0	6.4	6.1	5.7	5.2	4.9	26.3	29.4	27.7	28.3	26.7	24.0
Slovakia	8.3	9.0	9.1	7.7	8.4	4.1	36.2	36.4	34.5	35.6	38.9	24.4
Finland	4.9	5.1	4.9	4.4	4.3	4.3	20.4	21.2	20.4	19.5	18.2	18.1
Sweden	9.0	8.6	8.7	8.5	8.4	8.3	41.0	42.3	39.9	38.7	38.8	37.0
United Kingdom (*)	7.9	12.5	12.4	12.3	12.4	15.1	27.0	41.7	40.0	42.4	40.8	50.3
Iceland	8.8	8.1	8.2	6.3	.	.	44.3	41.0	45.2	32.4	.	.
Norway	9.6	8.2	9.4	9.7	9.3	10.6	42.5	41.5	43.2	43.6	41.9	49.5
Switzerland (*)	10.6	11.7	11.7	12.0	12.7	12.8	43.9	47.2	43.9	44.7	51.2	48.4
Montenegro	19.8	16.9	16.8	16.5	15.1	.	43.4	42.1	44.1	44.9	40.5	.
North Macedonia	17.6	15.6	12.3	12.5	11.7	10.2	57.4	55.4	46.3	50.2	46.1	42.5
Serbia	28.0	31.7	33.7	31.0	33.6	31.3	68.6	78.2	80.8	75.1	82.7	80.9
Turkey	11.7	10.3	10.5	10.1	9.5	.	20.4	19.8	20.5	20.4	19.3	.

(\*) 2016: break in series.

(\*) 2014: break in series.

(\*) 2017: break in series.

Source: Eurostat (online data code: ilc\_who07a)



**Tabela 2. Nadmierne obciążenie wydatkami na mieszkanie z perspektywy zagrożenia ubóstwem (2013–2018)**

Źródło: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/4/45/Housing\\_cost\\_overburden\\_rate%2C\\_analysed\\_by\\_risk\\_of\\_poverty%2C\\_2013-2018\\_%28%25%29\\_LCIE20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/4/45/Housing_cost_overburden_rate%2C_analysed_by_risk_of_poverty%2C_2013-2018_%28%25%29_LCIE20.png) [dostęp: 15.11.2020].

**Warunki substandardowe**

Pojęcie substandardowych warunków mieszkania jest często używane. Co dokładnie uznaje się za takie warunki?

Zgodnie z definicją stosowaną przez GUS, wykorzystaną w Narodowym Programie Mieszkaniowym<sup>10</sup> za substandardowe uznaje się trzy kategorie mieszkań.

Kategoria	Mieszkania zaliczane do danej kategorii
Zły stan techniczny budynku	<p>Mieszkania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>w budynkach wybudowanych przed 1979 r. z jednym mieszkaniem i jedną izbą,</li> <li>wybudowane przed 1945 r. bez kanalizacji i z nieustaloną informacją o kanalizacji,</li> <li>w budynkach wybudowanych przed 1971 r., bez wodociągu i z nieustaloną informacją o wodociągu.</li> </ul>

<sup>10</sup> Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy, [online:] <https://www.gov.pl/attachment/7793dbba-5063-491c-9b98-196b5fe469f0> [dostęp: 10.10.2020].

Niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje	Mieszkania znajdujące się w budynkach niezaliczonych do kategorii I: <ul style="list-style-type: none"> <li>• bez ustępu, ale z wodociągiem oraz</li> <li>• bez ustępu i bez wodociągu.</li> </ul>
Nadmierne zaludnienie	Mieszkania, w których na jeden pokój przypada trzy i więcej osób, z mieszkań niezaliczonych do kategorii I i II.

**Tabela 3. Kategorie mieszkań substandardowych**

Źródło: na podstawie Załącznika do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów ..., op. cit.

Według danych zaprezentowanych w Narodowym Programie Mieszkaniowym (za Narodowym Spisem Powszechnym z 2011 r.) w 2011 r. mieszkania substandardowe stanowiły 10,6% ogółu, a mieszkało w nich 5 360 200 osób (14,1% społeczeństwa). W porównaniu z 1988 r. procentowy udział mieszkań substandardowych w ogóle mieszkań zmniejszył się ok. trzykrotnie. Niemniej jednak nadal niemal 15% społeczeństwa mieszkało w mieszkaniach bez kanalizacji, bez wodociągu, bez ustępu czy skrajnie przeludnionych.

*Mieszkania zamieszkałe stale o warunkach substandardowych i ludność zamieszkująca w tych mieszkaniach w Polsce w latach 1988, 2002 i 2011 wg lokalizacji.*

		1988		2002		2011	
		tys.	% ogółu	tys.	% ogółu	tys.	% ogółu
Mieszkania substandardowe	Ogółem	3 540,2	33,0	1 851,10	15,9	1 333,9	10,6
	miasto	1 409,6	20,0	739,3	9,4	584,0	6,8
	wieś	2 130,6	57,9	1 111,80	29,6	750,0	19,1
Ludność w mieszkaniach substandardowych	Ogółem	12 694,1	34,2	6 481,20	17,1	5 360,2	14,1
	miasto	4 570,3	20,3	2 502,20	10,8	2 230,0	9,6
	wieś	8 123,8	55,7	3 979,00	27,4	3 130,2	21,0

Źródło: Narodowy Spis Powszechny 1988, 2002 i 2011.

**Tabela 4. Mieszkania zamieszkałe stale o warunkach substandardowych i ludność zamieszkująca w tych mieszkaniach w Polsce w latach 1988, 2002 i 2011 według lokalizacji**

Źródło: Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów..., op. cit., s. 7.

## Ubóstwo energetyczne i termomodernizacja

Cytując IBS: „[g]ospodarstwo domowe jest ubogie energetycznie, jeżeli ma trudności w zaspokojeniu swoich potrzeb energetycznych z powodu niskiego dochodu lub charakterystyk mieszkania”<sup>11</sup>.



**Rysunek 1. Ubóstwo energetyczne – schemat**

Źródło: K. Sałach, P. Lewandowski, *Ubóstwo energetyczne w Polsce 2012–2016...*, op. cit., s. 2.

<sup>11</sup> K. Sałach, P. Lewandowski, *Ubóstwo energetyczne w Polsce 2012–2016...*, op. cit., s. 2.

Według danych IBS problem ten dotyczy 4,6 mln osób w Polsce, tj. 1,3 mln gospodarstw domowych, czyli 12,2% społeczeństwa (dane za 2016 r.).

Dla rozwiązania tego problemu ważne jest przeprowadzenie prac termomodernizacyjnych – jest to bowiem skuteczne, ale również wyjątkowo kosztowne rozwiązanie na rzecz zmniejszenia ubóstwa energetycznego.

Termomodernizacja zasobów mieszkaniowych jest istotnym wyzwaniem zarówno dla władz, jak i dla gospodarstw domowych. Instytut Badań Strukturalnych podaje, że wśród mieszkańców domów jednorodzinnych aż 14,1% doświadcza ubóstwa energetycznego, tj. więcej niż średnia krajowa. Mieszkańcy domów jednorodzinnych są więc bardziej narażeni na to zjawisko. Niemniej jednak problem dotyczy również mieszkańców budynków wielorodzinnych, gdzie z kolei termomodernizacja łączy się z dodatkowymi wyzwaniami organizacyjnymi i formalnymi (ze względu na wielość właścicieli).

W tym kontekście zwracają uwagę dane Ministerstwa Rozwoju, z których wynika, że zaledwie 31% budynków wielorodzinnych nie wymaga termomodernizacji. Dla prawie 10% budynków wielorodzinnych wymagających termomodernizacji zaplanowano lub rozpoczęto takie działania. Natomiast aż 30% budynków, dla których termomodernizacja jest wymagana, nawet tego nie zaplanowano. Oznacza to, że w kolejnych latach ubóstwo energetyczne oraz problemy z ogrzaniem mieszkań w tych budynkach będą się pogłębiały.

**Tabela 15. Struktura budynków wielorodzinnych pod względem zaawansowania prac termomodernizacyjnych według stanu na koniec 2016 r.**

Budynki	%
budynki poddane termomodernizacji przed 2010 r.	18,9
budynki poddane termomodernizacji w latach 2010-2016	10,8
budynki, dla których termomodernizacja jest wymagana i planowana/rozpoczęta	9,4
budynki, dla których termomodernizacja jest wymagana, ale nie jest planowana	29,9
budynki niewymagające termomodernizacji	31,0

*Źródło: Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.*

**Tabela 5. Struktura budynków wielorodzinnych pod względem zaawansowania prac termomodernizacyjnych według stanu na koniec 2016 r.**

*Źródło: Ministerstwo Rozwoju, Raport „Stan mieszkalnictwa w Polsce”, op. cit., s. 39.*

## Rozwiązania z obszaru mieszkalnictwa dostępnego cenowo

dr Alina Muzioł-Węćławowicz

### 1. Opis modeli najmu społecznego

Na określenie mieszkań, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, nieosiągających dochodów, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej ze względu na stan zdrowia, podeszły wiek, sytuację rodzinną i społeczną, używa się zwyczajowo określeń „mieszkania dostępne”, „społeczne mieszkania czynszowe”, „mieszkania socjalne” i „mieszkania nisko czynszowe”. Ogólnie, są to mieszkania dla osób, które nie są w stanie zaspokoić swojej potrzeby mieszkaniowej samodzielnie na rynku mieszkaniowym.

W Polsce sytuację komplikuje dwuznaczność tłumaczenia angielskiego terminu *social* jako „socjalny” lub „społeczny”. A te słowa z kolei znaczą co innego w naszej terminologii mieszkaniowej.

Mieszkania socjalne i najem socjalny odnoszą się do prawnie regulowanego sposobu wynajmowania i standardu mieszkań, które gminy są zobowiązane dostarczać osobom ubogim, o bardzo niskich dochodach oraz osobom

objętym sądowym wyrokiem eksmisji z mieszkania z przyznanym jednocześnie prawem do lokalu socjalnego (na podstawie art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów).

### Artykuł 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów:

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Z kolei termin „mieszkania społeczne” ma w Polsce dwojakie znaczenie:

- 1) jako mieszkania wspierane i współfinansowane przez władze publiczne, udostępniane uprawnionym grupom ludzi na prawnie określonych zasadach;
- 2) jako mieszkania realizowane przez TBS<sup>12</sup> w ramach rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego.

Zatem **kategorię społecznych mieszkań czynszowych w Polsce** stanowią mieszkania komunalne (socjalne i tzw. standardowe, czyli wynajmowane na czas nieoznaczony), mieszkania czynszowe zakładów pracy i Skarbu Państwa, mieszkania w zasobach TBS i innych spółek komunalnych<sup>13</sup> oraz – często również uznaje się za takie – spółdzielcze mieszkania użytkowane na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego.

Warto zwrócić uwagę na powiązania dwóch terminów: mieszkania społeczne i mieszkania dostępne.

Termin „**mieszkania dostępne**” rezerwuje się dla mieszkań, do których uzyskanie prawa do użytkowania nie jest nadmierne w stosunku do budżetów najemców/użytkowników i pozwala im zaspokajać z uzyskiwanego dochodu również inne potrzeby życiowe.

Kategorię **mieszkań dostępnych** tworzą różnego rodzaju zasoby. W niektórych krajach mogą to być również mieszkania w zasobach prywatnych (komercyjnych) lub w zasobach sektora pozarządowego. Zależy to od polityki danego kraju i instrumentów wspierających dostępność mieszkań. Mogą one być kierowane zarówno do sektora prywatnego, jak i społecznego lub też do obydwu. Jeśli są one kierowane do prywatnych deweloperów lub właścicieli mieszkań, np. w formie dotacji, ulg podatkowych, to mieszkania dostępne będą powstawały w sektorze prywatnym. Jeśli natomiast będą one tworzone z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, ze wsparciem finansowym z poziomu rządowego lub bez takiego wsparcia, to sektor mieszkań dostępnych będzie tożsamy z sektorem mieszkań społecznych. Z taką sytuacją mamy do czynienia w zasadzie aktualnie w Polsce. Sektor mieszkań dostępnych tworzą mieszkania społeczne, budowane i zarządzane przez gminy lub w bezpośrednim powiązaniu z nimi.

Istnieją niewielkie programy i zasoby mieszkaniowe w gestii prywatnej, szczególnie organizacji pożytku publicznego, które spełniają kryteria mieszkań dostępnych. Często przypisuje się im również określenie „innowacje mieszkaniowe”. Do tej kategorii zaliczamy przedsięwzięcia w formie mieszkalnictwa wspomaganego, realizowane przez TBS, organizacje pozarządowe, społeczne agencje najmu lub kooperatywy mieszkaniowe. Innowacje

12 Pojęcie „społeczne budownictwo czynszowe” (SBC) historycznie pojawiło się właśnie w 1995 r. w związku z ustawą regulującą TBS jako podmioty gospodarcze i preferencyjne zasady współfinansowania mieszkań czynszowych o umiarkowanych czynszach przez te podmioty budowanych (ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, tj. Dz.U. 2019, poz. 2195). Mocą późniejszych przepisów zdefiniowano SBC jako: budownictwo mieszkaniowe spełniające łącznie następujące warunki: (i) dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej; (ii) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN) lub publicznymi; (iii) jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku. Por. art. 5 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1100).

13 O ile spełniają ww. warunki, od 2015 r. o preferencyjne kredyty z BGK mogą ubiegać się również inne spółki komunalne, niebędące TBS. Z tego programu mogą korzystać również spółdzielnie mieszkaniowe na budowę mieszkań na wynajem lub mieszkań spółdzielczych lokatorskich.

mieszkańciowe są niezwykle istotne, ponieważ często służą rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych osób o bardzo specyficznych potrzebach i możliwościach oraz otwierają nas na poszukiwanie niestandardowych sposobów na mieszkanie.

Niemniej jednak, głównym nurtem rozwiązywania problemów mieszkaniowych Polek i Polaków, dla których stale lub czasowo komercyjny rynek mieszkaniowy jest niedostępny, pozostaje społeczny sektor czynszowy.

## 2. Zasoby komunalne

Zasoby komunalne są przedmiotem wielu regulacji i analiz, ale też panuje wiele stereotypowych opinii na ich temat. Mieszkań komunalnych jest obecnie w Polsce 840 373 (5,7% ogółu mieszkań w kraju), z tego 101 201 (12,0% ogółu mieszkań komunalnych) stanowią mieszkania udostępniane na zasadach najmu socjalnego, a pozostałe – 739 172 to mieszkania wynajmowane na czas nieoznaczony<sup>14</sup>. Główny Urząd Statystyczny odnotował w 2018 r. 149 329 osób oczekujących na najem mieszkania z zasobów gminy, z tego 85 905 na najem socjalny<sup>15</sup>.

Warto zwrócić uwagę na kilka ogólnych charakterystyk zasobów komunalnych. Często są to mieszkania w starych, zdekapitalizowanych budynkach, o niskim standardzie. Ale znaczna część tych mieszkań prezentuje aktualnie dobry stan, po modernizacji i/lub termomodernizacji. Są też w wielu miastach nowo budowane zasoby komunalne. Szczególnie o mieszkaniach wynajmowanych jako socjalne mówi się, że są to mieszkania gorszej jakości. Przepisy pozwalają na to, by były to mieszkania o niższym standardzie, ale nie zabraniają, by były one pełnostandardowe. Nie mówiąc już o tym, że wszystkie nowo budowane mieszkania muszą odpowiadać współczesnym standardom.

Mieszkania komunalne są dostępne dla najemców z racji niskiego czynszu. **W 2018 r. średnia stawka czynszu<sup>16</sup> za standardowe mieszkania komunalne wynosiła 5,02 zł/m<sup>2</sup>**, za najem socjalny – 1,44 zł/m<sup>2</sup>. Warto pamiętać, że gminy mają nie tylko prawo stanowienia stawek czynszu swoich zasobów, lecz także wskazywania kryteriów uprawniających do ubiegania się o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym limitów dochodowych, warunków mieszkaniowych upoważniających do ich poprawy oraz zasad pierwszeństwa w kolejce po mieszkania komunalne.

W powyższych sprawach istnieje **duże pole oddziaływania dla opinii publicznej i organizacji społecznych** zajmujących się sprawami mieszkaniowymi.

Pojawia się coraz więcej lokalnych programów mieszkaniowych, różnicujących perspektywy najmu mieszkania komunalnego pod kątem możliwości pomocy określonym grupom obywateli: czy to zagrożonych bezdomnością i/lub znajdujących się w bardzo trudnych sytuacjach życiowych, czy też innych grup, np. osób młodych podejmujących pracę i samodzielne życie. W tym zakresie pojawiają się różne możliwości, wynikające z lokalnych preferencji i aktywności. Przykładem tego jest możliwość wykorzystania na realizację zadania własnego gminy w zakresie mieszkalnictwa zasobów w gestii innych właścicieli i **systemu najem-podnajem**. Gmina może wynająć od trzeciej strony mieszkanie za uzgodnioną stawkę czynszu i następnie podnająć je osobie uprawnionej do najmu komunalnego za stawkę obowiązującą w zasobie gminnym. Będzie zobowiązana dopłacić różnicę w stawce czynszu, ale też będzie mogła – bez podejmowania inwestycji mieszkaniowej – zaspokoić potrzebę mieszkaniową swojego obywatela. Ta zasada leży u podstaw funkcjonowania **społecznych agencji najmu (SAN)**, może być też wykorzystywana w innych lokalnych programach.

Kolejną rzeczą wartą podkreślenia jest niezbędność zasobów komunalnych w naszych warunkach. Niezależnie od sukcesów różnych programów polityki mieszkaniowej w społeczeństwie zawsze będą grupy obywateli o niskich i bardzo niskich dochodach, które będą wymagały socjalnej pomocy mieszkaniowej. Mieszkań komunalnych, w szczególności przeznaczanych na najem socjalny, nie zastąpią żadne inne zasoby dostępne, a szczególnie zbliżone poziomem czynszów do mieszkań rynkowych<sup>17</sup>.

14 Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych. Dane za 2018 r.*, [online:] <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/pomoc/stanzasilenia?active=1> [dostęp: 15.11.2020].

15 Z tego aż 52 900 z powodu wyroku eksmisyjnego z prawem do najmu socjalnego.

16 Por. Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r.*, Warszawa 2019, [online:] [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/13/13/1/gospodarka\\_mieszkaniowa\\_i\\_infrastruktura\\_komunalna\\_w\\_2018\\_r.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/13/13/1/gospodarka_mieszkaniowa_i_infrastruktura_komunalna_w_2018_r.pdf) [dostęp: 15.11.2020].

17 Teoretycznie sytuację mogłaby zmienić gruntowna reforma systemu dodatków mieszkaniowych, ale na chwilę obecną nie jest ona planowana ani zapowiadana.

### 3. Towarzystwa Budownictwa Społecznego

W sektorze społecznych mieszkań czynszowych realizowanych przez TBS<sup>18</sup> dysponujemy 102 272 mieszkaniami, co stanowi 0,7% ogółu mieszkań w kraju (2018). Inwestycje TBS są zlokalizowane w 235 miastach, w tym we wszystkich liczących ponad 200 000 mieszkańców oraz na terenie kilku wsi<sup>19</sup>.

Społeczne budownictwo czynszowe TBS, realizowane w ramach rządowego programu mieszkaniowego, dysponuje dużym potencjałem w dostosowywaniu programu do potrzeb i możliwości osób w różnej sytuacji życiowej. Podstawowy model tego budownictwa, oparty na partycypacji w kosztach budowy i ekonomicznych stawkach najmu, jest adresowany do gospodarstw domowych o średnich dochodach. Istnieje jednak wiele możliwości budowania – na podstawie programu rządowego – lokalnych programów w ścisłej współpracy gmin i TBS, kierowanych do grup społecznych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i/lub posiadających specjalne potrzeby w zakresie warunków zamieszkiwania, np. ze względu na niepełnosprawność czy podeszły wiek.

Do atutów programu można zaliczyć elastyczność form działania TBS przy wykorzystaniu preferencyjnego finansowania. To właśnie TBS są prekursorami budowy mieszkań czynszowych dla seniorów, dzieci i młodzieży objętych pieczęią zastępczą, funkcjonujących jako mieszkania przejściowe, treningowe lub docelowe. TBS może realizować inwestycje w trzech podstawowych subsektorach mieszkalnictwa społecznego:

- 1) socjalnym (przy udziale środków Funduszu Dopłat i gminy);
- 2) komunalnym (przy udziale środków Funduszu Dopłat i gminy);
- 3) społecznym czynszowym (przy udziale preferencyjnego finansowania kredytowego z BGK).

Towarzystwa Budownictwa Społecznego pełnią też istotną rolę w programach rewitalizacji, podejmując projekty mieszkaniowe polegające na remontach, modernizacji lub adaptacji.

### 4. Doświadczenia i praktyka stosowania innowacyjnych rozwiązań w mieszkalnictwie w Polsce

We wszystkich wymienionych formach najmu społecznego możemy spotkać rozwiązania innowacyjne, wyróżniające się pod kątem jakości, rozwiązań formalnych w zakresie finansowania, organizacji procesu inwestycyjnego oraz zarządzania nieruchomością, a przede wszystkim przeznaczenia dla określonych grup najemców i dostosowania zasad i warunków najmu do potrzeb tych użytkowników.

Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na kamienice wielopokoleniowe, które są rozwiązaniami wprowadzanymi do Polski od niedawna. Mamy trzy inicjatywy: w Łodzi – ul. Wólczańska 168 (rezydencja Adolfa Schoepkego), we Wrocławiu i w Warszawie – ul. Stalowa 29. Wszystkie wiążą się z programami rewitalizacji, przeznaczone są na nie zrujnowane nieruchomości. Mają funkcjonować na obszarze rewitalizacji i mieć charakter projektów łączonych, społeczno-technicznych. Po modernizacji i adaptacji do zaprogramowanego użytkowania stają się domami wielopokoleniowymi. Społeczny wymiar projektów wynika z filozofii łączenia pokoleń w jednym budynku, dostosowanym funkcjonalnie do integracji mieszkańców. Nawiązuje to w pewien sposób do tradycji rodzin wielopokoleniowych. Często w tych obiektach prowadzone są programy wsparcia dla osób/rodzin z określonymi dysfunkcjami i problemami.

Po drugie, na uwagę zasługuje Dom ekologiczny z mieszkaniami ze wsparciem przy ul. Dolne Młyny 4c w Gdańsku<sup>20</sup>. Ten projekt, uruchomiony w 2017 r., jest elementem Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016–2023. Użytkownikami mieszkań w tym domu są:

18 Od 2015 r. program SBC może być realizowany również przez spółki komunalne niebędące TBS.

19 Por. Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, *Raport o stanie polskich miast „Mieszkalnictwo społeczne”*, red. A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, Kraków–Warszawa, [online:] [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/03/Mieszkalnictwo-spo-C5%82eczne\\_Raport-o-stanie-polskich-miast\\_Alina\\_Muziol\\_Kamil\\_Nowak\\_Obserwatorium\\_Polityki\\_Miejskiej.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/03/Mieszkalnictwo-spo-C5%82eczne_Raport-o-stanie-polskich-miast_Alina_Muziol_Kamil_Nowak_Obserwatorium_Polityki_Miejskiej.pdf) [dostęp: 15.11.2020].

20 Por. Urząd Miejski w Gdańsku, Ekspertyza w zakresie wyliczeń kosztów funkcjonowania Domu Ekologicznego ze Wsparciem Dolne Młyny w stosunku do kosztów w systemie wsparcia instytucjonalnego na rzecz jego mieszkańców, 2018.



- wychowankowie pieczy zastępczej;
- ofiary przemocy domowej;
- osoby uzależnione;
- osoby z niepełnosprawnościami;
- osoby w kryzysie bezdomności;
- seniorzy;
- rodziny wielodzietne.

Osoby, którym zaproponowano wynajem mieszkań w Domu, wcześniej uczestniczyły w programach społecznych kierowanych do grup o określonych problemach życiowych. W ramach tego projektu:

- zapewniane są lokale mieszkalne w zasobach komunalnych;
- prowadzone są działania wspierające zwiększenie kompetencji społecznych, rodzinnych i zawodowych mieszkańców, w dużej mierze na podstawie wzajemnych relacji;
- dąży się do zwiększenia świadomości i odpowiedzialności beneficjentów za zabezpieczanie swoich potrzeb mieszkaniowych, rodzinnych i zawodowych umożliwiających im samodzielne życie w społeczeństwie.

Mieszkańcy Domu uczestniczą w kilkuetapowym programie adaptacyjnym, płacąc opłaty z tytułu najmu. W pierwszym etapie – adaptacyjnym, trwającym 2 lata – stawka czynszu wynosi 4,00 zł/m<sup>2</sup> (co oznacza silne dotowanie kosztów eksploatacji przez miasto). Po 8 latach nastąpi finalny etap – samodzielnego zamieszkiwania, w którym będą już obowiązywać pełne stawki najmu komunalnego, a mieszkańcy, którzy pomyślnie przejdą wszystkie fazy projektu, otrzymają propozycję umowy najmu mieszkania na czas nieoznaczony.

Po trzecie, innowacyjne rozwiązania wdrażane przez TBS wiążą się z licznymi programami mieszkaniowymi dla osób starszych (np. w Szczecinie, Stargardzie, Poznaniu, Opolu, Toruniu, Gliwicach, Wrocławiu). W ofercie części TBS są też mieszkania dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Towarzystwa Budownictwa Społecznego prowadzą projekty mieszkaniowe adresowane do ludzi młodych podejmujących pracę i tworzących rodziny. Są to programy o nieznaczonej skali, jeśli chodzi o liczbę udostępnianych mieszkań, ale oferujące atrakcyjne warunki, np. brak wymogu partycypacji w kosztach budowy lub niska partycypacja, możliwość przedłużania umowy i/lub wynajęcia mieszkania docelowego w zasobie TBS.

Po czwarte, w zasobach komunalnych innowacyjny charakter mają albo konkretne inwestycje, np. domy wielokoleniowe, domy dla seniorów, albo projekty realizowane z myślą o potrzebach określonych grup osób. Można tu wskazać na mieszkania treningowe, mieszkania chronione, mieszkania dla osób prowadzących rodzinne domy dziecka, dla rodzin wielodzietnych i repatriantów. Takie przedsięwzięcia, znowu niewielką liczbą udostępnianych mieszkań, ale różnorodne pod kątem docelowych grup najemców i ułatwień, udogodnień, wsparcia im oferowanego funkcjonują już w bardzo wielu miastach.

## 5. Kooperatywy mieszkaniowe

*Mateusz Piegza – Habitat for Humanity Poland*

Kooperatywę mieszkaniową można zdefiniować jako przedsięwzięcie *non for profit* o charakterze partycypacyjnym i wspólnotowym, w którym grupa osób fizycznych współdziała w celu pozyskania mieszkań i zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, przeprowadzając razem prace budowlane, adaptacyjne lub remontowe<sup>21</sup>.

Jako istotne cechy kooperatywy mieszkaniowej wskazuje się:

- niekomercyjność, tj. brak nastawienia członków na wzbogacenie się czy też realizację zysku ze sprzedaży wybudowanej taniej nieruchomości;
- bazowanie na wspólnocie (powstałej przed inwestycją lub w jej trakcie i podtrzymanej po realizacji inwestycji);
- partycypację rozumianą jako: (i) współdecydowanie (każdy ma tak samo ważny głos, brak mocnego lide-

<sup>21</sup> Por. *Kooperatywy mieszkaniowe*, [online:] <https://habitat.pl/kooperatywy-mieszkaniowe/> [dostęp: 10.10.2020].

- ra); (ii) współdziałanie (wspólna praca podczas procesu budowlanego, ale także po jego zakończeniu); (iii) współdzielenie (części wspólne, np. pralnia, niezabudowana część działki); (iv) współfinansowanie (wspólne finansowanie inwestycji budowlanej/remontów części wspólnych); (v) współodpowiedzialność (np. za stan techniczny budynku i urządzeń, spłaty zobowiązań);
- obniżenie kosztów budowy w stosunku do cen rynkowych o ok. 20–30% (głównie dzięki udziałowi grupy w pracach oraz niewystępowaniu marży dewelopera);
- budowanie domu oraz budowanie mikrospołeczeństwa.

Jest to rozwiązanie atrakcyjne dla osób chcących poprawić swoją sytuację mieszkaniową, dysponujących ograniczonymi środkami finansowymi, dość aktywnych (wymaga zaangażowania członków kooperatywy w przygotowanie i prowadzenie inwestycji). Należy mieć na uwadze, że wspólne prowadzenie procesu budowlanego łączy się z licznymi wyzwaniem i wymaga korzystania ze wsparcia specjalistów (prawnika, architekta, ekipy budowlanej).

Aktualnie trwają prace nad ustawowym uregulowaniem kooperatyw mieszkaniowych, co może przyczynić się do zwiększenia rozpoznawalności i popularności tego modelu<sup>22</sup>.

## 6. Program bezzwrotnego wsparcia budownictwa z Funduszu Dopłat

W kontekście tworzenia mieszkań chronionych czy lokali mieszkalnych na wynajem (a także noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń) warto zwrócić uwagę na ofertę BGK finansowaną z Funduszu Dopłat<sup>23</sup>.

Celem programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa jest zwiększenie puli lokali mieszkalnych, a także pomieszczeń i lokali służących realizacji pomocy społecznej. Lokale te mają służyć zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i średnich dochodach<sup>24</sup>.

W ramach tego programu gminy, powiaty, spółki celowe, ale także organizacje pożytku publicznego (w ramach nowelizacji ustawy procedowane jest rozszerzenie na organizacje pozarządowe) mogą skorzystać z dofinansowania. Środki można przeznaczać na tworzenie: (i) mieszkań chronionych; (ii) lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy; (iii) noclegowni; (iv) ogrzewalni; (v) schronisk dla osób bezdomnych i (vi) pomieszczeń tymczasowych<sup>25</sup>.

Rodzaje przedsięwzięć, które mogą być finansowane w ramach programu, obejmują np. budowę budynków, remonty lub przebudowy budynków mieszkalnych czy zmianę sposobu użytkowania budynku bądź jego części<sup>26</sup>.

Wysokość dofinansowania dla OPP (przed zmianą ustawy procedowaną w 2020 r.) wynosi od 35% (budowa budynku z przeznaczeniem na mieszkania chronione) do 55% (ogrzewalnie, noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych). Procedowane zmiany ustawy mają wprowadzać podwyższenie finansowego wsparcia nawet do 80%<sup>27</sup>.

22 Zakres podrozdziału został szerzej omówiony w trakcie **webinarium: Nowoczesne, tanie rozwiązania w mieszkalnictwie (najem społeczny, kooperatywy)**, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=9089MLrdr40&list=PL5Wx4al0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=2> [dostęp: 15.11.2020].

23 Por. ustawa z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (tj. Dz.U. 2020, poz. 508) – według stanu na listopad 2020 r. ustawa jest w trakcie prac legislacyjnych. Por. też rozporządzenia: (1) rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. 2018, poz. 823); (2) rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz.U. 2020, poz. 777); (3) rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (Dz.U. 2019, poz. 457).

24 Por. Bank Gospodarstwa Krajowego, *Informator o bezzwrotnym wsparciu budownictwa z Funduszu Dopłat*, [online:] [https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Samorzady/fundusz\\_doplat/Informator\\_o\\_bezzwrotnym\\_wsparciu\\_budownictwa\\_z\\_Funduszu\\_Doplat\\_FINAL.pdf](https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Samorzady/fundusz_doplat/Informator_o_bezzwrotnym_wsparciu_budownictwa_z_Funduszu_Doplat_FINAL.pdf) [dostęp: 15.11.2020]; tenże, *Bezzwrotna dotacja na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem. Szybki dostęp do mieszkań o niskim i ograniczonym czynszu*, [online:] [https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze\\_i\\_programy/Bezzwrotna\\_dotacja\\_ost.pdf](https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Bezzwrotna_dotacja_ost.pdf) [dostęp: 15.11.2020].

25 Ibidem.

26 Ibidem.

27 Por. Bank Gospodarstwa Krajowego, *Informator o bezzwrotnym wsparciu budownictwa...*, op. cit., s. 19–21.

Według danych podanych przez BGK dotychczasowe efekty programu obejmują: (i) 1707 przedsięwzięć; (ii) 1,49 mld zł udzielonego wsparcia; (iii) ponad 29 000 tworzonych lokali mieszkalnych oraz (iv) 1800 miejsc noclegowych<sup>28</sup>.

## Podsumowanie

W obszarze mieszkalnictwa Polska stoi przed licznymi wyzwaniami. Zakres tego opracowania nie pozwala na wyczerpujące przedstawienie danych i przeprowadzenie szczegółowej analizy. Niemniej jednak warto podkreślić, że niezbędne są działania m.in. w następujących obszarach:

1. **Zwiększenie zasobów mieszkań, w szczególności mieszkań dostępnych cenowo** – w związku z trudną sytuacją wielu osób, w tym osób z tzw. luki czynszowej (które nie kwalifikują się do otrzymania mieszkań komunalnych, a jednocześnie nie mogą sobie pozwolić na mieszkania po cenach rynkowych). Ministerstwo Rozwoju szacuje, że do 40% osób zarabiających ma trudności ze znalezieniem mieszkań, na które byłoby ich stać<sup>29</sup>.

Natomiast eksperci, którzy opracowali raport *Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej* podkreślają: „[o]cenią się jednak, że ok. 60% populacji nie stać na zakup mieszkania na własność. Ta grupa ludności ma też ograniczoną ofertę mieszkań w zasobach społecznych. Stąd wynika potrzeba rozwoju sektora mieszkań dostępnych”<sup>30</sup>.

2. **Usprawnienie działania systemu mieszkań zapewnianych przez gminę (komunalnych i socjalnych)** – od lat wyzwaniem dla gmin jest zapewnienie mieszkań komunalnych i socjalnych. Zgodnie z danymi GUS w 2019 r. na najem z zasobów gmin oczekiwało 150 579 gospodarstw domowych (w tym 46% na mieszkania komunalne)<sup>31</sup>. Dodatkowo niezbędne jest, aby podnoszony był standard takich mieszkań (tak, aby były to miejsca, w których można godnie zamieszkać) oraz by gminy prowadziły termomodernizacje budynków, w których zlokalizowane są mieszkania gminne, dla redukcji zjawiska ubóstwa energetycznego wśród najemców komunalnych i socjalnych.
3. **Zapewnienie skuteczności wsparcia w postaci dodatków mieszkaniowych lub wprowadzenie nowego, skutecznego instrumentu w miejsce dodatków mieszkaniowych** – dodatki mieszkaniowe z założenia mają stanowić wsparcie dla osób w trudnej sytuacji, umożliwiające im ponoszenie kosztów związanych z mieszkaniem. W praktyce ze względu na przyjmowane kryteria dochodowe i metrażowe grupa osób uprawnionych do dodatków jest ograniczona. Według danych GUS w 2019 r. wypłacono 2 879 037 dodatków mieszkaniowych, a średnia wartość w skali Polski wyniosła 207 zł<sup>32</sup>. Dodatkowo dla najemców na rynku prywatnym dodatki mieszkaniowe są ustalane przy uwzględnieniu stawek w zasobie komunalnym, co czyni to narzędzie zupełnie nieadekwatnym do stawek rynkowych.
4. **Termomodernizacja zasobów mieszkaniowych** – konieczna zarówno dla budynków wielolokalowych, jak i dla domów jednorodzinnych (oraz zabudowy szeregowej). Jak wskazano powyżej, ubóstwo energetyczne jest problemem istotnym, a coraz więcej osób odczuwa, że ten problem ich dotyczy. Niezbędne jest adekwatne wsparcie osób, które nie dysponują środkami finansowymi, które pozwoliłyby im na przeprowadzenie takich prac we własnym zakresie.

28 Zakres podrozdziału został szerzej omówiony w trakcie **webinarium: Instrumenty finansowe i zasoby do wykorzystania w rozwoju niekomercyjnego mieszkalnictwa**, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=96z8CifsbWo&list=PL5Wx4al0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=8> [dostęp: 17.11.2020].

29 „Odsetek zarabiających, którzy mieli w ostatnich latach bardzo ograniczoną ofertę mieszkań dostosowaną do uzyskiwanych dochodów, bez odpowiedniego oparcia we wprowadzanych instrumentach polityki mieszkaniowej, wynosi ok. 30–40% (w zależności od lokalizacji)”. Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów... op. cit.

30 Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, *Raport tematycznych grup eksperckich Kongresu polityki miejskiej 2019 „Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej”*, red. R. Ryś, P. Górny, A. Sobol, A. Muzioł-Węclawowicz, [online:] <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/07/raport-wyzwania-i-rekomendacje-krajowa-polityka-miejska-Rajmund-Ry%C5%9B-Pawe%C5%82-G%C3%B3rny-Agnieszka-Sobol-Alina-Muzio%C5%82-Wec%C5%82awowicz.pdf> [dostęp: 10.10.2020].

31 Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2019 r.*, [online:] [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/14/3/1/gospodarka\\_mieszkaniowa\\_w\\_2019.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/14/3/1/gospodarka_mieszkaniowa_w_2019.pdf) [dostęp: 15.11.2020], s. 2.

32 Ibidem.

5. **Deinstytucjonalizacja usług społecznych** – konieczne jest odejście od świadczenia usług dla osób w kryzysie bezdomności, dla osób zagrożonych bezdomnością (w tym osób opuszczających instytucje), dla osób uzyskujących pomoc instytucjonalną na rzecz usług świadczonych w społeczności lokalnej, tj. w mieszkaniach. Obecnie w instytucjach całodobowych przebywa ok. 170 000 seniorów, dzieci, osób z problemami zdrowia psychicznego, osób z niepełnosprawnościami oraz osób w kryzysie bezdomności. Dla zdeinstytucjonalizowania wsparcia dla tak licznej grupy (która dodatkowo będzie szybko się powiększać ze względu na prognozowane istotne zwiększenie liczby seniorów w kolejnych latach) konieczne jest zapewnienie (wybudowanie, adaptacje pustostanów, wynajmowanie) zasobu mieszkań, w których usługi będą świadczone.

## DOBRE PRAKTYKI Z OBSZARU PRZECIWDZIAŁANIA I WYCHODZENIA Z BEZDOMNOŚCI Z UWZGLĘDNIENIEM KWESTII MIESZKANIOWYCH

**Kroki do domu – od impulsu moralnego do programu rozwoju mieszkalnictwa społecznego. Działalność Schroniska Chrześcijańskiej Fundacji Rozwoju Osobistego RONDO na rzecz osób w kryzysie bezdomności w Zielonej Górze**

*Małgorzata Jaskulska – Chrześcijańska Fundacja Rozwoju Osobistego RONDO*

*Mariusz Kwiatkowski – Uniwersytet Zielonogórski*



„KROKI DO DOMU” to nazwa programu rozwijanego przez Schronisko Fundacji RONDO<sup>1</sup>. Nazwa ta odzwierciedla zarówno jego zasadniczy cel, wypracowane podejście, jak i dynamikę rozwoju inicjatywy. Celem programu jest stworzenie osobom w kryzysie bezdomności oraz innym osobom zagrożonym wykluczeniem mieszkaniowym ścieżki prowadzącej do stałego, godnego miejsca zamieszkania, miejsca, które można nazwać domem. Wypracowane podejście kładzie nacisk na partycypację – aktywny udział wszystkich zainteresowanych stron, mieszkańców, kadry, otoczenia. „Kroki” w nazwie programu są symbolem tej aktywności.

„KROKI DO DOMU” to także opis drogi, jaką przeszło Schronisko i jego kadra. Schronisko dla osób w kryzysie bezdomności prowadzone przez Chrześcijańską Fundację Rozwoju Osobistego RONDO przeszło ewolucję od udzielania spontanicznej pomocy osobom w potrzebie pod wpływem impulsu moralnego, do tworzenia stałych form wsparcia i rozwijania autorskiego podejścia i programu działania. Można powiedzieć, że o ile na początku celem było udzielenie schronienia, to z czasem celem stało się poszukiwanie drogi do domu dla tych, którzy go potrzebują.

## **1. Filary Programu Rozwoju Mieszkalnictwa Społecznego „KROKI DO DOMU”**

Biorąc pod uwagę filary tego programu oraz realizowane i planowane działania, wypracowane przez Schronisko podejście można nazwać partycypacyjnym. Za kluczowe uznano bowiem aktywne uczestnictwo mieszkańców w rozwiązywaniu własnych problemów, twórczą rolę kadry oraz rozwijanie i wzmacnianie sieci wsparcia w środowisku lokalnym i poza nim.

Program ten opiera się na trzech filarach:

- **AKTYWNI MIESZKAŃCY**

Mieszkańcy Schroniska to najważniejsza część wspólnoty. Są oni nie tylko adresatami wsparcia, lecz także aktywnymi współtwórcami programu. Włączanie mieszkańców w tworzenie i rozwój programu polega na rozpoznawaniu ich zmieniających się potrzeb, konsultowaniu z nimi nowych rozwiązań organizacyjnych, zapraszaniu do uczestnictwa w działaniach edukacyjnych i kulturalnych oraz przedsięwzięciach na rzecz społeczności sąsiedzkiej.

- **KREATYWNA KADRA**

Pracownicy i stali współpracownicy Schroniska tworzą wraz z mieszkańcami wspólnotę. Można ją nazwać „wspólnotą uczącą się”. Kadra systematycznie pogłębia wiedzę na temat nowych środków i możliwości działania oraz rozwija swoje umiejętności społeczne. Włączanie pracowników w tworzenie i rozwój programu polega na uczestniczeniu zarówno w grupowej pracy samokształceniowej (tzw. zespół edukacyjny), jak i zaangażowaniu w różnego typu przedsięwzięcia społeczne w środowisku lokalnym, w regionie i kraju.

- **SIECIUJĄCA ORGANIZACJA**

Schronisko stanowi nie tylko wspólnotę, lecz także organizację, która w sposób planowy kształtuje swoje relacje z innymi podmiotami. Istotnym sposobem rozwoju jest poszerzanie i wzmacnianie sieci współpracy z organizacjami i instytucjami lokalnymi i krajowymi. Włączanie się Schroniska w istniejące sieci, np. przystąpienie do Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Koalicji rzeczniczej organizacji, ekspertów i społeczników działających na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym oraz tworzenie sieci współpracy, wzmacnia potencjał organizacji, mieszkańców i kadry.

---

<sup>1</sup> Misją Fundacji RONDO jest budowanie wspólnoty z osobami w kryzysie bezdomności poprzez prowadzenie Schroniska oraz innych programów wsparcia w przywracaniu im godności. Wierzymy, że kompleksowa, mądra, oparta na wierze w Boga służba drugiemu człowiekowi jest najlepszym sposobem na poprawę jakości jego życia oraz społeczności lokalnej. Więcej informacji o Fundacji: Chrześcijańska Fundacja Rozwoju Osobistego RONDO, [online:] <https://fundacjarondo.pl/> [dostęp: 15.11.2020].

## 2. Etapy i czynniki tworzenia programu „KROKI DO DOMU”

Historię opisywanej inicjatywy można przedstawić jako przekazywanie moralnego impulsu grupy inicjatorów w trwałe i skuteczne rozwiązania organizacyjne oraz nieustanne poszukiwanie nowych rozwiązań we współpracy z coraz licześniejszymi partnerami.

### • **Od impulsu moralnego do Schroniska dla osób bezdomnych**

Na początku był... Pan Piotr, bezdomny czterdziestolatek, który chciał zmienić swoje życie. To z myślą o nim i o osobach podobnych do niego w 2015 r. powstała inicjatywa. Moralny odruch zaowocował powstaniem fundacji, a następnie noclegowni. Już wtedy uznano, że pomoc doraźna nie jest wystarczająca i trzeba szukać rozwiązań skutecznych i trwałych.

Warto zauważyć, że w Zielonej Górze (mieście, gdzie jest największy odsetek osób bezdomnych w woj. lubuskim) funkcjonowała wówczas tylko miejska noclegownia dla 100 osób.

W pierwszych miesiącach noclegownia Fundacji RONDO utrzymywała się przede wszystkim z darowizn zarówno materialnych, jak i rzeczowych. Istotną była także współpraca z Ośrodkami Pomocy Społecznej, które kierowały i opłacały pobyt osobom bezdomnym ze swoich gmin. Cała energia skupiała się wówczas na budowaniu samopomocowej wspólnoty oraz tworzeniu godnych, domowych warunków życia. Od samego początku ważne było jednak, aby osoby mieszkające nie tylko dostawały wsparcie, lecz także przez pracę partycypowały w utrzymaniu domu.

W związku ze zmianami prawnymi w lutym 2018 r. noclegownia przekształciła się w Schronisko dla osób bezdomnych. Wprowadzono wówczas całodobowe dyżury pracowników, rozszerzono poradnictwo terapeutyczne, psychologiczne, prawne, duchowe, a do zespołu dołączył pracownik socjalny. Rozbudowanie kadry Schroniska przyczyniło się do rozszerzenia oferty wsparcia oraz wprowadzenia interdyscyplinarnego i kompleksowego programu pomocowego. Efektem tego jest nie tylko lepsza pomoc dla mieszkańców, lecz także zwiększenie skali oddziaływania Fundacji i rozpoczęcie działań w zakresie integracji społecznej.

### • **Od schroniska dla bezdomnych do wspólnoty w działaniu**

Schronisko zapewnia całodobowe schronienie, wyżywienie oraz wsparcie specjalistów – psychologa, terapeuty, prawnika, pracownika socjalnego i księdza. Główny cel to usamodzielnienie osób bezdomnych, proces zmiany jest zaś realizowany w ramach opracowanego wspólnie z mieszkańcem indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. Zawiera on zespół działań, które wspomagają proces powrotu bezdomnych do życia w rodzinie i społeczeństwie, dbania o istotne relacje międzyludzkie, odpowiedzialności za własny los, pokonywania trudności związanych z podejmowaniem nowych zobowiązań i poszukiwania drogi wyjścia z sytuacji kryzysowych.

Ważnym partnerem Schroniska jest Uniwersytet Zielonogórski, wspólnie z którym organizowane są debaty i konferencje, ale także wizyty studyjne i praktyki studenckie. Studenci, wizytując Schronisko w ramach zajęć, mogą zobaczyć, jak wygląda praca w placówce, porozmawiać z mieszkańcami oraz podjąć wolontariat. Często są zapraszani do udziału w inicjatywach organizowanych przez Schronisko, dzięki czemu ma miejsce integracja społeczna i pokoleniowa.

Schronisko organizuje cykliczne spotkania sąsiedzkie. Osoby bezdomne są nie tylko ich uczestnikami, lecz także pomysłodawcami i organizatorami. Liczba zaangażowanych osób – mieszkańców, sąsiadów, sympatyków – jest imponująca: to ok. 250 osób. Oprócz spotkań sąsiedzkich organizowane są również wydarzenia kulturalne i edukacyjne. Schronisko współpracuje z licznymi instytucjami i organizacjami w zakresie budowania świadomości na temat postrzegania osób w kryzysie bezdomności i udzielania im pomocy. Są to m.in.: Miasto Zielona Góra, noclegownie, ośrodki pomocy społecznej, policja, szpital, ośrodki terapii uzależnień – LOPIT, WOTUW, Centrum Integracji Społecznej, Dom Samotnej Matki i Dziecka, parafie, media lokalne

i regionalne, Urząd Marszałkowski, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej, Fundacja Nasz Dom, Fundacja Partycypacja, Fundacja Barka, Fundacja One Hope z USA i inne.

W ciągu kilku lat działalności udało się stworzyć w Schronisku i wokół niego „wspólnotę w działaniu” składającą się z mieszkańców, pracowników, współpracowników, darczyńców, przyjaciół i partnerów (ok. 120 osób). Wśród nich znalazł się również znany dominikanin o. Adam Szustak, który po odwiedzinach w Schronisku, wspólnej debacie na Uniwersytecie Zielonogórskim i rekolekcjach przeprowadził zbiórkę w sieci i przekazał znaczącą kwotę na remont Schroniska, wymianę wszystkich mebli oraz remont i wyposażenie pierwszego mieszkania treningowego.

#### • **Od wspólnoty do programu rozwoju mieszkalnictwa społecznego**

Opisana wyżej „wspólnota w działaniu” przyniosła wiele owoców. Najważniejszym z nich jest udzielenie pomocy ok. 200 osobom w kryzysie bezdomności. Zostało to zauważone i docenione w środowisku lokalnym i regionie. Schronisko i prowadząca je Fundacja są postrzegane jako rzetelny, profesjonalny podmiot, świadczący pomoc bezdomnym. Jednym z dowodów uznania jest nagroda Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej dla najlepszego podmiotu ekonomii społecznej w konkursie Lubuski Włócznik 2018.

Losy podopiecznych i ich opinie wskazują jednak na to, że potrzebne jest podejście kompleksowe: od zapobiegania bezdomności, przez wczesną interwencję, pomoc doraźną, aż po rozwój ścieżki prowadzącej do samodzielności. W związku z tym podjęte zostały starania o uruchomienie mieszkania treningowego, w którym schronienie znajdą nie tylko osoby zaktywizowane zawodowo, pracujące, lecz także bezdomne osoby starsze, którym pomimo wieku stan zdrowia pozwala na samodzielne funkcjonowanie. Stworzenie im możliwości zamieszkania w mieszkaniu da szansę na własny kąt oraz odroczy skierowanie do domu pomocy społecznej. Takie rozwiązania nie tylko dają nadzieję osobom bezdomnym na bezpieczną starość, lecz także wyraźnie ograniczają koszty społeczne. Elementem tej pracy jest przygotowywanie mieszkańców do funkcjonowania w mieszkaniu wspieranym z końcowym efektem mieszkania w samodzielnych mieszkaniach docelowych.

Uruchomienie pierwszego mieszkania w 2020 r. oraz przygotowania do uruchomienia kolejnych stanowiły punkt wyjścia do stworzenia autorskiego programu rozwoju mieszkalnictwa społecznego z myślą o osobach w kryzysie bezdomności, zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym i innych osobach w potrzebie.

### **3. Założenia programu „KROKI DO DOMU”**

Program „KROKI DO DOMU” znajduje się na etapie tworzenia. W tym momencie (jesień 2020) uzgodniono główne założenia i kierunki działania. Przedstawiono je poniżej w punktach i opatrzone komentarzem.

#### **I. INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA**

Podstawą realizacji programu jest odpowiednia infrastruktura społeczna, na którą składają się zarówno instytucje zaangażowane w jego realizację, jak i dostępne lub stopniowo udostępniane zasoby mieszkaniowe. Przedstawiciele Schroniska uczestniczą w opracowaniu strategii rozwoju infrastruktury i zasad udostępniania zasobów mieszkaniowych w gminie.

#### **II. KOMPLEKSOWA ŚCIEŻKA WSPARCIA**

Indywidualny program wychodzenia z bezdomności jako główne narzędzie pracy w Schronisku stanie się częścią szerszego instrumentu, którym ma być kompleksowa ścieżka wsparcia. Chodzi m.in. o ujęcie w niej działań profilaktycznych w odniesieniu do osób zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym, a także kolejne kroki po opuszczeniu Schroniska (mieszkanie treningowe, korzystanie z usług wsparcia, mieszkanie socjalne, mieszkanie komunalne i inne).



### III. SCHRONISKO JAKO ETAP PRZEJŚCIOWY

Przewiduje się ograniczenie zakresu działania Schroniska do funkcji niezbędnych z punktu widzenia procesu wychodzenia z bezdomności. Będzie to polegało na udzieleniu schronienia, utrwaleniu postaw trzeźwości, aktywizacji zawodowej i reintegracji społecznej. Pobyt w Schronisku to ważny etap, który dzięki kompleksowemu wsparciu ma przygotować do zamieszkania w mieszkaniu treningowym w przypadku osób pracujących lub mieszkaniu wspieranym w przypadku osób starszych.

### IV. MIESZKANIA TRENINGOWE

Mieszkania mają być formą przejściową między pobytem w Schronisku a uzyskaniem bardziej trwałej formy zamieszkania – mieszkania docelowego. Ich działanie opiera się na następujących zasadach:

- zamieszkiwanie w mieszkaniu z obowiązkiem pokrywania kosztów jego utrzymania;
- udział w programie asystentury, który polega na stałym kontakcie (co najmniej raz w tygodniu) z pracownikiem Fundacji – asystentem osoby usamodzielnianej, wspomaganie osób w codziennym funkcjonowaniu, motywowaniu do kontynuacji spotkań ze specjalistami, nabywaniu nowych umiejętności podczas treningów, np. kompetencji społecznych, realizacji działań w zakresie uzyskania własnego mieszkania.

Mieszkanie treningowe to miejsce, w którym osoba może sprawdzić nabyte umiejętności ekonomiczne i społeczne, żyje bowiem bez nadzoru schroniskowego i powoli odnajduje się w nowych rolach.

W tym miejscu zadaniem asystenta będzie kontakt z osobami usamodzielnionymi w ich miejscach pracy i zamieszkania oraz monitorowanie przebiegu terapii i spotkań ze specjalistami.

Ważnym elementem tego etapu jest utrzymanie przez taką osobę relacji z rodziną, mieszkańcami schroniska (również byłymi, którzy się usamodzielnili) i kadrą schroniska oraz pracownikiem Fundacji – asystentem, stanowią oni bowiem wsparcie dla jej działań i dają jej poczucie bezpieczeństwa w sytuacjach, w których nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić.

### V. INNOWACYJNE USŁUGI SPOŁECZNE

Powodzenie programu jest uzależnione zarówno od dostępnej infrastruktury, jak i dopasowania usług do zmieniających się potrzeb mieszkańców. Dotychczasowa kadra Schroniska będzie w związku z tym stopniowo zmieniała zakres swoich działań, podejmując się wykonywania nowych usług społecznych. Będą to m.in.:

- w Schronisku – usługa wsparcia interwencyjnego, z zapewnieniem schronienia, wyżywienia oraz realizacją wsparcia opiekuna, poradnictwa psychologicznego, terapeutycznego, prawnego, usług w zakresie aktywizacji społeczno-zawodowej, integracji ze społecznością lokalną itp.;
- w mieszkaniach – usługi dostosowane do potrzeb osób tam przebywających i zapewniające okresowy pobyt w mieszkaniu samodzielnym lub wspólnym, jednak maksymalnie trypokojowym ze wspólną kuchnią, jadalnią i łazienką, dodatkowo treningi samodzielności, wsparcie asystenta itp.

### VI. INFORMATYCZNA OBSŁUGA PROGRAMU

**Opracowanie procedury, dokumentacji i informatycznego narzędzia do prowadzenia procesu i dokumentowania pracy** z osobami bezdomnymi w ramach indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, z jednoczesnym przygotowaniem narzędzia do prowadzenia statystki udzielanego wsparcia przez specjalistów. Niezbędne jest dokumentowanie pracy z podopiecznymi dla wykazywania efektów i rezultatów pracy. Ważny staje się także szybki i łatwy dostęp do danych, co pozwala na szybkie reagowanie w sytuacjach kryzysowych.

## VII. OD PROGRAMU DO MODELU

### SCHRONISKO RONDO OFERUJE

- OSOBOM W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI:
  - szansę na poprawę sytuacji życiowej;
  - bezpieczne miejsce do życia we wspólnocie;
  - wsparcie w planowaniu przyszłości i przechodzeniu od tymczasowego do stałego miejsca zamieszkania.
- JEDNOSTKOM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO:
  - doradztwo w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności;
  - pomoc we wprowadzaniu rozwiązań innowacyjnych i modelowych.
- ORGANIZACJOM SPOŁECZNYM I PODMIOTOM EKONOMII SPOŁECZNEJ:
  - wsparcie w procesie tworzenia autorskich programów pomocowych.

Program będzie rozwijany tak, by po pewnym czasie uzyskać cechy modelu, czyli takiego podejścia, które może być stosowane w innych miastach przez inne podmioty. W uzyskaniu tego celu będzie pomagało zaangażowanie pracowników w prace koncepcyjne, np. w rozwój strategii deinstytucjonalizacji.

### Wypowiedzi mieszkańców

#### Pan Andrzej

*Jak zmarła moja żona, wiedziałem, że będę musiał opuścić mieszkanie, w którym nie byłem zameldowany. Miałem oferty wynajmu pokoju, ale wiedziałem, że nie chcę być sam, dlatego pomyślałem o schronisku Rondo, ponieważ byłem tam 2 lata temu i wiedziałem, jak jest tam zorganizowana pomoc i że będę przebywał wśród ludzi. Jestem zaskoczony zmianami, jakie tu zaszły, poczuwszy od remontu po dalszą możliwość rozwoju. Cieszę się. Jak wracam, to po pracy jest dużo życzliwości, z kim porozmawiać, gdzie spać i co jeść. Nie ma nudy... warsztaty z robienia kiszonek, fotograficzne, mam plan na uzyskanie własnego mieszkania, domu. A ja staram się pomagać, jak mogę. Jestem tutaj, bo liczę, że z pomocą i moją pracą stanę na nogi i w końcu kiedyś pójdę na swoje.*

#### Pani Maria

*Schronisko dało mi bezpieczeństwo, stabilizację. Po prostu był psycholog i terapeuta też. Poradziło mi, jak samemu usamodzielnić się. Bardzo dobrze mi się mieszkało w schronisku, było przyjacielsko, wszystko wspólnie. Dobrze było. A po 4 latach dostałam mieszkanie treningowe i teraz jestem niejako na swoim. (Pani Maria ma 72 lata, mieszkała w Schronisku przez 4 lata, zdecydowała, że nie chce się starać o miejsce w DPS, i od sierpnia zamieszkała w mieszkaniu treningowym. Obecnie pomaga zajmować się wnukiem, pracuje dorywczo i jak mówią współmieszkańcy, nie tylko gotuje pyszne obiady, lecz także pomaga mądrym słowem. Daje poczucie domu).*

#### Pan Janek

*Pobył w schronisku RONDO dał mi bezpieczeństwo i pewność jutra. Ludzie, którzy mnie przyjęli, nie pytali, co mogę dać, ale czego potrzebuję, uwierzyli we mnie. Z pełną świadomością mogę powiedzieć, że odnalazłem*

tu drugi dom. Ludzie tutaj pokazali mi, że mogę jeszcze wiele osiągnąć. Nauczyłem się kochać Boga i słuchać, jak do mnie mówi. Podczas pobytu w schronisku rozumiałem, jak ważne jest wykształcenie, i podjąłem naukę w liceum, które skończyłem dzięki pomocy pracowników. W niedalekiej przeszłości wydawało się to niemożliwe do osiągnięcia, ale dziś wiem, że dużo zależy od nas, od celów, jakie sobie stawiamy. Dziś wiem, że z wiarą można osiągnąć wszystko. Po wyprowadzce wynajmowałem mieszkanie z czterema innymi osobami. Obecnie mieszkam sam w kawalerce i wierzę, że kiedyś doczekam się swojego własnego domu. Takich miejsc jak dom RONDO powinno być więcej, bo to nie jest instytucja, gdzie liczy się kartka papieru, tylko tu się patrzy na człowieka jak na człowieka. Dla mnie najważniejsze jest to, że dalej utrzymuję relacje z ludźmi, których tu poznałem, bo przecież z rodziną nie ucina się kontaktów. (Pan Janek to jeden z pierwszych mieszkańców Schroniska, od 5 lat żyje w trzeźwości, pracuje, wynajmuje mieszkanie i jest ważnym Partnerem przy realizacji licznych inicjatyw, zawsze chętny do pomocy... To właśnie jego słowa wypowiedziane 2 lata temu – „Do szczęścia brakuje mi tylko domu” – były najważniejszym impulsem do rozpoczęcia przez Fundację programu mieszkań treningowych).

## Najpierw mieszkanie: wartości, system i program realnego kończenia bezdomności

Julia Wygnańska – Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska, [www.najpierwmieszkanie.org.pl](http://www.najpierwmieszkanie.org.pl)

Najpierw Mieszkanie (NM) zawdzięcza swoją nazwę rozumieniu roli mieszkania, miejsca zapewniającego prywatność, samodzielność i bezpieczeństwo w procesie wspierania osób doświadczających bezdomności. Choć mieszkanie wydaje się oczywistym instrumentem radzenia sobie z bezdomnością, zazwyczaj jest postrzegane jako cel, wręcz zakończenie, procesu wychodzenia z bezdomności, a nie instrument w tym procesie. Tradycyjnie udostępnienie lokalu to efekt wsparcia, który musi być wypracowany przez osobę w kryzysie podczas pobytów w różnego rodzaju zbiorowych placówkach, w których ma ona zademonstrować określone zachowania świadczące o gotowości do samodzielnego gospodarowania: abstynencję, stabilne źródło dochodów, uregulowaną sytuację rodzinną i inne.

Sformułowanie „najpierw mieszkanie” akcentuje znaczenie pierwszeństwa udostępnienia lokalu jako warunku koniecznego do podjęcia pracy prowadzącej do trwałego poradzenia sobie z problemami leżącymi u podstaw bezdomności. Jednak NM to szersza filozofia, metoda pomagania, oparta na komplecie wartości odnoszących się do godności ludzkiej we wszystkich jej wymiarach, nie tylko prawa do mieszkania. Wokół tych wartości budowane są zarówno całościowe systemy wsparcia na poziomie polityk krajowych, jak i pojedyncze programy wspierające konkretne osoby.

### Kluczowe wartości Najpierw Mieszkanie

Sposób prezentowania wartości NM ewoluował w miarę upowszechniania się tej metody na świecie. Według jej twórcy, dr Sama Tsemberisa, kluczowych wartości jest pięć<sup>2</sup>:

1. **Mieszkanie**, czyli dostęp do dającego poczucie bezpieczeństwa, prywatności i ochrony przed światem zewnętrznym i pogodą lokum, w którym pobyt nie jest uzależniony od postępów i porażek w terapii i procesie wychodzenia z bezdomności, tylko jest prawem. Nienaruszalność pobytu w mieszkaniu jest kluczowa w procesie trwałego zegnania się z bezdomnością osób, które latami bytowały na ulicy.
2. **Decydowanie**, czyli akceptacja prawa osób wspieranych do decydowania o tym, co robią, jakie mają cele, w co i w jakim stopniu się angażują w procesie wychodzenia z bezdomności. Pomagający nie zajmują pozycji „wiedzących lepiej”, wyedukowanych specjalistów – to uczestnik programu jest ekspertem od tego, co może zrobić w swoim życiu. Rolą specjalisty jest poszerzanie świadomości opcji i urealnianie celów.

2 Pathways. Housing first, [online:] <https://www.pathwayshousingfirst.org/> [dostęp: 15.11.2020].

3. **Zdrowienie**, czyli uznanie prawa uczestników programów do pełnego dobrostanu, czyli dążenia do zdrowia fizycznego i psychicznego, zatrudnienia, edukacji, życia rodzinnego i co za tym idzie – obowiązku organizatorów wsparcia do zapewnienia wsparcia w każdym z tych obszarów. Istotnym wymiarem zdrowienia jest traktowanie jako sukces każdego kroku w stronę pełnego zdrowia – szczególnie ważne w obszarze leczenia uzależnień, w którym dominuje podejście redukcji szkód.
4. **Wspieranie**, czyli zapewnienie przez organizatorów wsparcia pełnej gamy pomocy dostosowanej do potrzeb osoby, która będąc w kryzysie bezdomności, podejmuje wyzwanie pracy nad sobą. Jeśli osoba mierzy się z problemami zdrowia psychicznego, powinna mieć dostęp do wsparcia psychiatrycznego czy terapeutycznego, a nie tylko do wsparcia pracownika socjalnego, który z kolei powinien być dostępny, jeśli uczestnik decyduje się na rozwiązanie swoich problemów socjalnych, np. uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, zasiłku itd. Wsparcie jest świadczone metodą środowiskową, rozumianą jako towarzyszenie osobie w miejscu jej przebywania bez względu na zmiany sytuacji mieszkaniowych: od ulicy, przez mieszkanie projektowe, szpital, aż do pełnej samodzielności.
5. **Spoleczność**, czyli akceptacja społecznej natury człowieka i potrzeby do bycia we wspólnocie współtworzonej przez osoby, dla których bezdomność nie jest głównym wyzwaniem. Ludzie potrzebują budowania relacji społecznych nie tylko w ramach najbliższej rodziny i gospodarstwa domowego czy w grupie ludzi doświadczających podobnych problemów, lecz także w ramach sąsiedztwa i sieci bliższych i dalszych znajomych.

## Systemy

Najpierw Mieszkanie zyskuje wymiar systemowy, gdy w ramach polityk wobec zjawiska bezdomności funkcjonują skoordynowane programy oparte na wartościach NM, odpowiadające na gamę potrzeb ludzi w trudnej sytuacji mieszkaniowej i zazwyczaj stojącej za nią trudnej sytuacji życiowej i zdrowotnej. Im bardziej złożona jest sytuacja człowieka, np. obejmuje długotrwałe przebywanie na ulicy, choroby psychiczne i – zazwyczaj najbardziej widoczne – uzależnienie od substancji, tym bardziej mieszkaniowy i specjalistyczny charakter ma proponowana pomoc. Zbiorowe noclegownie i schroniska istnieją jako formy szybkiej interwencji i są traktowane jako krótkoterminowe rozwiązanie problemu dosłownego braku dachu nad głową. Pobyt w nich służy dokonaniu diagnozy potrzeb pod kątem skierowania do programu mieszkaniowego rokującego największą skuteczność w trwałym rozwiązaniu. Czasem pomocą jest szybko przyznany zasiłek pieniężny na spłatę zadłużenia czynszowego, czasem opłacenie pobytu w hostelu robotniczym, czasem mediacja rodzinna, innym razem skierowanie do wysokospecjalistycznego i intensywnego wsparcia udzielanego w programach NM.

Cele polityk realizujących wartości NM odnoszą się do zmiany sytuacji ludzi, której podporządkowane są zmiany w kształcie świadczonych usług, np. wprowadzenie standardu schronisk, powołanie koordynatora ds. bezdomności w rządzie itd. Celem pierwszego fińskiego programu wprowadzającego system NM (Pavvo I, 2008–2011)<sup>3</sup> było zmniejszenie o połowę liczby osób doświadczających długotrwałej bezdomności, z kolei jednym z celów strategii norweskiej było rozpoczętych spraw o eksmisję o połowę, a liczby faktycznych eksmisji o 30%<sup>4</sup>.

Celem strategii nie musi być osiągnięcie tzw. absolutnego zera bezdomności, czyli sytuacji, w której nikt tego kryzysu nie doświadcza. Nawet w Finlandii, gdzie bezdomność uliczna obecnie prawie nie występuje, osoby zarządzające systemem wsparcia liczą się z pojawianiem się ludzi w kryzysie, np. w konsekwencji kryzysu klimatycznego, który będzie dotykał różnych rejonów na ziemi i powodował migracje do bezpieczniejszych miejsc. Za realny cel polityk wobec bezdomności uznaje się tzw. funkcjonalne zero<sup>5</sup>, czyli sytuację, w której funkcjonuje wystarczająca liczba form pomocy o charakterze mieszkaniowym, czyli mieszkań treningowych, programów szybkiego przekwaterowania (ang. *rapid-rehousing*), programów NM, ale też programów prewencyjnych, dzięki którym pierwsze symptomy zagrożenia bezdomnością są natychmiast identyfikowane i powodują uruchomienie wsparcia kończącego już samą ewentualność bezdomności. Innymi słowy, liczba osób, dla których bezdomność jest nowym doświadczeniem, jest co najwyżej równa lub mniejsza liczbie osób, dla których bezdomność staje się przeszłością.

3 V. Busch-Geertsema, *The Finnish national programme to reduce long-term homelessness. Synthesis report*, European Commission, 2011.

4 Tamże.

5 A. Turner, K. Pakeman, T. Albanese, *Discerning 'functional zero'. Considerations for defining and measuring an end to homelessness in Canada*, The Homeless Hub, Toronto 2017.

## Programy

Wartości NM znajdują zastosowanie w działaniach prowadzonych również na mniejszą skalę, czyli na poziomie konkretnych programów, adresowanych do określonej liczby uczestników, zatrudniających specjalistów funkcjonujących w danym miejscu i czasie. Przykładem takiego programu jest Program Najpierw Mieszkanie Fundacji Fundusz Współpracy realizowany w partnerstwie z Biurem Polityki Lokalowej m.st. Warszawy, Fundacją Najpierw Mieszkanie Polska oraz Y-Saatio, architektką systemu NM w Finlandii, w ramach projektu „Najpierw mieszkanie – innowacyjne metody trwałego rozwiązania problemu bezdomności chronicznej”, finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER IV. 4.3) od sierpnia 2019 r. do października 2022 r. w Warszawie.

Uczestnikami programu jest czterdzieści osób przebywających w Warszawie, posiadających co najmniej trzyletnie doświadczenie bezdomności i mierzących się z kryzysem psychicznym w postaci chorób i zaburzeń psychicznych również współwystępujących, np. schizofrenii czy depresji wraz z uzależnieniem od substancji. Udział w programie zaczyna się od zaocznego zgłoszenia informacji o potencjalnym uczestniku lub uczestniczce do Zespołu Specjalistów za pomocą anonimowej Fiszki NM<sup>6</sup>, ankiety pomagającej scharakteryzować historię bezdomności i wyzwania zdrowia psychicznego. Po dokonaniu analizy fiszek członek Zespołu Specjalistów podejmuje kontakt z wybranymi osobami i próbuje zbudować relację na podstawie przewidywalnej obecności, zaufania i sprawczości. Jeśli osoba podejmie decyzję o zaangażowaniu się w pracę nad swoimi problemami w ramach programu, relacja przeradza się w trwałą pomoc obejmującą wsparcie całego zespołu, świadczone według wartości NM, obejmujące m.in. możliwość pobytu w lokalu programu w chwili wyrażenia takiej gotowości przez uczestnika.

Trzonem Zespołu Specjalistów NM FFW jest pięcioro psychoterapeutów i terapeutów uzależnień wspieranych przez pracowniczkę socjalną, radczynię prawną, pielęgniarkę/ratownika, majstra oraz eksperta przez doświadczenie. Specjaliści pracują w schemacie asertywnego wsparcia środowiskowego, czyli zespołowo: każdy członek zespołu jest przygotowany do pracy z każdym uczestnikiem dzięki stałej wymianie informacji podczas codziennych i cotygodniowych spotkań. Zespół prowadzi telefon dostępny przez 24 godziny na dobę 7 dni w tygodniu. Mieszkania przeznaczone dla uczestników programu, którzy podejmą wyzwanie przeprowadzki, są zapewniane we współpracy z warszawskimi dzielnicami, które ze swojego zasobu wydzieliły pulę lokali i wynajęły je Fundacji Fundusz Współpracy na podstawie par. 24. ust. 3 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy<sup>7</sup>. Fundacja odpowiada za dokonanie niezbędnych remontów, a warszawski samorząd przyjął zobowiązanie wypracowania rozwiązania proceduralnego, które zapewni uczestnikom kontynuację pomocy mieszkaniowej z zasobów miasta po udanym zakończeniu programu. W programie założono, że 70% uczestników zakończy go sukcesem rozumianym jako umiejętność samodzielnego utrzymywania się w lokalu po 2 latach uczestnictwa w sposób niepowodujący kolejnych epizodów bezdomności, zgodnie ze wskaźnikami osiąganymi w Programach NM realizowanych na całym świecie<sup>8</sup>.

Doświadczenia z wdrażania programu zostaną zebrane w Warszawskim Modelu Najpierw Mieszkanie, który ma być opublikowany w 2022 r. Powstanie także Portal Wiedzy o Najpierw Mieszkanie pod adresem [www.najpierwmieszkanie.org.pl](http://www.najpierwmieszkanie.org.pl).

## Paradoks Najpierw Mieszkanie

Zrozumienie trzy poziomowej natury NM jako wartości w pomaganiu, polityki społecznej wobec zjawiska oraz konkretnego programu jest ważne dla trafnego zaplanowania celów i dynamiki rzecznictwa dającego szansę na realne rozwiązanie problemu bezdomności. Realne rozwiązanie polega na tym, że każda osoba, dla której wsparcie według wartości NM jest jedynym sposobem poradzenia sobie z bezdomnością, ma możliwość skontaktowania z nim.

6 Fiszka znajduje się pod adresem: *Nowa Fiszka NM*, [online:] <https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/najpierw-mieszkanie-polska/diagnoza-nm/> [dostęp: 15.11.2020].

7 Uchwała nr XXIII/669/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy (Dz.Urz. Woj. Maz., poz. 14836 z późn. zm.).

8 N. Pleace, *Housing first guide Europe*, FEANTSA, Brussels 2016.

Z doświadczeń europejskich wynika, że sprowadzanie NM li tylko do konkretnego programu nie prowadzi do tego celu, wręcz buduje zawód i frustrację. Mike Allen, były Prezydent FEANTSA, obecnie współkoordynator Housing First Europe Hub, nazwał to paradoksem NM<sup>9</sup>. Dynamika rozwoju NM traktowanego wyłącznie jako program jest następująca:

- Nie wiemy, czym jest NM? Upowszechniamy wiedzę.
- Wiemy, ale nie mamy programu. Zabiegamy o jego stworzenie.
- Mamy program pilotażowy. Zabiegamy o jego kontynuację (ang. *scaling up*).
- Mamy trwały program w danej społeczności. Zabiegamy o jego upowszechnienie w innych (ang. *scaling out*).
- Upowszechniliśmy Programy NM, ale skala bezdomności wciąż rośnie!

To paradoks wynikający z wąskiego rozumienia NM: mimo sukcesów programów realizowanych w dużej skali na rzecz dużych grup uczestników w wielu społecznościach, w większości krajów zjawisko bezdomności nie zostało zlikwidowane nawet na poziomie funkcjonalnego zera. Najpierw mieszkanie jest traktowane jak „kwiatek do kożucha”, ciekawa usługa będąca dodatkiem do usług tradycyjnych, które pozostają podstawową formą wsparcia finansowaną przez państwa. Przy powszechnej potrzebie interesariuszy tradycyjnego systemu do zachowania *status quo*, ewentualnie ewolucyjnego dopuszczania kosmetycznych zmian, decydentom ciężko podjąć strategiczną decyzję o reformie systemu i przekierowaniu środków na innowacyjne rozwiązania. Bezdomność trwa w niezmienionej formie, a szansę na jej zakończenie dostaje niewielki odsetek wybrańców pojedynczych programów. Wyjątkiem jest Finlandia. Dlaczego?

W Finlandii wartości NM zostały wdrożone na poziomie systemowym. Interesariusze wspólnie podjęli decyzję o likwidacji masowych schronisk. Rząd we współpracy z samorządami, deweloperami i organizacjami społecznymi zaprojektował i zrealizował trzy kolejne krajowe programy redukcji bezdomności, zapewniając finansowanie proporcjonalne do kosztów osiągnięcia założonych efektów<sup>10</sup>. Efekty zostały ustalone na podstawie rzetelnych badań bezdomności i odnosiły się bezpośrednio do zmniejszenia w zadeklarowanym czasie liczby osób doświadczających tego kryzysu. Organizacje pozarządowe prowadzące tradycyjne wieloosobowe placówki uzyskały dofinansowanie pozwalające na przekształcenie ich w budynki złożone z indywidualnych lokali mieszkalnych, do których użytkownicy posiadają tytuł prawny, niezależny od oceny postępów w terapii. Rozwinięto programy rozproszonych mieszkań wspieranych udostępnianych zgodnie z wartościami NM. Kadry organizacji poddały się szkoleniom.

Finlandia jest obecnie jedynym krajem na świecie, w którym skala bezdomności systematycznie maleje, zbliżając się do poziomu absolutnego zera. Dobrą praktyką okazało się przyjęcie NM we wszystkich trzech wymiarach: wartości, systemu i programów.

9 Wystąpienie na spotkaniu HFEH w Helsinkach, 19–20 lutego 2020 r. Housing First Europe Hub skupia przedstawicieli wszystkich programów NM w Europie.

10 Y-Foundation, *A home of your own. Housing first and ending homelessness in Finland*, wyd. 2, Finland 2018.

## Spółeczna agencja najmu prowadzona przez Fundację Habitat for Humanity Poland

Agnieszka Głusińska – Fundacja Habitat for Humanity Poland



Spółeczna Agencja Najmu (SAN) działająca przy Habitat Poland w Warszawie powstała w 2017 r. z myślą o osobach niezamożnych, których sytuacja życiowa i finansowa utrudnia bądź uniemożliwia najem na zasadach rynkowych. Uruchomienie agencji było poprzedzone szerokimi badaniami, nakreślającymi możliwość upowszechnienia SAN w Polsce, a wdrożenie modelu zapoczątkował projekt pilotażowy HomeLab, który w latach 2016–2019 był finansowany ze środków UE. Obecnie SAN jest stałym programem Habitat Poland, finansowanym ze środków własnych Fundacji.

Spółeczna Agencja Najmu pośredniczy w wynajmie mieszkań między właścicielami a najemcami – wyszukuje ciekawe oferty, następnie negocjuje cenę i podpisuje umowę najmu z właścicielem, a pozyskany w ten sposób lokal oferuje do podnajęcia osobom potrzebującym. Oferta mieszkania jest zawsze dostosowana do możliwości finansowych i oczekiwań potencjalnego lokatora, który przed rozpoczęciem poszukiwań może wybrać lokalizację, poziom wyposażenia oraz inne ważne dla niego aspekty oferty. Spółeczna Agencja Najmu pozyskuje istniejące lokale, zarówno w stanie do użytku, jak i wymagające remontu (ponownie wprowadzane na rynek najmu). Działania SAN są nakierowane na poprawę dostępu do mieszkań przystępnych cenowo dla różnych grup odbiorców (niewymagających czasowego programu treningowego lub innej trwałej i głębokiej opieki), np. samotni rodzice, rodziny wielodzietne, osoby opuszczające centra interwencji kryzysowej, rodziny cudzoziemskie, osoby o niskich i umiarkowanych dochodach (które nie mogą sobie pozwolić na najem lub zakup mieszkań na zasadach

komercyjnych, a jednocześnie nie kwalifikują się do najmu mieszkań komunalnych). Właścicielom mieszkań SAN gwarantuje sprawny i bezpieczny proces wynajmu oraz możliwość udzielenia pożyczki na poprawę standardu lokalu wraz z możliwością skoordynowania prac remontowych.

Kluczową rolę w działalności SAN odgrywają specjaliści ds. najmu społecznego, którzy utrzymują bezpośredni, indywidualny kontakt z każdym z klientów i opiekują się mieszkaniami. W praktyce oznacza to, że specjalista ds. najmu społecznego jest jednocześnie zarządcą najmu i pracownikiem socjalnym. Świadczenie usługi wspomagającej – w zakresie i częstotliwości dopasowanej do indywidualnych potrzeb – odbywa się podczas wizyty pracownika w mieszkaniu beneficjenta, na terenie siedziby Habitat Poland albo w trakcie towarzyszenia beneficjentom przy załatwianiu spraw urzędowych. Jeśli sprawa klienta wybiega poza kompetencje pracownika, pomaga on swojemu podopiecznemu znaleźć wsparcie w innych organizacjach lub instytucjach, często *pro bono*. Standardy wypracowane przez warszawską SAN przewidują minimalnie jeden kontakt pracownika z klientem na miesiąc, umożliwiający trwałe budowanie relacji i możliwość reagowania na sytuacje wymagające podjęcia interwencji. Takie wsparcie pozwala na stopniowe ustabilizowanie i usamodzielnienie się lokatorów i trwałą poprawę ich sytuacji życiowej.

Obecnie (stan na wrzesień 2020) pod opieką SAN jest 92 beneficjentów, w tym 12 rodzin cudzoziemskich i 40 dzieci. Rekrutacja do programu jest otwarta i ciągła. Żeby zostać zakwalifikowanymi do programu, kandydaci muszą wykazać się potrzebą mieszkaniową oraz udokumentowanymi, stałymi dochodami, a cudzoziemcy dodatkowo mieć uregulowaną sytuację pobytową. Po kwalifikacji kandydaci podpisują umowę uczestnictwa w programie, określają swoje preferencje lokalowe, a następnie pracownicy SAN rozpoczynają poszukiwania odpowiedniego mieszkania. Standardem przyjętym przez Habitat Poland jest to, że opłaty za podnajęty lokal nie mogą przekraczać 50% dochodu rozporządzalnego danego gospodarstwa domowego, natomiast docelowo dąży się do zredukowania tego stosunku do 30% (Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA rekomenduje, aby relacja kosztów mieszkania do dochodów nie przekraczała 30%).

Pula mieszkań zarządzanych przez SAN obejmuje 34 lokale – 14 miejskich (pozyskanych od m.st. Warszawy, które nie wchodzi w skład zasobu komunalnego i są przeznaczane na różne projekty społeczne) i 20 prywatnych. Tych ostatnich regularnie przybywa. Procesem pozyskiwania mieszkań z rynku prywatnego zajmuje się agentka ds. nieruchomości. Po podpisaniu umowy najmu z właścicielem SAN przejmuje całościową opiekę nad mieszkaniem. Pracownicy rozliczają koszty najmu i co miesiąc komunikują się w tej sprawie z obiema stronami transakcji. W razie jakichkolwiek awarii lub przy załatwianiu spraw związanych z codziennym użytkowaniem lokalu mieszkańcy kontaktują się z wyznaczonym pracownikiem, który koordynuje wszelkie czynności niezbędne do załatwienia sprawy. Każde mieszkanie jest objęte ubezpieczeniem OC.

Działania SAN polegające na specjalnym, prospołecznym pośrednictwie są korzystne dla obu stron transakcji. Mogą realnie pomóc wielu osobom zamieszkać w warunkach dostępnego i stabilnego najmu, w dobrym standardzie, a także uruchomić niewykorzystane wcześniej zasoby lokalowe. Jest to więc atrakcyjna oferta zarówno dla właścicieli mieszkań chcących współpracować z takimi agencjami i powierzać im swoje puste lokale, jak i dla klientów SAN, dla których kluczowe jest stworzenie perspektywy kilkuletniego najmu, pozwalającego na poprawę własnej sytuacji życiowej<sup>11</sup>.

## Streetworking

Monika Grabowska – Fundacja Habitat for Humanity Poland, na podstawie publikacji „Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym”<sup>12</sup>

Streetworking<sup>13</sup> w bezpośrednim tłumaczeniu oznacza pracę na ulicy. Określenie to stosuje się do nazywania

11 Więcej informacji: *Spoleczna Agencja Najmu*, [online:] <http://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu/> [dostęp: 15.11.2020]. Treść podrozdziału została również opublikowana w ramach publikacji: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, *Informator Zima 2020/2021. O miejscach udzielania pomocy osobom bezdomnym na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*, [online:] <https://www.rops.torun.pl/component/phocadownload/file/735-informator-na-temat-miejsc-udzielania-pomocy-osobom-bezdomnym-w-województwie-kujawsko-pomorskim-2020-2021> [dostęp: 16.11.2020]. Zachęcamy do lektury tej publikacji w całości.

12 *Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym*, red. P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek, OFRPB, Zabrze 2019, [online:] [https://drive.google.com/open?id=1Wj\\_ezWH0yNQCISYZ1c2tNcqRHWZfDxLI](https://drive.google.com/open?id=1Wj_ezWH0yNQCISYZ1c2tNcqRHWZfDxLI) [dostęp: 10.10.2020].

13 Koalicja rzecznicza dostrzega potrzebę systemowego włączenia streetworkingu do katalogu form wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności.



specyficznej metody pracy, polegającej na docieraniu do naturalnego środowiska klienta/odbiorcy przez odpowiednio wyszkolone osoby<sup>14</sup>. Zadania streetworkera wiążą się z wykraczaniem poza określone ramy i struktury. Praca odbywa się bezpośrednio w środowisku, z osobami doświadczającymi różnego rodzaju problemów. Osoby te z rozmaitych powodów, takich jak: lęk, niechęć, brak wiedzy, nieufność, wstyd, nie mogą, nie chcą lub nie umieją korzystać z pomocy odpowiednich, wyznaczonych do tego instytucji.

Streetworking jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych metod pracy i wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności. Jego szczególny rozwój nastąpił po przemianach ustrojowych w Polsce, na początku lat 90. XX w. Dla szeroko rozumianego streetworkingu przełomowy wydaje się 1995 r. Wtedy to, zimą, po raz pierwszy pracę na ulicy zaczęli streetworkerzy Fundacji Pomocy Wzajemnej BARKA. Działając na ulicach Poznania, skierowali ofertę do grupy precyzyjnie określonej – osób doświadczających bezdomności<sup>15</sup>. Od tego czasu metoda ta przeszła wiele przemian i bardzo się rozwinęła. Prostota działania i notowana wysoka skuteczność powodują, że coraz więcej organizacji i instytucji wybiera streetworking jako sposób realnej pomocy dla osób bezdomnych i zagrożonych wykluczeniem. Polskie doświadczenia zdobyte w pracy metodą streetworkingu wskazują, że może on być realizowany na różne – często odmienne – sposoby, na podstawie mniej bądź bardziej sprecyzowanych zasad, przy mniej lub bardziej profesjonalnym określeniu jego podstaw metodologicznych<sup>16</sup>. Jednak wspólnym mianownikiem dla wszystkich dobrych praktyk jest praca w przestrzeni miejsc niemieszkalnych i publicznych z osobami w sytuacji bezdomności, które zwykle nie mają dostępu do innych form wsparcia<sup>17</sup>.

Można wyróżnić kilka wspólnych cech streetworkingu: cele, które pomimo często różnych metod są takie same. Wartości, które wyróżnia m.in. to, że osoby będące streetworkerami akceptują i szanują indywidualność klientów, a także ich autonomię i podejmowanie samodzielnych wyborów. Wspólna jest także praca nad budowaniem relacji opartych na zaufaniu i poczuciu bezpieczeństwa.

W podobny sposób definiowane są cele i priorytety dla streetworkingu, takie jak: poprawa jakości życia i motywowanie osób bezdomnych do zmiany swojej sytuacji bytowej, poszerzenie wiedzy beneficjentów z zakresu ofert pomocowych i redukcja zachowań ryzykownych czy dotarcie do osób, które do tej pory w ogóle nie korzystały ze wsparcia.

Warto określić różnice pomiędzy streetworkingiem a pracą socjalną. Z jednej strony podmioty realizujące opisane tutaj zadania czerpią wiele z metod pracy socjalnej. Czasami pracę tę wykonują sami pracownicy socjalni. Warto jednak odnotować, iż między streetworkingiem a tradycyjną pracą socjalną znajdujemy wiele różnic. Przede wszystkim inaczej rozkłada się tutaj relacja władzy. Streetworkerzy nie dysponują tak szerokim instrumentarium wsparcia, w tym nie mają wpływu na świadczenia socjalne<sup>18</sup>. Ma to niebagatelny oddźwięk w budowie relacji.

Drugi czynnik to zależność: odwiedzający–gospodarz. Streetworkerzy są raczej gośćmi w środowisku osób doświadczających bezdomności, w pełni uzależnieni są od gotowości i otwartości na nawiązanie i utrzymanie relacji<sup>19</sup>. Tutaj to beneficjenci określają ramy i granice współpracy, a streetworkerzy muszą je uszanować i się do nich dostosować. W pracy socjalnej jest zwykle odwrotnie – to odbiorcy wsparcia zgłaszają się po pomoc i zazwyczaj to oni muszą się dostosować do zasad i reguł wyznaczanych przez instytucje pomocy i integracji społecznej<sup>20</sup>.

Ważne i wyróżniające streetworking od zadań pracownika socjalnego jest również przygotowanie zawodowe. Choć wiele osób wykonujących tę profesję posiada odpowiednie przygotowanie merytoryczne i ich praca opiera się na wiedzy teoretycznej, to często jest to również tzw. praca ekspercka przez doświadczenie. Tutaj powierzono im zadania streetworkera wykonują osoby, które same mają za sobą doświadczenie bezdomności. Ciekawą kwestią jest w wielu dobrych tego typu praktykach mieszanie zespołów streetworkerskich, gdzie w parach, na zasadzie wzajemnego uzupełniania się, pracują tzw. profesjonalści i eksperci przez doświadczenie<sup>21</sup>.

14 *Podręcznik streetworkera bezdomności*, [online:] [https://efs.mrpips.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/11125/za1\\_nr\\_11\\_podrecznik\\_streetworkera\\_do\\_weba.pdf](https://efs.mrpips.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0010/11125/za1_nr_11_podrecznik_streetworkera_do_weba.pdf) [dostęp: 10.10.2020].

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*.

17 *Streetworking...*, op. cit.

18 *Ibidem*, s. 12.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

Poniżej przedstawiono kilka przykładów działań z zakresu streetworkingu, które wydają się szczególnie interesujące, choćby w kontekście nowatorskiego podejścia do zjawiska bezdomności i swego rodzaju działań interdyscyplinarnych.

- Mobilny Punkt Poradnictwa – warszawski autobus, w którego pracę zaangażowani są streetworkerzy udzielający interwencyjnej i doraźnej pomocy osobom w kryzysie bezdomności w Warszawie. Autobus umożliwia przemieszczanie się między punktami pomocowymi (noclegownie, schroniska, jadłodajnie, łaźnie itp.). W okresie jesienno-zimowym w autobusie wydawane są przekąski i ciepłe napoje, udzielane jest specjalistyczne poradnictwo oraz dowieszenie do punktu pomocowego. Dodatkowo autobus pełni w tym czasie funkcję mobilnej ogrzewalni<sup>22</sup>.
- Projekty Medycy Ulicy – projekty takie są realizowane w kilku polskich miastach. Poza pomocą *stricte* medyczną w ramach tego typu działań często oferowane jest także wsparcie psychologiczne czy terapeutyczne<sup>23</sup>.
- Stowarzyszenie Pogotowie Społeczne – poznańskie stowarzyszenie do prowadzenia streetworkingu rekrutuje osoby, które doświadczyły bezdomności. Streetworking w strategii działań Stowarzyszenia to pierwszy element systemu, obejmującego również program schronisk i noclegowni, program wsparcia rodzin, program edukacyjno-terapeutyczny czy program aktywizacji zawodowej. Dzięki temu pomoc nie ogranicza się tylko do interwencji<sup>24</sup>.

---

22 Działanie Mobilnego Punktu Poradnictwa zostało szerzej opisane na fanpage'u na Facebooku: Mobilny Punkt Poradnictwa, [online:] <https://www.facebook.com/autobusmpp/> [dostęp: 16.11.2020].

23 Szerzej opisane w: *Streetworking...*, op. cit., s. 11.

24 Ibidem.

## CO MOŻNA ZROBIĆ? RZECZNICTWO – ZARYS

### Czym jest rzecznictwo?

Rzecznictwo jest rozmaicie definiowane: (i) jako kampanie popularyzatorskie w mediach; (ii) jako mobilizacja wśród obywateli i budowanie ich podmiotowości, co pomaga im domagać się zmiany; (iii) jako lobbing dla pozyskania środków na społeczne projekty rozwojowe czy (iv) jako wywieranie wpływu na proces polityczny w interesie najbardziej potrzebujących i najsłabszych grup społecznych.

Dr hab. Ryszard Szarfenberg przytacza następujące definicje rzecznictwa<sup>1</sup>:

- „Walczysz o zniesienie barier dla niepełnosprawnych? Domagasz się większej liczby przedszkoli na wsiach? Występujesz w obronie ciężarnych kobiet zwalnianych z pracy? Może nie wiesz, ale prowadzisz działalność rzeczniczą” P. Frączak, 2008.
- Wpływanie na decydentów, walka o zmianę społeczną, zmiana opinii i postaw społecznych, zmiana zachowań, mobilizacja zasobów.
- Strategiczne zastosowanie informacji, aby zmieniać polityki, które dotyczą ludzi w gorszej sytuacji.
- Zmiana postaw, działań, polityk i ustaw przez wpływanie na ludzi i organizacje za pomocą władzy.
- Rzecznictwo dotyczy wpływania na władzę lub zmieniania stosunków władzy<sup>2</sup>.

W Habitat for Humanity rzecznictwo stosuje się, by wpłynąć na kształtowanie opinii publicznej oraz zachęcić decydentów do przyjmowania takich polityk i praktyk i takiej zmiany systemów, żeby można było stworzyć i zagwarantować odpowiednie warunki mieszkaniowe dla wszystkich, mając tym samym na względzie cel ogólnospołeczny rozwiązania problemu ubóstwa.

Natomiast obrazową definicją rzecznictwa jest stwierdzenie, że jest to:

**pomoc władzom, by wykonywały lepszą pracę na rzecz zapewnienia lepszych warunków osobom ubogim i najsłabszym.**

Warto wskazać, czym jest, a czym nie jest rzecznictwo:

Rzecznictwo jest	Rzecznictwo nie jest
Występowaniem w sprawie	Lobbieniem (który jest elementem działań rzeczniczych)
Występowaniem w imię wartości	Nieformalnym wpływem
Zabieganiem o interes organizacji lub grupy organizacji	„Załatwianiem” spraw

### Podstawowe regulacje prawne

Dla prowadzenia rzecznictwa warto znać podstawy prawne, aby móc podejmować działania. Wśród najważniejszych aktów prawnych wyznaczających ramy dla działalności rzeczniczej można wskazać następujące:

<sup>1</sup> R. Szarfenberg, R. Bakalarczyk, *Proces polityki publicznej*, [online:] <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pppw/00.pdf> [dostęp: 16.11.2020].

<sup>2</sup> Ibidem.

- **Konstytucja RP**<sup>3</sup> – art. 4 stanowi uzasadnienie m.in. dla konsultacji publicznych. Ponadto w Konstytucji RP są przepisy dotyczące referendum lokalnych i krajowych oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.
- **Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej**<sup>4</sup> – gwarantuje dostęp do wiedzy o funkcjonowaniu organów władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne bądź korzystających z funduszy publicznych. Na podstawie tej ustawy można domagać się dostępu do dokumentów i innych materiałów wytwarzanych przez te podmioty.
- **Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa**<sup>5</sup> – reguluje działalność lobbingową, określając zasady jawności czy zawodowej działalności lobbingowej (zasady wykonywania, formy kontroli) i zasady dotyczące rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.
- **Regulamin pracy Rady Ministrów**<sup>6</sup> – wewnętrzny dokument rządu, w którym zostały określone m.in. tryb przygotowywania projektów aktów prawnych i innych dokumentów, takich jak strategie czy programy. Obejmuje uregulowania w zakresie włączania obywateli w ten proces (sposoby i etapy). Opisuje instytucję oceny skutków regulacji, której ważnym elementem są konsultacje publiczne i płynące z nich wnioski.
- **Regulamin Sejmu**<sup>7</sup> i **Regulamin Senatu**<sup>8</sup> – oba dokumenty przewidują powinność kierowania poselskich i senatorskich projektów uchwał, ustaw i ich uzasadnień do konsultacji publicznych. Dodatkowo w Sejmie oraz w Senacie można przeprowadzać wysłuchania publiczne. Oba regulaminy dopuszczają też udział w pracach komisji i podkomisji tzw. gości, o ile zgodę wyrazi przewodniczący komisji. W ostatnich kilku latach Senat wzbogacił również swój regulamin o specjalną procedurę zgłaszania i rozpatrywania petycji<sup>9</sup>.

3 „Artykuł 4: Obywatele mają prawo do sprawowania władzy przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

4 T.j. Dz.U. 2019, poz. 1429.

5 T.j. Dz.U. 2017, poz. 248.

6 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j. M.P. 2016, poz. 1006).

7 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2019, poz. 1028).

8 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846).

9 Na podstawie materiałów dr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej.

## RZECZNICTWO DLA NGO

### Korzyści z podejmowania rzecznictwa

Rzecznictwo jest więc działaniem na rzecz i w imieniu osób, którym trudno jest uzyskać należytą reprezentację. W przypadku organizacji pozarządowych rzecznictwo jest narzędziem do poprawy sytuacji ogółu klientów tych organizacji. Dla przykładu – organizacja wspierająca osoby w kryzysie bezdomności może prowadzić skuteczne i efektywne rzecznictwo dla poprawy systemu wsparcia osób w kryzysie, a organizacja wspierająca imigrantów – w obszarze systemu pomocy dla tych osób. Wielką zaletą organizacji pozarządowych jest dysponowanie praktycznymi przykładami swoich klientów, pozwalającymi zidentyfikować obszary wymagające zmian, kierunek tych zmian oraz dającymi konkretne przykłady niezbędne w prowadzeniu rzecznictwa.

Wśród głównych korzyści podejmowania rzecznictwa można wskazać:

- zmianę warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego;
- wpływ na prawo (unijne, krajowe, lokalne), zgodnie z którym później się funkcjonuje;
- wpływ na to, co się dzieje w UE, kraju, województwie, powiecie, gminie;
- poprawę sytuacji grup, na rzecz których występujemy/angażowanie osób, w których imieniu występujemy, do zajmowania stanowiska;
- poznanie partnerów do przyszłych akcji rzeczniczych;
- promocję organizacji prowadzącej działalność rzeczniczą.

### Formy rzecznictwa

Wyróżnia się trzy podstawowe formy rzecznictwa:

1. **Reprezentacja** – mówienie na rzecz i w imieniu innych (mówienie o problemach osób w kryzysie bezdomności, przez osoby „domne”, np. pracowników organizacji działających w tym obszarze).
2. **Mobilizacja** – włączanie osób, które nie mają głosu, do wspólnego mówienia z rzecznikami (wspólne wypracowanie rekomendacji przez osoby w kryzysie bezdomności i pracowników organizacji).
3. **Upodmiotowienie** – wspieranie osób pozbawionych głosu, aby zabrały głos we własnym imieniu (aby osoby w kryzysie bezdomności prezentowały swoje postulaty)<sup>1</sup>.

### Jak przygotować się do rzecznictwa?

Poniżej prezentujemy podstawowe kroki niezbędne dla przygotowania się do efektywnego rzecznictwa i skutecznych działań.

1. **Określ jasno swoje cele. Podeprzyj je dowodami i solidnymi danymi**

Pomoże Ci to w argumentacji Twojego stanowiska oraz ułatwi innym poznanie motywacji Twoich działań.

Na tym etapie istotne jest (i) czerpanie wiedzy i doświadczenia z działań organizacji (w szczególności na rzecz osób, w imieniu których podejmuje się rzecznictwo); (ii) znajomość własnych możliwości i potencjału; (iii) zbadanie konkretnego elementu systemu (np. przepisu) i ograniczeń; (iv) wskazanie kluczowych kwestii i rozwiązań oraz (v) wyznaczenie celów strategicznych i operacyjnych.

---

<sup>1</sup> Por. R. Szarfenberg, R. Bakalarczyk, *Proces polityki publicznej*, op. cit., s. 5. Por. też szersze omówienie zakresu podrozdziału w trakcie **webinarium: Europejskie doświadczenia i standardy rzecznicze**, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=ZgtrT5jZTjo&list=PL5Wx4al0EODTYJ9wAsk5ohdsy-aFrLAF&index=4&t=6s> [dostęp: 15.11.2020].

- Rozwiąż palący problem.
- Podważ *status quo*.
- Zmień obowiązującą perspektywę.

## 2. **Poznaj środowisko polityczne, w którym działasz**

Dzięki temu upewnisz się, że Twoje inicjatywy rzecznicze są realizowane w odpowiednim ku temu czasie i skierowane do właściwych grup społecznych.

## 3. **Przeanalizuj odbiorcę**

Dzięki temu lepiej sformułujesz komunikat i przekaz. Na tym etapie istotne jest mapowanie władzy (*power mapping*) – por. poniżej.

- Od jakich problemów ucieka?
- Jakie są jej/jego emocje?
- Czego się boi?
- Co ją/jego irytuje?
- Co ją/jego frustruje?
- Do czego dąży?
- Jakie są jej/jego potrzeby?
- Jakie są jej/jego pragnienia?
- Jakie są jej/jego aspiracje?

## 4. **Wysyłaj przemyślany i czytelny przekaz**

Dzięki temu Twój komunikat nie zostanie błędnie zrozumiany.

- Określ rdzeń – wybierz tylko jedną kwestię.
- Określ wątki wspierające – informuj, porównuj, pokaż zmianę, organizuj dane, pokazuj relacje i zależności.

## 5. **Określ zmianę**

Dzięki temu lepiej zaplanujesz swoje działania.

- Skup się na rozwiązaniu – do czego dążysz, jak to uzyskać i jakimi zasobami już dysponujesz.
- Czego brakuje pomiędzy stanem pożądanym a obecnym?
- Stosuj zasadę „odwróconej inżynierii”.

## 6. **Działaj w obszarze polityki, ale nie jako polityk**

Różnica jest subtelna, ale kluczowa. Obiektem Twoich zainteresowań jest polityka (np. mieszkaniowa czy społeczna), a nie polityczne ugrupowania.

## 7. **Zaangażuj siebie i innych**

- Co ja mogę zrobić dziś?
- Co mogą zrobić inni (czyli kto)?

Powyższe zasady zostały opracowane na podstawie materiałów własnych Habitat for Humanity Poland oraz **webinarium**<sup>2</sup> i materiałów Anny Bućkowskiej – Motywacyjne DNA.

<sup>2</sup> *Komunikacja w procesie rzeczniczym*, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=L3vk0hhwa8Y&list=PL5Wx4a10EODTYJ9wAsk5ohdsy-aFrLAF&index=3> [dostęp: 16.11.2020].

Załącznikiem do tego informatora jest zestaw ćwiczeń *Strategia rzecznicza krok po kroku* autorstwa Anny Bućkowskiej. Proponujemy zapoznanie się z treścią webinarium i wykonanie ćwiczeń.

Osobom zainteresowanym pogłębieniem wiedzy w obszarze wykorzystywania danych w rzecznictwie polecamy lekturę *Mów do rzeczy. Jak korzystać z danych w działaniach rzeczniczych?*<sup>3</sup>.

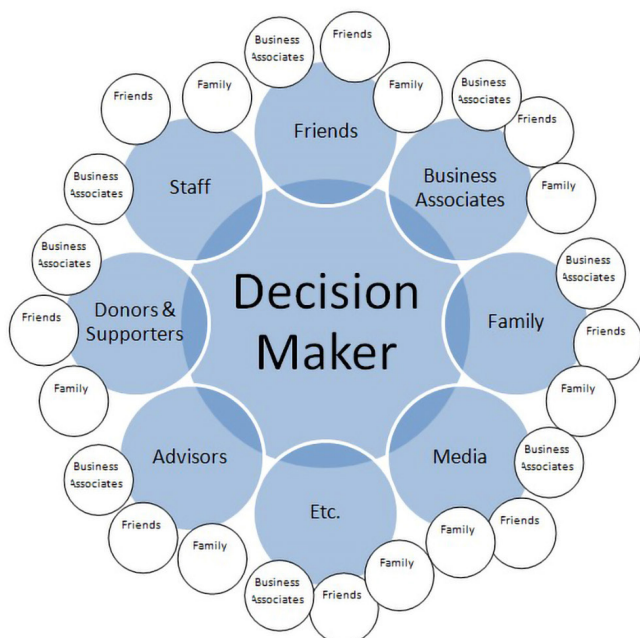
## Mapowanie władzy

Przygotowując się do prowadzenia rzecznictwa, konieczne jest poznanie odbiorcy (punkt 2 listy powyżej). W przypadku decydentów, do których organizacja chce zwrócić się z postulatami czy rekomendacjami, warto przeprowadzić proces nazywany mapowaniem (*power mapping*). Zakłada on sporządzenie swoistej „mapy władzy”.

W centrum mapy znajduje się decydent. Jest to osoba, która dysponuje władzą, żeby dokonać zmiany, wokół której ogniskują się zabiegi rzecznicze. Warto skupić się na ludziach. W szczególności jeśli ciało decyzyjne jest wieloosobowe (rada, komisja, komitet) bądź to ustawodawca, należy odpowiedzieć na pytanie, które jednostki wchodzące w skład tego ciała mają władzę, żeby dokonać zmiany. Określenie, kto jest decydentem, nie zawsze jest łatwym zadaniem: często wymaga tygodni czy miesięcy rozmów i wspólnej pracy z osobami zaangażowanymi w proces decyzyjny.

W drugim kroku konieczne jest ustalenie, kto ma wpływ na decydenta – mogą to być współpracownicy, sponsorzy, przyjaciele i znajomi, wyborcy i obywatele, członkowie klubów i organizacji, do których należy decydent, dziennikarze.

## Power Mapping



*Advocacy is about building personal relationships*

Następnie należy dotrzeć do osób, które mają wpływ. Poniżej przykład:

„Powiedzmy, że decydent to burmistrz, a Ty pracujesz nad ustanowieniem relacji z członkiem rady miasta, który jednocześnie popiera burmistrza politycznie i jest jego dobrym przyjacielem. Jak do tego podejdziesz?”

Cóż, ów członek rady miasta ma swój własny krąg influencerów: wyborcy, sponsorzy, współpracownicy, przyjaciele, rodzina, partnerzy biznesowi itp.

Tak więc udaje Ci się i pięciu kluczowych wyborców, którzy oddali głos na członka rady, pisze listy poparcia dla [Twojej inicjatywy/przedmiotu rzecznicstwa]. Umawiasz się na spotkanie z jego partnerem biznesowym, zapalonym biegaczem, który wspiera [Twoją inicjatywę/przedmiot rzecznicstwa]. Ponadto, członek rady miasta to rotarianin, więc zapraszasz go na spotkanie klubu rotariańskiego, a tam przedstawiasz założenia [Twojej inicjatywy/przedmiotu rzecznicstwa]. Zapraszasz członka rady miasta na spotkanie miejscowego klubu [związanego z Twoją inicjatywą/przedmiotem rzecznicstwa], który spotyka się regularnie w okolicy.

<sup>3</sup> J. Herbst, J. Rozenbaum, J.J. Wygnański, *Mów do rzeczy. Jak korzystać z danych w działaniach rzeczniczych?*, [online:] [https://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/01/publikacja\\_Mow\\_do\\_rzeczy\\_jak\\_korzystac\\_z\\_danych.pdf](https://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/01/publikacja_Mow_do_rzeczy_jak_korzystac_z_danych.pdf) [dostęp: 16.11.2020].

Możesz nie znać burmistrza lub członka rady miasta osobiście, ale na pewno znasz lub możesz namierzyć ludzi, którzy znają ich.

Wiesz, że izba handlowa poparła burmistrza w ostatnich wyborach, więc prosisz przyjaciela, członka miejscowego oddziału izby, żeby zaprosił Cię na następne spotkanie zarządu. Przygotowujesz 10-minutową prezentację na temat [Twojej inicjatywy/przedmiotu rzecznictwa] i zwracasz się do izby, żeby wydała oświadczenie, w którym poprze inicjatywę.

Znajomy znajomego zna kluczowego sponsora ostatniej kampanii burmistrza, więc umawiasz się na lunch ze znajomymi i tym sponsorem, a tam tłumaczysz zasady [Twojej inicjatywy/przedmiotu rzecznictwa]. Jeśli okaże się, że ów sponsor popiera [Twoją inicjatywę/przedmiot rzecznictwa] i jest mocno zainteresowany [Twoją inicjatywą/przedmiotem rzecznictwa], zapraszasz do udziału w Komitecie projektu, a w odpowiedzi słyszysz »zgoda«. Zaletą budowania organizacji czy komitetu, które będą działać na rzecz [Twojej inicjatywy/przedmiotu rzecznictwa] jest perspektywa zgromadzenia w nich wszystkich tych relacji, które będą od teraz w służbie tego rzecznictwa. Stwórz komitet z solidnymi relacjami w obrębie lokalnej społeczności, a wdrożenie [Twojej inicjatywy/przedmiotu rzecznictwa] okaże się o wiele prostsze<sup>4</sup>.

## Metody rzecznictwa

- Udział w debacie publicznej, m.in. przez pisanie listów otwartych, publikację artykułów prasowych.
- Udział w konsultacjach publicznych, m.in. z wykorzystaniem dostępnych kwestionariuszy, uczestnictwo w wysłuchaniach publicznych, udział w zespołach roboczych, ciałach doradczych.
- Zgłaszanie stanowisk z własnej inicjatywy, m.in. przygotowanych na podstawie stanowisk ekspertów. Angażowanie partnerów społecznych, organizacji pozarządowych lub ich związków.
- Budowanie koalicji oraz zainteresowanie sprawą innych grup, np. parlamentarzystów, mediów i związków zawodowych.

Warto zwrócić uwagę na **udział w konsultacjach publicznych**. Aktualny Regulamin pracy Rady Ministrów podzielił dotychczasowe konsultacje społeczne na odrębne procesy: w toku konsultacji publicznych projekt konsultują organizacje społeczne i inne zainteresowane podmioty lub instytucje, których opinia jest istotna wobec treści projektu ustawy. Natomiast w toku opiniowania projekt jest przekazywany określonym podmiotom, na podstawie odrębnych przepisów lub gdy dotyczy działalności tych podmiotów. Konsultacje, w tym konsultacje publiczne, są koniecznym narzędziem do przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej oceny wpływu regulacji<sup>5</sup>.

Organizacje, które chcą aktywnie włączyć się w proces konsultacji publicznych, są ujęte w publicznie dostępnym rejestrze<sup>6</sup>. Jeśli organizacja decyduje się na wpis do tego Wykazu, powinna wypełnić dedykowany formularz<sup>7</sup>.

4 *Advocacy 101: Power Mapping – The Key to Effective Advocacy*, [online:] <https://mobikfed.org/2011/02/advocacy-101-power-mapping-key-effective-advocacy> [dostęp: 10.10.2020].

5 Na podstawie materiałów dr Magdaleny Malinowskiej-Wójcickiej.

6 *Wykaz podmiotów do konsultacji publicznych*, [online:] <https://www.gov.pl/attachment/a481c077-0434-4e0e-b46b-772056aa1b86> [dostęp: 16.11.2020].

7 *Wpis do wykazu podmiotów do wykorzystania w konsultacjach publicznych – formularz*, [online:] <http://www.gov.pl/przedsiobiorczosc-technologie/wykaz-podmiotow-do-wykorzystania-w-konsultacjach-publicznych-formularz> [dostęp: 16.11.2020].



## Wolontariat w rzecznictwie

Marta Łochowska – Habitat for Humanity Poland, na podstawie opracowania Draginji Nadaždin, Amensty International, webinarium<sup>8</sup> przeprowadzonego przez Draginę Nadaždin oraz doświadczeń własnych



Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>9</sup> definiuje wolontariusza jako osobę fizyczną, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych, organów administracji publicznej, jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy oraz podmiotów leczniczych (art. 2 pkt 3 w zw. z art. 42 ustawy). Ustawa reguluje warunki wykonania świadczeń oraz korzystanie z nich przez wolontariuszy. Zakres świadczeń, czas i sposób wykonania są określone w porozumieniu z korzystającym. Jeżeli wolontariusz działa na rzecz organizacji przez okres dłuższy niż 30 dni, porozumienie powinno zostać sporządzone na piśmie (art. 44 ustawy).

Organizacja, która angażuje wolontariuszy, ma obowiązek zapewnić im bezpieczne i higieniczne warunki pracy, informować o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanym z wykonywanymi działaniami, a w przypadku wolontariuszy zaangażowanych w nie dłużej niż 30 dni zapewnić im ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków. Na prośbę wolontariusza organizacja może przedstawić pisemną opinię o wykonanych przez niego działaniach (art. 45 i 46 ustawy)<sup>10</sup>.

Fundacja Habitat for Humanity Poland co roku angażuje ok. 700 wolontariuszy. Większość z nich działa akcyjnie podczas remontów prowadzonych przez Fundację. W 2020 r. poszerzyła swoją ofertę wolontariacką o zadania

<sup>8</sup> *Wolontariat w rzecznictwie*, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=Q7dynkD0RYI&list=PL5Wx4al0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=5> [dostęp: 16.11.2020].

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1057, dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>10</sup> Ibidem.

rzecznicze. Zaangażowanie wolontariuszy przybiera różne formy: od sporządzania notatek podczas wydarzeń, przez wsparcie organizacyjne i podpisywanie petycji, aż po wsparcie w sporządzaniu projektów dokumentów. Organizacją powszechnie znaną i cenioną w związku z zaangażowaniem społeczeństwa w działania jest Amnesty International. Jak wskazuje Dyrektorka Amnesty International Polska – Draginja Nadażdin powstanie Amnesty International zainicjowali wolontariusze. Kiedy w 1961 r. na łamach brytyjskiego „The Observer” Peter Benenson opublikował apel o uwolnienie sześciu ofiar dyktatur, wolontariusze na całym świecie zaczęli pisać do władz w obronie osób więzionych za swoje poglądy. Ten duży ruch międzynarodowy leży u podstaw Amnesty International. W Polsce organizacja działa od 1990 r.

## Czy wolontariusz to aktywista?

Kim jest wolontariusz, zostało wyjaśnione powyżej. Na temat tego, czym różni się wolontariusz od aktywisty i czy oba pojęcia oznaczają to samo, istnieje wiele teorii. Bez wątpienia oba rodzaje zaangażowania mają charakter dobrowolny, zarówno wolontariusz, jak i aktywista utożsamiają się z miejscem, na rzecz którego działają, i wykazują się zaangażowaniem. Ciekawym spostrzeżeniem na temat różnicy między wolontariatem a aktywizmem dzieli się Kasia Michałek, która na podstawie swoich obserwacji stwierdza, że „wolontariat wynika z chęci pomocy, nauczenia się czegoś nowego, zdobywania doświadczeń, satysfakcji. Wolontariusze, którzy trafiają do Centrum Wolontariatu chcą osiągnąć korzyści (bardziej lub mniej uświadomione) – poznawanie nowych ludzi, sieć kontaktów, dostanie się do lepszej szkoły czy na lepsze studia za granicą, mają potrzebę dopełnienia swojego życia, itd. nie oceniamy powodów dla których zdecydowali się na wolontariat, ale staramy się znaleźć dla nich taką ofertę wolontariatu, która spełniałaby oczekiwania, byłaby rozwijająca. Natomiast to co przyciąga ludzi do aktywnego zaangażowania społecznego to działanie na rzecz szeroko rozumianej zmiany w podejściu i myśleniu ludzi, walka o prawa człowieka, zwierząt, wreszcie do zmiany regulacji prawnych”<sup>11</sup>.

Amnesty International definiuje aktywizm jako „czynn[ą] postaw[ę] wobec życia. Niezgoda na zastany stan rzeczy i dążenie do jego zmiany”<sup>12</sup>. W swoich materiałach Stowarzyszenie mówi o aktywizmie, nie o wolontariacie, natomiast na potrzeby tego opracowania oba pojęcia używane są wymiennie.

Zmiany społeczne, o które walczy Amnesty International Polska, wymagają długoterminowego zaangażowania organizacji. Aby ich dokonać, Amnesty International podejmuje działania trój etapowe. Pierwszym etapem są prace badawcze prowadzone przez ekspertów, drugim przedstawienie wniosków, które z nich płyną, trzecim nagłaśnianie tematów za pomocą kampanii społecznych. Właśnie w ten ostatni etap **najbardziej zaangażowani są wolontariusze i wolontariuszki. Ich rola polega na mobilizowaniu społeczeństwa i wywieraniu nacisku na decydentów**. Kiedy głos społeczeństwa dociera do władz, ma on ogromną siłę, pod warunkiem że przekaz jest bardzo wyraźny, żądania dotyczą konkretnej kwestii, a decydenci widzą duże poparcie społeczne. Dlatego tak ważne jest dbanie o aktywistów oraz o przekaz, który płynie.

## Rekrutacja, szkolenia, współpraca

Rekrutacja wolontariuszy w Amnesty International, jak wskazuje Draginja Nadażdin, odbywa się dwutorowo: organizacja sama poszukuje osób, które zaangażują się w konkretny projekt, lub wolontariusze osobiście zgłaszają chęć zaangażowania, wypełniając formularz na stronie internetowej albo drogą mailową.

W tym miejscu warto dodać, że poza wspomnianą we wstępie ustawą o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie istnieje zbiór dobrych praktyk współpracy z wolontariuszami, opracowany przez Urząd m.st. Warszawy w ramach projektu „Ochotnicy Warszawscy”<sup>13</sup>. Współpraca Amnesty International z wolontariuszami jest dobrym przykładem wdrażania tych praktyk w życie. Ogłoszenie rekrutacyjne ma krótką, przejrzystą

11 K. Michałek, *Wolontariusz – działacz – aktywista – społecznik. Jak się odnaleźć w gąszczu pojęć?*, [online:] <http://pomorzepomoz.pl/wolontariusz-dzialacz-aktywista-spo- lecznik-jak-sie-odnalezc-w-gaszczu-pojec/> [dostęp: 16.11.2020].

12 *Aktywizm*, [online:] <https://amnesty.org.pl/co-robimy/aktywizm/> [dostęp: 16.11.2020].

13 Urząd m.st. Warszawy, *Dobre praktyki organizacji wolontariatu akcyjnego*, [online:] [https://ochotnicywaw.pl/images/bazawiedzy/wolontariat\\_akcyjny\\_dobre\\_praktyki.pdf](https://ochotnicywaw.pl/images/bazawiedzy/wolontariat_akcyjny_dobre_praktyki.pdf) [dostęp: 16.11.2020].

formę. Klarownie opisane są zadania wolontariusza, miejsce oraz czas, który jest potrzebny na realizację projektu, a także świadczenia, które organizacja oferuje (nie tylko te podstawowe, takie jak np. zaświadczenie o odbyciu wolontariatu, lecz także pakiet z gadżetami). Zrekrutowani wolontariusze pomagają w biurze w Warszawie lub działają w grupach lokalnych na terenie całej Polski. Grupy lokalne tworzą głównie studenci, dlatego ich działania najczęściej pokrywają się z kalendarzem akademickim. Koordynatorzy grup kontaktują się z pracownikami biura, kilka razy w roku biorą udział w spotkaniach i szkoleniach.

Prowadzenie szkoleń dla wolontariuszy nie jest obowiązkowe, natomiast okazuje się dobrą praktyką. Oczywiście mogą to być szkolenia merytoryczne, które dotyczą misji organizacji oraz konkretnych projektów, ale coraz częściej organizacje pozarządowe organizują szkolenia umiejętności miękkich. W przypadku Amnesty International grupy lokalne oddolnie organizują szkolenia dla swoich wolontariuszy. Natomiast organizacje, które nie mają możliwości zorganizowania szkoleń, mogą zapraszać wolontariuszy na szkolenia organizowane przez Centra Wolontariatu<sup>14</sup>. Z kolei w Habitat Poland wolontariusze na ogół mogą uczestniczyć w szkoleniach i webinarach organizowanych przez Fundację.

Szkolenia mogą być jednym z motywatorów dla wolontariuszy, ale Draginja Nadaždin podkreśla, że osoby, które zgłaszają się do Amnesty International, są już od początku zmotywowane do działania. Głównie dzięki temu, że ich wartości są wspólne z wartościami organizacji, poza tym aktywizm daje im poczucie sprawczości. Elementem, który motywuje wolontariuszy, są aktywistyczne środy. Amnesty International umieszcza na swojej stronie sylwetki aktywistów i ich opowieści o działalności w organizacji.

Amnesty International nie ukrywa, że mogą zdarzyć się trudne sytuacje, więc organizacja powinna być gotowa rozwiązywać konflikty i zapewnić każdemu wolontariuszowi poczucie bezpieczeństwa w grupie. Ważne, aby wolontariusze wiedzieli, do kogo wtedy się zgłosić. Amnesty International zachęca aktywistów, żeby angażując się w protest, oszacowali ryzyko, byli świadomi konsekwencji i jeżeli koszt jest zbyt duży, zrezygnowali. W trudnych sytuacjach wolontariusze mogą potrzebować wsparcia psychologa, również w tym przypadku organizacje, które nie są w stanie zorganizować supervizji, wspierają Centra Wolontariatu, oferując taką formę wsparcia wolontariuszy.

## **Monitoring działań**

Obok rekrutacji i motywacji ważnym elementem pracy z wolontariuszami jest monitoring ich działań. Amnesty International co roku raportuje do Międzynarodowego Sekretariatu oraz składa raport OPP, w którym podaje liczbę wolontariuszy. Warszawskie biuro otrzymuje te informacje od organizatorów akcji oraz koordynatorów grup lokalnych. Ciekawym zjawiskiem w Amnesty International jest to, że wielu wolontariuszy zaangażowanych jest długoterminowo. Ich doświadczenie zaczęło się od przynależenia do grupy szkolnej, następnie lokalnej, a jako dośrołi ludzie wspierają działania organizacji akcyjnie.

Każda organizacja ma inne metody monitorowania zaangażowania wolontariuszy. Habitat for Humanity Poland monitoruje nie tylko liczbę wolontariuszy, lecz także liczbę godzin, które poświęcili na dane zadanie.

## **Przykłady i schemat działań**

Najbardziej znanym przykładem wydarzenia, w które Amnesty International angażuje wolontariuszy, jest Międzynarodowy Maraton Pisania Listów. Polega on na pisaniu listów – apeli w sprawie konkretnych więźniów do decydentów w różnych krajach. Jest to największe światowe wydarzenie Amnesty International. Maraton odbywa się co roku. W 2019 r. w Polsce zostało napisanych ponad 300 000 listów.

Wolontariusze brali również udział w wystąpieniach Amnesty International przeciw zaostrzeniu ustawy o przerywaniu ciąży. W pierwszej kolejności dyrektorka stowarzyszenia – Draginja Nadaždin napisała list do pani premier, następnie aktywiści z całego kraju zostali przeszkoleni tak, aby umieli przedstawić postulaty, które przygotowało

---

<sup>14</sup> Ogólnopolska Sieć Centrów Wolontariatu, [online:] <http://wolontariat.org.pl/> [dostęp: 16.11.2020].

Amnesty International, opracowano też dla nich minipodręczniki. Następnie dzwonili do decydentów i spotykali się z nimi, aby przedstawić stanowisko Amnesty International. Zaangażowanie osób z całego kraju miało na celu pokazanie decydentom, że ta kwestia jest ważna w różnych okręgach wyborczych.

Na podstawie powyższych przykładów wyłania się schemat, który Amnesty International stosuje w pracy z wolontariuszami. Przede wszystkim stawia na:

- **masowość głosu aktywistów zaangażowanych w rzecznictwo;**
- **dobrze przygotowanie wolontariuszy** – szkolenia, opracowywanie podręczników, zaopatrywanie aktywistów w gotowe pakiety, które pomagają nadać kierunek ich działaniu;
- **poczucie sprawczości** – osoby zaangażowane w rzecznictwo wiedzą, że ich wkład jest ważny, że dzięki niemu mają realny wpływ na dokonanie zmian społecznych. Nawet, kiedy listy pisane są w sprawach konkretnych osób, organizacja stara się pokazać problem systemowy na przykładzie sytuacji, w której znalazła się ta osoba.

Dzięki temu, że organizacja dba o wolontariuszy, a pracownicy pozostają w stałym kontakcie z nimi i powierzają im odpowiedzialne zadania, wielu aktywistów wiąże się z Amnesty International na wiele lat. Draginja Nadaždin podkreśla, jak **ważne jest, aby wolontariusz czuł się bezpiecznie w grupie**, aby organizacja nie zamykała oczu na ewentualne konflikty, ale przyjmowała do wiadomości, że one są, i pomagała je rozwiązać. W przeciwnym razie szybko może dojść do rezygnacji wolontariusza w pomoc organizacji. Co więcej, ważne, żeby organizacje były świadome zjawiska, którym jest wypalenie aktywistyczne, i umiały mu zapobiegać.

Wspomniana przez Draginę Nadaždin Natalia Sarata w artykule *Wyczerpane aktywistki, wypaleni działacze. Nie wypalamy się w próżni!* definiuje wypalenie jako „skutki długoterminowo kumulowanego stresu i nieodreagowanego napięcia, materializujące się w ciele i przejawiające się w jego fizjologii, psychice, emocjach, duchowości i wymiarze relacyjnym”<sup>15</sup>. Działacze, których ono dotyka, doświadczają chronicznego zmęczenia, poczucia braku sensu i radości z podejmowanych działań, a w efekcie rezygnują ze swojego społecznego zaangażowania. Najłatwiejszym sposobem przeciwdziałania wypaleniu jest zapobieganie mu, zanim się wydarzy. Natalia Sarata sugeruje, aby aktywiści ćwiczyli ograniczenia w dostępności (czas online i czas offline), sprawdzenie relacji z mediami społecznościowymi i e-mailem, a także ćwiczenie odmawiania i stawiania granic, zachęca również, aby dzielić się swoim doświadczeniem z innymi działaczami. Natomiast organizatorów wolontariatu autorka artykułu zachęca do tworzenia przestrzeni do rozmów o relacjach i sposobach pracy, a także świętowanie sukcesów i docenianie zaangażowania aktywistów.

Według słów Draginy Nadaždin działacze Amnesty International nie tylko są wspierani przez pracowników biura, lecz także sami organizują spotkania z innymi grupami lokalnymi<sup>16</sup>. Natomiast organizacje, które z jakichś powodów nie są w stanie zorganizować takich spotkań, mogą zachęcać swoich wolontariuszy do dołączania do nieformalnych grup wsparcia, takich jak RegenerAkcja. Miejsce dla zmęczonych aktywistek i aktywistów<sup>17</sup>.

## Litygacja strategiczna

Katarzyna Wiśniewska – Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Przez litygację strategiczną najczęściej rozumie się „uczestnictwo w postępowaniach sądowych, administracyjnych, przed sądami krajowymi lub organami międzynarodowymi w celu uzyskania przełomowych wyroków, zmieniających praktykę lub przepisy prawa w konkretnych kwestiach budzących poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw człowieka lub inicjowanie takich postępowań”.

<sup>15</sup> N. Sarata, *Wyczerpane aktywistki, wypaleni działacze. Nie wypalamy się w próżni!*, [online:] <https://publicystyka.ngo.pl/wyczerpane-aktywistki-wypaleni-dzialacze-nie-wypalamy-sie-w-prozni> [dostęp: 16.11.2020].

<sup>16</sup> Zakres podrozdziału został szerzej omówiony w trakcie **webinarium**: *Wolontariat w rzecznictwie*, op. cit.

<sup>17</sup> RegenerAkcja. Miejsce dla zmęczonych aktywistek i aktywistów, [online:] <https://www.facebook.com/regenerakcja> [dostęp: 16.11.2020].

Podstawowe zalety litygacji strategicznej:

- zwiększenie świadomości społeczeństwa obywatelskiego na temat gwarantowanych w prawie krajowym i międzynarodowym praw i wolności;
- pokazanie konkretnych i zindywidualizowanych skutków określonych regulacji prawnych lub luk prawnych;
- udział lub inicjowanie debaty publicznej dotyczącej istotnych społecznie problemów;
- aktywizowanie społeczeństwa obywatelskiego do działania;
- implementacja na grunt krajowy orzecznictwa i standardów międzynarodowych.

Organizacje pozarządowe mogą prowadzić działania litygacyjne na forum krajowym i międzynarodowym.

Na forum międzynarodowym obejmuje ona przede wszystkim:

- aktywność przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu w postaci (i) skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz (ii) opinii przyjaciela sądu;
- udział w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE – zainicjowanym na skutek zadania pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy<sup>18</sup>.

Do najpopularniejszych form aktywności na forum krajowym należą:

- zapewnienie pełnomocnika działającego na zasadach *pro bono* w postępowaniu krajowym;
- przystąpienie organizacji do postępowania krajowego (w takim przypadku organizacja może składać własne pisma w toku prowadzonego postępowania i wypowiadać się przed sądem);
- złożenie opinii przyjaciela sądu (w takim przypadku rola organizacji ogranicza się do przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie).

Warto zwrócić uwagę na możliwość działania organizacji przed sądami administracyjnymi oraz cywilnymi.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprost wskazuje możliwość przyłączenia się przez organizację pozarządową do postępowania prowadzonego przed sądem (art. 9, art. 33 § 2, art. 25 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>19</sup>).

Z kolei ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>20</sup> przewiduje, że organizacje pozarządowe mogą:

- wszcząć postępowanie (art. 8);
- przystąpić do postępowania (art. 8);
- przedstawić opinię przyjaciela sądu (art. 63).

### **Kroki do zainicjowania skutecznej litygacji:**

**Krok 1:** Prawidłowe zdefiniowanie problemu prawnego, który chcemy rozwiązać.

**Krok 2:** Zbadanie źródła problemu – czy wynika on z przepisów prawa, luki prawnej, czy też praktyki sądowej.

**Krok 3:** Określenie, jakiej grupy osób może dotyczyć dany problem.

**Krok 4:** Zdefiniowanie standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, do których można się odwołać w toku prowadzonego postępowania.

**Krok 5:** Przygotowanie szczegółowej strategii prowadzenia sprawy (uwzględniając przede wszystkim dotychczasowy stan orzecznictwa sądowego).

**Krok 6:** Skonsultowanie strategii z zespołem ekspertów (zadanie pytania, jakie są ryzyka zainicjowania postępowania, ewentualne skutki niekorzystnego rozstrzygnięcia, możliwe źródła niepowodzeń).

<sup>18</sup> Organizacja pozarządowa musi być stroną postępowania krajowego, żeby uczestniczyć w postępowaniu przed TSUE.

<sup>19</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325.

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1575.

Litygacja strategiczna jest niezwykle ważną formą aktywności organizacji pozarządowych. Dzięki ich wysiłkom niejednokrotnie udało się zmienić nie tylko sytuację konkretnej ofiary naruszenia praw i wolności, lecz także całej grupy osób i społeczeństwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że litygacja strategiczna ma też wady, które wynikają przede wszystkim z długotrwałości postępowań prowadzonych zarówno przed sądami krajowymi, jak i międzynarodowymi, a czasami z problemów z efektywnym wdrożeniem ostatecznego rozstrzygnięcia. Jednak za korzystaniem z tej formy działania przemawia przede wszystkim fakt, że wiele orzeczeń sądów krajowych i europejskich wpłynęło na poziom przestrzegania prawa do rzetelnego postępowania sądowego, wolności osobistej, prawa do zgromadzeń czy też wolności słowa. Niewątpliwie kolejnym obszarem, w którym niezbędna staje się aktywność organizacji pozarządowych, jest sfera praw socjalnych. Litygacja strategiczna może okazać się tu kluczem do społecznej zmiany<sup>21</sup>.

## Dobra praktyka

### Program Biura Rzecznika Praw Osób Uzależnionych. Opis praktyki

Jacek Charmast – Stowarzyszenie Jump 93

# NFZ nie zapłaci za metadon

Jolanta Gromadzka-Anzelewicz  
Pomorzanie

Mimo usilnych starań samorządu województwa pomorskiego nie udało się do tej pory uruchomić na Wybrzeżu tzw. programu metadonowego. Wczoraj pomorski NFZ zerwał umowę z Wojewódzkim Ośrodkiem Terapii Uzależnienia od Alkoholizmu i Współuzależnienia w Gdańsku, który miał się zajęć dystrybucją tego preparatu. Mianowana przewodniczącą miała wystartować od 1 stycznia, do tej pory jednak nie udało się jej uruchomić. Tymczasem mnożą się słowa krytyki na temat samego programu, jak i tego, że ma być on finansowany przez NFZ w sytuacji, gdy dramatycznie brakuje mu pieniędzy na leczenie chorych w szpitalach na Pomorzu.

- Rozwiązaliśmy umowę na ten program na wniosek świadczących - tłumaczy Barbara Kawińska, p.o. dyrektora pomorskiego NFZ. Wczoraj najprawdopodobniej trafiło pismo od Jacka Sekiwickiego, dyrektora wojewódzkiego ośrodka terapii uzależnień, z którego jasno wynika, że porażką, do której bynajmniej nie chciał się zgłaszać po metadon, nadal nie została uruchomiona.

- Przepisy prawne zabraniają nieblokowania publicznych pieniędzy, tym bardziej w sytuacji, gdy brakują środków na leczenie - uzasadnia Barbara Kawińska.

Pomorski NFZ ogłosił konkurs na program metadonowy po raz pierwszy. Jego realizacja w tym roku kosztować miała ponad 320 tys. zł, nie licząc dodatkowych środków, które NFZ miał na ten cel dodawać w ra-



Z 28 programów wymiany igieł i strzykawek zostało tylko 10, coraz więcej narkomanów zakaża się wirusem HIV i zórzączką zakaźną typu C

mach tzw. aneksów. - Nie rozumiem, dlaczego terapia metadonem ma być opłacana z naszych składek zdrowotnych - oburza się Ryszard Dubieła, wiceprzewodniczący Rady Pomorskiego Oddziału NFZ. - Tym bardziej w sytuacji, gdy na Pomorzu brakuje pielę-

gniarek, specjalistę w zakresie terapii uzależnień. - O wiele prościej byłoby, gdyby metadon przysyłała receptę lekarz specjalista, a osoba, która się do tej terapii kwalifikuje, odbierała go potem w aptece - uważa Krystyna Dominić, dyrektor Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego. Dozniczek z powłoką - jak program metadonowy ruszy, będziemy robić wszystko, by korzystali z niego tylko osoby uzależnione, dla których nie ma innego ratunku.

Andrzej Kowalczyk, pełnomocnik marszałka ds. organizacji samorządowych, który lata pracował jako terapeutę w poradni Leczenia Uzależnień, mówi krótko - gdyby metadon był lekarstwem na uzależnienie, jego twórca dawno dostałby Nobla. - Tymczasem to chemiczny środek, który nie ma co prawda właściwości halucynogennych, ale uzależnia - tłumaczy Kowalczyk. Jeżeli nie kłamał, to rzeczywiście, by wyszłoby się z narkotyku, to metadon tylko ma ją odłuzić. Andrzej Kowalczyk zna dziesiątki osób, którym udało się wyjść z narkotyku z pomocą innych terapii. Jest wśród nich Kasia, 30-latką, która przez 15 lat brała heroinę. Była jego pacjentką sześć lat temu. Wyszła na prostą. Ma męża, dziecko, kupiła mieszkanie.

Urząd Marszałkowski znalazł kolejną trzecią już siedzibę dla metadonowej poradni, tym razem w budynku przy szpitalu „Sebrzyško”. Gdy będzie w pełni gotowa, pomorski NFZ prawdopodobnie ogłosi konkurs uzupełniający.

## Ryzykowna zmiana przepisów Ministerstwa Zdrowia

Z Jolanta Koczurowską, szefową Stowarzyszenia „Monar”, rozmawia Jolanta Gromadzka-Anzelewicz



Ile mamy na Pomorzu osób uzależnionych od narkotyków, w tym od opiatów? W całym kraju uzależnionych jest od narkotyków 120-140 tys. osób, w tym od opiatów - 26-30 tys. Na Pomorzu 8 tys., w tym opiatowców ok. 1000.

Czy to oznacza, że osoby przyjmujące heroinę lub kompot nie są największym problemem? Oczywiście, że nie. Dziś o wiele większym problemem jest uzależnienie od amfetaminy, marihuany i LSD.

Ale dla opiatowców metadon jest jedyną nadzieją? Absolutnie się z tym nie zgadzam. Można ich leczyć, i to z powodzeniem, metodami konwencjonalnymi - psychoterapią grupową i indywidualną. Znam wiele osób, które uwoleńczyły się od heroiny bez metadonu, mają dziś rodzinę, pracę i zawód, osiągnęły sukcesy.

Czy metadon leczy? Likwiduje przykre objawy wywołane przez abstynencję, uwalnia od cierpienia, bywa stosowany w detoksykacji, ale nie leczy uzależnienia. Jest to jedna z wielu metod terapii dla ściśle określonej grupy pacjentów.

Trzy lata temu minister zdrowia ściśle określił, komu można podawać metadon.

To prawda, problem w tym, że w 2010 roku te zapisy zmieniono. Dziś umożliwiając one dostęp do metadonu każdej osobie, która ukończyła 18 lat i podpisała na to zgodę. To bardzo ryzykowna zmiana. Jedną z byłych heroinistek, dziś osoba na stanowisku, powiedziała mi wczoraj - gdybym dowiedziała się wówczas, że jest jakiś środek zastępczy, nie miałabym motywacji do leczenia. Brałabym nardal...

Czy „leczenie” metadonem to dobry pomysł? Na opinie czekamy na stronie [www.dziennikbaltycki.pl](http://www.dziennikbaltycki.pl)

## Początki

Stowarzyszenie Jump 93 powołało program Biura Rzecznika Praw Osób Uzależnionych w 2009 r., uruchomiło go wspólnie z powołaną w tym samym roku Polską Siecią Polityki Narkotykowej (PSPN). Program połączył współpracą organizację pacjentów programów substytucyjnych złożoną z self-adwokatów (Jump 93) z grupą

21 Zakres podrozdziału został szerzej omówiony w trakcie **webinarium: Litygacja strategiczna**, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=kS6CuRvM7M0&list=PL5Wx4a-IOEODTYJ9wAsk5ohdsy-aFrLAF&index=6> [dostęp: 15.11.2020].

ekspertów, aktywistów, lekarzy, terapeutów, więźniaków, prawników, dziennikarzy, bo taką formułę miała wtedy PSPN. Pisząc o podejmowanych wówczas działaniach, powinienem zaznaczyć, co było inicjatywą Biura Rzecznika *stricto*, co PSPN, a co całej naszej Koalicji rzeczniczej, której na różnych etapach liderowały różne osoby czy podmioty. Na przykład bardzo istotny wkład wniosła Kasia Malinowska-Sempruch (Open Society Foundations) czy Społeczny Komitet ds. AIDS, który wspólnie z całą Koalicją opracował rekomendacje dla więziennictwa. Tamte rekomendacje doprowadziły do wprowadzenia leczenia substytucyjnego we wszystkich okręgach służby więziennej<sup>22</sup>. Oddawanie sprawiedliwości różnym ludziom czy grupom to rzecz ważna, niemniej jednak celem tego artykułu jest w miarę zwięzłe opisanie dobrej praktyki.

Nasza Koalicja istnieje do dzisiaj, ale PSPN, która znacznie wykroczyła poza formułę ekspercką, zajmuje się głównie problematyką prawa narkotykowego, a Jump 93 i program Rzecznika – problematyką systemu pomocy i leczenia.

Rzecznictwo w formule społecznej ma oczywiste ograniczenia w zakresie sprawczości czy środków finansowych w porównaniu np. z publicznym urzędem Ombudsmana czy rzecznikami przy różnych państwowych instytucjach, ale zarazem ma też wiele stron mocnych. W naszym przypadku istotna jest elastyczność, możliwość angażowania do działań self-adwokatów i prowadzenia akcji społecznych. Ważne też są dla nas publikacje kierowane do grup, których prawa zostają naruszone, pisanie o ich problemach bez zawodowego żargonu, w sposób jasny i zrozumiały. Ponadto, formuła społeczna wręcz wymusza niekiedy mediację i działanie na rzecz polubownego załatwiania skargi, co często kończy sprawę, która mogłaby się przeciągnąć latami na sali sądowej.

Oczywiście, bardzo istotne jest skuteczne przeciwdziałanie naruszeniom na szeroką skalę, dzięki wygranim i nagłośnionym w mediach, istotnym dla społecznej zmiany sprawom sądowym. Jednak siła oddziaływania takiego efektu bywa na ogół mizerna w kraju, gdzie nie działa prawo precedensowe, gdzie orzeczenia w podobnych sprawach mocno się różnią po obu stronach Wisły. W sprawach karnych rzecznictwo jeszcze bardzo często opiera się na podejściu, że narkomana należy karać surowo, bo izolacja zrobi mu co najmniej przerwę w czynieniu zła, nie mówiąc już o odpłacie. Adwokacja, która chce wygrywać w sądzie, może być w warunkach działania niewielkiej organizacji społecznej mocno frustrująca. Co do naszych skromnych środków, zdobywaliśmy je głównie na doradztwo prawne, bez angażowania obrońców. Przeznaczaliśmy je na pisanie pism sądowych, wniosków o zastosowanie narzędzi wolnościowych, probacyjnych, przygotowanie osadzonym wniosków o skrócenie kary, w sprawach mniejszej wagi ratowaliśmy ludzi przed skazaniem w ogóle, a gdy wymagała tego sytuacja proponowaliśmy pomoc w znalezieniu adekwatnego leczenia. Tym głównie do dziś zajmuje się nasza poradnia prawna i podobna poradnia PSPN.

Kolejna klasyczna funkcja Rzecznika to monitorowanie naruszeń i ich opisywanie. W naszym przypadku było i jest to opisywanie nierównego dostępu do leczenia, do programów wsparcia, dyskryminacji uzależnionych w placówkach opiekuńczych, opisywanie monopolistycznych praktyk, lokalnych sojuszów urzędników i podmiotów leczniczych, skutkujące choćby brakiem odniesienia rozdzielania środków finansowych do krajowych strategii i społecznych potrzeb. Temu celowi służą wydawane przez nas co 2 lata raporty (Raporty Rzecznika), ale też liczne publikacje w pismach branżowych („Serwis Informacyjny Uzależnienia”, „Świat Problemów”, „Magazyn MNB”) oraz artykuły w czasopiśmie i wydawnictwach ogólnopolskich („Gazeta Wyborcza”, „Krytyka Polityczna”). Nakłanialiśmy też dość skutecznie znanych dziennikarzy do podjęcia ważnych z perspektywy Rzecznika tematów. Wreszcie trzecia funkcja rzecznikowa to kreowanie takiej rzeczywistości, gdzie opisane wyżej negatywne zjawiska nie występują. W tym zakresie prowadziliśmy i prowadzimy szkolenia dla personelu placówek opiekuńczych, dla terapeutów, prawników, więźniaków, pracowników socjalnych. Wpływamy na Komisję ds. Etyki przy Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii (KBPN), by ta zajęła stanowisko w sprawach praktyk naruszeniowych czy nagannych z punktu widzenia etyki zawodowej. Komisja ds. Etyki na nasz wniosek wypowiedziała się m.in. w kwestiach nadużyć dotyczących tzw. ergoterapii, czyli terapii pracą, która jeszcze nie tak dawno była po prostu bezpłatną pracą na rzecz ośrodka stacjonarnego, a niekiedy na rzecz personelu i otoczenia placówki. Ponadto Komisja ds. Etyki poparła inny nasz postulat, zajmując stanowisko, że popularna praktyka nakłaniania rodziców do wyrzucenia dziecka uzależnionego z domu jest w istocie namawianiem do łamania prawa.

---

22 A. Sieniawska, J. Charnast, *Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2010/2011*, red. F. Nawaro, [online:] [https://www.umb.edu.pl/photo/pliki/WNoZ\\_jednostki/wnoz-z-integrowanej-opieki-medycznej/uzs/raport\\_rzecznika\\_praw\\_osob\\_uzalezniionych.pdf](https://www.umb.edu.pl/photo/pliki/WNoZ_jednostki/wnoz-z-integrowanej-opieki-medycznej/uzs/raport_rzecznika_praw_osob_uzalezniionych.pdf) [dostęp: 16.11.2020], s. 74.

Stawialiśmy też sobie cele w zakresie polityki społecznej, karnej, leczniczej. Realizowaliśmy je, uczestnicząc w zespołach doradczych przy KBPN, warszawskich komisjach dialogu społecznego, parlamentarnym zespole ds. uzależnień i wielu innych gremiach, zajmując wspólne stanowiska w wielu istotnych dla naszych beneficjentów sprawach.

## **Lata 2010–2012. Batalia o złagodzenie prawa narkotykowego i leczenie substytucyjne**

Jednym z dwóch celów początków naszej działalności było złagodzenie prawa narkotykowego, bardzo represyjnego wobec osób zatrzymanych za posiadanie niewielkich ilości narkotyków, osób najczęściej bardzo młodych, którym skazanie łamało życie. Nasze działanie polegało tu głównie na organizowaniu wsparcia społecznego dla projektu ustawowego wzmocnienia zasady „leczyć, zamiast karać”. Drugi priorytet to optymalizacja polskiego modelu leczenia. Rozumieliśmy ją jako szersze udostępnienie niektórych sprawdzonych przez naukę, a marginalizowanych czy niedocenianych w Polsce metod, form czy podejść w pomocy i terapii. Chodziło nam wtedy głównie o wzmocnienie specjalistycznych placówek ambulatoryjnych oraz o poszerzenie dostępu do leczenia substytucyjnego. Obecnie, w obszarze pomocy i leczenia doszedł cel kolejny. Toczymy batalię o reformę modelu reintegracji społecznej, dzięki wprowadzeniu dodatkowych narzędzi pomocy, serwisów dedykowanych osobom wykluczonym społecznie, starszym i z zaburzeniami psychicznymi.

Co do priorytetu pierwszego, czyli liberalizacji prawa narkotykowego (ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>23</sup>), nad odpowiednim projektem pracował w latach 2009–2012 powołany przy Ministerstwie Sprawiedliwości zespół ekspertów pod kierownictwem prof. Krzysztofa Krajewskiego. Czasy były po części niesprzyjające takim zmianom – w 2010 r. wybuchła wielka społeczna histeria spowodowana masowym pojawieniem się w polskich miastach sklepów z tzw. dopalaczami. Bardzo trudno było o merytoryczną dyskusję. Jednak temat był na czasie i należało to wykorzystać. Zaczęliśmy zatem organizować debaty eksperckie – głównie wśród terapeutów i lekarzy – ale też budować szerokie wsparcie społeczne dla zmiany prawa narkotykowego. Niezwykle istotną rolę w stymulowaniu społecznej dyskusji miała „Gazeta Wyborcza”, która za pomocą społecznej akcji „My, narkopolacy” opublikowała całą serię artykułów o uzależnieniach, w tym tekstów krytycznych wobec polskiego modelu leczenia i drakońskiego prawa. Wcześniej przedstawiciele naszego środowiska odbyli wiele spotkań na Czerskiej, by przekonać redaktorów „Gazety Wyborczej” do wielu naszych postulatów. Namówiliśmy też do współpracy środowisko „Krytyki Politycznej”. Ta redakcja po raz pierwszy wprowadziła wtedy do swej agendy zagadnienia narkomanii i do dzisiaj one są tam obecne<sup>24</sup>. Kolejną ważną dla nośności debaty okolicznością było zarejestrowanie w 2011 r. partii politycznej Ruch Palikota, w której pojawili się przedstawiciele środowisk działających na rzecz dekryminalizacji posiadania konopi. Ale prawdziwym przełomem stało się powołanie Krzysztofa Kwiatkowskiego na Ministra Sprawiedliwości, bo wówczas prace zespołu profesora Krzysztofa Krajewskiego ruszyły mocno do przodu, a przedstawiciele naszej Koalicji znaleźli się w tym zespole. Sympatyzował z nami sam profesor Krajewski, który do dzisiaj wspiera ekspercko PSPN. Istotną informacją jest też to, że w prace jego zespołu było włączone KBPN.

Jak już zostało wspomniane, działania Rzecznika i PSPN – czyli głównie organizowane średnio raz w miesiącu debaty – były zorientowane na pozyskanie dla sprawy ekspertów, osób zajmujących się zawodowo pomocą uzależnionym. To środowisko, złożone przede wszystkim z terapeutów – w którym prym wiodły trzy najstarsze, bo powołane w latach 80. XX w. organizacje pozarządowe – było głęboko konserwatywne i przywiązane do swej wizji modelu pomocy i narkotykowego prawa. Wtedy dość powszechnie uważano, że surowe prawo i wymuszona bezdomność najskuteczniej motywują do podjęcia leczenia. Wręcz zalecano w „narkotykowych” poradniach wyrzucenie „ćpającego” członka rodziny z domu. Takie podejście, w wielu miejscach kraju nadal żywe, do dzisiaj rodzi szkodliwe społecznie skutki. Eksperci tych konserwatywnych organizacji kreowali wraz ze spolegliwymi im urzędnikami lokalne polityki pomocowe, często zgodne z interesami tych organizacji, ale niekiedy niezgodne z cyklicznie modyfikowanymi krajowymi strategiami. Dość progresywne na tle polskiej praktyki krajowe programy przeciwdziałania narkomanii, opracowywane przez KBPN, były w wielu swoich elementach i priorytetach wręcz sabotowane przez lokalne sojusze monopolizujących pomoc organizacji społecznych, samorządu i płatnika.

23 T.j. Dz.U. 2019, poz. 852, dalej: ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii.

24 *Polityka narkotykowa. Przewodnik „Krytyki Politycznej”*, Warszawa 2009.



A jednak 2 lata organizowania przez Biuro Rzecznika debat eksperckich pozwalało prześledzić zmiany postaw w tej grupie. Na początku najbardziej dystansowały się od całej idei liberalizacji prawa i reformy lecznictwa trzy największe organizacje pozarządowe, obejmujące swoimi działaniami blisko połowę krajowych usług pomocowych. Po 2 latach przy pierwotnym stanowisku pozostała tylko jedna, za to parędziesiąt pomniejszych poparło zmiany lub co najmniej nie przedstawiło stanowiska im nieprzychylnego. W 2014 r. w artykule – manifestie nowej polityki pomocy – zapowiedziało wewnętrzne reformy Stowarzyszenie Monar, najstarsza i największa polska organizacja narkotykowa<sup>25</sup>. **Złagodzone w 2012 r. prawo narkotykowe wzmocniło zasadę prymatu leczenia nad karaniem i choć w praktyce stało się jakimś wielkim przełomem w orzecznictwie, to niezwykle cenne były dla środowiska terapeutów i lekarzy same debaty. Środowisko to, które w wielu kwestiach wydawało się fundamentalnie podzielone i skłócone, zaczęło się domagać dalszych spotkań. Dość powszechnie dostrzeżono ich wartość, bo zamiast znanych z przeszłości żenujących kłótni pojawiały się coraz częściej wspólne stanowiska.**

Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii dostrzegło tu też swoją szansę dla osiągnięcia celu, którym było ucywilizowanie polskiego podwórka. W 2012 r. w Konstancinie-Jeziornie zorganizowano pierwszą ogólnopolską konferencję narkotykową. Jej wystarczająco poprawny przebieg – co do budzących obawy, a wprowadzonych do agendy dyskusji wokół licznych kontrowersyjnych kwestii – i niekiedy widoczne zbliżenie stanowisk spowodowały, że KBPN postanowiło finansować kolejne konferencje w podobnej formule. Chodziło tu przede wszystkim o multidyscyplinarny kształt tych spotkań, organizowanych z udziałem lekarzy, terapeutów, urzędników, prawników, więzienników czy pracowników socjalnych. Dzisiaj te konferencje nie wywołują już żadnych większych emocji, nie wywołuje ich nawet tematyka dekryminalizacji posiadania marihuany.

Wracając do debat programu Biura Rzecznika Praw Osób Uzależnionych, równie ważne, jak te służące złagodzeniu prawa, były spotkania, których długofalowym celem stała się likwidacja barier dla udostępnienia leczenia substytucyjnego osobom uzależnionym od opioidów. Debata takie prowadziliśmy wielokrotnie w Gdańsku, ale też w Opolu, Olsztynie i Wrocławiu. Szukaliśmy tam podmiotów gotowych do współpracy w zakresie uruchomienia tego świadczenia, ale też nakłanialiśmy „monopolistów”, by tym przedsięwzięciom nie przeszkadzali, a płatnika, by takie leczenie sfinansował. W rezultacie w Gdańsku, Olsztynie i Opolu walczyliśmy się do powstania pierwszych na terenie tamtejszych województw programów substytucyjnych (lata 2011–2012), a w przypadku Wrocławia – do znacznego wzrostu nakładów NFZ na prowadzone już leczenie<sup>26</sup>. Największa batalia została stoczona w Gdańsku, gdzie mieliśmy przeciwko sobie prawie wszystkich lokalnych liderów środowiska terapeutycznego, ale też spolegliwych im urzędników samorządu i NFZ. Tamtejsi terapeuci, bardzo niechętni wszelkiej farmakoterapii w leczeniu, wywodzili się głównie z bardzo licznych na terenie Pomorza ośrodków stacjonarnej rehabilitacji, opierających swoje działania na metodzie społeczności terapeutycznej i ortodoksyjnie rozumianemu podejściu *drug free*. Ale mieliśmy tam też sojuszników, a wśród nich kilku dziennikarzy „Dziennika Bałtyckiego” i lokalnej „Gazety Wyborczej” oraz osób z kręgu gdańskiego klubu „Krytyki Politycznej”, gdzie organizowaliśmy debaty. W naszych gdańskich spotkaniach uczestniczyli też przedstawiciele KBPN, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz mazowieckiego NFZ, który wskazywaliśmy – np. w naszych Raportach – jako przykład zgodnej z potrzebami społecznymi polityki finansowania świadczeń narkotykowych. Dla nas Gdańsk był wtedy ideologicznym centrum selekcyjnego podejścia do pomocy, oferującego leczenie młodym i rokującym, a odrzucającego starszych, wykluczonych społecznie i głębiej uzależnionych, odrzucającego jako tych, którzy nie chcą podejmować leczenia. Z takim podejściem Biuro Rzecznika pozostaje do dzisiaj w głębokiej niezgodzie, stojąc na stanowisku, że selekcyjne podejście nie jest po prostu zainteresowane udostępnieniem takich świadczeń leczniczych i pomocowych, które uwzględniałyby specyficzne potrzeby wymienionych tu grup.

Tu też należy wspomnieć o porażkach. Mimo usilnych prób nie udało się znaleźć podmiotów, które zechciałyby powołać programy substytucyjne w województwach podkarpackim i podlaskim. Do dzisiaj obydwie te regiony jako jedyne są pozbawione leczenia substytucyjnego, ale też niemal całkiem pozbawione narkomanii opioidowej. Uzależnieni od opioidów zmarli bądź wyemigrowali za leczeniem, stając się bezdomnymi w Warszawie czy

25 J. Łazuga-Koczurowska, *Reorganizacja system Monar. Kierunki zmian*, „Serwis Informacyjny Uzależnienia” 2014, nr 3.

26 J. Charnast, *Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2012–2013 – część lecznicza*, red. F. Nawaro, Warszawa 2013, [online:] [http://politykanarkotykowa.pl/sites/default/files/biblioteka/raport\\_rpou\\_czesc\\_lecznicza.pdf](http://politykanarkotykowa.pl/sites/default/files/biblioteka/raport_rpou_czesc_lecznicza.pdf) [dostęp: 16.11.2020], s. 34.

Lublinie. Nieliczni, których na to finansowo stać, pokonują setki kilometrów wiele razy w miesiącu, by leczyć się i odebrać swoje leki substytucyjne. Ich sytuacja w dobie epidemii COVID-19 jest dramatyczna i kontrefektywna dla celów leczenia i procesu reintegracji społecznej.

## Biuro Rzecznika od 2012 r. do dzisiaj

Deficyty lecznictwa i polityka pomocowa po liberalizacji prawa w 2012 r. stały się dla programu Rzecznika wiodącym obszarem działań. Do dzisiaj dynamicznie angażujemy się w kwestie dotyczące wzmocnienia lecznictwa ambulatoryjnego, szerszego udostępnienia substytucji lekowej oraz programów reintegracji społecznej. Dalsze poprawianie prawa i jego praktyki to nadal oś działań PSPN. Od kilku lat PSPN organizuje na terenie całej Polski konferencje dla sędziów i prokuratorów, przybliżając im korzyści, jakie niesie stosowanie zasady „leczyć, zamiast karać” i wykorzystywanie narzędzi, jakie daje złagodzona ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Sieć edukuje też przyszłych prawników, wśród nich studentów z sekcji prawa karnego „redukcja szkód” Kliniki Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Co roku kilku z nich odbywa praktyki w poradni prawnej prowadzonej przez PSPN i Rzecznika.

Od samego początku program Rzecznika postulował wzmocnienie specjalistycznej pomocy ambulatoryjnej, która w krajach o wysokiej kulturze medycznej bywa osią systemu i wiodącym miejscem interwencji. Polski model pomocy, oparty nadal na monokulturze leczniczej, na wielomiesięcznym pobycie w na w pół izolacyjnych ośrodkach stacjonarnej rehabilitacji, nie sprzyja wyposażeniu we właściwe narzędzia specjalistycznych poradni, tzw. narkotykowych. Niewykorzystany jest w pełni potencjał tych poradni, w postaci setek specjalistów terapii uzależnień i ok. 100 psychiatrów. Program Rzecznika wskazuje, jakie narzędzia powinny zostać szerzej wykorzystywane, by poradnie stały się równorzędnym partnerem dla ośrodków stacjonarnych. Jest to organizacja zaplecza pomocy ambulatoryjnej w postaci programów i hosteli readaptacyjnych, placówek opiekuńczych, istotne wzmocnienie diagnostyki i leczenia zaburzeń psychicznych, udostępnienie specjalistycznych programów dedykowanych osobom problemowo używającym konopi, które stanowią ok. 50% pacjentów systemu, wreszcie przyjęcie nowego modelu terapii substytucyjnej, modelu „substytucja na receptę”. Na wszystkich naszych spotkaniach, w większości publikacji, w tym w publikowanych co 2 lata Raportach Rzecznika podkreślamy, że wprowadzenie tych zmian to nie tylko najlepszy sposób na wzmocnienie pomocy ambulatoryjnej, lecz także optymalna odpowiedź na problem nowych narkotyków.

Co do mającej kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemu narkotykowej bezdomności i wykluczenia społecznego reformy lecznictwa substytucyjnego odpowiedni projekt nowelizacji ustawy narkotykowej opracowany przez KBPN został przedstawiony Ministerstwu Zdrowia w 2014 r., a potem nowemu rządowi. Projekt ten zakłada umożliwienie prowadzenia terapii substytucyjnej gabinetom lekarskim i przepisywania leków na receptę<sup>27</sup>.

Leczenie substytucyjne dla uzależnionych od opiatów jest bardzo szeroko stosowaną w świecie metodą, z której np. w krajach UE korzysta blisko 50% spośród 1,5 mln osób leczących się z powodu uzależnienia. Niestety Polska posiada jeden z najniższych w Europie wskaźników dostępności do tej terapii i dodatkowo znaczną nierównowagę terytorialną w jej rozmieszczeniu. Połowa spośród wszystkich krajowych miejsc tego leczenia znajduje się w Warszawie (ok. 1200 spośród ok. 2500 miejsc), a niektóre województwa są ich całkowicie pozbawione (podkarpackie, podlaskie). Projekt ten jest bez wątpienia odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczne, uwzględnia postulaty specjalistów i wiodących organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem narkomanii. Dzisiaj, gdy europejscy eksperci z Grupy Pompidou opracowali wytyczne dla organizacji leczenia substytucyjnego, silnie korespondujące z założeniami nowelizacji, niezrozumiałe jest opóźnienie w jej przyjęciu. Kluczowe w proponowanej zmianie jest wprowadzenie terapii substytucyjnej do gabinetów lekarskich, a dzięki temu do poradni leczenia uzależnień. W opinii Stowarzyszenia Jump 93 poradnia leczenia uzależnień to najlepsze środowisko do prowadzenia tej terapii, ponieważ jest ona wyposażona w ważne i różnorodne w procesie leczenia i readaptacji społecznej narzędzia. Co ważne, gęsta sieć tych placówek pozwala na udostępnienie leczenia nawet małym grupom pacjentów (programy substytucyjne posiadające mniej niż 30–40 pacjentów są

<sup>27</sup> J. Charnast, *Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2014–2015 – część lecznicza*, [online:] [http://jump93.pl/portal/download/file\\_id/122/pid/53.html](http://jump93.pl/portal/download/file_id/122/pid/53.html) [dostęp: 16.11.2020], s. 32.

deficytowe). Istotne jest też, że proponowana w projekcie formuła ma być oparta na stosowaniu leków innych niż metadon, tj. leków o znacznie bezpieczniejszej od metadonu charakterystyce farmakologicznej. Obecnie w naszym kraju metadon w leczeniu substytucyjnym jest lekiem stosowanym w ok. 95% przypadków, czyli także wtedy, gdy wskazuje się stosowanie innych specyfików.

Epidemia COVID-19 jest szczególnym okresem, w którym wady programów substytucyjnych i potrzeby osób szukających pomocy znacznie się uwydatniły. Sytuacja wielu pacjentów stała się wręcz dramatyczna z uwagi na konieczność częstego podróżowania po odbiór leków, niekiedy – w przypadku pacjentów z Podlasia czy Podkarpacia – nawet kilkaset kilometrów. Wielu z nich sytuacja zmusza do pozostawiania osobą bezdomną tylko po to, by uniknąć podróży i kosztów. Osoby takie tracą kontakt z rodzinami i domem, generują koszty społeczne związane z pobytem w noclegowniach, no i oczywiście nie leczą się efektywnie, pozostając na ulicy, a przede wszystkim nie mają możliwości w warunkach bezdomności leczyć chorób towarzyszących uzależnieniu, takich jak np. WZW C czy HIV. Tu należy nadmienić, że schroniska dla bezdomnych bardzo niechętnie przyjmują osoby z problemem narkotykowym, by nie powiedzieć, że są one poddawane tam nagminnie nierównemu traktowaniu. Natomiast programy substytucyjne, dostrzegając od początku pandemii problemy pacjentów, na ogół wydają pacjentom leki substytucyjne na okresy dłuższe niż zazwyczaj, często raz na tydzień lub dwa tygodnie. Takie rozwiązanie sprawdziło się – nie odnotowano większego wskaźnika zgonów spowodowanych przedawkowaniem, a pacjenci potrafili dysponować lekiem według potrzeb i zaleceń lekarskich.

W tym miejscu należy przedstawić dość szczególną sytuację Warszawy, gdzie leczenie substytucyjne jest stosunkowo dobrze dostępne (1200 miejsc), ale lokalizacja programów niekorzystnie skoncentrowana. W trzech programach substytucyjnych na terenie małej dzielnicy Praga-Północ leczy się ponad 700 pacjentów, z których 200 osób podjęło leczenie w okresie pandemii COVID-19. Jest to jedyny odnotowany przez KBPN istotny wzrost we wszystkich polskich programach, spowodowany głównie brakiem miejsc w placówkach pozawarszawskich. Tak duże skupisko osób wykluczonych społecznie to niestety bardzo istotny problem, to niekorzystne warunki dla osiągnięcia celów leczenia czy reintegracji społecznej, ale też problem dla otoczenia programów, dla społeczności lokalnej i bezpieczeństwa publicznego. Program Rzecznika od wielu lat zwraca uwagę na to, iż zbyt duża koncentracja lecznictwa substytucyjnego wzmacnia problem uzależnienia środowiskowego pacjentów, które dla bardzo wielu przypadków ulega tylko pogłębieniu. Zwracamy zarazem uwagę, że zasady finansowania programów substytucyjnych powodują „opłacalność” wymuszania częstego stawiennictwa pacjenta po odbiór leku. Praktyka ta podnosi znacznie koszty leczenia i bywa często działaniem przeciwnym: pacjent problemowy, niepracujący, uzależniony środowiskowo staje się dla placówki leczniczej pacjentem przynoszącym większy dochód. Mimo że program Rzecznika krytykuje przyjęty model leczenia substytucyjnego, to wyraża zarazem opinię, że szersze udostępnienie tej terapii powinno mieć rangę rzeczywistego priorytetu dla polskiej polityki narkotykowej. Uważamy bowiem, że jest to leczenie niezwykle skuteczne, gdy posiada odpowiednie standardy. W latach 2004–2006, gdy wsparcia lecznictwu substytucyjnemu udzieliła administracja Warszawy, poważnie ograniczono skalę bezdomności związanej z narkotykami, doprowadzono do niemal całkowitego wyrugowania z ulic heroiny i „kompotu”, a stołeczne dworce przestały być narkotykowymi supermarketami<sup>28</sup>. Dzisiaj sytuacja uległa radykalnej zmianie. Od 10 lat miejsce tradycyjnych narkotyków zajęły nowe substancje psychoaktywne, w tym bardzo popularny w Warszawie, przyjmowany dożylnie mefedron. Nowe substancje powodują poważny wzrost liczby zaburzeń psychicznych wśród uzależnionych i w efekcie poważny wzrost nakładów NFZ na leczenie tzw. podwójnej diagnozy (PD): od 2010 r. nakłady te wzrosły aż czterokrotnie, stabilizując jedynie kolejki do specjalistycznych placówek<sup>29</sup>. Nowe zagrożenia wymagają zatem nowych metod i narzędzi. Jak już zostało wspomniane, nasze Biuro Rzecznika stoi na stanowisku, że najlepszym instrumentem obrony przed nowymi zagrożeniami jest silna placówka ambulatoryjna, wyposażona w programy reintegracji społecznej, dobrą diagnostykę psychiatryczną i leczenie farmakologiczne, w tym substytucyjne.

Proponowany w projekcie KBPN model leczenia substytucyjnego posiada potencjał, by zintegrować ofertę leczniczą, tj. łączyć farmakoterapię z psychoterapią i innymi formami pomocy, ze świadczeniami specjalistycznych poradni, ale też ośrodków stacjonarnych czy programami readaptacji społecznej. Zintegrowane formy pomocy są uważane za znacznie efektywniejsze, zwłaszcza dla osób długotrwale wykluczonych społecznie, mających

28 J. Charnast, *Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2016–2017*, [online:] [http://jump93.pl/portal/download/file\\_id/138/pid/60.html](http://jump93.pl/portal/download/file_id/138/pid/60.html) [dostęp: 16.11.2020], s. 21.

29 *Ibidem*, s. 26.

problemy z poruszaniem się między instytucjami pomocowymi. Jak najszybsze wdrożenie projektu KBPN jest niezwykle istotne dla optymalizacji leczenia uzależnień w Polsce i dla obniżenia wskaźników popytu na nowe substancje psychoaktywne. W szczególności jest niemal gardłową sprawą dla pacjentów pokonujących setki kilometrów w okresie epidemii COVID-19, dla pacjentów z Podkarpacia i Podlasia, dla miejsc, gdzie występuje bezdomność narkotykowa i znaczna koncentracja pacjentów, dla miast takich jak np. Warszawa, Wrocław czy Chorzów. Tymi sprawami zajmuje się dzisiaj Biuro Rzecznika, w tej sprawie aktualnie stara się o kolejne spotkanie z właściwym ministrem, angażuje w tym celu sprawdzonych już i nowych sojuszników.

# Jak wyciągnąć z nałogu?

W Polsce leczy się narkomanów drogo, w sposób przestarzały i nieskuteczny – prowokacyjnie twierdzą liderzy Polskiej Sieci Polityki Narkotykowej. Działacze Monaru: - Taka opinia jest na rękę koncernom farmaceutycznym. A o co idzie? O metadon.

**EWA BILICKA**  
ebilicka@etp.pl  
77 44 32 582

**M**etadon jest silniejszy od morfiny. Działa niemal jak heroina, ale można nim leczyć narkomanów uzależnionych właśnie od heroiny – twierdzą jego zwolennicy.

- Będąc na terapii substytucyjnej z metadonem, pacjenci mogą normalnie żyć: pracować, studiować, brać udział w zajęciach sportowych czy kursach zawodowych – mówi zastępca dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii Bogusława Bukowska.

Monarowcy są sceptyczni. Wyleczonym z narkomanii jest się po osiągnięciu stanu drug free. Czyli: nie bierze się ziółek, nie cpa, nie jara i nie wacha. Gdy ktoś bierze opioidowy lek przeciwbólowy, metadon – to nie jest przecież drug free. Czyli – metadon nie leczy.

## OD HERY DO METADONU

- W Zbicku mieszka w tej chwili kilku ludzi, którzy są po braniu metadonu. I co? Trafiają do nas – mówi Robert Humski, jeden z liderów Monaru oraz ośrodków pod Opolem.

- Pół swego życia biorę heroinę z przerwami na metadon – mówi Karol. Wiek - 30 lat. Obecnie mieszkaniec ośrodka monarowskiego w Zbicku. Zaczął brać rok po tym, jak – wraz z mamą wyjechał z Opola do Wrocławia.

- Mama pracowała od rana do wieczora – mówi. - Nie wiedziała, co się ze mną dzieje, nie zauważyła, że biorę. Najpierw zapaliłem brunatną heroinę... Miałem 14 lat, może 15.

Z czasem brown sugar przestał wystarczać, więc Karol zaczął dawać w żyłkę. Mama wciąż nie rozumiała, co się dzieje. Dowiedziała się, gdy sam w rozpaczy przyniósł, że jeśli nie pójdzie na odwyk, to się po prostu zaćpa. Mama pomogła znaleźć pierwszy ośrodek. Potem kolejny.

W sumie Karol był na sześciu odwykach – w ośrodkach monarowskich, zowoskim, więziennym. Zawsze wracał do narkotyków. I siegał – jeśli nie po heroinę, to po metadon.

- We Wrocławiu kupowałem metadon od narkomanów biorących udział właśnie w terapii substytucyjnej, czyli takiej, kiedy uzależnie-



nie leczy się, podając dawki metadonu, stopniowo je zmniejszając. To była jedna wielka fikcja. Oni przyjmowali w ośrodku jedną porcję, a kolejne, na trzy dni – brali w garść. I sprzedawali, po 40 złotych za porcję.

Karol kupował metadon, bo wymyślił sobie własny detoks. Tak robi wielu narkomanów, szczególnie gdy chcą uciec z zaćpanej rzeczywistości do Monaru. Nie zostaną przyjęci do ośrodka, jeśli będą na głodzie. Kwestię załatwiał metadon.

- Dzięki niemu odczuwałem mniejsze bóle związane z odstawieniem heroiny – wyjaśnia Karol. - Gdyby nie metadon, to z bólu eksplozowałoby mi mięśnie, kości, głowa.

I stawał się taki „odtruty” do ośrodka. Tu go przyjmowano, bo przecież nie można

odmawiać prawa do leczenia oraz należy mieć wiarę w człowieka i w to, że za którąś razem narkomanowi uda się osiągnąć stan drug free i zacząć nowe, czyste życie.

Zawsze zawałalem. Parę razy uciekłem z dziewczyną, też narkomanką. Wtedy ją kochałem, mamy nawet córeczkę. Ale zawsze wpadałem w błędny krąg – heroina, potem metadon, potem ośrodek i znów heroina. Wiem, jak leczyć metadonem, znam to od podszewki. To nie jest terapia dla mnie. Przedzej u da mi się w Monarze.

## BEDE CZYSTA

Anka. Lat 30. Ona też ma za sobą doświadczenia leczenia z narkomanami w ośrodku zamkniętym. Robiła to dwa razy, chciała się uniezależnić od heroiny, która

**T**ERAPEUTA:  
MOGĘ LECZYĆ  
KOGO CHCĘ  
I JAK CHCĘ,  
NFZ SIĘ TYM  
NIE INTERESUJE

brała ją ponad 10 lat. Zaszła w ciąży. Miała dużo szczęścia, że nie zaraziła się ani zółtaczką, ani wirusem HIV. I urodziła zdrowego chłopczyka.

Mały Wojtek nie widział nigdy taty. Anka chyba nie ma pewności, kto jest tym ojcem. Wujtuś dał za to mamie power do terapii, owszem kolejnej, ale ta miała być udana.

- Tylko że trafiłam do ośrodka, w którym nie mogłam się widywać z własnym dzieckiem... Takie były zasady, pełen reżim: odciać się, wyizolować i dać sobie radę z nałogiem. Może to i metoda, ale u mnie się nie sprawdziła, za bardzo tęskniłam za trzyletnim synkiem – mówi - i pękłam.

Po kolejnej nieudanej terapii zamieszkała wraz z synem u chrestnej w Warszawie. Tam niemal połowa narkomanów jest w tej chwili leczonych w sposób substytucyjny, czyli podawany jest im metadon, oprócz tego biorą udział w terapiach z psychologiem, zajęciach przysposabiających do życia.

- Ja też trafiłam do tego programu – mówi. - Wiedziałam, że jeśli teraz się nie uda, to stracę Wojtkę.

Przyjmuje od pół roku metadon. Kiedyś brała 80 mg. Teraz - 20. Nie widąc po niej, że jest na jakichkolwiek środkach. Codziennie odprowadza Wojtkę do przedszkola, sama idzie do pracy, potem z synem na zakupy, wieczorem – na aerobik. W weekendy studiuje. Wspiera ją chrestna, u której mieszka, oraz znajomymi z terapii.

- Jeśli zejść do 10 mg dziennie, to – jak twierdzą terapeuci – jakbym w ogóle nie brała – mówi. - I wtedy zejść do zera. Bedę czysta.

## BEZ KRYTYKI SIĘ NIE DA?

Na święcie uznaje się terapię metadonem za jedną

z podstawowych w zwalczaniu narkomanii. Jej zwolennicy mówią, że jest o 30-40% tańsza od terapii w ośrodkach zamkniętych.

- Leczenie to jest rekomendowane przez WHO i inne organizacje. Uznaje się, że daje największe szanse powrotu do zdrowego i normalnego życia, także społecznego – przekonuje zastępca dyrektora Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii Bogusława Bukowska - Założenie naszej polityki jest takie, aby w każdym województwie 25% osób uzależnionych od opioidów miało możliwość leczenia się substytucyjnego.

Czy to się uda? Mało prawdopodobne, szczególnie na Opolszczyźnie, gdzie – jak dotąd – nie ma ani jednego ośrodka leczenia substytucyjnego.

- Większość ośrodków to jednostki monarowskie – przyznaje Bukowska. - Tymczasem osoba chora musi mieć wybór takiej metody leczenia, jaka jest dla niej najwłaściwsza. Tym bardziej, że metoda substytucyjna uznawana jest za bardzo skuteczną. Faktem jest wprowadzić, że wielu leczonych nie jest w stanie ostatecznie zupełnie odstawić metadon, ale przy minimalnych dawkach – jest on właściwie obojętny dla organizmu.

Ala pracujący w Monarach mają inne zdanie: Narkomanii po metadonie, którzy decydują się na leczenie w ośrodkach, mówią: chcemy normalnie żyć, a na metadonie się nie da – mówi Humski. - Generalnie jednak nie chcemy zakazu terapii substytucyjnej. Dlaczego jednak jej propagowanie ma się odbywać przy równoległym krytykowaniu terapii monarowskich?

## JAK W TRAMWAJU

Jaek Charmast, kiedyś działacz monarowski, dziś coraz częściej krytykuje system leczenia w ośrodkach zamkniętych. Miesięcznie na pacjenta przeznaczają się tam od 1500 do 1700 złotych:

- I mamy do czynienia z sytuacją wręcz niespotykaną – mówi Charmast. - Państwo – poprzez NFZ – daje pieniądze na leczenie narkomanów w ośrodkach i kompletnie nie interesuje się tym, jakie są tam efekty leczenia, co robi się za te pieniądze – mówi. - Są ośrodki, w których wyleczalność sięga procenta, może kilku. I wciąż – za każdym pacjentem idą tam pieniądze!

NFZ przeznaczają na leczenie narkomanii rocznie 110 mln złotych. 75 % - do ośrodków zamkniętych, wśród nich przeważają monarowskie.

- Czy 1700 złotych miesięcznie to dużo na człowieka, który poddawany jest terapii, ma też zapewnione miejsce do zamieszkania, wyżywienie, opiekę medyczną? Na kogoś, kto jest pod swego rodzaju kontrolą i ma szansę powrócić do normalności? Według mnie – nie! – mówi Humski.

Ośrodki leczenia narkomanii były wylutowane przez przedstawicieli Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka:

- Niekiedy terapeuci mówili wprost: Moge leczyć kogo chce i jak chce, NFZ się tym nie interesuje – mówi Zenon Kołodziej z Fundacji, przyznając jednocześnie, że nie był w opolskich ośrodkach. - Zauważalna była też często bardzo duża rotacja osób przebywających w ośrodkach. Kolejny cytat: „Ludzie u nas zmieniają się jak w tramwaju”.

Turystyka odwykowa – tak nazwano zjawisko polegające na tym, że jeden narkoman, wjeżdżając stając się wyjeżdżając z nałogu, jest przyjmowany w kolejnych ośrodkach.

- Bywa, że wychodzi z jednego ośrodka, gdzie terapia skończyła się niepowodzeniem, a inż ma załatwione miejsce w innym ośrodku – mówi Kołodziej. - Są tacy, którzy nie umieją już żyć poza ośrodkiem, panicznie boją się realnego świata.

Robert Humski oponuje: - Tak jak nie można odebrać człowiekowi możliwości wyboru terapii dla niego najlepszej, tak nie można zakazać mu leczyć się w ośrodku, nawet trzeci, czwarty czy szósty raz. Narkomania to nie grypa czy zapalenie gardła, nie wyleczy się jej w ciągu kilku dni. W nałogu najgroźniejsze jest to, że nawraca, uzależnienie psychiczne i fizyczne, i zawsze może człowieka zwyciężyć.

Pytam Karola, tego, który już był w sześciu ośrodkach i poza heroinę, brał też metadon. - Kiedy skończy się ta twoja ośrodkowa podróż i bledne koło: biore - nie biorę - biore?

- Mam nadzieję, że teraz – mówi. - W poprzednim moim ośrodku monarowskim była bardzo młoda społeczność, nie dla mnie. Tu w Zbicku jest inaczej. Muszę wierzyć, że wreszcie się uda.

# STRATEGIA KOALICJI RZECZNICZEJ HABITAT – ANALIZA PRZYPADKU

## Wstęp

W tym rozdziale prezentujemy wybrane przykłady inicjatyw rzeczniczych podjętych przez członków Koalicji rzeczniczej Habitat, wspólnie opracowane i wdrażane:

### I. Strategię rzeczniczą Koalicji obejmującą realizację dwóch postulatów:

1. Zapobieganie bezdomności na podstawie typologii ETHOS.
2. Nowelizację przepisów w ustawie o pomocy społecznej, dotyczących kryterium dochodowego oraz zasiłków.

### II. Przykłady upowszechniania postulatów Koalicji wśród przedstawicieli administracji publicznej oraz działań włączających je w polityki publiczne (m.in. w obszarze polityki społecznej na rzecz deinstytucjonalizacji usług społecznych).

## Strategia rzecznicza dla postulatów Koalicji

Strategia rzecznicza została opisana według schematu:

1. **Postulat główny i postulat szczegółowy.**
2. Odpowiadające im **cele główne** (to, do czego w efekcie swoich działań dążyła Koalicja) i cele szczegółowe (porządkujące kolejne etapy do osiągnięcia celu głównego).
3. Do celów zostały przypisane **działania**, które stanowią operacjonalizację procesu rzeczniczego.
4. Koalicja opracowała również **kamienie milowe** dla każdego z postulatów, rozumiane jako najważniejsze wydarzenia w realizacji strategii, zamykające kolejne jej fazy.

Opisywane przykłady działań są zogniskowane wokół zagadnień bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz zapobiegania tym zjawiskom na podstawie typologii ETHOS. Są egzemplifikacją starań Koalicji rzeczniczej na rzecz implementacji typologii ETHOS do polskiego porządku prawnego<sup>1</sup>, jak również zwiększenia świadomości decydentów i społeczeństwa na temat problemów bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz konieczności szerszego niż dotychczas spojrzenia i podjęcia pilnych działań prewencyjnych w politykach publicznych. Strategie rzecznicze oraz przykłady dyskursu społecznego przedstawione w tym rozdziale były opracowywane i prowadzone w duchu dynamicznego podejścia do problemu bezdomności, rozumianej jako proces – od wchodzenia, przez bycie w bezdomności, do wychodzenia z bezdomności i pozostawania poza bezdomnością. „Takie podejście zbliża nas do szerszej rozumianej polityki społecznej, której celem jest koncentrowanie się na utrzymywaniu gospodarstw domowych w domności”<sup>2</sup>.

## I. STRATEGIA RZECZNICZA W OBSZARZE BEZDOMNOŚCI I WYKLUCZENIA MIESZKANIOWEGO ORAZ ZAPOBIEGANIA TYM ZJAWISKOM

Pierwotna koncepcja powołania Koalicji rzeczniczej koncentrowała się wokół zbudowania partnerstwa na rzecz podnoszonego od lat postulatu wyjścia w polityce społecznej poza wąską i anachroniczną definicję osoby bezdomnej zdefiniowaną w ustawie o pomocy społecznej<sup>3</sup>. Taki postulat prezentowały zarówno organizacje pozarządowe, instytucje pomocowe, eksperci, jak i akademicy. Organizacje społeczne i inne podmioty pracujące

<sup>1</sup> Pierwotnie Koalicja dążyła do rozszerzenia definicji bezdomności ujętej w ustawie o pomocy społecznej.

<sup>2</sup> Dr hab. Ryszard Szarfenberg, EAPN Polska, ATD Czwarty Świat, wypowiedź w czasie spotkania Koalicji w dniu 3 września 2020 r.

<sup>3</sup> Artykuł 6 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej.

z osobami w kryzysie bezdomności, ale również z zadłużonymi, samotnymi rodzicami, osobami z niepełnoprawnościami czy seniorami od wielu lat obserwowały i zgłaszały decydentom problem braku systemowych rozwiązań na rzecz zapobiegania bezdomności.

Ustawowa definicja obejmuje przede wszystkim osoby już znajdujące się w kryzysie bezdomności (por. rozdział **Polska definicja bezdomności**), dla których pomoc często przychodzi za późno i w sposób nieadekwatny do ich potrzeb i sytuacji. Z pola widzenia szeroko rozumianej polityki społecznej giną tysiące gospodarstw domowych, które właśnie wkraczają na ścieżkę prowadzącą ku bezdomności lub już się na niej znalazły. Są to np. osoby zadłużone, rodziny w kryzysach i borykające się z uzależnieniami oraz problemami wynikającymi z poważnych chorób, niepełnosprawności i wieku. W tej grupie mieszczą się również gospodarstwa domowe mieszkające w substandardowych i przeludnionych mieszkaniach<sup>4</sup> lub zajmujące lokale bez tytułu prawnego (np. pustostany, osoby w procedurze eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego).

Tymczasem system polityki społecznej nadal **nie ma wystarczających instrumentów i kompleksowych rozwiązań, które w sposób efektywny i optymalny wspierałyby gospodarstwa domowe w utrzymaniu się w „domności”** (tj. skutecznie zapobiegałyby ryzyku bezdomności). Brakuje mieszkań z zasobów komunalnych, proponowane rozwiązania w postaci TBS nie spełniają pokładanych w nich oczekiwań na tanie budownictwo społeczne, dodatki mieszkaniowe i energetyczne w niewystarczającym stopniu wspomagają osoby i rodziny w trudniejszej sytuacji finansowej<sup>5</sup>. Z kolei sama ustawa o pomocy społecznej proponuje niewystarczające rozwiązania instytucjonalne dla osób w kryzysie bezdomności, przede wszystkim w postaci udzielenia schronienia w noclegowni, schronisku bądź ogrzewalni<sup>6</sup> oraz dodatkowo w postaci bardzo niskich zasiłków z pomocy społecznej<sup>7</sup> (dla osób w najtrudniejszej sytuacji finansowej, zdrowotnej i zawodowej). Nie odpowiada jednak na podstawową potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa mieszkaniowego realizowanego w warunkach **samodzielnego mieszkania w podstawowym standardzie** dla osób w kryzysie bezdomności i wykluczonych mieszkaniowo oraz nie zawiera działań prewencyjnych wobec osób zagrożonych tymi zjawiskami.

W związku z dotychczasowym doświadczeniem podmiotów skupionych w Koalicji, wspólnie dokonaną diagnozą sytuacji grup znajdujących się w szeroko rozumianym kryzysie mieszkaniowym, jak również potrzebą stworzenia kompleksowego systemu wsparcia i prewencji członkowie Koalicji uznali, że samo rozszerzenie definicji osoby bezdomnej w ustawie o pomocy społecznej nie będzie wystarczające dla zmiany opisanego stanu.

Typologia ETHOS może być punktem wyjścia do bardziej śmiałych i systemowych rozwiązań, które powinny zmaterializować się w postaci **odrębnej ustawy regulującej kompleksowo problemy bezdomności (nie wyłącznie w odniesieniu do świadczeń społecznych, ale z uwzględnieniem zasadniczych kwestii mieszkalnictwa czy dodatków mieszkaniowych). Ustawa powinna obejmować zapobieganie bezdomności, wsparcie osób w kryzysie bezdomności i wykluczonych mieszkaniowo oraz środki pozwalające rzeczywiście wyjść z kryzysu.**

W toku prac i dyskusji nad strategią rzeczniczą w gronie koalicjantów wybraliśmy dwa istotne postulaty. Celem Koalicji było i pozostaje wdrożenie tych postulatów. Ich realizacja przyczyni się do zmniejszenia skali zagrożenia bezdomnością m.in. wśród osób ubogich i o niskich zarobkach oraz do ograniczenia zjawiska bezdomności. Konieczne będzie zastosowanie m.in. instrumentów polityki mieszkaniowej i społecznej, opartych na metodzie stopniowej deinstytucjonalizacji usług społecznych (w tym usług mieszkaniowych).

Pierwszy z postulatów strategii rzeczniczej to postulat główny: „Zapobieganie bezdomności na podstawie Europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS”, którego celem jest **rozwiązanie/ złagodzenie konsekwencji problemu bezdomności**. Realizacja tego postulatu, w przeciwieństwie do postulatu szczegółowego, będzie wymagała procesu rzeczniczego rozłożonego na lata, a także zarówno czasu, jak i współpracy oraz środków finansowych. Jest zadaniem ambitnym, ale nie niemożliwym.

4 Skala problemów została opisana w podrozdziale „Statystyki”.

5 Według danych GUS w 2019 r. wypłacono 2 879 037 dodatków mieszkaniowych, a średnia wartość w skali Polski wyniosła 207 zł. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2019 r.*, op. cit.

6 Artykuł 48a ustawy o pomocy społecznej.

7 W 2020 r. wysokość zasiłku stałego wynosi maksymalnie 645,30 zł (nie mniej niż 30 zł), a zasiłku okresowego maksymalnie 418 zł dla osoby samotnie gospodarującej (nie mniej niż 20 zł). Artykuł 38–40 ustawy o pomocy społecznej.

Drugi postulat jest postulatem szczegółowym: „Zmiana w przepisach dotyczących świadczeń społecznych i dodatków mieszkaniowych”, którego celem jest **wdrożenie systemu efektywniejszego wsparcia finansowego dla osób w kryzysie bezdomności/dla osób ubogich, zapobiegającego pogorszeniu ich sytuacji bytowej i mieszkaniowej.**

Drugi z postulatów koncentruje się przede wszystkim wokół zmiany w przepisach ustawy o pomocy społecznej, dotyczących definicji dochodu i wliczania do niego m.in. dodatku mieszkaniowego. To uregulowanie powoduje, że osoby utrzymujące się z zasiłków stałego i okresowego<sup>8</sup> w sytuacji uzyskania dodatku mieszkaniowego pobierają zasiłek pomniejszony o kwotę dodatku mieszkaniowego. Wpływa to negatywnie na wysokość wsparcia takich osób – trudno mówić o realnej pomocy finansowej dla osób najuboższych w tej sytuacji. Skutkuje to również tym, że najuboższe gospodarstwa domowe mające problemy z regulowaniem opłat za mieszkanie nie zwracają się o pomoc w postaci dodatku mieszkaniowego. Dalsze zadłużanie niejednokrotnie prowadzi do utraty dachu nad głową.

Postulat nr 2 porusza również kwestię: (i) zwiększenia kryteriów dochodowych dla osób starających się o dodatek mieszkaniowy; (ii) uporządkowania sposobu wyliczania minimalnej wysokości zasiłku okresowego; (iii) uporządkowania zasad odpłatności za schronienie w schroniskach dla osób bezdomnych; (iv) rozszerzenia wniosku o dodatek mieszkaniowy o rubrykę na wpisywanie kwot zadłużeń spłacanych przez wnioskodawcę.

## II. POSTULATY – CELE, DZIAŁANIA, KAMIENIE MIŁOWE

### I.1. Postulat główny (I)

„Zapobieganie bezdomności na podstawie Europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS”

#### Cel ogólny:

Rozwiązanie/złagodzenie konsekwencji problemu bezdomności

#### Cele szczegółowe:

- stworzenie spójnego i kompleksowego systemu zapobiegania i wspierania osób w kryzysie bezdomności oraz wychodzenia z kryzysu bezdomności, u którego podstaw leży szersze zdefiniowanie bezdomności (zgodne z typologią ETHOS);
- **wprowadzenie odrębnej ustawy definiującej bezdomność, dotyczącej wychodzenia z kryzysu/ wspierania w kryzysie bezdomności i przeciwdziałania bezdomności, obejmującej szerszą definicję bezdomności (typologia ETHOS);**
- zmiana zapisów ustawowych, innych niż sama definicja (np. dotyczących mieszkań chronionych), zmierzająca do objęcia pomocą wszystkich kategorii osób według typologii ETHOS ze szczególnym uwzględnieniem prewencji;
- potrzeba zidentyfikowania wszystkich przepisów prawnych, których zmiana byłaby niezbędna w wyniku zmiany definicji pojęcia „bezdomność” zgodnie z typologią ETHOS;
- **[sama definicja]** zabezpieczenie dla osób w kryzysie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego na czas prac nad nową ustawą – nowa definicja w ustawie o pomocy społecznej (zapisy muszą być spójne z tym, co będzie postulowane w nowej, odrębnej ustawie);
- **[szerokie poparcie – środowisko i opinia publiczna]** potrzeba zapewnienia spójności i przekonania środowiska zaangażowanego w świadczenie pomocy osobom w kryzysie bezdomności, w szczególności sektora pozarządowego/potrzeba pozyskania silnych i szerokich głosów poparcia (w tym społeczeństwa);
- nadanie osobom w kryzysie bezdomności głosu w debacie nad rozwiązaniami ich dotyczącymi w obszarach bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.

<sup>8</sup> Artykuł 8 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

## Działania:

- przygotowanie kwerendy przykładowych przepisów, które wymagają zmiany;
- wystąpienie z oficjalnym pismem do Rady Ministrów oraz do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, wnoszącym o przeprowadzenie kwerendy w zakresie przepisów prawnych wymagających zmiany w związku ze zmianą definicji bezdomności. Byłoby to niezbędne działanie dla podjęcia decyzji o zmianie definicji;
- opracowanie projektu odrębnej ustawy dotyczącej bezdomności;
- znalezienie zaangażowanego samorządu dla przeprowadzenia pilotażu systemu opartego o zmienioną definicję bezdomności (równoległe z rzecznictwem);
- szkolenia dla samorządów prezentujące dobre praktyki;
- podjęcie działań informacyjnych i edukacyjnych, mających na celu zwiększenie świadomości dotyczącej potrzeby szerszego definiowania bezdomności (zgodnie z typologią ETHOS);
- przeprowadzenie kampanii społecznej zorientowanej na zmianę tego obszaru dzięki promocji prawa do mieszkania jako prawa człowieka oraz o znaczeniu mieszkalnictwa dla trwałego rozwiązania problemu bezdomności;
- szukanie środków na sfinansowanie działań kampanijnych i procesu przygotowania ustawy o bezdomności;
- włączenie osób w kryzysie bezdomności i wykluczonych mieszkaniowo w debatę i prace nad postulowanymi rozwiązaniami na podstawie metody koprodukcji usług publicznych<sup>9</sup>.

## Kamienie milowe:

- kwerenda przepisów;
- złożenie pisma w Radzie Ministrów i Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej;
- plan rzeczniczy dla przygotowania i złożenia projektu ustawy o bezdomności;
- pozyskanie funduszy;
- współpraca i sojusznicy.

### I.2. Postulat szczegółowy (II)

„Nowelizacja przepisów w ustawie o pomocy społecznej, dotyczących kryterium dochodowego oraz zasiłków”

## Cel ogólny:

Wdrożenie systemu efektywniejszego wsparcia finansowego dla osób w kryzysie bezdomności/dla osób ubogich, zapobiegającego pogorszeniu ich sytuacji bytowej i mieszkaniowej.

## Cele szczegółowe:

- niewliczanie dodatku mieszkaniowego do zasiłku stałego i okresowego;
- zróżnicowanie kryteriów dochodowych dla osób starających się o dodatek mieszkaniowy (np. dla osób zadłużonych – wyższe kryterium dochodowe, a przy egzekucji z tytułu zadłużenia kryterium dochodowe powinno być znacznie obniżone);
- uporządkowanie przepisów regulujących zasady ustalania minimalnej wysokości zasiłku okresowego;
- zmiana zasad ustalania odpłatności za schronienie w schroniskach dla osób bezdomnych;
- rozszerzenie wniosku o dodatek mieszkaniowy o rubrykę na wpisywanie kwot zadłużeń spłacanych przez wnioskodawcę.

<sup>9</sup> Metoda cechująca aktywne i partycypacyjne podejście do tworzenia i realizacji polityki publicznej, polegająca na włączaniu obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy decyzyjne i współzarządzanie.



## Działania:

- diagnoza problemu (opracowanie dokumentu z nakreśleniem sytuacji) wraz z planem rzeczniczym;
- zbieranie przykładów osób i rodzin w podobnej sytuacji (otrzymujących dodatek mieszkaniowy kosztem zasiłku stałego i okresowego);
- szukanie koalicjantów dla postulatów i działań rzeczniczych, np. Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej;
- nagłaśnianie problemu w mediach – kampanie, informacje;
- Rzecznik Praw Obywatelskich – współpraca w ramach Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich;
- dobre praktyki instytucji pomocy społecznej – współpraca i zabieganie o rekomendacje dla postulatów Koalicji (korzystanie z doświadczenia i praktyki instytucji pomocy społecznej w pracy z gospodarstwami domowymi w trudnej sytuacji finansowej);
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej – adresat pisma z postulatami Koalicji.

## Kamienie milowe:

- diagnoza i plan rzeczniczy;
- opracowanie i złożenie pisma z postulatami, zawierającego *case study*;
- sojusznicy.

## III. PRZYKŁADY UPOWSZECHNIANIA POSTULATÓW KOALICJI WŚRÓD PRZEDSTAWICIELI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ORAZ DZIAŁAŃ WŁĄCZAJĄCYCH JE W POLITYKI PUBLICZNE

Postulaty sformułowane przez Koalicję są upowszechniane w rozmaitej formie i różnym zakresie przez członków Koalicji. Dla przykładu: podczas spotkań zespołów roboczych (w tym zespołu pracującego nad opracowaniem strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych), komisji dialogu społecznego dedykowanych problematyce bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu, również w gronie ekspertów i decydentów. Powstają także publikacje omawiające postulaty systemowych i spójnych rozwiązań w tym obszarze oraz filozofię podejścia do tych zagadnień w typologii ETHOS.

Angażowanie się organizacji, instytucji i indywidualnych ekspertów w kwestię uregulowania sytuacji osób w kryzysie mieszkaniowym lub zagrożonych tym zjawiskiem wydaje się tym ważniejsze i pilniejsze, im większe żniwo zdrowotne, finansowe i ogólnogospodarcze zbiera epidemia COVID-19 oraz przewidywane konsekwencje dla osób pozbawionych dostępu do dachu nad głową i dostępnych cenowo mieszkań, jak również zagrożonych lub już dotkniętych ubóstwem.

Podczas kilku ostatnich miesięcy członkowie Koalicji wzięli udział m.in. w:

- propagowaniu typologii ETHOS na spotkaniach i w postulatach Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wśród rekomendacji Komisji Ekspertów i Rzecznika Praw Obywatelskich znalazły się m.in. postulaty:
  - „Wdrożenie krajowego systemu gromadzenia informacji o skali i charakterze zjawiska bezdomności opartego na Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS”,
  - „Udzielenie wsparcia osobom wykluczonym mieszkaniowo m.in. przez podejmowanie stałych i aktywnych działań państwa w celu stworzenia spójnego systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przede wszystkim osób gorzej sytuowanych. Podejmowanie efektywnych działań na rzecz rozwoju budownictwa socjalnego oraz dostępnych cenowo mieszkań na wynajem. Współpraca i wsparcie zarówno prawne, jak i finansowe dla gmin w pomocy mieszkaniowej członkom wspólnoty samorządowej”<sup>10</sup>;

<sup>10</sup> Więcej informacji nt. współpracy Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności i Rzecznika Praw Obywatelskich i wypracowanych rekomendacji w obszarze bezdomności: *Bezdomność. RPO i jego Komisja Ekspertów wskazują władzom, co jest do zrobienia*, [online:] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-komisja-ekspertow-wskazuja-wladzom-co-zrobic-ws-bezdomnosc> [dostęp: 16.11.2020].

- spotkaniach w ministerstwach i z parlamentarzystami, podnosząc kwestie związane z typologią ETHOS i potrzebą szerszego definiowania zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego;
- opracowaniu artykułu omawiającego sytuację osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo w dobie pandemii COVID-19 i postulaty środowiska organizacji pozarządowych/ekspertów adresowane do władz publicznych w obszarze długofalowego zabezpieczenia sytuacji osób w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej i finansowej;
- złożeniu stanowiska Koalicji w toku konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej z dnia 8 października 2020 r.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, [online:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12339152/katalog/12727716#12727716> [dostęp: 16.11.2020].

## AKTYWNE PRZECIWDZIAŁANIE BEZDOMNOŚCI JAKO KONSTYTUCYJNA DYREKTYWA OCHRONY ŻYCIA I ZDROWIA (komentarz prawny do treści zawartych w informatorze)

Artur Zalewski – adwokat

Bezdomność jest jedną z najskrajniejszych i najdotkliwszych form wykluczenia społecznego. Jej efektem jest skrajne ubóstwo, bezrobocie lub zatrudnienie w szarej strefie, utrata zdrowia i zagrożenie życia, problemy zdrowia psychicznego, niemożliwość funkcjonowania w rodzinie i społeczeństwie. Bezdomność co do zasady uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie przez osoby dotknięte tym zjawiskiem, co prowadzi do społecznej stygmatyzacji utrudniającej zarówno świadczenie pomocy, jak i wyjście z kryzysu bezdomności. Z tego względu przeciwdziałanie bezdomności jest niezwykle wysoko umieszczone w hierarchii obowiązków władz publicznych, o czym świadczy wiele norm odnoszących się do tej problematyki, zawartych m.in. w art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka przyjętej przez ONZ 10 grudnia 1948 r., art. 11 Międzynarodowego paktu praw ekonomicznych, społecznych i gospodarczych ONZ z dnia 16 grudnia 1966 r. oraz w art. 30 i 31 Europejskiej karty społecznej z dnia 18 października 1961 r.

W polskim porządku prawnym *expressis verbis* obowiązek przeciwdziałania bezdomności wyraża art. 75 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek przeciwdziałania bezdomności w ramach ogólnego zadania prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, iż konstytucyjna zasada godności człowieka (art. 30) oraz konstytucyjna zasada dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1), prawo do wolności (art. 31), prawo do równości (art. 32) oraz zasady solidarności i sprawiedliwości społecznej (preambuła, art. 2) składają się na prawo jednostki do ochrony przed wykluczeniem społecznym, które – choć niewyartykułowane wprost w Konstytucji RP – znajduje podstawę w międzynarodowym prawie praw człowieka<sup>1</sup>.

Powyżej przedstawione dotkliwe i wielorakie skutki, które dotyczą osoby ludzkiej z powodu pozostawania przez nią w kryzysie bezdomności, pozwalają poszukiwać konstytucyjnej podstawy prawnej do przeciwdziałania bezdomności także w innych wartościach i prawach konstytucyjnych. Dla osób stykających się na co dzień z osobami w kryzysie bezdomności truizmem jest twierdzenie, iż długotrwałe przebywanie w tym stanie prowadzi do bardzo znacznego pogorszenia stanu zdrowia, a w konsekwencji do przedwczesnej śmierci. Konstytucja RP wyraża w swoim art. 38 zasadę prawnej ochrony życia, która wiąże się w nierozzerwalny sposób z godnością każdej żywej istoty ludzkiej i prawem do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP), wymagając od władz publicznych podejmowania działań pozytywnych służących ochronie życia<sup>2</sup> czy zmniejszających lub eliminujących zagrożenia życia ludzkiego<sup>3</sup>, a także służących ochronie zdrowia człowieka<sup>4</sup>. W tym kontekście obowiązek władz publicznych sprowadza się nie tylko do podejmowania działań służących zapobieganiu powstawania bezdomności, lecz także do podjęcia rzeczywistych i skutecznych działań chroniących zagrożone zdrowie i życie osób w kryzysie bezdomności oraz umożliwiających wyjście z bezdomności jako stanu prowadzącego bezpośrednio do utraty zdrowia i skrócenia życia ludzkiego.

Skuteczne przeciwdziałanie bezdomności jest niezmiernie trudnym działaniem ze względu na głębokie wykluczenie społeczne osób w kryzysie bezdomności, złożoność problemów z nim związanych, podział kompetencji związanych z przeciwdziałaniem bezdomności pomiędzy administracją rządową i samorządową oraz specyfikę świadczeń realizowanych przez administrację publiczną na podstawie ogólnie przyjętych kryteriów miejsca zamieszkania, zameldowania czy rejestracji w systemie podstawowej opieki zdrowotnej, które nie przystają do sytuacji osób w kryzysie bezdomności.

Z tego względu konieczne wydaje się wypracowanie skutecznego systemu koordynacji działań poszczególnych działów administracji publicznej, których nie można ograniczać tylko do problematyki mieszkalnictwa czy po-

1 Zob. A. Płoszka, *Bezdomność a prawa człowieka*, PIP 2015, nr 8, s. 37–51; M. Piechowiak, *Konstytucja RP wobec wykluczenia społecznego*, [w:] *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009, s. 125–145.

2 Tak m.in. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt P 46/09, OTK 2013, nr 1, poz. 3.

4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK 2004, nr 1, poz. 1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05, OTK 2006, nr 8, poz. 97.

mocy społecznej. Rozwiązywanie problemu bezdomności wymaga zapewnienia osobom w kryzysie bezdomności możliwości podjęcia pracy zarobkowej i dostępności do usług publicznych, w tym w szczególności opieki medycznej, edukacji, pomocy prawnej czy administracji publicznej. Wymaga to podjęcia działań pozostających we właściwości wielu działów administracji rządowej, takich jak chociażby administracja publiczna, budownictwo, planowanie lokalne i zagospodarowanie przestrzenne, budżet i finanse publiczne, oświata i wychowanie, praca, sprawiedliwość, zabezpieczenia społeczne czy zdrowie. Diagnoza taka została sformułowana w uchwale nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”<sup>5</sup>. Dokument ten przewidywał liczne działania leżące w kompetencjach wielu ministrów, takich jak m.in.: zintegrowanie różnych systemów i instytucji pomocy jednostkom i rodzinom w sytuacjach kryzysowych z systemem zarządzania mieszkalnictwem społecznym (metoda „jednego okienka”), powszechne wprowadzenie programów mieszkańców treningowych/chronionych/wspieranych jako alternatywy dla rozwiązań instytucjonalnych w postaci schronisk i obiektów zbiorowego zakwaterowania wspierających wychodzenie z bezdomności, rozwój środowiskowego wsparcia dla osób zagrożonych bądź wychodzących z bezdomności przebywających poza instytucjami, np. wprowadzenie specjalistycznych zespołów wspierających i monitorujących ludzi przebywających w mieszkaniach z zagrożeniem ich utraty, mieszkaniach treningowych/wspieranych, poprawa dostępu i rozwój usług w zakresie ochrony zdrowia dla osób bezdomnych, w tym zwiększenie dostępności do usług podstawowej opieki lekarskiej i specjalistycznej, usług opiekuńczych, placówek opiekuńczo-leczniczych i usług rehabilitacyjnych, czy wzmacnianie współpracy i partnerstwa międzysektorowego (publiczny, obywatelski, prywatny) i międzywydziałowego (mieszkalnictwo, zdrowie, pomoc społeczna, edukacja, rynek pracy). Kontrola realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 (KPPUiWS) przez Najwyższą Izbę Kontroli, opublikowana w maju 2020 r. (podobnie jak poprzednia kontrola działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych opublikowana w lipcu 2014 r.), zakończyła się negatywną oceną sposobu koordynacji prac poszczególnych ministrów w zakresie działań objętych programem, co wydaje się wskazywać na konieczność rozważenia powołania wyspecjalizowanej agendy w ramach administracji rządowej. Taki organ mógłby koordynować prace różnych działów administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności oraz dokonywać przeglądu już istniejących procedur prawnych pod kątem ich efektywności i przydatności dla potrzeb osób w kryzysie bezdomności. Na potrzebę powołania takiego pełnomocnika umiejscowionego w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dwukrotnie wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich wystąpieniach z dnia 17 listopada 2015 r. i z dnia 18 grudnia 2019 r., kierowanych do Prezesa Rady Ministrów.

O potrzebie takiego przeglądu świadczą chociażby już zidentyfikowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich problemy utrudniające osobom w kryzysie bezdomności skorzystanie z powszechnie obowiązujących procedur opartych na kryterium miejsca zamieszkania czy ostatniego stałego miejsca zameldowania. Od lat przedmiotem skarg do Rzecznika była procedura wniosku o wpisanie do stałego rejestru wyborców, która wymagała złożenia tego wniosku na podstawie wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze<sup>6</sup>. Wzór ten zawierał adres, pod którym wnioskodawca deklarował swoje stałe zamieszkanie, co wykluczało z zasady możliwość dopisania do tego rejestru osób w kryzysie bezdomności jako z definicji nieposiadających miejsca zamieszkania. Na skutek wystąpienia Rzecznika w tej sprawie zostały podjęte prace legislacyjne, które doprowadziły do wydania rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 listopada 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze<sup>7</sup>. W wyniku nowelizacji zmieniono stanowiącą załącznik do rozporządzenia pisemną deklarację, która zawierała informacje niezbędne do wpisania do rejestru wyborców, przez dodanie do niej odnośnika informującego osoby nigdzie niezamieszkałe o konieczności wpisania w miejscu przeznaczone na adres stałego zamieszkania adresu umożliwiającego kontakt z tym wyborcą pracownikom organów gminy. Powyższe rozwiązanie umożliwia osobom stale zamieszkującym na obszarze danej gminy, które z różnych względów nie są w stanie podać stałego adresu zamieszkania, złożenie przedmiotowego wniosku i w konsekwencji uzyskanie wpisu do rejestru wyborców.

5 M.P. 2014, poz. 787.

6 T.j. Dz.U. 2017, poz. 1316.

7 Dz.U. 2018, poz. 2209.

Kolejnym przykładem procedury wymagającej takiego przeglądu jest podnoszony od kilku lat przez osoby w kryzysie bezdomności, organizacje pozarządowe świadczące pomoc na ich rzecz oraz część samorządów postulat zmiany przepisów regulujących właściwość miejscową organów administracji publicznej w sprawach świadczeń z pomocy społecznej, o które ubiega się osoba w kryzysie bezdomności.

Właściwość miejscowa organów administracji publicznej w tych sprawach jest wyznaczona przez łącznik gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały (art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej), zgodnie z którym w przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo w sprawach jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. Jedynie na zasadzie wyjątku od zasady możliwe jest przyznanie niektórych świadczeń – wskazanych w art. 101 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej – przez gminę miejsca pobytu, gdy uzasadnia to m.in. przypadek szczególnie uzasadniony sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie lub gdy sprawa jest niecierpiąca zwłoki.

Z tego względu nawet w przypadku złożenia takiego wniosku w gminie miejsca aktualnego pobytu wnoszącego, w którym wnosi on o przyznanie mu świadczenia w tym właśnie miejscu, organ gminy, do której wpłynął wniosek, jest co do zasady obowiązany do przesłania wniosku do gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały. W konsekwencji przyznanie świadczenia w formie np. tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych może nastąpić w miejscu bardzo odległym od obecnego miejsca przebywania wnoszącego, z którym – poza byłym meldunkiem – nic go już nie łączy. Tak określona właściwość miejscowa, nieuwzględniająca woli wnoszącego o przyznanie świadczenia w miejscu pobytu stanowiącym jego obecne centrum życiowe, może być uznana za naruszającą wolność każdej osoby do samostanowienia (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP) czy wolność przemieszczania się i wyboru miejsca pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto przyznawanie jej w miejscu innym niż wnioskowane może prowadzić do zmarnotrawienia udzielanej pomocy przez zaniechanie skorzystania z niej bądź zmniejszenie szans na reintegrację społeczną ze względu na brak perspektyw uzyskania pomocy mieszkaniowej, znalezienia zatrudnienia, brak odpowiednich usług wsparcia i nieprzyjazne dla beneficjenta świadczenia otoczenie.

Zostało to dostrzeżone w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym ukształtowała się linia orzecznicza stosująca rozszerzającą wykładnię przewidzianego w art. 101 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej łącznika przypadku szczególnie uzasadnionego sytuacją osobistą, który pozwala na przyznanie świadczenia w miejscu pobytu. Przypadek ten wiąże się z posiadaniem centrum życiowego w miejscu pobytu potwierdzonym przez pracę, korzystanie z opieki zdrowotnej czy wykonywanie praw wyborczych na terenie gminy będącej miejscem pobytu<sup>8</sup> oraz trwałą utratą związku między beneficjentem świadczenia a gminą ostatniego miejsca jego zameldowania na pobyt stały<sup>9</sup>.

Powyżej opisane przypadki obrazują znacznie szerszy problem związany z regulacją prawną, która będąc adresowaną do ogółu populacji bądź do osób w kryzysie bezdomności *in gremio*, nie jest dopasowana do pełnego spektrum sytuacji życiowych związanych z pozostawaniem w kryzysie bezdomności. Skuteczne przeciwdziałanie bezdomności wymaga więc przeglądu tych regulacji prawnych, które utrudniają osobom w kryzysie bezdomności korzystanie z przysługujących im praw na równi z pozostałymi obywatelami. Dokonanie tego przeglądu i opracowanie zmian legislacyjnych powinno dokonywać się systemowo, aby zmiana dokonana w jednym obszarze prawa nie powodowała niepożądanych skutków na tle innych regulacji prawnych. Jest to jeszcze jeden powód uzasadniający powołanie wyspecjalizowanej agendy rządowej zajmującej się przeciwdziałaniem bezdomności nie tylko w ramach działu administracji rządowej związanego z zabezpieczeniem społecznym, lecz także w ramach pozostałych działów administracji rządowej, obejmujących procedury określające zasady korzystania z świadczeń i usług publicznych (np. budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, praca i zdrowie). Tylko w takim przypadku będzie można mówić o wywiązywaniu się przez nasze państwo z konstytucyjnych wymogów podejmowania aktywnych działań niwelujących negatywne skutki dla życia i zdrowia, które wiążą się z pozostawaniem w kryzysie bezdomności.

<sup>8</sup> Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OW 350/17; z dnia 13 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OW 348/17.

<sup>9</sup> Tak postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt I OW 169/19, CBOSA; z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt I OW 77/17, CBOSA; z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt I OW 19/14, CBOSA.

## PODSUMOWANIE

Ten Informator stanowi obraz prac Koalicji rzeczniczej, która zrzeszając przede wszystkim organizacje działające na rzecz osób doświadczających bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, miała na celu podjęcie wspólnego rzecznictwa na rzecz tych grup. Informator łączy więc w sobie podstawowe informacje dotyczące zagadnienia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz mieszkalnictwa z zarysem wiedzy o skutecznym rzecznictwie.

Wspólnym mianownikiem, wokół którego zawiązała się Koalicja, jest typologia ETHOS, opierająca się na założeniu, że zrozumienie procesu wchodzenia w kryzys bezdomności jest niezbędne dla skutecznego przeciwdziałania i rozwiązywania bezdomności. Uświadamiając sobie, że osoba zagrożona eksmisją z powodu zaległości czynszowych, może następnie utracić mieszkanie, przez pewien okres mieszkać u rodziny lub znajomych, by w końcu ostatecznie utracić dach nad głową, można zrozumieć, że wsparcie udzielone na początkowym etapie tego procesu byłoby efektywniejsze niż pomoc w wychodzeniu z kryzysu bezdomności<sup>1</sup>.

Polski porządek prawny nie postrzega jednak bezdomności w ten sposób. Zgodnie z definicją ustawową osobą bezdomną jest osoba niezameldowana i niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym. Jest to bardzo statyczne i wąskie ujęcie, w szczególności w kontekście typologii ETHOS<sup>2</sup>. Zatem **punktem wyjścia Koalicji była konstatacja, że definicja osoby bezdomnej powinna zostać rozszerzona z uwzględnieniem typologii ETHOS**.

Koalicja przyglądała się również sytuacji mieszkaniowej w Polsce i problemom mieszkaniowym, z którymi borykają się gospodarstwa domowe – życie w warunkach substandardowych, w przeludnieniu, doświadczanie ubóstwa energetycznego czy ponoszenie zbyt wysokich kosztów związanych z mieszkaniem<sup>3</sup> – mogą stać na początku drogi do wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności.

Świadomość tych problemów, połączona ze znajomością nieefektywności obecnego systemu wsparcia osób doświadczających bezdomności i braku wsparcia osób doświadczających wykluczenia mieszkaniowego, doprowadziły do konkluzji, iż **niezbędna jest kompleksowa zmiana systemu**. Zmiana definicji stanowić będzie jeden z elementów, ale równie istotne okazuje się wprowadzenie skutecznych mechanizmów zapobiegania bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu (w tym np. systemu dostępnych cenowo mieszkań, adekwatnego zasobu mieszkań komunalnych, skutecznych dodatków mieszkaniowych i systemu zasiłków z pomocy społecznej). Potrzeba gruntownej zmiany myślenia o problemie bezdomności, pozwalającej dostrzec proces stojący za indywidualnymi sytuacjami<sup>4</sup>. Przełoży się to na wprowadzenie skutecznych mechanizmów wsparcia osób doświadczających bezdomności oraz na zagwarantowanie ścieżki wychodzenia z bezdomności, obejmującej wsparcie mieszkaniowe (na czas procesu i po jego zakończeniu). Same dobre praktyki czy skuteczne projekty<sup>5</sup> (głównie organizacji pozarządowych) nie pozwolą osiągnąć tego celu – niezbędne są zmiany w obszarze politycznym, społecznym, prawnym i finansowym.

Aby osiągnąć ten ambitny cel, niezbędne jest podjęcie rzecznictwa w tym obszarze. Cele muszą być jasno określone, proces skrupulatnie zaplanowany, a ścieżka jego osiągnięcia – szczegółowo opracowana. Zadaniem Koalicji było więc budowanie swojego potencjału rzeczniczego. Świadomość zalet rzecznictwa<sup>6</sup>, znajomość definicji i możliwości związanych z rzecznictwem<sup>7</sup> oraz zapoznanie się z podstawami konstruowania strategii, planowania działań, opracowywania komunikatów i przekazów<sup>8</sup> może być wartością dla organizacji pozarządowych oraz wszelkich innych podmiotów dążących do wpłynięcia na systemy i polityki w imieniu i na rzecz osób, które nie mają głosu.

1 Typologia ETHOS została szczegółowo omówiona w podrozdziale „Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe według typologii ETHOS”.

2 Por. rozdział „Polska definicja bezdomności”.

3 Por. rozdział „Statystyki”.

4 Por. rozdział „Strategia rzecznicza koalicji – analiza przypadku”.

5 Por. rozdział „Dobre praktyki z obszaru przeciwdziałania i wychodzenia z bezdomności z uwzględnieniem kwestii mieszkaniowych”.

6 Por. podrozdział „Korzyści z podejmowania rzecznictwa”.

7 Por. rozdział „Co można zrobić? Rzecznictwo – zarys”.

8 Por. podrozdział „Jak przygotować się do rzecznictwa?”.

Mamy zatem nadzieję, że po lekturze tego Informatora zmieniło się Państwa spojrzenie na problemy bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz możliwości wpłynięcia na poprawę sytuacji. Zachęcamy do podejmowania działań rzeczniczych w ważnych dla Państwa sprawach, wierząc, że jest to działanie skuteczne i wpływające na szerokie kręgi osób<sup>9</sup>.

Jednocześnie zachęcamy do pogłębienia wiedzy dzięki zapoznaniu się z materiałami wskazanymi i cytowanymi w Informatorze oraz z cyklem webinarów<sup>10</sup>.

Jesteśmy przekonani, że aktywni obywatele, aktywne organizacje i aktywni, otwarci decydenci przyczynią się do poprawy polityk i systemów, co przełoży się na warunki życia społeczeństwa i jednostek. Bądźmy aktywni, zabierajmy głos!

---

<sup>9</sup> Por. podrozdział „Dobra praktyka”.

<sup>10</sup> Koalicja Rzecznicza Habitat 2020, [online:] <https://www.youtube.com/playlist?list=PL5Wx4aI0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF> [dostęp: 16.11.2020].

## Bibliografia

### Literatura i publikacje elektroniczne:

- Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M., Raport z badań „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2016, [online:] [https://www.nck.pl/upload/attachments/318004/Raport\\_Klon\\_Kondycja\\_2015.pdf](https://www.nck.pl/upload/attachments/318004/Raport_Klon_Kondycja_2015.pdf) [dostęp: 16.11.2020].
- Advocacy 101: Power Mapping – The Key to Effective Advocacy, [online:] <https://mobikefed.org/2011/02/advocacy-101-power-mapping-key-effective-advocacy> [dostęp: 10.10.2020].
- Aktywizm, [online:] <https://amnesty.org.pl/co-robimy/aktywizm/> [dostęp: 16.11.2020].
- Bank Gospodarstwa Krajowego, Bezzwrotna dotacja na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem. Szybki dostęp do mieszkań o niskim i ograniczonym czynszu, [online:] [https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze\\_i\\_programy/Bezzwrotna\\_dotacja\\_ost.pdf](https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Bezzwrotna_dotacja_ost.pdf) [dostęp: 15.11.2020].
- Bank Gospodarstwa Krajowego, Informator o bezzwrotnym wsparciu budownictwa z Funduszu Dopłat, [online:] [https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Samorzady/fundusz\\_doplat/Informator\\_o\\_bezzwrotnym\\_wsparciu\\_budownictwa\\_z\\_Funduszu\\_Doplat\\_\\_\\_FINAL.pdf](https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Samorzady/fundusz_doplat/Informator_o_bezzwrotnym_wsparciu_budownictwa_z_Funduszu_Doplat___FINAL.pdf) [dostęp: 15.11.2020].
- Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe wg typologii ETHOS, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=hMGFgH2bCvc&list=PL5Wx4aI0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=1> [dostęp: 15.11.2020].
- Bezdomność. RPO i jego Komisja Ekspertów wskazują władzom, co jest do zrobienia, [online:] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-komisja-ekspertow-wskazuja-wladzom-co-zrobic-ws-bezdomnosc> [dostęp: 16.11.2020].
- Busch-Geertsema V., The finnish national programme to reduce long-term homelessness. Synthesis report, European Commission, 2011.
- Charmast J., Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2012–2013 – część lecznicza, red. F. Nawaro, Warszawa 2013, [online:] [http://politykanarkotykowa.pl/sites/default/files/biblioteka/raport\\_rpou\\_czesc\\_lecznicza.pdf](http://politykanarkotykowa.pl/sites/default/files/biblioteka/raport_rpou_czesc_lecznicza.pdf) [dostęp: 16.11.2020].
- Charmast J., Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2014–2015 – część lecznicza, [online:] [http://jump93.pl/portal/download/file\\_id/122/pid/53.html](http://jump93.pl/portal/download/file_id/122/pid/53.html) [dostęp: 16.11.2020].
- Charmast J., Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2016–2017, [online:] [http://jump93.pl/portal/download/file\\_id/138/pid/60.html](http://jump93.pl/portal/download/file_id/138/pid/60.html) [dostęp: 16.11.2020].
- Chrześcijańska Fundacja Rozwoju Osobistego RONDO, [online:] <https://fundacjarondo.pl/> [dostęp: 15.11.2020].
- Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, [online:] [https://www.feantsa.org/download/pl\\_\\_7386404743356865659.pdf](https://www.feantsa.org/download/pl__7386404743356865659.pdf) [dostęp: 15.11.2020].
- Europejskie doświadczenia i standardy rzecznicze, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=ZgtrT5jZTjo&list=PL5Wx4aI0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=4&t=6s> [dostęp: 15.11.2020].
- Florczak-Wątor M., Art. 38, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Fundacja Habitat for Humanity Poland, Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań. Wyniki badań opinii publicznej, [online:] [https://habitat.pl/files/fm2020/problemy\\_mieszkaniowe\\_Polek\\_i\\_Polakow.pdf](https://habitat.pl/files/fm2020/problemy_mieszkaniowe_Polek_i_Polakow.pdf) [dostęp: 15.10.2020].
- Glossary: Housing cost overburden rate, [online:] [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing\\_cost\\_overburden\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate) [dostęp: 10.10.2020].
- Glossary: Overcrowding rate, [online:] [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate) [dostęp: 10.10.2020].
- Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych. Dane za 2018 r., [online:] <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/pomoc/stanzasilenia?active=1> [dostęp: 15.11.2020].
- Główny Urząd Statystyczny, Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r., Warszawa 2019, [online:] [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/13/13/1/gospodarka\\_mieszkaniowa\\_i\\_infrastruktura\\_komunalna\\_w\\_2018\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/13/13/1/gospodarka_mieszkaniowa_i_infrastruktura_komunalna_w_2018_r..pdf) [dostęp: 15.11.2020].
- Główny Urząd Statystyczny, Gospodarka mieszkaniowa w 2019 r., [online:] [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/14/3/1/gospodarka\\_mieszkaniowa\\_w\\_2019.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5492/14/3/1/gospodarka_mieszkaniowa_w_2019.pdf) [dostęp: 15.11.2020].
- Główny Urząd Statystyczny, Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, [online:] [https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/PBS\\_nsp2011\\_mieszkania.pdf](https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/PBS_nsp2011_mieszkania.pdf) [dostęp: 17.11.2020].
- Główny Urząd Statystyczny, Zamieszkanе budynki. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013, [online:] [https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/L\\_zamieszk\\_budynki\\_nsp\\_2011.pdf](https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/L_zamieszk_budynki_nsp_2011.pdf) [dostęp: 10.08.2020].
- Herbst J., Rozenbaum J., Wygnański J.J., Mów do rzeczy. Jak korzystać z danych w działaniach rzeczniczych?, [online:] [https://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/01/publikacja\\_Mow\\_do\\_rzeczy\\_jak\\_korzystac\\_z\\_danych.pdf](https://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/01/publikacja_Mow_do_rzeczy_jak_korzystac_z_danych.pdf) [dostęp: 16.11.2020].



Instrumenty finansowe i zasoby do wykorzystania w rozwoju niekomercyjnego mieszkalnictwa, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=96z8CifsbWo&list=PL5Wx4a10EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=8> [dostęp: 17.11.2020].

Koalicja Rzecznicza Habitat 2020, [online:] <https://www.youtube.com/playlist?list=PL5Wx4a10EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF> [dostęp: 14.11.2020].

Komunikacja w procesie rzeczniczym, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=L3vk0hhwa8Y&list=PL5Wx4a10EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=3> [dostęp: 16.11.2020].

Kooperatywy mieszkaniowe, [online:] <https://habitat.pl/kooperatywy-mieszkaniowe/> [dostęp: 10.10.2020].

Litygacja strategiczna, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=kS6CURVm7M0&list=PL5Wx4a10EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=6> [dostęp: 15.11.2020].

Łazuga-Koczurowska J., Reorganizacja system Monar. Kierunki zmian, „Serwis Informacyjny Uzależnienia” 2014, nr 3.

Matczak A., NIK: Państwo nie pomaga wyjść z bezdomności, [online:] <https://www.prawo.pl/samorzad/dzialania-wspierajace-i-aktywizujace-osoby-bezdomne-raport-nik,502029.html> [dostęp: 15.11.2020].

Michalek K., Wolontariusz – działacz – aktywista – społecznik. Jak się odnaleźć w gąszczu pojęć?, [online:] <http://pomorzepomoze.pl/wolontariusz-dzialacz-aktywista-spoecznik-jak-sie-odnalezc-w-gaszczu-pojec/> [dostęp: 16.11.2020].

Minister Inwestycji i Rozwoju, Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020, [online:] [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/77159/Wytyczne\\_wlaczenia\\_spoecznego\\_v5.doc](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/77159/Wytyczne_wlaczenia_spoecznego_v5.doc) [dostęp: 15.11.2020].

Ministerstwo Rozwoju, Raport „Stan mieszkalnictwa w Polsce”, marzec 2020, [online:] <https://www.gov.pl/attachment/26de9999-ea-40-42c0-9396-74d3e2684a14> [dostęp: 10.08.2020].

Mobilny Punkt Poradnictwa, [online:] <https://www.facebook.com/autobusmpp/> [dostęp: 16.11.2020].

Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli: Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne, LRZ.430.003.2019, nr ewid. 155/2019/P/18/096/LRZ, [online:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id.22486.vp,25161.pdf> [dostęp: 15.11.2020].

Nowa Fiszka NM, [online:] <https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/najpierw-mieszkanie-polska/diagnoza-nm/> [dostęp: 15.11.2020].

Nowoczesne, tanie rozwiązania w mieszkalnictwie (najem społeczny, kooperatywy), [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=9089MLrd40&list=PL5Wx4a10EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFrLAF&index=2> [dostęp: 15.11.2020].

Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Raport o stanie polskich miast „Mieszkalnictwo społeczne”, red. A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, Kraków–Warszawa, [online:] [http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/03/Mieszkalnictwo-spo%C5%82eczne\\_Raport-o-stanie-polskich-miast\\_Alina\\_Muziol\\_Kamil\\_Nowak\\_Obserwatorium\\_Polityki\\_Miejskiej.pdf](http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2019/03/Mieszkalnictwo-spo%C5%82eczne_Raport-o-stanie-polskich-miast_Alina_Muziol_Kamil_Nowak_Obserwatorium_Polityki_Miejskiej.pdf) [dostęp: 15.11.2020].

Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Raport tematycznych grup eksperckich Kongresu polityki miejskiej 2019 „Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej”, red. R. Ryś, P. Górny, A. Sobol, A. Muzioł-Węclawowicz, [online:] <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/07/raport-wyzwania-i-rekomendacje-krajowa-polityka-miejska-Rajmund-Ry%C5%9B-Pawe%C5%82-G%C3%B3rny-Agnieszka-Sobol-Alina-Muzio%C5%82-Wec%C5%82awowicz.pdf> [dostęp: 10.10.2020].

Ogólnopolska Sieć Centrów Wolontariatu, [online:] <http://wolontariat.org.pl/> [dostęp: 16.11.2020].

Pathways. Housing first, [online:] <https://www.pathwayshousingfirst.org/> [dostęp: 15.11.2020].

Piechowiak M., Konstytucja RP wobec wykluczenia społecznego, [w:] Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego, red. Z. Kędzia, A. Rost, Poznań 2009, s. 125–145.

Pleace N., Housing first guide Europe, FEANTSA, Brussels 2016.

Płoszka A., Bezdomność a prawa człowieka, PiP 2015, nr 8, s. 37–51.

Płoszka A., Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej, Warszawa 2019.

Podręcznik streetworkera bezdomności, [online:] [https://efs.mrpips.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/11125/zal\\_nr\\_11\\_podrecznik\\_streetworkera\\_do\\_weba.pdf](https://efs.mrpips.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0010/11125/zal_nr_11_podrecznik_streetworkera_do_weba.pdf) [dostęp: 10.10.2020].

Polityka narkotykowa. Przewodnik „Krytyki Politycznej”, Warszawa 2009.

Przewodnik po typologii ETHOS, [online:] [https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art\\_20200725\\_ethos](https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos) [dostęp: 15.11.2020].

RegenerAkcja. Miejsce dla zmęczonych aktywistek i aktywistów, [online:] <https://www.facebook.com/regeneracja> [dostęp: 16.11.2020].

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, Informator Zima 2020/2021. O miejscach udzielania pomocy osobom bezdomnym na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, [online:] <https://www.rops.torun.pl/component/phocadownload/file/735-informator-na-temat-miejsc-udzielania-pomocy-osobom-bezdomnym-w-województwie-kujawsko-pomorskim-2020-2021> [dostęp: 16.11.2020].

Sałach K., Lewandowski P., Ubóstwo energetyczne w Polsce 2012–2016. Zmiany w czasie i charakterystyka zjawiska, Instytut Badań Strukturalnych, [online:] [https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/02/IBS\\_Brief\\_Report\\_Ub%C3%B3stwo\\_energetyczne\\_w\\_Polsce\\_2012-2016.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/02/IBS_Brief_Report_Ub%C3%B3stwo_energetyczne_w_Polsce_2012-2016.pdf) [dostęp: 10.08.2020].

Sarata N., Wyczerpane aktywistki, wypaleni działacze. Nie wypalamy się w próżni!, [online:] <https://publicystyka.ngo.pl/wyczerpane-aktywistki-wypaleni-dzialacze-nie-wypalamy-sie-w-prozni> [dostęp: 16.11.2020].

Sieniawska A., Charmast J., Raport Rzecznika Praw Osób Uzależnionych 2010/2011, red. F. Nawaro, [online:] [https://www.umb.edu.pl/photo/pliki/WNoZ\\_jednostki/wnoz-z-zintegrowanej-opieki-medycznej/uzs/raport\\_rzecznika\\_praw\\_osob\\_uzalezniionych.pdf](https://www.umb.edu.pl/photo/pliki/WNoZ_jednostki/wnoz-z-zintegrowanej-opieki-medycznej/uzs/raport_rzecznika_praw_osob_uzalezniionych.pdf) [dostęp: 16.11.2020].

Sierpowska I., Pomoc społeczna. Komentarz, wyd. 5, Warszawa 2020, seria: Komentarze Praktyczne.

Spółeczna Agencja Najmu, [online:] <http://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu/> [dostęp: 15.11.2020].

Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, red. P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek, OFRPB, Zabrze 2019, [online:] [https://drive.google.com/open?id=1WJ\\_ezWH0yNQClSYZ1c2tNcqRHWZfDXLI](https://drive.google.com/open?id=1WJ_ezWH0yNQClSYZ1c2tNcqRHWZfDXLI) [dostęp: 10.10.2020].

Szarfenberg R., Bakalarczyk R., Proces polityki publicznej, [online:] <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pppw/00.pdf> [dostęp: 16.11.2020].

Turner A., Pakeman K., Albanese T., Discerning 'functional zero'. Considerations for defining and measuring an end to homelessness in Canada, The Homeless Hub, Toronto 2017.

Urząd m.st. Warszawy, Dobre praktyki organizacji wolontariatu akcyjnego, [online:] [https://ochotnicywaw.pl/images/bazawiedzy/wolontariat\\_akcyjny\\_dobre\\_praktyki.pdf](https://ochotnicywaw.pl/images/bazawiedzy/wolontariat_akcyjny_dobre_praktyki.pdf) [dostęp: 16.11.2020].

Urząd Miejski w Gdańsku, Ekspertyza w zakresie wyliczeń kosztów funkcjonowania Domu Ekologicznego ze Wsparciem Dolne Młyny w stosunku do kosztów w systemie wsparcia instytucjonalnego na rzecz jego mieszkańców, 2018.

wini/gp, Centrum Krakowa ma być piękne, więc radny chce się pozbyć bezdomnych wprowadzając zakaz ich karmienia, [online:] <https://tvn24.pl/krakow/uchwala-w-bezdomnych-krakowski-radny-ma-propozycje-ra947500-2288205> [dostęp: 15.11.2020].

Wolontariat w rzecznictwie, [online:] <https://www.youtube.com/watch?v=Q7dynkDORYI&list=PL5Wx4al0EODTYJ9wAsk5ohdsgy-aFr-LAF&index=5> [dostęp: 16.11.2020].

Wpis do wykazu podmiotów do wykorzystania w konsultacjach publicznych – formularz, [online:] <http://www.gov.pl/przedsiębiorczosc-technologie/wykaz-podmiotow-do-wykorzystania-w-konsultacjach-publicznych-formularz> [dostęp: 16.11.2020].

Wykaz podmiotów do konsultacji publicznych, [online:] <https://www.gov.pl/attachment/a481c077-0434-4e0e-b46b-772056aa1b86> [dostęp: 16.11.2020].

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 marca 2019 r. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, znak: III.7065.60.2019.JA.

Y-Foundation, A home of your own. Housing first and ending homelessness in Finland, wyd. 2, Finland 2018.

## **Orzecznictwo:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK 2004, nr 1, poz. 1.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05, OTK 2006, nr 8, poz. 97.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt P 46/09, OTK 2013, nr 1, poz. 3.

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1955 r., sygn. akt III CZ 88/55, OSNCK 1956, nr 4, poz. 101.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1966 r., sygn. akt II PR 512/66, OSNC 1967, nr 7–8, poz. 136.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1976 r., sygn. akt I CR 926/75.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt I OW 2/10, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt I OW 116/10, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 169/11, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 188/11, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt I OW 19/14, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt II OSK 2172/14, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt I OW 156/15, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt I OW 77/17, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OW 348/17.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OW 350/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 440/18, LEX nr 2526647.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 2801/16, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 283/17, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2019 r., sygn. akt I OW 65/19, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt I OW 169/19, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 882/18, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2020 r., sygn. akt II SA/GI 565/20.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 132/20, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 11/17, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Op 444/13, Lex.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 101/20, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 821/14, CBOSA.

## Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575.

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2195.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 611.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1429.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1057.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1876.

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U. 2017, poz. 248.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz.U. 2019, poz. 852.

Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, t.j. Dz.U. 2020, poz. 508.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1397.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1100.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1316.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych, Dz.U. 2018, poz. 822.

Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, Dz.U. 2018, poz. 823.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni, Dz.U. 2018, poz. 896.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 listopada 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze, Dz.U. 2018, poz. 2209.

Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt, Dz.U. 2019, poz. 457.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, Dz.U. 2020, poz. 777.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2019, poz. 1028.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. M.P. 2016, poz. 1006.

Uchwała nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”, M.P. 2014, poz. 787.

Uchwała nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023, M.P. 2018, poz. 1007.

Uchwała nr XXIII/669/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy, Dz.Urz. Woj. Maz., poz. 14836 z późn. zm.

Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy, [online:] <https://www.gov.pl/attachment/7793dbba-5063-491c-9b98-196b5fe469f0> [dostęp: 10.10.2020].

Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, [online:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12339152/katalog/12727716#12727716> [dostęp: 16.11.2020].

## Załączniki

1. Przykład umowy pobytu w mieszkaniu treningowym wraz z regulaminem mieszkania oraz komentarzem prawnym<sup>1</sup>.
2. Przykład umowy podnajmu mieszkania od Społecznej Agencji Najmu<sup>2</sup>.
3. Przykład umowy o wolontariat<sup>3</sup>.
4. Strategia rzecznicza krok po kroku (Anna Bućkowska).

---

1 Przedstawione przykłady umów zostały wypracowane przez członków Koalicji i zweryfikowane przez prawnika. Niemniej jednak Fundacja Habitat for Humanity Poland nie ponosi odpowiedzialności za ich poprawność lub dostosowanie do indywidualnych stanów faktycznych. Przed posłużeniem się zaproponowanym przykładem niezbędna jest weryfikacja prawna adekwatności do stanu faktycznego, aktualności przykładu i indywidualna ocena zasadności skorzystania z przykładu.

2 Jak wyżej.

3 Jak wyżej.

## UMOWA

na pobyt w mieszkaniu treningowym

zawarta w dniu ..... w ..... pomiędzy:

....., ul. ....,

zwanym dalej **Prowadzącym**, którego reprezentuje .....

a

..... zwanym/ą dalej **Mieszkańcem**,

o następującej treści:

### § 1

1. Prowadzący przekazuje Mieszkańcowi do użytku miejsce w lokalu ..... osobowym przy ul. .... Warszawie, stanowiącym mieszkanie treningowe wyposażone zgodnie ze spisem znajdującym się w mieszkaniu treningowym.
2. Mieszkaniec zobowiązuje się do utrzymania mieszkania w należyтым stanie i zwrotu otrzymanych rzeczy w stanie nie pogorszonym.
3. Podstawą przekazania do używania przedmiotowego lokalu jest protokół zdawczo-odbiorczy.
4. Koszty utrzymania mieszkania treningowego (czynsz oraz opłaty za media) w kwocie ..... (wliczona zaliczka za opłaty licznikowe) ponosi Mieszkaniec. Dodatkowo Mieszkaniec uiszcza kaucję w kwocie [xxx] zł zwrotną w przypadku braku zaległości za czynsz i po dobrowolnym oddaniu kluczy przy wyprowadzce.
5. Opłaty powinny być regulowane z góry do 10 dnia każdego miesiąca i winne być przekazywane na konto bankowe o numerze .....

### § 2

Mieszkaniec zobowiązuje się do:

1. przestrzegania zasad pobytu w mieszkaniu treningowym określonych w „Regulaminie mieszkania treningowego”,
2. współpracy z Prowadzącym, a w szczególności czynnego udziału w działaniach mających na celu integrację społeczną, edukacyjną i zawodową,
3. podejmowania innych działań, mających na celu integrację ze środowiskiem, a wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej,
4. informowania Prowadzącego, za pośrednictwem pracownika socjalnego odpowiedzialnego za funkcjonowanie mieszkania treningowego, o każdej zmianie sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej,
5. umożliwienia pracownikowi socjalnemu odpowiedzialnemu za funkcjonowanie mieszkania treningowego, wstępu do mieszkania treningowego o każdej porze, w tym nocnej.

### § 3

W przypadku naruszenia postanowień §1 ust. 5 oraz §2 pkt 1 i 5 jak również w przypadku nierealizowania obowiązków określonych w § 2 pkt 2 - 4 Prowadzącemu przysługuje prawo wypowiedzenia umowy ze skutkiem natychmiastowym.

### § 4

Podczas pobytu w mieszkaniu treningowym Prowadzący umożliwi Mieszkańcowi korzystanie ze wsparcia udzielanego przez pracownika socjalnego odpowiedzialnego za mieszkanie treningowe.

Mieszkańcy mieszkań treningowych Prowadzącego mają również prawo do pomocy psychologicznej i pomocy duszpasterskiej w .....

## **§ 5**

Wszelkie zmiany i ulepszenia dokonywane w mieszkaniu i jego wyposażeniu, przechowywanie własnych mebli i sprzętów wymagają zgody Prowadzącego.

## **§ 6**

1. Umowa została zawarta na czas potrzebny do osiągnięcia reintegracji społecznej nie dłuższy jednak niż 24 miesiące.
2. Mieszkaniec może wypowiedzieć umowę z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia, o ile nie uzgodni inaczej z pracownikiem socjalnym.

## **§ 7**

Prowadzący może w każdej chwili wypowiedzieć umowę, jeśli Mieszkaniec nie stosuje się do regulaminu i nie współpracuje z pracownikiem socjalnym.

## **§ 8**

W sprawach nieuregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy prawne.

## **§ 9**

Wszelkie zmiany treści niniejszej umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

## **§ 10**

Umowę sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron.

**Mieszkaniec**

---

**Prowadzący**

---

# **REGULAMIN MIESZKANIA TRENINGOWEGO PROWADZONEGO PRZEZ [xxx]**

## **§ 1**

1. Mieszkanie treningowe przeznaczone jest dla osób w kryzysie bezdomności.
2. Zamieszkanie w mieszkaniu treningowym ma na celu integrację usamodzielnianych podopiecznych [xxx] oraz innych organizacji działających w sferze bezdomności ze środowiskiem poprzez przygotowanie osób w nim przebywających do samodzielnego życia w społeczeństwie.

## **§ 2**

1. Do korzystania z pobytu w mieszkaniu treningowym uprawnione są osoby (usamodzielniani podopieczni), które ukończyły 18 lat i zostały zakwalifikowane przez [xxx] do zamieszkania w mieszkaniu treningowym, a ponadto spełniają poniższe warunki:
  - posiadają stałe i udokumentowane dochody (co najmniej od 3 miesięcy);
  - posiadają udokumentowane potwierdzenie złożenia wniosku o przyznanie lokalu komunalnego na terenie [xxx] lub złożyły deklarację złożenia takiego wniosku w okresie nie dłuższym niż trzy miesiące od rozpoczęcia pobytu w mieszkaniu treningowym);
  - pomyślnie przeszły terapię wskazaną przez pracownika socjalnego [xxx].
  - posiadają aktualne ubezpieczenie zdrowotne,
  - podpisały z [xxx] umowę określającą zasady użytkowania mieszkania treningowego,
  - zwane dalej „Mieszkańcami”

## **§ 3**

1. [xxx] zapewnia Mieszkańcom całodobowy pobyt w mieszkaniu treningowym przez 7 dni w tygodniu.
2. Mieszkanie treningowe stanowi wyodrębnione funkcjonalnie pomieszczenia z samodzielnym zapleczem sanitarnym i kuchennym, umożliwiającym Mieszkańcom indywidualne przygotowywanie posiłków.
3. W mieszkaniach treningowych [xxx] Mieszkańcy mają zapewnione miejsca w pokojach maksimum 2-osobowych.
4. W mieszkaniach treningowych [xxx] nie może zamieszkiwać więcej niż 20 osób jednocześnie.
5. Mieszkańcy mieszkań treningowych [xxx] równomiernie partycypują w kosztach utrzymania lokalu, a inne własne potrzeby bytowe zaspokajają we własnym zakresie.
6. Mieszkańcy mieszkań treningowych [xxx] mają prawo do uzyskania od [xxx] „wyprawki” (talerze, sztućce, kubki, pościel itp).
7. Mieszkańcy mieszkań treningowych [xxx] mają prawo do zachowania osobistego bezpieczeństwa i spokoju.
8. Mieszkańcy mieszkań treningowych [xxx] mają prawo do poszanowania godności.
9. Mieszkańcy mieszkań treningowych [xxx] mają prawo do pomocy psychologicznej,
10. i pomocy duszpasterskiej w [xxx] oraz doradztwa zawodowego w [xxx].

## **§ 4**

Obowiązki pracownika socjalnego [xxx] opiekującego się mieszkaniem treningowym obejmują:

1. Sprawowanie pieczy nad właściwym użytkowaniem mieszkania treningowego,
2. Udzielanie mieszkańcom wsparcia w trudnych sytuacjach życiowych,
3. Mediacje w przypadku konfliktów między mieszkańcami,
4. Udzielanie pomocy i wskazywanie sposobów załatwiania bieżących spraw urzędowych
5. i osobistych.

## § 5

1. Koszty utrzymania mieszkania treningowego (czynsz oraz opłaty za media) ponoszą jego mieszkańcy w kwocie ustalonej decyzją [xxx].
2. Wysokość opłaty ustalana jest zanim mieszkaniec wprowadzi się do mieszkania.
3. Osoby o niskich dochodach kwalifikujące się do otrzymania lokalu socjalnego otrzymują ulgę proporcjonalną do otrzymywanego dochodu.
4. Opłaty są płatne z góry do 10 dnia każdego miesiąca na konto o numerze [xxx].
5. Za złamanie regulaminu grozi natychmiastowe usunięcie z mieszkania bez zwrotu pieniędzy. Rzeczy pozostawione w mieszkaniu przetrzymywane są przez 5 dni. W przypadku nieodebrania rzeczy w terminie, zostaną one usunięte.
6. Za pozostawione w mieszkaniu treningowym po wygaśnięciu umowy rzeczy [xxx] nie odpowiada.
7. Potwierdzenia opłaty powinny być od razu przekazane pracownikowi socjalnemu.
8. Czas pobytu w mieszkaniu treningowym, poza szczególnie uzasadnionymi przypadkami, nie może przekroczyć 24 miesięcy.

## § 6

Osoby zamieszkujące w mieszkaniu treningowym zobowiązane są do:

1. przestrzegania całkowitego zakazu palenia w mieszkaniu treningowym,
2. przestrzegania zasad współżycia społecznego, poszanowania godności innych osób, poszanowania cudzej własności, respektowania praw innych mieszkańców do realizacji ich potrzeb i zainteresowań w tym bezwzględny zakaz stosowania agresji, przymusu groźby lub szantażu w jakiegokolwiek formie psychicznej lub fizycznej,
3. przestrzegania całkowitego zakazu wnoszenia i spożywania alkoholu i środków odurzających na terenie mieszkania treningowego a także wchodzenia na jego teren pod ich wpływem,
4. przestrzegania całkowitego zakazu uprawiania gier hazardowych, w tym gry w karty,
5. poszanowania wyposażenia mieszkania i ponoszenia kosztów zawinionych przez siebie uszkodzeń,
6. utrzymywania w czystości prywatnych pomieszczeń mieszkania i wyznaczonej części wspólnej mieszkania,
7. respektowania zaleceń pracowników [xxx] i pracownika socjalnego opiekującego się mieszkaniem treningowym wykraczających poza treści ujęte w umowie,
8. informowania pracownika socjalnego opiekującego się mieszkaniem treningowym lub pracowników [xxx] o ewentualnych trudnościach, problemach, nieporozumieniach wynikających w trakcie wspólnego zamieszkiwania w mieszkaniu treningowym,
9. przestrzegania zakazu odwiedzin osób niezamieszkujących po godz. 21.00 a w weekendy po 22.00,
10. przestrzegania zakazu oglądania telewizji po godzinie 23.00 a w weekendy po godzinie 0.30.
11. przestrzegania zakazu udostępniania mieszkania osobom nieobjętym w umowie,
12. oszczędnego korzystania z mediów,
13. przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz sanitarnych i epidemiologicznych,
14. zapoznania się z instrukcjami obsługi sprzętu, w który wyposażone jest mieszkanie
15. i użytkowania go zgodnie z tymi instrukcjami,
16. zgłaszania swojej nieobecności przekraczającej 24 godziny z jednodniowym wyprzedzeniem do pracownika socjalnego opiekującego się mieszkaniem treningowym.

## § 7

Mieszkańcy odpowiadają za zniszczenia spowodowane niewłaściwym użytkowaniem mieszkania i jego wyposażenia zgodnie z przepisami Kodeksu Cywilnego.

## § 8

Pracownik socjalny opiekujący się mieszkaniem treningowym lub inni pracownicy [xxx] mają prawo wstępu do pomieszczeń mieszkania treningowego podczas nieobecności Mieszkańców w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców.



## **§ 9**

Złamanie zasad określonych w niniejszym regulaminie może być podstawą do natychmiastowego rozwiązania umowy i usunięcie z mieszkania.

## **§ 10**

Wprowadzenie się do Mieszkańca mieszkania treningowego następuje dopiero po podpisaniu umowy określającej zasady jego użytkowania z [xxx].

## **§ 11**

Skargi i wnioski podopiecznych przyjmuje [xxx] od poniedziałku do piątku w godzinach 10:00-15:00.

---

Pracownik socjalny [xxx]

---

Zapoznałem się z treścią regulaminu i akceptuję go.

## KOMENTARZ

Przedmiotowa umowa opiera się na kodeksowej zasadzie swobody umów i traktowaniu udostępnianego mieszkania jako pomieszczenia do krótkotrwałego pobytu osób, które art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów nie uznaje za lokal w rozumieniu tej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że cechą wyróżniającą takiego pomieszczenia nie jest sama długość pobytu w nim osoby, ale jego tymczasowość (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 2801/16, CBOSA). Ów tymczasowy charakter podkreślony jest przez znajdujące się w tym przepisie przykładowe wyliczenie obiektów udostępniających takie pomieszczenia, którymi są budynki internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych. W orzecznictwie do obiektów takich zalicza się także schroniska dla bezdomnych będącą przejściową formą pomocy, umożliwiającą powrót do społeczeństwa i rozpoczęcie w nim życia na własny rachunek.

Stosowania powyższej definicji do pojęcia lokalu używanego w regulacjach cywilnoprawnych opartych na przepisach Kodeksu cywilnego budzi wątpliwości w doktrynie i wymagałoby analizy wykraczającej poza ramy niniejszego opracowania. Niewątpliwie jednak zapewnienie - w ramach stosunków umownych - osobie potrzebującej czasowego schronienia stanowiącego wypełnienie obowiązków publicznych wynikających z art. 75 Konstytucji RP i ustawy o pomocy społecznej ma odmienny charakter od typowej umowy najmu lokalu. Podstawowym wyznacznikiem różnicującym te umowy jest cel przebywania w obiekcie, jego długość, pomoc w reintegracji społecznej świadczona w ramach umowy. Analiza powyższych uwarunkowań w każdym przypadku powinna być dokonywana indywidualnie i prowadzić do odpowiedniego ukształtowania postanowień umowy.

## UMOWA PODNAJMU

zawarta w dniu [xxx] w [xxx] pomiędzy:

[xxx] z siedzibą w [xxx] ([xxx]) przy [xxx], KRS [xxx], Regon [xxx], reprezentowaną przez [xxx],  
zwaną dalej **Oddającym w podnajem**,

a

.....  
zwanym/ą dalej **Podnajemcą**,

o następującej treści:

### § 1 Przedmiot podnajmu

1. Niniejsza umowa podnajmu dotyczy mieszkania pod adresem ..... w ..... zwanego dalej Lokalem.
2. Przedmiot podnajmu składa się z ..... pokoju/i, przedpokoju, kuchni/aneksu kuchennego i łazienki (razem z toaletą) oraz WC o łącznej pow. użytkowej ..... m<sup>2</sup>.
3. Oddający w podnajem podnajmuje i oddaje do korzystania Podnajemcy Lokal wskazany w ust. 1 powyżej
4. wraz z wyposażeniem wymienionym w Protokole Zdawczo-Odbiorczym (załącznik nr 1).
5. Opis stanu technicznego Lokalu zostanie ujęty w Protokole Zdawczo-Odbiorczym (załącznik nr 1).
6. Podnajemca oświadcza, że przyjmuje bez zastrzeżeń przedmiot umowy.
7. Podnajemca oświadcza, że Lokal będzie przeznaczony wyłącznie na cele mieszkaniowe.
8. Podnajemca zobowiązuje się nie wykorzystywać Lokalu do prowadzenia działalności gospodarczej.

### § 2

Oddający w podnajem oświadcza, iż zawarcie umowy podnajmu nie stoi w sprzeczności z zawartą przez niego umową najmu z właścicielem Lokalu.

### § 3 Czynsz najmu i pozostałe koszty

1. Strony zgodnie postanawiają, iż miesięczny czynsz najmu Lokalu (na który składają się czynsz administracyjny oraz opłata administracyjna [xxx]) wynosić będzie [xxx] zł brutto (słownie: .....), z tym zastrzeżeniem, iż czynsz najmu za pierwszy i ostatni miesiąc najmu obliczony zostanie proporcjonalnie do czasu trwania najmu w tych miesiącach.
2. Dodatkowo Podnajemca jest zobowiązany do wnoszenia opłat za media dostarczane do Lokalu (energiją elektryczną i gaz) zgodnie z rzeczywistym zużyciem według faktur dostarczanych przez dostawców mediów.
3. Rozliczenie opłat za (i) zimną wodę, (ii) ścieki oraz (iii) podgrzanie wody następuje w ramach czynszu, o którym mowa w ust. 1 powyżej. W razie ustalenia przez administrację budynku lub dostawcę tych mediów, na podstawie wskazań liczników, że nastąpiła:
  - nadpłata – Oddający w podnajem potrąci wysokość nadpłaty z czynszem za kolejny okres rozliczeniowy,
  - niedopłata – Podnajemca uiszcza na rzecz Oddającego w podnajem kwotę niedopłaty wraz z kolejnym czynszem.
4. Płatność kwot wskazanych w ust.1 oraz ust. 2 oraz kwot wskazanych w ust. 3b zwanych dalej łącznie „opłatami z tytułu umowy najmu” będzie następować z góry najpóźniej do 10 dnia każdego miesiąca. Za datę wpływu środków pieniężnych uznaje się datę zaksięgowania ich na rachunku bankowym Oddającego w podnajem.
5. Podnajemca zobowiązuje się dokonywać zapłaty na rachunek o numerze: [xxx].
6. Dodatkowo Podnajemca jest zobowiązany do wniesienia jednorazowej opłaty na poczet polisy OC w wysokości [xxx]. Ubezpieczenie obejmuje okres [xxx] miesięcy, począwszy od dnia [xxx] r. Podnajemca zobowiązuje się dokonać wpłaty odrębnym przelewem na rachunek o numerze: [xxx] z dopiskiem „opłata za polisę OC”.

7. Jeśli czynsz administracyjny, o którym mowa w ust. 1 powyżej ulegnie zmianie, o czym Oddający w podnajem ma obowiązek zawiadomić Podnajemcę w terminie 14 dni przedstawiając zestawienie opłat lub inny dokument wystawiony przez administrację budynku, Podnajemca zobowiązuje się do zapłaty na rzecz Oddającego w podnajem kwoty czynszu najmu odpowiednio zmienionego. Taka zmiana nie wymaga zmiany umowy w formie pisemnej, ale, o ile to możliwe, powinna być potwierdzona w formie e-mail.

#### **§ 4 Kaucja**

1. Dla zabezpieczenia roszczeń Oddającego w podnajem o pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, naprawienia ewentualnych kosztów naprawy zniszczeń dokonanych w przedmiocie najmu przez Podnajemcę, a także pokrycia kosztów sprzątnięcia Lokalu, Podnajemca wpłaci podwyższoną kaucję w wysokości jednokrotności czynszu najmu, o którym mowa w § 3 ust 1, tj. w wysokości [xxx] zł.
2. Jednocześnie kaucja w wys. [xxx] zł wpłacona przy zawarciu umowy najmu z dnia [xxx] r. przechodzi na poczet niniejszej umowy.
3. Podwyższoną kaucję, o której mowa w ustępie 1 powyżej, wraz z ewentualnymi nieuregulowanymi ratami kaucji, o której mowa w ust. 2 powyżej, Podnajemca zobowiązuje się uiścić na rachunek bankowy Oddającego w podnajem o numerze [xxx], jednorazowo lub w ratach płatnych najpóźniej do dnia [xxx] roku.
4. Strony ustaliły:
  - płatność jednorazową w wysokości [xxx] (słownie: [xxx] złotych)
  - lub
  - płatność w 6 ratach miesięcznych w wysokości po [xxx] zł miesięcznie; łącznie do dnia [xxx] r. Podnajemca wpłaci na konto Oddającego w podnajem [xxx] (słownie: [xxx]) zł z tytułu kaucji zabezpieczającej.

#### **§ 5 Okres obowiązywania umowy oraz wypowiedzenie**

1. Umowa niniejsza obowiązuje od dnia [xxx] r.
2. Umowa zostaje zawarta na czas określony od dnia wskazanego w ust. 1 do dnia [xxx] r.
3. Informacja na temat możliwości podpisania kolejnej umowy podnajmu zostanie przekazana do dnia [xxx] r.
4. Podnajemcy przysługuje prawo wypowiedzenia umowy podnajmu z zachowaniem 2-miesięcznego okresu wypowiedzenia w razie wystąpienia istotnej zmiany sytuacji życiowej.
5. Oddającemu w podnajem przysługuje prawo rozwiązania umowy z zachowaniem 2-miesięcznego okresu wypowiedzenia w razie:
  - gdy pomimo pisemnego upomnienia Podnajemca używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub Ogólnymi warunkami podnajmu lub niezgodnie z jego przeznaczeniem, zaniedbuje obowiązki dopuszczając do powstania szkód, niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażąco lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali,
  - gdy Podnajemca jest w zwłoce z zapłatą czynszu za używanie lokalu za co najmniej dwa pełne okresy płatności, po uprzedzeniu Podnajemcy na piśmie lub w formie e-mail o zwłoce w zapłacie czynszu i udzieleniu Podnajemcy dodatkowego terminu miesięcznego do zapłaty zaległego czynszu;
6. Wypowiedzenie umowy powinno być dokonane na piśmie lub w formie e-mail pod rygorem nieważności.
7. Podnajemca zobowiązuje się do opuszczenia Lokalu z dniem wygaśnięcia umowy podnajmu, chyba, że Strony postanowią inaczej.
8. Oddający w podnajem może wejść komisyjnie do Lokalu, jeżeli:
  - Podnajemca używa przedmiot najmu w sposób niezgodny z umową lub jego przeznaczeniem powodując jego nadmierne niszczenie lub narusza zasady współżycia społecznego,
  - w Lokalu doszło do awarii, która może stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi lub dla mienia, a Oddający w podnajem nie może skontaktować się z Podnajemcą.
9. W przypadku wypowiedzenia umowy podnajmu Podnajemca zgadza się na udostępnianie mieszkania Oddającemu w podnajem w celu jego prezentacji kolejnym chętnym w ostatnim miesiącu trwania podnajmu.

## **§ 6 Obowiązki Oddającego w podnajem**

1. Oddający w podnajem zobowiązuje się zapewnić Podnajemcy zdatność Lokalu do korzystania zgodnie z przeznaczeniem, sprawność wszelkich instalacji i urządzeń zainstalowanych w Lokalu i niezbędnych dla funkcjonowania Lokalu i jego wyposażenia, używalność wyposażenia Lokalu przez cały okres trwania umowy najmu.

## **§ 7 Obowiązki Podnajemcy**

1. Podnajemca oświadcza, że podnajmuje powyższy Lokal wyłącznie na cele mieszkaniowe.
2. Podnajemca jest zobowiązany użytkować Lokal zgodnie z jego przeznaczeniem, przestrzegając zasad najmu określonych w Ogólnych Warunkach Najmu, stanowiących Załącznik Nr 2 do niniejszej Umowy.
3. Podnajemca jest zobowiązany do korzystania ze wszelkich urządzeń i elementów wyposażenia zgodnie z instrukcją obsługi oraz z zachowaniem zasad bezpieczeństwa.
4. Podnajemca jest odpowiedzialny za wszelkie szkody powstałe w Lokalu i jego wyposażeniu z winy Podnajemcy w trakcie trwania stosunku najmu. W razie naruszenia obowiązku, o którym mowa w zdaniu poprzednim, Podnajemca zobowiązuje się do przeprowadzenia na własny koszt ich naprawy i przywrócenia do stanu opisanego w Protokole Zdawczo-Odbiorczym (załącznik nr 1).
5. Podnajemca zobowiązany jest w czasie trwania stosunku najmu dbać o czystość Lokalu, dokładać staranności, aby stan Lokalu i jego wyposażenia nie uległ pogorszeniu (poza normalnym zużyciem) oraz przestrzegać porządku domowego.
6. Podnajemca jest zobowiązany do wymiany drobnych elementów wyposażenia, które ulegają normalnemu zużyciu jak np. żarówka albo uszczelka.
7. Po zakończeniu stosunku podnajmu Podnajemca zobowiązuje się zwrócić podnajmowany Lokal wraz z jego wyposażeniem w stanie niepogorszonym w stosunku do stanu opisanego w Protokole Zdawczo-Odbiorczym, stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej Umowy.
8. Oddającemu w podnajem służy prawo wglądu w użytkowane przez Podnajemcę mieszkanie po uzgodnieniu z Podnajemcą. W szczególności Podnajemca wyraża zgodę na wizytacje Lokalu przez Oddającego w podnajem dokonywaną co najmniej 2 razy w roku (ale nie częściej niż 1 raz w miesiącu kalendarzowym). Wizytacje takie będą się odbywały po uprzednim uzgodnieniu terminu i w obecności Podnajemcy.
9. Podnajemca zobowiązuje się do niezwłocznego uaktualniania danych i oświadczeń podanych w niniejszej umowie najmu.

## **§ 8 Ochrona danych osobowych**

1. W związku z realizacją niniejszej umowy Oddający w podnajem przetwarza zawarte w niej dane. Podstawą przetwarzania danych jest art. 6 ust. 1 b. RODO - przetwarzanie danych jest niezbędne do realizacji umowy.
2. Planowany termin usunięcia danych jest zgodny z wymogami wynikającymi z Ustawy o rachunkowości.
3. W związku z przetwarzaniem danych osobowych Podnajemcy przysługuje prawo dostępu do treści swoich danych, do ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia ich przetwarzania, prawo do przenoszenia danych oraz prawo do wniesienia skargi do Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

## **§ 9 Sposób komunikacji**

1. Dane do korespondencji:
  - Oddający w podnajem:  
Adres [xxx],  
e-mail: [xxx],  
tel. [xxx]
  - Podnajemca:  
Adres: [xxx],  
e-mail: [xxx],  
tel. [xxx]
2. Strony zobowiązują się niezwłocznie informować o zmianie danych wskazanych w ust. 1, pod rygorem uznania doręczenia pod ostatni wskazany adres za skuteczne.

## § 10 Postanowienia końcowe

1. W sprawach nieuregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego.
2. Załączniki stanowią integralną część niniejszej umowy.
3. Umowę sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach po jednym dla każdej ze stron.
4. Wszelkie zmiany i uzupełnienia niniejszej umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.
5. W razie powstania sporu związanego z wykonywaniem niniejszej Umowy właściwy miejscowo jest sąd miejsca położenia Lokalu.

---

Oddający w podnajem

---

Podnajemca

### Załączniki:

1. Protokół Zdawczo-Odbiorczy z dnia .....
2. Ogólne Warunki Najmu z dnia .....

## UMOWA O PRACĘ WOLONTARYSTYCZNĄ

Zawarta w dniu [xxx] w [xxx]

    pomiędzy [xxx]  
    reprezentowaną przez: [xxx]  
    zwaną dalej **Zleceniodawcą**

a Panem/Panią [xxx] nr dowodu osobistego [xxx]  
    zwanym/zwaną dalej **Wolontariuszem**.

### §1

Strony zgodnie ustalają, że z tytułu wykonywania niniejszej umowy wynagrodzenie nie przysługuje.

### §2

Zleceniodawca zleca a Wolontariusz zobowiązuje się do wykonania pracy na stanowisku:

- Wolontariusz w dziale rzecznictwa Zleceniodawcy obejmujący wsparcie działu rzecznictwa w bieżących działaniach, w tym: sporządzanie notatek podczas wydarzeń organizowanych przez Zleceniodawcę, wsparcie przy redakcji dokumentów, prace biurowe lub
- Wolontariusz remontowo-budowlany, w szczególności: szpachlowanie, malowanie, montowanie płyt g-k, prace ogródkowe, organizowanie i prowadzenie wydarzeń dla dzieci i młodzieży.

### §3

Wolontariusz wykonywać będzie pracę od [xxx] do [xxx] w wymiarze nieprzekraczającym [xxx] godzin tygodniowo.

### §4

1. Wolontariusz może wskazać zastępcę w razie swojej choroby lub innej niemożliwości wykonania niniejszej umowy.
2. W takim przypadku ponosi odpowiedzialność za czynności swego zastępcy jak za swoje własne.

### §5

Wolontariuszowi nie wolno używać we własnym interesie rzeczy i pieniędzy dającego zlecenie.

### §6

Wolontariusz zobowiązuje się do zachowania w tajemnicy informacji w zakresie wykonywanego zlecenia zgodnie ze wskazaniami Zleceniodawcy.

### §7

Wolontariusz został poinformowany o przysługujących mu prawach i obowiązkach.

## **§8**

Zmiana niniejszej umowy wymaga formy pisemnej.

## **§9**

Do spraw nie uregulowanych umową stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego.

## **§10**

Spory mogące wynikać na tle niniejszej umowy strony, posiadają rozstrzygnięcie przez sąd właściwy dla Zleceniodawcy.

## **§11**

Umowę sporządzono w dwóch egzemplarzach po jednym dla każdej ze stron.

## **§12**

Wolontariusz udziela pozwolenia Zleceniodawcy na wykorzystywanie swoje wizerunku do promowania fundacji oraz projektu.

---

**Zleceniodawca**

---

**Wolontariusz**





TWOJA

# STRATEGIA RZECZNICZA KROK PO KROKU



Anna Bućkowska  
ORGANIZACYJNE DNA

# ĆWICZENIE 1 – TOŻSAMOŚĆ MARKI

PŁEĆ: .....

WIEK: .....

POZIOM WYKSZTAŁCENIA: .....

OSOBOWOŚĆ: .....

.....

.....

.....

KULTURA I WARTOŚCI: .....

.....

.....

.....

RELACJA: .....

## ĆWICZENIE 2 – WIZJA, MISJA, CEL, PRZEKAZ

WIZJA ORGANIZACJI: .....

.....

.....

WIZJA ORGANIZACJI: .....

.....

.....

CEL STRATEGICZNY: .....

.....

.....

PRZEKAZ STRATEGICZNY: .....

.....

.....

## ĆWICZENIE 3 – USTAL CEL

Poniżej wypisz wszystkie pomysły, które przychodzą Ci do głowy z każdej kategorii:

JAKI PALĄCY PROBLEM MOŻNA ROZWIĄZAĆ?

---

---

---

---

---

---

---

---

CO STANOWI OBECNE STATUS QUO?

---

---

---

---

---

---

---

---

NA CO MOŻNA ZMIENIĆ OBOWIĄZUJĄCĄ PERSPEKTYWĘ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ĆWICZENIE 4 – WPISZ WSZYSTKIE GRUPY SWOICH ODBIORCÓW

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## ĆWICZENIE 5 – POZNAJ SWOICH ODBIORCÓW (dla każdej z grup oddzielnie)

OD CZEGO UCIEKAJĄ, CZEGO CHCĄ UNIKNAĆ?

---

---

---

---

JAKIE TOWARZYSZĄ IM EMOCJE?

---

---

---

JAKIE TOWARZYSZĄ IM OBAWY?

---

---

---

CO ICH FRUSTRUJE?

---

---

CO ICH IRYTUJE?

---

---

---

DO CZEGO DAŻĄ?

---

---

---

JAKIE MAJĄ POTRZEBY?

---

---

---

JAKIE MAJĄ PRAGNIENIA I ASPIRACJE?

---

---

## ĆWICZENIE 6 – OKREŚL TEMAT PRZEKAZU

RDZEŃ

---

---

---

---

---

---

WĄTKI WSPIERAJĄCE

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

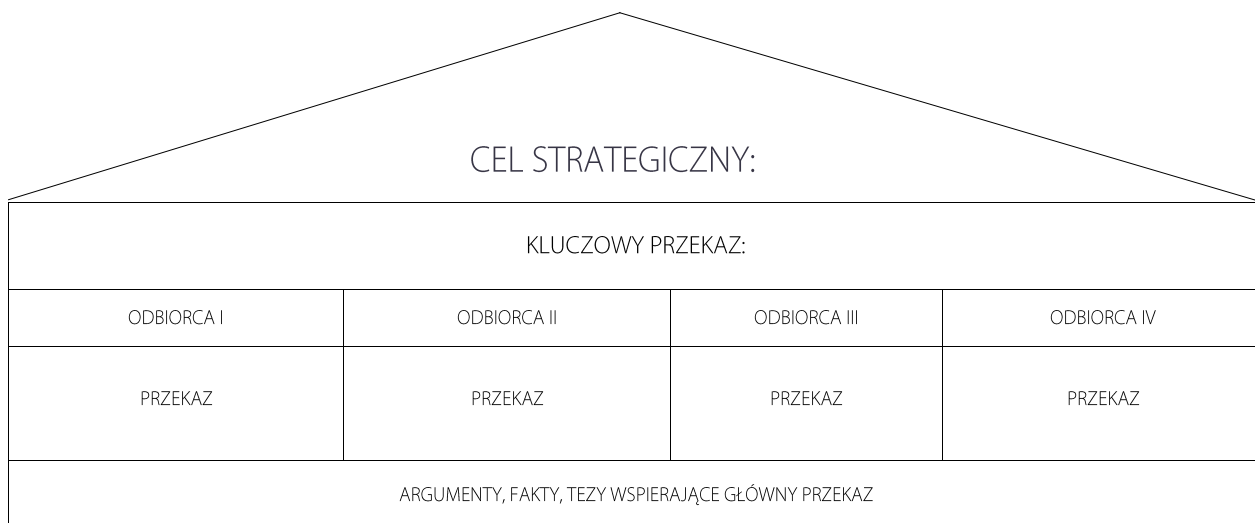
---

---



## ĆWICZENIE 7 – MESSAGE HOUSE

Message House jest uporządkowanym i zhierarchizowanym zbiorem komunikatów, odnoszących się bezpośrednio do celu strategicznego pod kątem komunikacji z odbiorcami zewnętrznymi.



## ĆWICZENIE 8 – ZAPLANUJ ZMIANĘ

Grupa docelowa	Obecna sytuacja	Pożądana sytuacja	Obecna opinia	Pożądana opinia	Przekaz	Kanał komunikacji
ODBIORCA I	Jaka jest obecna sytuacja?	Jak powinna wyglądać docelowa sytuacja?	Jaka jest obecna opinia?	Jaka ma być docelowa opinia?	Jaki przekaz?	Który kanał?
ODBIORCA II	Jaka jest obecna sytuacja?	Jak powinna wyglądać docelowa sytuacja?	Jaka jest obecna opinia?	Jaka ma być docelowa opinia?	Jaki przekaz?	Który kanał?
ODBIORCA III	Jaka jest obecna sytuacja?	Jak powinna wyglądać docelowa sytuacja?	Jaka jest obecna opinia?	Jaka ma być docelowa opinia?	Jaki przekaz?	Który kanał?
ODBIORCA IV	Jaka jest obecna sytuacja?	Jak powinna wyglądać docelowa sytuacja?	Jaka jest obecna opinia?	Jaka ma być docelowa opinia?	Jaki przekaz?	Który kanał?



**Fundacja Habitat for Humanity Poland**

ul. Mokotowska 55  
00-542 Warszawa  
T: +48 22 642 57 42

poland@habitat.pl  
www.habitat.pl

Każdy człowiek zasługuje na godne miejsce do życia.  
Przełącz darowiznę na nasze konto:

**07 2030 0045 1110 0000 0399 9580**

Dziękujemy!