

UNIwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa



mgr Emilia Magdalena Truskolaska

## **KRYMINOLOGICZNE ASPEKTY BEZDOMNOŚCI**

Rozprawa doktorska napisana  
w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii  
(Zakład Prawa Karnego)  
pod kierunkiem naukowym  
prof. zw. dr. hab. Emila W. Pływaczewskiego

BIAŁYSTOK 2018



## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	6
<b>WPROWADZENIE</b> .....	7
<b>ROZDZIAŁ I</b>	
<b>METODYKA BADAŃ</b> .....	12
§1. Przedmiot i cel badań .....	12
§2. Problemy i hipotezy badawcze .....	14
§3. Metody, techniki i narzędzia badawcze .....	16
§4. Organizacja i przebieg badań .....	20
<b>ROZDZIAŁ II</b>	
<b>BEZDOMNOŚĆ – WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ORAZ GENEZA ZJAWISKA</b> .....	24
§1. Rys historyczny i geneza bezdomności .....	24
§2. Definicje osoby bezdomnej i bezdomności .....	35
§3. Typologie bezdomności .....	47
<b>ROZDZIAŁ III</b>	
<b>BEZDOMNOŚĆ W STANDARDACH PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I REGIONALNEGO</b> .....	54
§1. Bezdomność w standardach międzynarodowych o charakterze uniwersalnym .....	54
§2. Bezdomność w regulacjach o charakterze europejskim .....	58
§3. Bezdomność w prawie krajowym .....	62

## **ROZDZIAŁ IV**

<b>UWARUNKOWANIA I KONSEKWENCJE ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI .....</b>	<b>75</b>
§1. Prawno - społeczne przyczyny bezdomności .....	75
§2. Sytuacja rodzinna, społeczna i zawodowa bezdomnych .....	85
§3. Przebieg bezdomności oraz zaspokajanie potrzeb w czasie jej trwania .....	92
§4. Skutki bezdomności .....	100
§5. Kryminogenne aspekty osób bezdomnych .....	103

## **ROZDZIAŁ V**

### **GEOGRAFIA I SKALA ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI W POLSCE**

<b>I SZWAJCARII .....</b>	<b>113</b>
§1. Uwagi ogólne .....	113
§2. Geografia bezdomności .....	115
§3. Skala bezdomności .....	122

## **ROZDZIAŁ VI**

### **POSTAWY SPOŁECZNE WOBEC ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ EMPIRYCZNYCH .....**

<b>136</b>	<b>136</b>
§1. Ogólna problematyka bezdomności w Polsce i Szwajcarii .....	136
§2. Wizerunek osób bezdomnych z perspektywy mieszkańców miast (Warszawa i Berno) .....	151
§3. Doświadczenia osób zajmujących się pracą z bezdomnymi .....	174

## **ROZDZIAŁ VII**

### **MOŻLIWOŚCI I KIERUNKI EFEKTYWNEGO PRZECIWDZIAŁANIA BEZDOMNOŚCI .....**

<b>186</b>	<b>186</b>
§1. Pomoc bezdomnym a regulacje prawne .....	186
§2. Ogólnopolskie i regionalne programy mające na celu zapobieganie bezdomności .....	193
§3. Organizacje pozarządowe jako podmioty działające na rzecz osób bezdomnych....	202
§4. Kierunki doskonalenia pomocy osobom bezdomnym .....	211

<b>PODSUMOWANIE .....</b>	<b>217</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>222</b>
<b>WYKAZ TABEL I WYKRESÓW .....</b>	<b>241</b>
<b>WYKAZ RYSUNKÓW I ZDJĘĆ .....</b>	<b>243</b>
<b>ANEKS.....</b>	<b>244</b>

## WYKAZ SKRÓTÓW

**ARUD** – Grupa robocza ds. narkomanii niskiego ryzyka (*Arbeitsgemeinschaft für risikoarmen Umgang mit Drogen, z jęz. niemieckiego*)

**BV** – Konstytucja Federalna (*Bundesverfassung, z jęz. niemieckiego*)

**ETHOS** – Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion, z jęz. angielskiego*)

**GUS** – Główny Urząd Statystyczny

**K.K.** – Kodeks Karny

**KPP** – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

**MPiPS** – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

**MRPiPS** – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

**NGO** – Organizacje pozarządowe (*Non – Government Organization, z jęz. angielskiego*)

**PFWB** – Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

**SHG** – Ustawa o pomocy społecznej (*Sozialhilfegesetz, z jęz. niemieckiego*)

**SHV** – Rozporządzenie w sprawie ustawy o pomocy społecznej (*Verordnung zum Sozialhilfegesetz, z jęz. niemieckiego*)

**U.P.S** – Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

## WPROWADZENIE

*„Tak więc o każdej prawie zawsze porze,  
Włóczą się biedni, bezdomni i nędzarze,  
By obłąkańcy w swej niemej pokorze,  
Mając bezmyślne, trupio-blade twarze.  
I coraz więcej tych tulaczy wzrasta,  
W murach wielkiego stołecznego miasta”*

Tadeusz Jordan, Biedni i bezdomni, Warszawa 1929

Problematyka związana z bezdomnością, jak i samo zjawisko należy do grupy zagadnień o charakterze interdyscyplinarnym. Nie można ująć jego w ramach intelektualnej własności jednego, konkretnego działu nauki. Tym samym w rozprawie doktorskiej korzystano z dorobku zarówno nauk społecznych takich jak socjologia czy psychologia, jak też przeanalizowano problem z punktu zainteresowania prawników czy ekonomistów. Wieloaspektowość zjawiska bezdomności egzekwuje stosowanie różnych metod badawczych i koncepcji teoretycznych. Dostrzegalnym tego wskaźnikiem jest problem mnogości definicji słowa „bezdomność”, jak również jego typologii. Bezdomność jest znakomitym przykładem wykluczenia społecznego. Temat ten coraz częściej jest polem do dyskusji publicznej, poprzez co ukazywane są odmienne konteksty i oblicza tego zjawiska.

Należy nadmienić, iż w literaturze przedmiotu problem bezdomności niejednokrotnie skorelowany jest z innymi negatywnymi zjawiskami i patologiami społecznymi (przemoc w rodzinie, przestępczość czy uzależnienia). Ponadto bezdomność stanowi bardzo ważki temat w odniesieniu do zagadnień płaszczyzny obejmującej politykę społeczną i pracę socjalną. Obecnie nie są prowadzone liczne badania o zakresie ogólnopolskim odnośnie przedmiotowej tematyki, jednakże ówczesnie dostrzegalny deficyt teoretyczny zaczyna być wypełniany zarówno na gruncie teorii socjologicznych jak i w ujęciu prawnym. Uwarunkowane jest to coraz większym zainteresowaniem odnośnie sytuacji osób bezdomnych, które są widoczne na ulicach miast. Dokonana w ramach naukowych precyzyjna analiza codziennych problemów jak i potrzeb, z którymi mierzą się bezdomni oraz

interpretacja obecnego systemu wsparcia i ustawodawstwa pozwala na poszerzenie i wzmocnienie wiedzy z zakresu praktycznego tego zjawiska.

Problematyka odnosząca się do bezdomności okala pomiędzy obszarem ubóstwa, patologii społecznych i wykluczenia społecznego. Obecnie prócz prowadzenia analiz naukowych i teoretycznych zjawiska należy położyć również nacisk na system wsparcia poświęcony bezdomnym. Zestawienie licznych, nowych form wsparcia i rozwiązań pomocowych stanowi istotny element, na podstawie którego można dokonać oceny obecnego systemu polityki społecznej. W szczególności warte uwagi jest, iż sam wymiar interwencyjny w postaci choćby pomocy finansowej nie ma tak wielkiej rangi jak rzeczywista szansa na uczestnictwo bezdomnych w programach mających na celu wyjście z obecnego stanu, a nie pomoc w nim przetrwania. Integracja ze społeczeństwem, aktywizacja na rynku pracy oraz rozwiązania dotyczące dostępu do mieszkania są podstawowymi elementami jakie powinny być wypracowane. Nie można pominąć też istoty prewencji bezdomności.

Analiza płaszczyzny bezdomności zalicza się do trudnych kwestii społecznych. W przeszłości, jak i współcześnie, dotyczy ona wszystkich społeczeństw, w których, nawet jeśli jakość życia jest na wysokim poziomie, to bieda i ubóstwo również występuje. Czyniąc przedmiotem rozprawy doktorskiej zjawisko bezdomności wskazać należy, iż problem ten koncentruję uwagę nie tylko pracowników socjalnych lub organizacji pozarządowych, ale także organów administracji publicznej i Rzecznika Praw Obywatelskich. Tematyka osób pozostających bez dachu nad głową jest podnoszona w licznych dokumentach oraz wpisywana jest w zakres działalności trzeciego sektora. Mimo korzystania z różnych metod i narzędzi przyświeca im wspólny cel jakim jest przeciwdziałanie i pomoc bezdomnym.

Rozprawa doktorska posiada dwie warstwy – teoretyczną i empiryczną (kryminologiczną). Warstwa o charakterze kryminologicznym jest oparta na badaniach, które były przeprowadzone w Szwajcarii w ramach trzymiesięcznego stypendium na Uniwersytecie w Bernie, dzięki czemu możliwa była analiza porównawcza zjawiska na gruncie dwóch państw. Rozprawa doktorska zbudowana jest z siedmiu rozdziałów, które poprzedza wprowadzenie i wieńczy podsumowanie.

Rozdział pierwszy rozprawy poświęcono metodyce badań. Ta część pracy wprowadza do badań własnych poprzez przedstawienie przedmiotu i celu badań oraz określenie problemów i hipotez badawczych. W tym rozdziale omówiono także zastosowane metody, techniki i narzędzia badawcze oraz zarysowano organizację i przebieg przeprowadzonych badań.



Rozdział drugi rozpoczyna się od analizy rysu historycznego bezdomności i genezy przeciwdziałania temu zjawisku. Od zarania dziejów, zarówno w okresach rozkwitu jak i upadku gospodarczego, ludzie bezdomni wypełniali ulicę miast. W paragrafie pierwszym opisano zmiany na przestrzeni wieków zachodzące w genezie, dynamice, oraz profilaktyce zjawiska bezdomności zarówno w latach sprzyjającej koniunktury, jak i kryzysach. Ponadto została przybliżona rozpiętość potrzeb ludzi mierzących się z bezdomnością, zmieniające się przez lata przyczyny wykluczenia ze społeczeństwa, a to wszystko w kulisach toczących się przeobrażeń oraz zmieniających się realiów społecznych, ekonomicznych i politycznych w Polsce. W paragrafie drugim opisano kluczowe pojęcia związane z przedmiotowym tematem. Rozprawa doktorska opiera się na analizie kryminologicznej, stąd niezbędna jest eksplikacja zarówno definicji legalnej bezdomności, jak i innych wywodzących się z nauk pozaprawnych a mających ścisły związek z kryminologią. Podjęto próbę ustalenia kryteriów istniejącego różnicowania, jak również przeanalizowano, czy istnieje szeroko rozumiana definicja „bezdomności”, i „bezdomnego”, co ma bardzo duże znaczenie dla prowadzonych badań o charakterze interdyscyplinarnym. W paragrafie trzecim opisano typologię osób bezdomnych, która w odróżnieniu od definicji wskazuje na procesualny charakter tego wielowymiarowego zjawiska społecznego.

W rozdziale trzecim podjęto próbę przedstawienia bezdomności na tle regulacji międzynarodowych, europejskich i regionalnych. W pierwszych dwóch paragrafach rozdziału przedstawiono bezdomność na tle aktów prawa międzynarodowego a także prawa europejskiego przyjętego przez Radę Europy i Unię Europejską. W rozdziale tym przedstawiono też regulacje dotyczące rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę. Poznanie oraz porównanie ustawodawstwa miało na celu lepsze zrozumienie obecnych przepisów i ustalenie kierunku ich ewentualnych zmian odnośnie sytuacji osób bezdomnych.

W rozdziale czwartym ukazano uwarunkowania i konsekwencje zjawiska bezdomności. Określenie jasnych przyczyn bezdomności jest procesem trudnym i często niemożliwym, stąd nacisk został głównie położony na czynniki społeczno – prawne. Kolejno wykazano zarys sytuacji rodzinnej, społecznej i zawodowej przedmiotowej grupy osób oraz sposób przebiegu tego zjawiska społecznego, które jest procesem bardzo złożonym i wielowymiarowym. Następnie poddano analizie skutki z jakimi mierzą się osoby pozostające bez dachu nad głową. W ostatnim paragrafie tego rozdziału zaprezentowano bardzo ważny z punktu widzenia kryminologii punkt odnoszący się do kryminogennych aspektów osób bezdomnych.

W rozdziale piątym dokonano prezentacji symptomatologii bezdomności w Polsce i Szwajcarii. Na początku rozdziału przeanalizowano uwagi ogólne odnośnie zjawiska

bezdromności w Polsce i Szwajcarii, za których to przyczyną wskazane są tendencje rozwoju przedmiotowego zjawiska. W paragrafie drugim przedstawiono geografę bezdromności, która obejmuje kierunki i główne przyczyny przemieszczania się osób bezdromnych oraz ich rozlokowanie na terytorium omawianych krajów. W paragrafie trzecim powzięto próbę ukazania skali bezdromności we współczesnej Polsce za lata 2010, 2011, 2013, 2015, 2017 na podstawie ogólnopolskiego badania liczby osób bezdromnych, którego koordynatorem jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Podjęto również próbę ukazania skali zjawiska bezdromności w Szwajcarii, co ze względu na brak oficjalnych danych nie w pełni mogło być wypełnione zgodnie z przyjętymi założeniami.

Rozdział szósty posiada charakter empiryczny i porównawczy. Dotyczy postaw społecznych wobec zjawiska bezdromności. Na początku poddano analizie ogólną problematykę bezdromności w Szwajcarii i w Polsce. W tym celu została przeprowadzona jawna obserwacja uczestnicząca w Zurychu oraz w Warszawie. W kolejnym paragrafie zaprezentowano wyniki badania ilościowego, które to pozwoliły zbadać wizerunek osób bezdromnych z perspektywy mieszkańców miast (Berno i Warszawa). Ocena społeczna mieszkańców odnośnie zachowania bezdromnych, konfliktów z prawem, otrzymywanej pomocy od państwa oraz prywatnych odczuć ankietowanych jakie wzbudzają wobec nich osoby bezdromne, pozwala na obiektywne ukazanie ogólnego obrazu bezdromności. Osoby bezdromne stanowią grupę osób, do której bardzo ciężko jest dotrzeć bezpośrednio, stąd ze względu na specyfikę przedmiotu badań, na koniec rozdziału empirycznego zamieszczono doświadczenia osób zajmujących się pracą z bezdromnymi.

W ostatnim rozdziale rozprawy – siódmym – opisano możliwości i kierunki efektywnego przeciwdziałania bezdromności. Rozdział ten podzielono na cztery paragrafy – pierwszy poświęcony został regulacjom prawnym odnośnie pomocy bezdromnym w Polsce. Drugi odnosi się do ogólnopolskich i regionalnych programów mających na celu zapobieganie bezdromności. Wskazano tu między innymi na program Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: Pokonać bezdromność. Program pomocy osobom bezdromnym z 2018 r. W zapobieganiu bezdromności bardzo dużą rolę odgrywa sektor pozarządowy, stąd też w trzecim paragrafie wykazano działania ośrodków pomocy społecznej i organizacji pozarządowych. W ostatnim paragrafie opisano kierunki doskonalenia pomocy, które mogłyby skuteczniej pomóc rozwiązywać problem bezdromności w Polsce.

Rozprawa doktorska zakończona jest podsumowaniem, gdzie została dokonana weryfikacja postawionych hipotez badawczych o charakterze kryminologicznym oraz prezentacja wniosków ze zrealizowanych badań.

Przyjęty układ dysertacji zmierzał do kompleksowego ukazania problematyki kryminologicznych aspektów bezdomności. Tak przyjęta struktura pracy pozwoliła na klarowne, czytelne i logiczne uszeregowanie pozyskanych wyników z przeprowadzonych badań zgodnie z wymogami naukowymi.

W tym miejscu Autorka pragnie złożyć szczególne podziękowania i wyrazy uznania Promotorowi – Panu Prof. zw. dr. hab. Emilowi W. Pływaczewskiemu, który pomógł zgłębić niezliczone meandry wiedzy z obszaru kryminologii oraz za inspirację i rozmowy. Otrzymane wsparcie pozwoliło na uzyskanie najlepszych warunków pracy i rozwiązanie problemów wynikających z obszaru pracy naukowej.

Słowa podziękowania Autorka kieruje również do Kierownika Zakładu Prawa Karnego- Pani Prof. dr hab. Ewy M. Guzik – Makaruk oraz całego Zespołu Katedry Prawa Karnego i Kryminologii za okazaną pomoc i cenne wskazówki w pracy nad dysertacją.

Ponadto Autorka kieruje specjalne podziękowania do Rodziców i najbliższych osób za okazaną cierpliwość, wiarę i wsparcie.

# ROZDZIAŁ I

## METODYKA BADAŃ

### § 1. Przedmiot i cel badań

Zainteresowanie problematyką bezdomności w obecnych czasach wyraźnie wzrasta zarówno na świecie, jak i w Polsce. Fakt ten budzi zaniepokojenie, gdyż obecnie istnieje znaczna grupa ludzi, co nie posiada dachu nad głową, który stanowi podstawowy gwarant bezpieczeństwa. Posiadanie domu i godne w nim życie jest podstawą prawidłowego rozwoju i funkcjonowania człowieka. Świadomość złożoności zjawiska bezdomności oraz ważkość problemu można odbierać jako sygnał, iż przedmiotowe zagadnienie stanowi aktualny problem społeczny o nasilającej się dolegliwości. Podjęcie trudu zrozumienia uwarunkowań, przebiegu i specyfiki funkcjonowania osób bezdomnych stanowi podstawę do wykazania korelacji między tym zjawiskiem a zachowaniami przestępczymi.

Bezdomność która niewątpliwie jest jednym z poważniejszych zjawisk patologii społecznej w XXI wieku, stanowi obszerne zagadnienie o charakterze interdyscyplinarnym. Tym samym nierozzerwalnie powiązana jest również z aspektem prawnym oraz przede wszystkim kryminologicznym. Przestępczość w kontekście bezdomności jest zarówno determinantem, jak i jej rezultatem. Zachowania bezprawne są konsekwencją biedy, ubóstwa i nieodłącznie wiążą się z bezdomnością. Z innego punktu widzenia to sama przestępczość może skutkować bezdomnością – choćby można tu podać za przykład brak schronienia po opuszczeniu placówki penitencjarnej.

Warto jednak podkreślić, że mimo bezsprzecznego związku osób bezdomnych z przestępczością, zależność ta została opisana jedynie w niewielu publikacjach. W literaturze przedmiotu odnaleźć można kilka pozycji odnośnie przedmiotowego zagadnienia autorstwa D. M. Piekut-Brodzka<sup>1</sup>, L. Stankiewicza<sup>2</sup>, oraz A. Przymeńskiego<sup>3</sup>. Jednakże mają one wymiar w głównej mierze socjologiczny. Doniosłość problemu i jednocześnie brak komplekso-

---

<sup>1</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *O bezdomnych i bezdomności: aspekty fenomenologiczne, etiologiczne, terapeutyczne*, Chrześcijańska Akademia Teologiczna, Warszawa 2000.

<sup>2</sup> L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002.

<sup>3</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.

wych, aktualnych opracowań, skłoniło ku pochyleniu się nad przedmiotową tematyką, która mogłoby się wydawać, często ze względu na swoistość charakteru, zostaje opracowywana wybiórczo. Zamyśl badawczy określiła sama specyfika tego problemu, który należy rozeznawać nie tylko jako kuriozum niosące negatywne skutki prawne oraz społeczne czy ekonomiczne, ale przede wszystkim odnoszące się ściśle do patologicznego funkcjonowania jednostki, które wpływają na cały wymiar w ujęciu społecznym<sup>4</sup>.

Głównym celem omawianej dysertacji było uzupełnienie dotychczasowych badań oraz holistyczne ukazanie specyfiki i fenomenu bezdomności, poprzez ustalenie skali przyczyn i skutków tego fenomenu w sposób zgodny z ideą kryminologiczną. Tym samym obraz danej grupy osób jaki został przedstawiony ukazuje szerokie i interdyscyplinarne ujęcie wykluczenia społecznego. Przepisy prawa, problemy o podłożu psychicznym, koniunktura ekonomiczna i inne płaszczyzny powiązane z zagadnieniem bezdomności zobowiązują do odniesienia się do nauk, które zajmują się badaniem sfery psychicznej i społecznej człowieka. Ze względu na wielostronny charakter bezdomności, podczas pracy nad rozprawą zjawisko to przeanalizowano na wielu poziomach – zarówno samego procesu jak i działań społecznych. Stwierdzono również, iż interdyscyplinarne przebadanie problemu pozwoli choćby w sposób pośredni na większe zainteresowanie społeczeństwa daną tematyką i wzmocnienie działań profilaktyczno-kompensacyjnych.

M. Bryx, w swoim wykładzie inauguracyjnym, przywołał wygłoszoną wiele lat temu, jednakże bardzo aktualną, opinię K. Krzeczковского, że: „*Mieszkanie w hierarchii potrzeb człowieka zajmuje czołowe miejsce jako jedna z najistotniejszych pozycji spożycia indywidualnego, jest równocześnie potrzebą społeczną, sposób zaspokojenia której wpływa – jak mało co innego – na każde środowisko ludzkie*”<sup>5</sup>. Podążając zgodnie z tą myślą, rozwiązanie problemu bezdomności stanowi wyzwanie dla całego społeczeństwa. Wypracowanie długotrwałych i efektywnych instrumentów pozwoli na zaaplikowanie najważniejszego elementu. Jest to mianowicie prewencja tego zjawiska, dzięki której każdy człowiek będzie miał możliwość do posiadania dachu nad głową, miejsca gdzie będzie czuł się bezpiecznie.

---

<sup>4</sup> E. W. Pływaczewski, *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój*, Białystok 2017, s. 452.

<sup>5</sup> Fragment wykładu Prof. SGH dr hab. Marka Bryxa wygłoszonego z okazji inauguracji 102. roku akademickiego w Szkole Głównej Handlowej zatytułowanego „O prawie do dachu nad głową”.

## § 2. Problemy i hipotezy badawcze

Badania przeprowadzone w ramach omawianej rozprawy poprzedziło określenie dwóch głównych problemów badawczych oraz wynikających z nich hipotez. Analiza badawcza przeprowadzona została w sposób interdyscyplinarny – skupiano się w niej w głównej mierze na aspektach kryminologicznych. Takie ujęcie przedmiotowego zagadnienia zobowiązało do tego by przenieść je także na płaszczyznę określania problemów i hipotez badawczych.

Pierwszy główny problem badawczy brzmi:

***Jakie formy wsparcia ze strony państwa w chwili zagrożenia bezdomnością zapewniają syntetyczną i efektywną pomoc osobom narażonym na to zjawisko?***

Tak postawiony problem badawczy posłużył do wysunięcia pierwszej głównej hipotezy badawczej, w której uznano, że:

***wsparcie ze strony państwa uregulowane jest na mocy ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, przy czym gwarantowana bezdomnym pomoc jest niewspółmierna – pomoc doraźną (posilek, odzież, nocleg), można otrzymać w zdecydowanie większym zakresie, aniżeli długofalową (terapia, mieszkanie komunalne).***

Pierwszy główny problem badawczy uzupełniono o 3 pytania szczegółowe:

- 1) *Jaki jest główny cel stawiany przez państwo przy udzielaniu pomocy osobom bezdomnym?*
- 2) *W jakim stopniu układa się współpraca państwa z organizacjami III sektora w celu profilaktyki zjawiska bezdomności?*
- 3) *W jaki sposób osoby bezdomne mogą przyczynić się do stworzenia lepszych regulacji o charakterze pomocowym?*

Szczegółowe hipotezy badawcze zakładały natomiast, iż:

- 1) *Głównym celem postawionym przez państwo jest umacnianie działań skierowanych na przeciwdziałanie i rozwiązywanie zjawiska bezdomności, poprzez wdrażanie nowych metod pracy z tą grupą osób i ich aktywizację społeczną.*
- 2) *Komplementarność organizacji pozarządowych i państwa ma kluczowe znaczenie przy zapobieganiu bezdomności i jest realizowana obecnie na dobrym poziomie oraz stwarza dobre podstawy do podejmowania przyszłych wspólnych międzysektorowych przedsięwzięć.*

- 3) *Osoby bezdomne powinny aktywnie partycypować w tworzeniu adekwatnych sposobów mających na celu rozwiązanie/polepszenie ich sytuacji, poprzez uczestnictwo w planowanych konsultacjach czy działaniach pomocowych tym samym wpływając na kształt świadczonych im usług.*

Przedmiotem badań uczyniono również drugi główny problem badawczy, który przybrał postać:

***Jakie postawy społeczne wobec zjawiska bezdomności wpływają na jego postrzeganie w Polsce, a jakie w Szwajcarii?***

Tak postawiony problem badawczy posłużył do wysunięcia drugiej głównej hipotezy badawczej, w której założono, że:

***życie na ulicy z perspektywy Polski wynika z trudnej sytuacji życiowej i niewystarczającej pomocy ze strony państwa, zaś Szwajcarzy uważają, że bezdomność jest świadomym wyborem danej osoby.***

Złożoność drugiego głównego problemu badawczego wymagała uzupełnienia go o 4 szczegółowe problemy badawcze:

- 1) *Co stanowi główny determinant bezdomności?*
- 2) *Jaki rozmiar posiada zjawisko bezdomności w opiniach mieszkańców?*
- 3) *Jakie emocje i uczucia wzbudzają bezdomni na ulicach miast polskich i szwajcarskich?*
- 4) *Jak przestępczość wpływa na zjawisko bezdomności?*

W kontekście tak sformułowanej drugiej głównej hipotezy kryminologicznej, postawiono także hipotezy szczegółowe, na gruncie których wywnioskowano że:

- 1) *Dominującym czynnikiem wpływającym na życie bez dachu nad głową są w głównej mierze uzależnienia – od alkoholu w Polsce, a od substancji odurzających w Szwajcarii.*
- 2) *Skala bezdomności w Polsce zdaniem mieszkańców jest wyższa niż przedstawiają to statystyki, zaś w Szwajcarii jest to problem marginalny.*
- 3) *Osoby bezdomne kojarzone są pejoratywnie, nie wzbudzają pozytywnych emocji, a raczej wstręt i poczucie lęku.*
- 4) *Przestępczość jest zjawiskiem nierozzerwalnym z bezdomnością, może być zarówno determinantem jak i skutkiem tego zjawiska.*

### § 3. Metody, techniki i narzędzia badawcze

Charakter kryminologiczny pracy wymagał zastosowania na płaszczyźnie badawczej metod właściwych dla danej dyscypliny naukowej. Przeprowadzone badania posiadały zakres zarówno teoretyczny jak i empiryczny. Pierwszą materię zrealizowano poprzez pozyskanie wiedzy, która pozwoliła na głębsze zaznajomienie się z przedmiotowym tematem oraz zaznajomienie się z opiniami przedstawicieli doktryny odnośnie sytuacji osób bezdomnych. Druga płaszczyzna – empiryczna, pozwoliła na przedstawienie w praktyczny i doświadczalny sposób faktów odnośnie bezdomności w Polsce i Szwajcarii. Materiały pozyskane w drodze bezpośredniego kontaktu z badaną rzeczywistością społeczną stanowią cenny komponent rozprawy. Dzięki przeprowadzonym badaniom ilościowym, jakościowym i analizom statystycznym uzyskano ogólny obraz poszerzony o cechy charakterystyczne osób bezdomnych oraz stosunku społeczeństwa do tej grupy.

Niezbędnymi do zrealizowania celu rozprawy doktorskiej stały się metody: analityczna, dogmatycznoprawna, statystyczna, metoda badań jakościowych (obserwacja uczestnicząca i wywiad pogłębiony) i ilościowych (kwestionariusz ankiety).

Badania rozpoczęto od zastosowania metody analitycznej. W pierwszej kolejności przeanalizowano dostępne opracowania naukowe z zakresu problematyki dotyczącej bezdomności (posiłowano się zarówno źródłami polskimi jak i zagranicznymi – literatura angielsko i niemieckojęzyczna). Poddanie literatury dogłębnym rozważaniom umożliwiło wielowymiarowe przestudiowanie poglądów badaczy i naukowców na temat zagadnień pozostających w zakresie tematu rozprawy doktorskiej. Dzięki temu, pozyskana wiedza pozwoliła na prowadzenie własnych kryminologicznych analiz ze wskazaniem na wiele problematycznych kwestii. W ramach metody analitycznej posłużono się również analizą materiałów publikacji prasowych, choć przy ocenie tych przekazów została zachowana ostrożność. Bezdomność jest problemem społecznym i jako bezwzględna forma wykluczenia społecznego budzi ona powszechne zainteresowanie mediów. W rozprawie została rozróżniona wiedza nowa od powtarzalnej oraz użyteczna od szumów informacyjnych. Szerokie zastosowanie metody analitycznej pozwoliło ustalić dotychczasowy stan wiedzy, jednakże ze względu na swój charakter pomocniczy, stanowi punkt wyjścia dla innych badań.

Drugą zastosowaną metodą badawczą była metoda dogmatycznoprawna, którą posłużono się przy dokonaniu analizy regulacji prawnych dotyczących bezdomności. W zakresie badań źródeł prawa uwzględniono porównanie kolejnych faz rozwoju następujących po sobie regulacji prawnych mających na celu pomoc i przeciwdziałanie zjawisku bezdomności. Po-



czynając od analizy ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej<sup>6</sup> oraz licznych rozporządzeń i innych ustaw wydawanych na przestrzeni lat, po dzisiejszy kształt ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.<sup>7</sup> Metoda ta pozwoliła na: po pierwsze, zaznajomienie się z linią argumentacyjną przedstawicieli doktryny oraz po drugie, poznanie kierunku ewolucji z zakresu zjawiska bezdomności zarówno z perspektywy pomocnictwa i profilaktyki jak i nakładania nowych praw i obowiązków na osoby bezdomne i po trzecie – określenie obowiązującego stanu prawnego w omawianym zakresie. Dzięki temu, zostały przedstawione stosowane rozwiązania prawne odnośnie danego zjawiska, a w tym przypadku ponadto asystują kryminologicznym analizom naukowym.

W badaniach zastosowano jedną z podstawowych metod badawczych jaka wykorzystywana jest w kryminologii, mianowicie metodę statystyczną. Polegała ona na analizie danych statystycznych ze sprawozdań z wyników ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych poczynając od roku 2009 (kiedy to pierwszy raz takie badanie miało miejsce) do 2017 r. Badania koordynowane są przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Statystyka dostarcza niezbędną wiedzę, która umożliwiła ustalić rozmiar bezdomności. Oszacowanie skali przedmiotowego zjawiska w Szwajcarii odbyło się poprzez zgromadzenie informacji uzyskanych z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych od pracowników socjalnych oraz doniesień medialnych.

W celu porównania bezdomności w Polsce i w Szwajcarii, badania empiryczne zostały przeprowadzone dwutorowo poprzez zastosowanie metody jakościowej i ilościowej. W ramach badań jakościowych przeprowadzono 4 wywiady pogłębione nieskategoryzowane w Szwajcarii. Uzyskano obszernie odpowiedzi wyjaśniające badane zjawisko, które uprzedzone były pytankiem „dlaczego?”. Specyfika tego wywiadu daje całkowitą swobodę w jego prowadzeniu. Wywiady przybrały postać luźnej rozmowy, poprzez co pytania jak i ich forma stawiania były swobodnie dobrane. Udzielone odpowiedzi zrealizowały założenia postawionego celu badawczego. Zebrane informacje stanowią cenny materiał z zakresu badań ilościowych. Wywiady miały charakter indywidualny.

Badania ilościowe zostały przeprowadzone w Bernie i w Warszawie. Do zbierania danych niezbędnych ku przeprowadzaniu badaniu, posłużono się specjalnie skonstruowanym kwestionariuszem ankiety (przygotowanym w języku polskim i niemieckim). Ankieta składa się z:

- informacji o celu ankiety i wykorzystaniu wyników jedynie w celach naukowych,

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. 1923 nr 92 poz. 726.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593.

- deklaracja zagwarantowania anonimowości,
- instrukcji o udzielaniu odpowiedzi,
- definicji osoby bezdomnej,
- 18 pytań (zamkniętych, otwartych, półotwartych),
- metryczki respondenta.

W celu zbadania postaw społecznych w kwestionariuszu ankiety wykorzystano metodę dyferencjału somatycznego i po raz pierwszy, w badaniach dotyczących niniejszego zagadnienia – skalę *Bogardusa*, która stosowana jest w badaniach społecznych do określenia dystansu społecznego. Skala ta pozwala ustalić, w jakim zakresie członkowie społeczności są uprzedzeni wobec przedstawicieli innych grup społecznych, a w przypadku prowadzonych badań – grupy jaką tworzą bezdomni. Dystans społeczny jest to stopień dopuszczenia przedstawicieli danej społeczności do nawiązania relacji z członkami innej grupy społecznej. W przedmiotowym badaniu ilościowym, rozumiany jest jako typ postawy stanowiącej *continuum* rozciągające się od kontaktów bliskich i zażyłych, poprzez obojętność, do wrogości. Poprzez to sprawdzono w jakich rolach ankietowani zaakceptowaliby bezdomną osobę, i w jakim miejscu nastaje granica owej akceptacji.

Przed przeprowadzeniem badania została określona właściwość grupy, która została poddana badaniom ankietowym. Obiekt badawczy został dobrany próbą przypadkową i składał się z osób powyżej 18 roku życia, zamieszkujących stolicę polską i szwajcarską. Ankietowani zostali podzieleni na trzy grupy ze względu na płeć, wykształcenie oraz wiek. Badanie zostało przeprowadzone na przełomie czerwca i lipca 2016 r. w Bernie oraz września 2017 r. w Warszawie. Biorąc pod uwagę wypełnienie kryteriów doboru próby reprezentacyjnej badaniem planowano objąć 200 osób (100 w Polsce oraz 100 w Szwajcarii), co też udało się zrealizować.

Celem badania ilościowego było określenie i tym samym porównanie postaw społecznych wobec zjawiska bezdomności w Polsce i w Szwajcarii. W związku z tym, należy przyjąć za S. Nowakiem, iż „*Postawą pewnego człowieka wobec pewnego przedmiotu jest ogół względnie trwałych dyspozycji do oceniania tego przedmiotu i emocjonalnego nań reagowania oraz ewentualnie towarzyszących tym emocjonalno-oceniającym dyspozycjom względnie trwałych przekonań o naturze i własnościach tego przedmiotu i względnie trwałych dyspozycji do zachowania się wobec tego przedmiotu*<sup>8</sup>”. Tym samym, reasumując postawa społeczna składa się z trzech komponentów: emocji, wiedzy i zachowań. Te trzy elementy stanowiły podstawę

---

<sup>8</sup> S. Nowak, *Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych*, (w:) S. Nowak (red.), *Teorie postaw*, Warszawa 1973, s. 23.

budowy kwestionariusza ankiety. Dzięki metodologicznie odmiennie dobranym sposobom przeprowadzone badania pozwoliły na wgląd w różnorodne płaszczyzny bezdomności z perspektywy zarówno osób pracujących z osobami bezdomnymi jak i mieszkańców miast.

Ostatnią zastosowaną metodą badawczą była jawna obserwacja uczestnicząca. Kontakt interpersonalny można uznać za szczególnie istotny element stosowany w badaniach kryminologicznych. Zalicza się ona do metod badawczych, w których głównym źródłem informacji są wypowiedzi badanej grupy osób. Brak dystansu i zaangażowanie badacza uczestniczącego pozwala na zdobycie unikatowej wiedzy i bezpośrednie dotknięcie problemów z codziennego życia z jakim zmagają się bezdomni. Podążając za P. Atkisonem i M. Hammersley wybór metody najtrafniej opisuje zdanie „*jeśli to tylko możliwe, świat społeczny powinien być badany w jego 'naturalnym' stanie, nie zakłóconym przez badacza*<sup>9</sup>”. Prowadzenie badań w dany sposób intensyfikuje możliwość zrozumienia bezdomności w rzeczywistości polskiej i szwajcarskiej poprzez empiryczne poznanie tych wszystkich elementów, które się na nią składają. Dotarcie do świata bezdomnych, zapewne mogło by być również przeprowadzone poprzez obserwację ukrytą, która jest metodą stosowaną w stosunku do mniej lub bardziej formalnych grup. Osoby mieszkające na ulicy jednak należą do społeczności, która często funkcjonuje na granicy z prawem. Z powodu uzależnień od alkoholu i substancji odurzających stanowią zbiorowość, gdzie niemożliwość dokładnego zaplanowania swojej roli w trakcie badania powoduje, iż może ona spotkać się z niezadowoleniem, bądź wykluczeniem z obszaru badań. Samo wzbudzenie podejrzenia, iż badacz jest jednym z nich może skutkować niebezpieczeństwem.

Brak dystansu i zaangażowanie badacza uczestniczącego pozwoliło na zdobycie unikatowej wiedzy i bezpośrednie dotknięcie codziennego życia z jakim zmagają się bezdomni. Badanie zostało przeprowadzone 11 czerwca 2016 r. w Zurychu w ramach zorganizowanego przez organizację *Surprise*<sup>10</sup> oprowadzania po mieście, gdzie przewodnikami, a tym samym osobami badanymi były osoby bezdomne. Niwelując wszystkie argumenty etyczne przeprowadzania obserwacji uczestniczącej, już na samym początku badane osoby zostały poinformowane o udziale w obserwacji, na którą wyraziły zgodę. Dzięki świadomej roli poziom zaufania wzrósł, a badani chętnie odpowiadali na zadawane pytania. Jak sami zaznaczyli cieszą się, że również nauka dostrzega ich problem. Rozmowy zostały nagrane, a następnie dokonano transkrypcji. Druga jawna obserwacja uczestnicząca miała miejsce 8 lutego 2017 r. i zosta-

---

<sup>9</sup> P. Atkison, M. Hammersley, *Metody badań terenowych*, Poznań, 2000, s. 16.

<sup>10</sup> Stowarzyszenie *Surprise* zostało założone w 1997 r. Jest to prywatna organizacja *non profit*. Jej celem jest integracja społeczna osób wykluczonych, poprzez wydawanie gazety ulicznej, która ukazuje się co dwa tygodnie. Bezdomni sprzedają ją na ulicach szwajcarskich miast tym samym zarabiając pieniądze. Gazeta jest sprzedawana w ponad 100 punktach w całej Szwajcarii. Ponadto organizują oprowadzania po mieście przez osoby wykluczone społecznie.

ła przeprowadzona w Warszawie w ramach ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych. Po wcześniejszym otrzymaniu zgody z Urzędu Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy, wzięto udział w badaniu. Tym samym umożliwiło to przeprowadzenie indywidualnych rozmów z osobami bezdomnymi oraz zaobserwowanie szeregu zachowań, które na co dzień są niemożliwe do spostrzeżenia i odnotowania.

#### § 4. Organizacja i przebieg badań

Rzeczowy i kompleksowy obraz określania i prezentowania badanej rzeczywistości jest jedną z kluczowych cech każdej pracy naukowej. Opracowując rozprawę doktorską należy przestrzegać procedury badawczej i skrupulatnie określonych zasad obowiązujących w pracach naukowych. Analiza faktów (np. danych statystycznych) powinna być poprzedzona informacjami teoretycznymi, terminologią zastosowaną w badaniach oraz metodami, technikami i narzędziami badawczymi. Zebrane w rozprawie i uporządkowane dane naukowe stanowią rzeczywisty ilościowy i jakościowy materiał źródłowy. Wyniki zostają poddane analizie i zaprezentowane są w formie opisowej. Proces badawczy musi być poprzedzony zachowaniem odpowiedniej kolejności i rzetelności, co warunkuje wiarygodność naukową. Bardzo istotny jest również jasny układ tez gwarantujący właściwą strukturę treści pracy i jej przejrzystości<sup>11</sup>.

Rozprawa, której celem jest zaprezentowanie badań kryminologicznych musi zawierać dwa istotne komponenty. Po pierwsze, powinna poszukiwać i kolekcjonować dane o zjawiskach penalnych, a po drugie winna jest analizować pozyskane dane<sup>12</sup>. Podążając za przytoczoną regułą, badania nad aspektami kryminologicznymi bezdomności poprzedzone były zapoznaniem się z dotychczas powstałymi publikacjami naukowymi. Następnie określono w jakim zakresie obejmują one temat rozprawy doktorskiej. Ustalono, iż istniejąca do tej pory opisana problematyka bezdomności, która w ostatnich latach coraz częściej stanowi przedmiot zainteresowania licznych grup naukowców, nie została kompleksowo zbadana i rozważona na gruncie kryminologicznym. Poprzez co, następstwem w rozprawie było obranie przedmiotu badań oraz głównego celu ich przeprowadzenia.

Określając precyzyjne obszary badawcze odnoszące się do osób bezdomnych, wskazano problemy badawcze, które posiadają charakter *stricte* kryminologiczny. Sformułowano

---

<sup>11</sup> J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 7-8.

<sup>12</sup> W. Świda, *Metody badań kryminologicznych*, (w:) W. Świda (red.), *Kryminologia*, Warszawa 1977, s. 60.

dwa pytania główne oraz pomocnicze pytania szczegółowe. Następnie w oparciu o ustalone kryminologiczne problemy badawcze, sprecyzowano odpowiadające im hipotezy badawcze. To stadium rozprawy zostało opisane w poprzedniej części rozdziału.

Mając określoną podstawę dla prowadzenia badań, dokonano doboru metod, technik oraz narzędzi badawczych. Na tej podstawie został stworzony plan przebiegu badań, który został podzielony na dwie główne części (badania w Polsce oraz badania w Szwajcarii) oraz poszczególne tożsame etapy (siedem etapów). Badania w Szwajcarii zostały zrealizowane dzięki otrzymanemu stypendium naukowemu na Uniwersytecie w Bern, którego okres wynosił 3 miesiące. Ze względu na odległość geograficzną, badania toczyły się w roku 2016 (Szwajcaria) oraz 2017 (Polska).

W pierwszym etapie prac badawczych, podczas analizy dokonanej przy metodzie analitycznej i dogmatycznoprawnej, wcześniej zebrane i przeanalizowane opracowania naukowe zostały uzupełnione o kolejne pozycje pozyskiwane podczas kwerend bibliotecznych m. in. w Bibliotece Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Bibliotece Wydziału Ekonomii Uniwersytetu w Białymstoku, Bibliotece Uniwersyteckiej im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku, Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego, Bibliotece Narodowej i Bibliotece Wydziału Prawa Uniwersytetu w Bern. Konsekwentnie pozyskano niezbędne opracowania naukowe z zakresu literatury przedmiotu oraz zebrano akty prawne odnoszące się do problematyki bezdomności.

Następny etap badań polegał na poddaniu analizie zebranych opracowań naukowych oraz aktów prawnych. W celu opisanego rysu historycznego bezdomności sięgnięto po literaturę przedmiotu poruszającą przedmiotowe zagadnienie od momentu kiedy tylko zaczęto pochyłać się nad tym zjawiskiem. Próba wyjaśnienia definicji „bezdomnego” i „bezdomności” została poprzedzona zaczerpnięciem wiedzy z terminologii z zakresu nauk socjologicznych czy psychologicznych. Aspekt prawny został wyczerpany poprzez posłużenie się ustawą o pomocy społecznej<sup>13</sup> oraz stosownymi komentarzami do ustawy. Kolejno, podjęto próbę przeanalizowania bezdomności z perspektywy prawa międzynarodowego, europejskiego oraz krajowego. Podczas odbytych kwerend bibliotecznych zebrano materiały, które stanowią inherentny składnik części analitycznej i dogmatycznoprawnej. Należy wskazać, iż zapoznanie się i przeanalizowanie literatury przedmiotu oraz ustawodawstwa z zakresu bezdomności, uwierzytelniło i potwierdziło słuszność podjętych badań empirycznych.

W trzecim etapie prac podjęto się zgromadzenia danych statystycznych odnośnie zjawiska bezdomności w Polsce i w Szwajcarii. Poddając analizie skalę bezdomności napotkano się na szereg utrudnień wynikających z braku innych jasnych i niepodważalnych, a jed-

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593.

nocześnie pewnych danych dotyczących tego zjawiska. Ogólnopolskie liczenie osób bezdomnych jest w Polsce jedynym najbardziej wiarygodnych badań oddających w pełni obraz zjawiska bezdomności. Dotychczas nie przeprowadzono innych badań w skali całego kraju mających na celu pokazanie skali fenomenu bezdomności i jego rozmiarów. Prowadzony jest regularny monitoring w kilku województwach i gminach jednak nie daje on prawdziwego obrazu przedmiotowego zjawiska ze względu na niespójność lat, w których dane województwo, gmina je prowadzi. Ponadto są to zazwyczaj dane pochodzące z ośrodków pomocy. W swoich rejestrach posiadają one informacje co do osób, które zgłosiły się jako bezdomne, stąd też takie dane obarczone są dużą ciemną liczbą. W Szwajcarii nie są prowadzone żadne oficjalne statystyki odnośnie skali bezdomności.

Kolejny etap – zmierzający do pozyskania materiału empirycznego, był prowadzony równoległe z pracą nad zbieraniem materiałów analitycznych i dogmatycznoprawnych. Polegał na opracowywaniu pytań i kwestii jakie mogły być poruszone podczas przeprowadzania wywiadów pogłębionych z pracownikami socjalnymi w Szwajcarii. Wywiady pogłębione zostały zrealizowane w miejscach pracy respondentów oraz na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Bern. W Polsce nie podjęto przeprowadzania wywiadów pogłębionych z pracownikami socjalnymi ze względu na powszechną dostępność niezbędnych informacji do badań. Odnośnie tematyki bezdomności, w Szwajcarii zostały przeprowadzone wywiady pogłębione z następującymi osobami:

- 1) Toni Hafliger – pracownik socjalny Kościoła Katolickiego w Bernie (*die Katholische Kirche, Region Bern*). Wywiad pogłębiony przeprowadzono dnia 20.04.2016, na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Bernie.
- 2) Mathias Wyss – zastępca kierownika <PINTO> – *Prävention, Intervention, Toleranz* – jest to instytucja tworząca mobilne grupy interwencyjne, których zadaniem jest rozmowa i niesienie pomocy osobom wykluczonym społecznie znajdującym się w przestrzeni publicznej. Instytucja podlega bezpośrednio pod miasto Bern. Wywiad pogłębiony przeprowadzono dnia 26.04.2016 w siedzibie <PINTO>.
- 3) Peter Kobi- koordynator ds. osób bezdomnych Urzędu Pomocy Społecznej w Bernie (*Sozialhilfe Bern Amt*). Wywiad pogłębiony przeprowadzono dnia 26.04.2016 w siedzibie Urzędu Pomocy Społecznej w Bernie.
- 4) Ruedi Loeffel, pracownik organizacji pozarządowej działającej jako kościół uliczny w Bernie (*Kirchliche Gassenarbeit in Bern*). Z powodu braku możliwości spotkania, została udzielona pisemna odpowiedź na postawione pytania.

Po sukcesywnym przeprowadzeniu wywiadów pogłębionych, powzięto udział w kolejnym etapie badań empirycznych, a mianowicie obserwacji uczestniczącej w Zurychu (11.06.2016 r.) oraz w Warszawie (08.02.2017 r.). Obserwacja uczestnicząca w Zurychu została zaplanowana na miesiąc przed udziałem. Po zarejestrowaniu się na portalu internetowym oraz wniesieniu uprzedniej opłaty, udział w obserwacji (*Der Soziale Stadtführung in Zurich* zorganizowane przez *Suprise Verein*) był oficjalnie potwierdzony. Uczestnictwo w obserwacji uczestniczącej przeprowadzonej w Warszawie, poprzedzone było uzyskaniem zgody z Urzędu Miasta dla Warszawy Śródmieście. Ze względu na problematykę rozprawy nie odnotowano żadnych trudności w dopełnieniu formalności w celu uczestniczenia w obserwacji uczestniczącej.

W szóstym etapie zostały przeprowadzone badania na ulicach dwóch miast – w Bernie i w Warszawie. Przed przystąpieniem do badań, przeprowadzono badania pilotażowe pośród mieszkańców miast w celu sprawdzenia czy umieszczone pytania były zrozumiałe. Po wyciągnięciu wniosków z przeprowadzonego badania pilotażowego, przystąpiono do realizacji właściwego badania. Kwestionariusz ankiety został wydrukowany w formie papierowej, a do przypadkowo dobranych respondentów zwracano się o zaznaczenie najbliższej w ich opinii odpowiedzi odnośnie personalnych odczuć i sytuacji osób bezdomnych. Ankietowani byli proszeni o wypełnienie ankiety na głównych ulicach miast, gdzie znajdowały się największe skupiska osób w różnym wieku. Zrealizowane badania ilościowe dostarczyły materiału badawczego w postaci 200 kwestionariuszy ankiet, przy czym założona na początku próba badawcza została w pełni zrealizowana. Po skompletowaniu całego materiału, poddano go szczegółowej analizie w celu opracowania wyników. Otrzymane informacje zwrotne pozwoliły scharakteryzować postawy społeczne prezentowane wobec osób bezdomnych oraz uogólnić wizerunek bezdomnego w opiniach mieszkańców Warszawy i Berna.

W ostatnim etapie pracy nad rozprawą, sporządzono opracowanie zebranych materiałów i uogólniono wszystkie wyniki badawcze. Zostało to przeprowadzone w postaci syntezy ilościowej oraz syntezy jakościowej. Podział na siedem etapów przychylił się do uporządkowania i systematycznego podziału pracy badawczej. Finalnie, w ostatnim etapie zweryfikowano postawione hipotezy badawcze i określono końcowe tezy naukowe. W kolejnych rozdziałach rozprawy doktorskiej powzięto próbę przybliżenia pozyskanych informacji oraz wniosków w oparciu o przeprowadzone badania empiryczne oraz zawarte opracowania naukowe.

## ROZDZIAŁ II

### BEZDOMNOŚĆ – WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI ORAZ GENEZA ZJAWISKA

#### § 1. Rys historyczny i geneza przeciwdziałania bezdomności

Pierwsze źródła gdzie można dopatrywać się problematyki bezdomności pochodzą z około VIII w. z terenów należących dziś do Włoch z okolic Mediolanu. Nie mówiono stricte o osobach bezdomnych, jednakże po raz pierwszy skoncentrowano się na udzielaniu pomocy polegającej na organizacji domów opieki dla osób podrzuconych, kalekich czy niedołączonych. Miejsca te funkcjonowały w oparciu o zasady chrześcijańskie (kościół miał za zadanie łagodzić następstwa ubóstwa i nędzy) oraz o doświadczenie związane z jałmużną. Okres reformacji wprowadził zmiany w postrzeganiu biedy, a większe zainteresowanie tym zjawiskiem sprawiło, że materia ta leżała już nie tylko w gestii kościoła. Proceder ten przejęły głównie gminy i miasta. Na nich ciążył obowiązek niesienia pomocy osobom porzuconym i ubogim<sup>1</sup>.

W Oświeceniu istniało przeświadczenie, że zjawisko bezdomności oraz nędzy są wpisane w funkcjonowanie świata i traktowano je jako rzecz naturalną. Stąd też państwo nie zajmowało się problematyką opieki i pomocy, a pozostawiło to w sferze filantropii publicznej. Tym samym pod wpływem humanizmu oświeceniowego zrodził się ruch filantropistów. Zapoczątkował on ideę placówek edukacyjno-opiekuńczych takich jak: zakłady dla dzieci ubogich, szkoły wychowujące w posłuszeństwie, dyscyplinie pracy i poważaniem dla prawa. Rola kościoła, pomimo iż nie była wiodąca jak we wcześniejszych epokach, to nie była też zmarginalizowana. Przyczynił się do powstania organizacji charytatywnych, do których można było zaliczyć: przytuliska, ogrzewalnie, noclegownie, domy całodobowej opieki. Kierowane były one przez wspólnoty zakonne jak i religijne oraz stowarzyszenia świeckie<sup>2</sup>.

Koniec wieku XIX przyniósł nową perspektywę bezdomności, a powiązane było to z praktyką wprowadzenia niemieckich ustaw socjalnych. Tym samym państwo niemieckie upowszechniło świadczenia państwowe, a w rezultacie zostały powołane wyspecjalizowane

---

<sup>1</sup> B. Moraczewska, *Bezdomność. Definicja, problemy rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie do ludzi luźnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, Gdańsk 2013, tom X, s. 116-117.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 117.



instytucje mające na celu wsparcie bezdomnych oraz ubogich. Dodatkowo stworzono też programy, których zadaniem było polepszenie sytuacji wyżej wymienionych grup osób<sup>3</sup>.

Przechodząc do genezy zjawiska bezdomności na terytorium Polski, należy zauważyć analogię, jaka była również przyjęta przez rozwiązania europejskie. Zjawisko to istniało od zawsze w różnych formach, pod różnymi postaciami, dlatego też pomoc i opieka nad bezdomnymi ma bardzo głębokie tradycje. W tym okresie nie używano bowiem określenia „bezdomny” (zaczęło być stosowane na początku XX w.), a ludzi zamieszkujących na ulicach powszechnie określano mianem „włóczęgów”, „żebraków”, „ubogich”. Mianowicie działalność społeczna skierowana do osób potrzebujących, a w tym żebraków i włóczęgów była oparta na podstawach tradycji wywodzących się z religii chrześcijańskich. W 966 r. Mieszko I zapoczątkował proces chrystianizacji ziem polskich poprzez przyjęcie chrztu, tym samym Polska zaczęła czerpać wzór od zachodnich sąsiadów, przejmując niektóre elementy porządku instytucjonalnego. Jednym z nich było przejęcie tzw. kultury dobroczynności, której źródło leżało w legalnej i oficjalnej pomocy. Było to *novum* na terenach państwa Polskiego, ponieważ do momentu chrztu pomoc ubogim polegała na obowiązkach wynikających z solidarności oraz tradycji ustroju rodowo-plemiennego, który obejmował ludy celtyckie, germańskie i słowiańskie<sup>4</sup>.

W Średniowieczu każdy chrześcijanin miał obowiązek nieść pomoc ludziom w potrzebie i tu kluczową rolę odgrywał Kościół katolicki. Przytułki dla bezdomnych prowadzone były przez zakony i znajdowały się w szpitalach, które finansowane były z dotacji biskupów oraz darów króla lub książąt. Schronienie mogła w nich znaleźć każda osoba w potrzebie – bezdomny, samotna ciężarna, kaleka czy dziecko. Otrzymywała ona wyżywienie, odzież oraz nocleg bez żadnej dodatkowej selekcji. W Polsce pierwszym takim miejscem był szpital powstały w 1108 r. przy kościele Panny Marii we Wrocławiu<sup>5</sup>. Na przełomie wieku XIII i XIV zaczęły powstawać pierwsze szpitale z inicjatywy osób świeckich i tym samym rozpoczął się proces komunalizacji szpitali. Rady miejskie zostały uprawnione do współzarządzania majątkiem szpitalnym – nie podważały prawnego charakteru szpitala, który nadal stanowił instytucję kościelną. Tym samym w XV w. funkcjonowało około 210 szpitali na całym terytorium kraju<sup>6</sup>.

Na przestrzeni XV – XVI w. odnotowano zubożenie społeczeństwa oraz nielegalne migracje ze wsi do miasta. Wpływ na to miała zmiana systemu gospodarczego na folwarczno-

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztacki, *Spoleczne dzieje pomocy czlowiekowi: Od Filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Warszawa 1996, s. 216.

<sup>5</sup> A. Chrapkowska-Zielińska, *Pomoc bezdomnym*, „Opieka – Wychowanie – Terapia”, nr 3, Warszawa 1996, s. 37.

<sup>6</sup> A. Antas, *Historyczny i wspolczesny wymiar zjawiska bezdomności w Polsce*, „Rozprawy Społeczne”, Białsko-Biała 2010, tom IV (nr 2), s. 3.

pańszczyźniany. Po gwałtownym wzroście biedy zmieniło się podejście do ludzi pozostających w potrzebie. W miastach nagle zwiększyła się liczba żebraków oraz bezdomnych, którzy nie byli traktowani jako osoby święte, jak to działo się wcześniej, ale jako niebezpieczeństwo. Podstawę rozbudowanego ustawodawstwa dotyczącego ludzi luźnych (następnie bezdomnych) stanowiły konstytucje piotrkowskie (zwane też statutami piotrkowskimi) z 1496 r., wydanymi przez Jana Olbrachta. Brzmienie miało następującą treść: „*Ponieważ w tym sławnym królestwie widać taką ilość żebraków, że nie można by znaleźć królestwa wykazującego takie ich mnóstwo, przeto postanowiliśmy, aby w miastach i po wsiach naszego królestwa nie więcej bo żebraków, jak tylko ci, którym władze miejskie, albo plebani, albo właściciele ziemscy, dadzą odpowiednie znaczki. Których by znaleziono bez znaczków, ci mają być chwytni i oddawani do robót fortyfikacyjnych od strony Turków i Tatarów*”<sup>7</sup>. Przepisy te miały na celu kontrolę ubóstwa. Zgodnie z ich treścią nakazywały mieszczanom zatrudniania tylko takich osób, które posiadały stałe miejsce zamieszkania. Sytuacja bezdomnych znacznie się pogorszyła<sup>8</sup>.

Nawiązując do nazewnictwa, w tym okresie ludzi bezdomnych określano mianem ludzi luźnych (swobodnych). Podążając za B. Baranowskim – „*Dawna Polska była krajem, w którym panował wyraźny podział stanowy. Istniały jednak liczne rzesze ludzi, które nie mieściły się w tym ustalonym wówczas podziale na podstawowe stany: szlachtę, mieszczan i chłopów. Ludzie ci zwani w terminologii łacińskiej: „vagantes”, „vagabundae”, „rustici, vagi”, „licentiosi” lub nawet „laici”, po polsku zaś „luźnymi”, „swawolnymi”, „wagabundami”, „hultajami”, „włóczęgami”, „wałęsami”, „wagusami”, „bandosami” itp., niezależnie od pochodzenia społecznego nie mogli być zaliczani ani do stanu chłopskiego, ani do żadnego innego. Warunki ich życia, obyczaje były w znacznym stopniu inne niż chłopów pańszczyźnianych. Korzystali ze znacznej swobody, nie byli przypisani do ziemi. Jednak warunki ich życia były przeważnie o wiele gorsze niż tych ostatnich*”<sup>9</sup>.

Określenie to w Polsce XV–XVIII katalogowało ludzi nieposiadających majątku, stałego miejsca zamieszkania, źródła utrzymania, niezależnych i nieobciążonych powinnościami. Innymi słowy należeli do nich włóczędzy, zbiegli chłopci, zubożali mieszczenie, dawni żołnierze, żebracy, prostytutki, świat przestępczy. Osoby z tej grupy powszechnie uznawane były za

<sup>7</sup> K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009, s. 40.

<sup>8</sup> A. Lech, *Bezdomność w Polsce – historyczne uwarunkowania zjawiska*, (w:) W. Siwiński, R. D. Tauber, E. Mucha-Szajek (red.), *Współczesne problemy hotelarstwa, gastronomii, turystyki i rekreacji*, Zeszyty Naukowe, nr 1, Poznań 2006, s. 245-246.

<sup>9</sup> B. Baranowski, *Ludzie gościńca w XVII-XVIII w.*, Łódź 1986, s. 6.

zagrożenie społeczne, dlatego też byli karani i usuwani z miast<sup>10</sup>. Podążając za M. Markiewiczem, ludzie luźni to w społeczeństwie stanowym ci, którzy nie przynależeli do zbiorowości stanowiącej ogół całego, zgranego społeczeństwa. Stanowił on również, że nie można było sklasyfikować ich do końca jako margines społeczny, ponieważ zarabiali pieniądze tylko w sposób niezależny (nie wiązali się umowami z pracodawcami). Byli to ludzie, których nie dało się jednoznacznie przypisać ani do szlachty, ani do mieszczaństwa ani chłopstwa. Nie zaliczali się też do kleru czy armii zawodowej. Do tej kategorii można było zaliczyć wędrownych rzemieślników, którzy byli zbyt ubodzy, aby wejść do wyższych kręgów lub flisaków, którzy spławiali drewno do Gdańska, a następnie ruszali w głąb kraju, szukając kolejnego zajęcia i stanowiąc wielkie utrapienie dla mieszkańców okolicznych terenów<sup>11</sup>.

Kolejna zmiana postrzegania bezdomności i ubóstwa nastąpiła na przełomie XVI i XVII w. Przyniosła ona zasadnicze zmiany w obszarze pracy charytatywnej. Opieką nad ubogimi zajęły się władze miejskie. Prowadzone przez nich działania polegały głównie na ochronie porządku publicznego, co w praktyce oznaczało likwidację żebractwa i włóczęgostwa. Stworzono nowe typy instytucji dyscyplinujących, do których należały tzw. domy pracy, przytulki i manufaktury żebracze. Ludzie, którzy nie posiadali swojego sposobu na życie, byli przymusowi internowani. Była to jedna z podjętych prób na uporanie się z problemem bezdomności<sup>12</sup>. Dobrym przykładem przejawów takiej opieki była działalność Komisji *Boni Ordinis*, założonej w 1768 r. przez marszałka wielkiego koronnego – Franciszka Sielińskiego, za czasów panowania króla Stanisława Augusta. Komisja nadzorowała domy pracy, gdzie przymusowo umieszczani byli bezdomni, włóczędzy, żebracy i prostytutki. Za wykonaną pracę otrzymywali miejsce do spania oraz strawę<sup>13</sup>. W 1791 r. Sejm Czteroletni utworzył komisję policji, której zadaniem było przymusowe dostarczanie osób niepracujących, bezdomnych i żebraków, jednakże wszystkie inicjatywy zostały przerwane ze względu na rozbiory i utratę państwowości przez Polskę.

W tym okresie w każdym zaborze działania na rzecz bezdomności wyglądały inaczej. Zaborcy stawiali liczne przeszkody polityczne i administracyjne, które nie pozwalały na funkcjonowanie instytucji społecznych. Pomimo tego w 1779 r. powstało Towarzystwo Przyjaciół Ludzkości, którego intencją było dożywianie bezdomnych. Ze względu na skomplikowaną sytuację polityczną instytucja szybko została rozwiązana, a w 1814 r. założono Warszawskie Towarzystwo Dobroczynności z inicjatywy Zofii hr. Zamoyskiej z Czartoryskich

---

<sup>10</sup> B. Moraczewska, *Bezdomność...*, s. 117.

<sup>11</sup> M. Markiewicz, *Historia Polski 1492-1795*, Kraków 2002, s. 168.

<sup>12</sup> M. Porowski, *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, (w:) T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1995, s. 440.

<sup>13</sup> A. Chrapkowska-Zielińska, *Pomoc bezdomnym*, „Opieka – Wychowanie – Terapia”, nr 3, Warszawa 1996, s. 37.

(mające na celu budowę przytułków i opiekę medyczną nad ubogimi). Funkcjonowało ono przez 100 lat do 1914 r. Do współtwórców Towarzystwa należały takie postacie jak: Julian Ursyn Niemcewicz, Stanisław Staszic i Jan Paweł Woronicz. Przy zawiązywaniu Towarzystwa główną ideą, jaką kierowali się założyciele, było znieść żebractwo, a zaoferować pracę i pomoc ludziom nieszczęśliwym na to zasługującym. Po raz pierwszy odniesiono się do ogółu społeczeństwa z prośbą o nieudzielanie żebrakom jałmużny, a do funkcjonariuszy policji o niesienie pomocy przy zbieraniu ulicznych żebraków, których następnie, jeśli takie osoby spełniały podstawowe kryteria, umieszczano w salach Towarzystwa, zajmując ich czas stosowną pracą. W 1818 r. władze miasta przyznały Warszawskiemu Towarzystwu Dobroczynności siedzibę budynku dawnego pałacu Kazanowskich mieszczącego się przy Krakowskim Przedmieściu 62. Na fasadzie umieszczony został napis *Res Sacra Miser*, co oznacza „ubogi rzecz święta” i wizerunek pelikana, który stanowi symbol dobroczynności<sup>14</sup> (gmach budynku utrzymał się po dziś).

W 1815 r. powołano Lubelskie Towarzystwo Dobroczynności. Historycy uważają, iż stanowiły one początek świeckiej filantropii na ziemiach polskich. Po klęsce Powstania Styczniowego carskie władze rażąco blokowały działalność jakichkolwiek polskich organizacji czy Kościoła<sup>15</sup>. W tym okresie upowszechnił się również termin „bezdromność” i był utożsamiany z ofiarami wojen czy powstań. Mianem bezdomnego określano osobę, która z nie zawsze z wiadomych powodów nie miała stałego miejsca zamieszkania.

Kluczową postacią niosącą pomoc i kształtującą postawy wobec osób bezdomnych z tego okresu był Adam Hilary Bernard Chmielowski (znany jako święty Brat Albert). Patriotą, powstaniec z 1863r, utalentowany artysta malarz, heroiczny sługa i przede wszystkim ojciec ubogich. W wieku 42 lat porzucił karierę malarza, aby resztę swojego życia oddać, pomagając ludziom bezdomnym. Swoją działalność skupił na zakładaniu przytulisk i warsztatów uczących pracy. Opuścił swój dom, aby dzielić warunki życia ubogich jako „biedny wśród biednych”. W 1888 r. złożył śluby zakonne i dostał uprawnienia, by prowadzić tzw. ogrzewalnie miejskie. Brat Albert zamienił je na przytuliska (miejsce, w którym każdy znajdzie dom, przytulisko potrzebującego pomocy). Różnica pomiędzy tymi dwoma instytucjami była tylko jedna, ale znacząca. Przytuliska funkcjonowały cały rok, zaś ogrzewalnie tylko w okresie zimowym. Dodatkowo Brat Albert wierzył, iż praca pomoże wyciągnąć każdego człowieka z najgorszej życiowej sytuacji. Starał się zachęcać oraz organizować ją swoim podopiecznym.

---

<sup>14</sup> *Historia [powstania] Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności*, „Federalista”, 2014, nr 16, s. 89, [http://7.ofip.eu/wp-content/uploads/2014/10/Federalistka-nr-16\\_Strony-88-95.pdf](http://7.ofip.eu/wp-content/uploads/2014/10/Federalistka-nr-16_Strony-88-95.pdf) (dostęp online 16.10.2017 r.).

<sup>15</sup> E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości*, Warszawa 2000, s. 81.

W 1888 i 1891 r. powstały dwa zgromadzenia zakonne, które na wzór Brata Alberta przekształcały ogrzewalnię w przytuliska, a w tym czasie Brat Albert tworzył domy dla bezdomnych dzieci, zakłady dla kalek i starców (do 1916 r. powstało 21 tego rodzaju instytucji)<sup>16</sup>.

Zakończenie I wojny światowej przyniosło Polsce niepodległość oraz zmieniło obraz pomocy i opieki społecznej wobec najuboższej części społeczeństwa (w tym także bezdomnych). W okresie międzywojennym osobami bez dachu utrzymującymi się z żebractwa poświęcono dużo więcej uwagi niż wcześniej. Wpłynęła na to decydująco sytuacja ekonomiczna i społeczna, która wykazała nowe problemy socjalno- opiekuńcze. Rozwiązania zostały określone w ustawie z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej<sup>17</sup>. W myśl art. 1 w/w ustawy opieka społeczna to „*zaspakajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego*”<sup>18</sup>. Z form pomocy mogli skorzystać bezdomni, ofiary wojny, włóczędzy, alkoholicy, żebracy. Zgodnie z zapisem art. 8, prawo do opieki trwałej nabywały osoby, które posiadały obywatelstwo polskie i przebywały w danej gminie przez okres co najmniej jednego roku. Zapisy ustawy zobowiązywały do zapewnienia prawa do opieki społecznej, zaspokojenia niezbędnych potrzeb (zapewnienie pomieszczenia z opałem i światłem, pomoc higieniczno- sanitarna) oraz dostarczenia niezbędnych środków do życia takich jak: żywność, odzież, obuwie<sup>19</sup>.

Ustawa z 1923 r. zapoczątkowała w Polsce czas państwowej opieki społecznej i wiązało to się z obowiązkiem udzielania świadczeń ze środków publicznych. Kolejne działania mające na celu przeciwdziałanie bezdomności<sup>20</sup>, znalazły swoje rozwiązania w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 25.05.1929 r. o organizacji przytułków, domów pracy dobrowolnej i przymusowej<sup>21</sup>, a poprzedziło je wydane przez Prezydenta RP dnia 14.10.1927 r. Rozporządzenie o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa<sup>22</sup>. W tym dokumencie na samym początku (art. 2) zdefiniowano żebraka jako osobę „*co zawodowo zajmuje się wprasaniem dla siebie w jakikolwiek sposób jałmużny*” oraz włóczęgę (art. 3) „*bez pracy i środków do życia,*

<sup>16</sup> E. Syrek, A. Tyrakowska, *Bezdomność jako problem społeczny – możliwość pomocy*, (w:) A. Rodziewicz-Winnicka (red.), *Problemy i tendencje rozwojowe we współczesnej pedagogice społecznej w Polsce*, Katowice 1995, s. 252.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. Nr 92, póź. 726.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> E. Leś, *Od filantropii...*, s. 87.

<sup>20</sup> Podejmując zbadanie tematu bezdomności w okresie międzywojennym należy wyjaśnić, iż bezdomność, a żebractwo i włóczęgostwo było identyfikowane jako zjawiska mocno powiązane, nieodłączne.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych o organizacji przytułków, domów pracy dobrowolnej i przymusowej, Dz.U. 1929 nr 41 poz. 350.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa, Dz.U. 1927 nr 92 poz. 823.

co zmienia stale miejsce swojego pobytu nie w celu znalezienia pracy”<sup>23</sup>. Przeciwdziałając tym zjawiskom nakazywano stosować środki zapobiegawcze (opieka zakładowa, wywieranie moralnego wpływu, celowa i systematyczna praca za wynagrodzeniem w warsztatach zakładowych lub poza zakładem), poprawcze (domy pracy dobrowolnej, domy pracy przymusowej, przytułki), karne (osadzenie w więzieniu, lub za zarządzeniem sądu umieszczenie w placówce poprawczej)<sup>24</sup>. Orzekanie w tym zakresie przedstawiało się w sposób następujący:

**Tabela 1.** Orzeczenia sądu wobec zatrzymanych żebraków i włóczęgów w latach 1933-1936

Wyszczególnienie:	Liczba żebraków/ włóczęgów			
	1933/1934 (od 19.12.1933 – 01.04.1934) <sup>25</sup>	1934/1935	1935/1936	1936 (od 01.04. – 31.12.1936)
<b>1. Spośród zatrzymanych zastosowano:</b>				
- uniewinnienie	64	10	78	125
- zwolnienie przed rozprawą	X	X	66	X
- odesłanie do gmin	17	9	X	14
- skierowanie do szpitali	X	X	X	41
<b>2. Zmarło</b>	2	12	6	5
<b>3. Skazano z zawieszeniem</b>	220	546	249	119
<b>4. Zasądzono umieszczenie w przytułku</b>	117	443	457	359
<b>5. Skazano na dom pracy przymusowej</b>	139	457	287	167
<b>Suma</b>	559	1477	1143	830

Źródło: D. M. Piekut – Brodzka, *Bezdomność*, Chrześcijańska Akademia Teologiczna, Warszawa 2006, s. 79, cyt. za: J. Starczewski, *Czy i jakie są możliwości zwalczania żebractwa i włóczęgostwa*, Opiekun Społeczny nr 5, Warszawa 1937, s.22, opracowanie własne.

Analizując powyższą tabelę, dom pracy przymusowej nie był najczęściej stosowanym środkiem. Najczęściej żebraków/ włóczęgów skazywano z zawieszeniem wykonania kary.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *O bezdomności i bezdomnych*, Chrześcijańska Akademia Teologiczna, Warszawa 2000, s. 56-58.

<sup>25</sup> Realizacja przepisów z Rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych o organizacji przytułków, domów pracy dobrowolnej i przymusowej, weszło w życie z opóźnieniem. Zaczęło obowiązywać od 01.10.1933, a podążając za J. Starczewskim, pierwszego włóczęgę zatrzymano 19.12.1933.

Środek umieszczania w przytułku też był coraz częściej zasądzany. Po wyjściu z domu pracy przymusowej stosowano środek zapobiegawczy w postaci domu pracy dobrowolnej, który miał dawać czasowe zatrudnienie za nieduże wynagrodzenie. Trafiali do niego ludzie pozbawieni środków do życia, którzy byli zdolni do pracy np. byli więźniowie, żebracy czy włóczędzy wychodzący z domów pracy przymusowej. Przebywał w nich „*element z różnych odcinków życia, wykolejony od dawna, albo wcale jeszcze nie pracujący*”, „*(...)ludzie którzy nie weszli jeszcze w życie i inni, którzy z tych czy innych przyczyn (które najczęściej głęboko odbiły się na ich ustroju nerwowym) stali się tzw. ludźmi marginesowymi. Ta ostatnia kategoria pensjonariuszy jest przeważnie wykolejona, wyczerpana nerwowo i fizycznie i w drobnej tylko części o pełnej zdolności do pracy*”<sup>26</sup>.

W czasie II wojny światowej oraz bezpośrednio po niej, brak dachu nad głową doświadczyła duża część polskiego społeczeństwa. Było to pokłosem zniszczonych miast, wywózek do obozów pracy (w Niemczech, Rosji, Kazachstanie, Syberii), wysiedleń, a działalność instytucji charytatywnych była znikoma ze względu na okupację. Władze okupacyjne powołały Radę Główną Opiekuńczą, której zadaniem było sprawowanie kontroli nad polskimi organizacjami humanitarnymi (zarówno polskimi jak i świeckimi). Na polskich ziemiach fundacje zostały rozwiązane, kościół utracił osobowość prawną, a jakiegokolwiek działania podejmowane były w konspiracji. Mimo restrykcji władz podziemna działalność instytucji mających na celu pomoc, sprawiła, iż wielu ubogich i bezdomnych Polaków dzięki ich pracy przeżyło ten trudny okres<sup>27</sup>. Czas II wojny światowej spowodował w Polsce bardzo duże zagrożenie nasilenia się bezdomności. Masowa migracja, liczne zniszczenia, sieroctwo wojenne bez wątpienia stanowiły czynniki, które mogły nasilić dynamikę ludzi żyjących bez dachu nad głową. Różnie oceniane programy socjalistycznej Polski uchroniły kraj przed tym zjawiskiem. Była to zasługa dobrze przeprowadzonej polityki mieszkaniowej, która polegała na dostosowaniu odpowiedniej istniejącej liczby zasobów mieszkaniowych do aktualnych potrzeb. Realizacja opierała się na zawieszaniu lub likwidacji leciwych tytułów wartościowych. Pomimo iż nigdy nie dokonano ustawowej nacjonalizacji, to wszystkie budynki mieszkaniowe zostały przejęte przez zarząd państwowy. Do końca PRL-u były utrzymywane czynsze na minimalnym poziomie. Budownictwo mieszkaniowe było masowo rozwijane, a ewentualne

---

<sup>26</sup> *Samorząd jako czynnik wychowawczy w domach pracy dobrowolnej*, „Opiekun Społeczny”, nr 10-11, Warszawa 1937, s. 26-27.

<sup>27</sup> E. Leś, *Od filantropii...*, s. 92 – 94.

braki w posiadaniu lokum rozwiązywano poprzez udostępnianie pokoi w hotelach pracowniczych<sup>28</sup>.

W latach po wojennych odnotować można było bardzo intensywny rozwój założonego w 1934 r. Caritas, gdzie na czele Krajowej Centrali stał kardynał Sapieha. Regularnie wzrastała liczba przytułków oraz noclegowni. Każdy bezdomny mógł bezpośrednio w tych zakładach szukać schronienia i opieki (podobnie jak miało to miejsce przed wojną). W 1946 r. w Polsce dzięki oddziaływaniom Caritas istniało 751 zakładów opieki całkowitej, w tym 256 szpitali, 183 domy dziecka, 125 przytułków dla starców, 125 internatów, 27 żłobków, 22 zakłady mieszane dla dorosłych i dzieci. Poza tym Caritas prowadził także 1023 zakłady opieki czasowej, w skład których wchodziły: kuchnie ludowe, domy noclegowe i inne placówki opiekuńcze<sup>29</sup>. Rozwój nie trwał długo, ponieważ po 1950 r. zawieszono działalność Caritas, co wymusiły ówczesne władze. Cała infrastruktura pomocy bezdomnym, która po wojnie rozwijała się wzorowo, została zniszczona. W przeciągu pierwszych lat zlikwidowano w czasach PRL cały obecnie wytworzony system przeciwdziałania bezdomności (głównie instytucji charytatywnych)<sup>30</sup>. Do 1989 r., problem ten był bardzo mocno zmarginalizowany zarówno przez gremia rządzące, jak i w opinii społecznej. Odnotowano negatywną tendencję do penalizowania tych zjawisk, które zgodnie z ustawą z 1983 r., określane były mianem pasożytnictwa<sup>31</sup>. Bezdomni byli usuwani z miast oraz nie mogli liczyć na żadną pomoc ze strony państwa, jedynie na karę.

Wizerunek włóczęgów niszczył obraz miast, a władze nie chciały, ażeby opinia publiczna mogła ich gdziekolwiek spotkać. Stosowano ku temu przymusowe środki penalizacyjne, takie jak osadzenie w zakładach zamkniętych, terapeutycznych. Za jakiegokolwiek naruszenie normy porządku publicznego groziła kara więzienia. Podążając za księdzem J. Marszałkowiczem, „*problem bezdomnych w większych miastach był uśmierzany poprzez wprowadzenie przez prezydentów miast dwa razy w roku tzw. trybu przyspieszonego działania kolegów ds. wykroczeń. Podczas tego trybiku sprzątano z dworców, klatek schodowych, z parków i ulic bezdomnych i zamykano ich na trzy miesiące do więzienia*<sup>32</sup>”. Praca w komunizmie była dostępna dla każdego, a jeśli ktoś uchylał się od jej wykonywania był uważany za markieranta (lenia), a bezdomni za kryminalistów i alkoholików. W 1977 r. powstał pierwszy ośrodek dla

<sup>28</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, Poznań 2001, s. 69-70.

<sup>29</sup> J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*, Wrocław 1995, s. 31.

<sup>30</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako...*, s. 70-71.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 1983 nr 39 poz. 176.

<sup>32</sup> J. A. Marszałkowicz, *Bezdomność 1945-1997: losy bezdomnych, zmiany i rozmiary zjawiska, rola schronisk*, referat na konferencji „Bezdomność – stan i perspektywy”, Wrocław 10-11 kwietnia 1997 r., cyt. za: A. Przymeński, *Bezdomność jako...*, s. 71.



bezdolnych „Dom Przyjaźni”. Przyjmował on zazwyczaj samotnych mężczyzn, byłych więźniów, uzależnionych lub z zaburzeniami społecznymi<sup>33</sup>.

W dobie przemian lat 80-tych i 90-tych, państwo stanęło przed nowymi wyzwaniami społecznymi, z których najbardziej ważne okazały się: bezrobocie, rosnące ubóstwo oraz bezdomność. Po upadku komunizmu oraz transformacji ustrojowej po 1989 r., jaką przeszła Polska, zmieniły się tendencje związane z bezdomnością, które nadały tej problematyce znaczącą kwestię społeczną. Państwo zauważyło, co się dzieje na ulicach i zaczęło podejmować kroki w kierunku przeciwdziałania i pomocy. Najważniejszą zmianą było zaprzestanie stosowania represyjnych środków prawa karnego i administracyjnego wobec osób mieszkających na ulicy. Zagadnienie bezdomności pojawiło się też w ustawie z 1990 r. o pomocy społecznej<sup>34</sup> (zmieniająca dotychczasową tego typu ustawę z 1923 r.<sup>35</sup>), która zobligowała państwo w art. 3 do pomocy bezdomnym poprzez odpowiednie prowadzenie polityki społecznej. Zgodnie z ustawą pomoc w kwestii bezdomności sprowadzona została do najważniejszych kwestii, jakich potrzebuje człowiek, a mianowicie: do zaspakajania niezbędnych potrzeb życiowych, umożliwienia mu bytowania w warunkach odpowiadających jego godności, a także doprowadzenia go do usamodzielnienia się i integracji ze środowiskiem. Ponadto określała również regulacje dotyczące zakresu pomocy świadczonej wobec opisywanej grupy osób przez państwową opiekę społeczną. Odpowiedzialność za organizację pomocy społecznej, ustawa nakładała na organy administracji rządowej i samorządowej. Do ich zadań należało: prowadzenie współpracy w zakresie pomocy bezdomnym z organizacjami społecznymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, związkami wyznaniowymi, fundacjami oraz osobami fizycznymi i prawnymi<sup>36</sup>.

Bezdomni zostali zawarci w ustawodawstwie odnoszącym się do wyborów parlamentarnych, dając możliwość głosowania osobom nigdzie niezamieszkałym po uprzednim złożeniu wniosku w gminie, co najmniej na 10 dni przed wyborami<sup>37</sup>. Od 1994 r. powstały pierwsze raporty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które głównie poświęcone były zjawisku bezdomności w oparciu o doświadczenia empiryczne zgromadzone w tej dziedzinie. Pomocna bardzo okazała się praktyka organizacji *non-profit* i instytucji pomocy społecznej zajmujących się sytuacją bezdomnych w powiatach i gminach na terenie całego kraju. Raport-

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 71-72.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. Nr 92, póź. 726.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1993 nr 45 poz. 205.

ty ministerialne podkreślały negatywne czynniki występujące w Polsce w latach 90-tych takie jak: niewłaściwe uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i społeczne. Przyczyniły się one w istotny sposób do zintensyfikowania zjawiska bezdomności w Polsce.

Okres transformacji ustrojowej spowodował, iż powstały liczne uchybienia zwłaszcza w zakresie polityki społeczno-rodzinnej państwa, polityki mieszkaniowej, zdrowotnej, prawnej i resocjalizacyjnej. Był to początek szerzenia się bezdomności, która dziś występuje w mniejszej lub większej skali w każdym mieście i tym samym stanowi problem ogólnopaństwowy. Nawiązując do genezy bezdomności opisaną powyżej, osoby bez domu nie pojawiły się w Polsce po raz pierwszy w trakcie zmiany ustrojowej, a jedynie w tym okresie bezdomni zaczęli stanowić zaznaczającą się warstwę społeczną. Istotny wpływ miał okres, w którym państwo swoją rolę opiekuńczą przemieniło w brak jakiegokolwiek troski nad losem ludzi wykluczonych społecznie<sup>38</sup>.

Kolejnym zasadniczym krokiem było wprowadzenie regulacji o bezdomności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.<sup>39</sup>, która podobnie jak ustawa nakładała obowiązek prowadzenia polityki przeciwdziałającej temu zjawisku. W myśl art. 71 ust. 1 „*Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania*”. Zmiany jakie zostały wprowadzone w ustawie o ewidencji ludności w 1997 r.<sup>40</sup>, dały możliwość wydawania dowodów osobistych osobom nieposiadającym miejsca stałego zamieszkania.

Liczna ilość modyfikacji przepisów odnoszących się do bezdomnych spowodowana była wzrostem osób zamieszkujących na ulicach. Ubóstwo, włóczęgostwo, bezdomność, do których przed transformacją ustrojową odnoszono się jak do zjawisk nieistniejących, relatywnie szybko stały się udziałem i codzienną rutyną tysięcy Polaków. Bezdomność stanowi następstwo szeregu korelujących ze sobą zjawisk. Fenomen ten na przestrzeni zmian ustrojowych można ograniczyć do dwóch podstawowych kategorii, mianowicie sfery ekonomiczno-politycznej, zaś druga z obszarem społecznym<sup>41</sup>. Pierwsza z nich dotyczy szczególnie grupy osób, które do momentu zmian nie musiały liczyć na własną aktywność w rozwiązywaniu proble-

<sup>38</sup> A. Antas, *Historyczny i współczesny...*, s. 5, cyt. za: Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nr 116/2002, *Kwestia bezdomności w programie działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 1994-2001*, Warszawa, lipiec 2002, s. 3-4.

<sup>39</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.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej, Dz.U. 1997 nr 113 poz. 733.

<sup>41</sup> A. Antas, *Historyczny i współczesny...*, s. 5.

mów związanych z zatrudnieniem itp. Mianowicie utrata pracy coraz częściej była równoznaczna z utratą dachu nad głową. Bezrobocie zaczęło rosnąć, a wraz z nim nikła szansa na otrzymanie zatrudnienia oraz hotelu pracowniczego lub mieszkania zakładowego.

Odnosząc się do drugiej płaszczyzny, położony na nowo nacisk na przeciwdziałanie jak i na pomoc bezdomnym sprawił, iż ujawniły się nowe formy tego zjawiska. Kryzysy rodzinne, problematyka przemocy szczególnie dotyczące kobiet, dzieci, osób starszych istniały od zawsze, jednakże wykształcenie instytucjonalnych form udzielania tymczasowego schronienia, domu osobom poszkodowanym wpłynęło na ukazanie innych typów bezdomności, aniżeli te które były do tej pory najbardziej upowszechnione. W latach 80-tych z sylwetką bezdomnego kojarzono jedynie samotnego mężczyznę z problemem alkoholowym lub mentalnym. W latach 90 – tych, zaczął pojawiać się też obraz bezdomnej kobiety z dzieckiem, bezdomnego starca, jak i całych rodzin. Pokłosiem tego jest liczna ilość organizacji państwowych, jak i non profit, mających na celu pomoc i profilaktykę tego zjawiska, których praca została opisana w dalszej części pracy.

## **§ 2. Definicje osoby bezdomnej i bezdomności**

Przy podjęciu jakichkolwiek rozważań dotyczących osób bezdomnych znaczące jest ustalenie, kim właściwie jest bezdomny. Definicja bezdomności opiera się przede wszystkim na wynikach poszukiwań różnorodnej treści kryjącej się pod tym pojęciem. W tej definicji zawartych jest kilka płaszczyzn, na które składają się wymiary: społeczny, ekonomiczny, prawny, kulturowy, psychologiczny. Tym samym podstawowym warunkiem uchwycenia bezdomności w jakiegokolwiek ramy jest pokonanie granic międzydyscyplinarnych. Pojęcie to wplata się w różne poziomy zarówno procesu jak i działań społecznych. Przepisy prawa, problemy o podłożu psychicznym, wykluczenie społeczne, koniunktura ekonomiczna i inne płaszczyzny powiązane z zagadnieniem bezdomności zobowiązują do odniesienia się do nauk, które zajmują się badaniem sfery psychicznej i społecznej człowieka. Jednakże wyjaśnienia tego szerokiego zakresu nauk sprowadzają się do jednego punktu – patologiczne funkcjonowanie społeczne jednostki<sup>42</sup>.

Warto zwrócić uwagę, iż brak jednej trzonowej cechy bezdomności odróżnia to zjawisko od innych dylematów społecznych, na które również nastawione jest działanie instytucji

---

<sup>42</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *Bezdomność*, Warszawa 2006, s. 17-19.

systemu pomocy społecznej, i które są bardzo blisko powiązane z bezdomnością (np. ubóstwo – brak stałych dochodów, bezrobocie – brak pracy zarobkowej). Brak jądra problemu stanowi podstawową przeszkodę w jednoznacznym nazwaniu tego, czym jest „bezdomność” oraz kim jest „osoba bezdomna”<sup>43</sup>. Jednym z czynników znacznie wpływających na powstanie przedmiotowego zjawiska jest bieda. Bezdomny zazwyczaj należy do grupy ludzi ubogich, którzy na skutek niedostatku trafili na ulicę. W tym miejscu warto przyjrzeć się dwóm postawom – absolutnej i relatywnej. Pierwsza odnosi się do ubóstwa jako stanu braku środków do zachowania życia i potrzeb społeczno-kulturalnych. Druga zaś do osób, które z różnych wynikłych okoliczności odstępują od reszty społeczeństwa (ubogi w zamożnym społeczeństwie będzie w stanie zapewnić podstawowe potrzeby życiowe)<sup>44</sup>. Polska rzeczywistość ukazuje nam bezdomność wynikającą z postawy absolutnej w przeciwieństwie do Szwajcarii, gdzie ubodzy Szwajcarzy potrafią żyć na „dość wysokiej stopie” w porównaniu do naszego kraju.

Terminologia związana z bezdomnością znana jest na całym świecie. Używana jest również potocznie w języku polskim (bezdomny, bezdomność, bez dachu nad głową). Pojawiające się w kontekście tego pojęcie bezdomności, pozornie oczywiste znaczeniowo, nie jest jednak łatwe do zdefiniowania. Po raz pierwszy zaistniało ono w słownictwie polskim na przełomie XVIII i XIX wieku w odniesieniu do skutków różnego rodzaju wojen czy też powstań narodowowyzwoleńczych, by w końcu osiąść w języku i określać osobę pozbawioną dachu nad głową (kogoś, kto utracił miejsce zamieszkania). Encyklopedia Popularna PWN podaje: „*bezdomność to zjawisko społeczne polegające na braku domu lub miejsca stałego pobytu gwarantującego jednostce lub rodzinie poczucie bezpieczeństwa, zapewniającego schronienie przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi i zaspokojenie podstawowych potrzeb na poziomie uznawanym w danym społeczeństwie za wystarczający*”<sup>45</sup>. Jest to bardzo szeroka definicja, gdzie brak poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania miałby być czynnikiem świadczącym o powstaniu bezdomności.

Według słownika języka polskiego „*bezdomny*” to „*niemający mieszkania*”, „*niemający gdzie mieszkać*”<sup>46</sup>. Ten termin opisany jest bardzo wąsko i stąd może budzić wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie z tą wykładnią, osoba przebywająca w noclegowni nie jest bezdomna, tak samo jak mieszkające w schroniskach, ponieważ posiadają „miejsce zamieszkania”.

---

<sup>43</sup> P. Poławski, *Obrazy bezdomnych i bezdomności. Instytucjonalizacja reakcji na problem społeczny*, „Polityka Społeczna”, 2001(1), Warszawa 2001, s. 7.

<sup>44</sup> R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 21-22, cyt. za: A. Lach, *Świat społeczny bezdomnych i jego legitymizację*, Katowice 2007, s. 22-24.

<sup>45</sup> *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 2017.

<sup>46</sup> S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1-4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Słownik nie uwzględnia żadnych ram czasowych, ani innych okoliczności stąd trudno jest zdefiniować bezdomnego. W naszych realiach jakikolwiek dach nad głową nie czyni kogoś „domnym”.

Rozważania odnośnie terminologii w naukach społecznych poczynają na rozróżnieniu definicji „bezdomnego” i „bezdomności”. Podążając za D. M. Piekut – Brodzką, „*definiując bezdomnego, określamy jego cechy. W przytaczanych definicjach bezdomny to „człowiek, który nie ma gdzie mieszkać”, „pozbawiony dachu nad głową” (...). Z kolei gdy mówimy o bezdomności, to odnosimy ją do sytuacji człowieka bezdomnego i dalece niewystarczające jest ograniczenie jej do atrybutów wskazanych w definicji osoby bezdomnej. Każdorazowo, gdy posługujemy się pojęciem „sytuacja”, powinniśmy wskazywać na konkretny układ warunków, czy wyrażać oceny określonego stanu rzeczy lub zdarzeń wywołujących badane zachowanie czy działania*”<sup>47</sup>. Czym jest mieszkanie, dom, a co składa się na „sytuację”? Adekwatnie do obydwu definicji dom jest to lokal mieszkalny, a „sytuacja” to aż po brak domu w wymiar duchowy – poczucie bezpieczeństwa, otoczenie bliskimi osobami, rzeczami materialnymi, tradycją, ładem egzystencjonalnym.

W literaturze przeważają w znacznym stopniu definicje łączące bezdomność z brakiem miejsca zamieszkania. A. Duracz-Walczak powzięła próbę określenia zjawiska, z powiązaniem jej z wymiarem praktycznym. Uznała, że „*bezdomnym jest człowiek nie mający miejsca spełniającego warunki mieszkalne, w którym mógłby stale przebywać, ani aktualnej możliwości lub chęci uzyskania takiego miejsca*”<sup>48</sup>. Miejscem spełniającym nadmienione warunki to takie, które według Autorki: nadaje się do stałego przebywania bez narażenia zdrowia, pozwala na zaspokojenie podstawowych czynności życiowych jak spokojny sen, zachowanie higieny osobistej, miejsce do przygotowywania posiłków<sup>49</sup>. Szerszą definicję przedstawiła M. Pisarska, a mianowicie „*bezdomny to człowiek nie posiadający własnego mieszkania, lub osoba o specyficznych predyspozycjach, która nie akceptuje norm społecznych, która w imię wolności dokonała wyboru pewnego sposobu życia – typ wędrowca tułacza*”<sup>50</sup>. Podążając za tą myślą, bezdomny to osoba bez mieszkania, jednakże nie tylko, ponieważ została tu przedstawiona również typologia bezdomności z wyboru.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>48</sup> A. Duracz-Walczak, *Bezdomność w Polsce – o ujednoczenie pojęć*, „Polityka Społeczna”, 1998 (5-6), Warszawa 1998, s. 25.

<sup>49</sup> A. Duracz-Walczak, *Prawne aspekty bezdomności polskiej*, (w:) A. Duracz-Walczak (red.), *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, Warszawa – Częstochowa 2004, s. 22.

<sup>50</sup> M. Pisarska, *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet*, „Praca Socjalna”, 1993(4), Warszawa 1993, s. 37.

Warte uwagi rozważania dotyczące definicji bezdomności ukazał M. Porowski w swojej pracy pt. *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*. Biorąc pod uwagę kontekst społeczny autor stwierdza, że „*pojęcie bezdomności powinno być odnoszone do wzorów obyczajowych określających sposoby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, cech jakościowych, które decydują o uznaniu za mieszkanie miejsca w tym celu użytkowanego, a także przyjętych standardów, ocen i przeżyć indywidualnych, które dają poczucie posiadania mieszkania – domu. Domu to znaczy odpowiednio urządzonej przestrzeni, która zapewnia człowiekowi godną z punktu widzenia danej kultury egzystencję, poczucie stabilizacji oraz warunki wystarczające do spełnienia przezeń funkcji życiowych i urzeczywistnienia odczuwalnych potrzeb*”<sup>51</sup>.

A. Przymeński stworzył definicję, która ściśle odpowiada definicjom stosowanym w Unii Europejskiej oraz w Stanach Zjednoczonych: „*bezdomność rozumiem jako sytuację osób lub rodzin, które w danym czasie nie mają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie takiego schronienia, które mogłoby uważać za swoje i które spełniałoby minimalne warunki, pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne*”<sup>52</sup>. Uwzględnił w niej realne warunki jakie posiada Polska, głównie mając na myśli brak mieszkań dostępnych dla żyjących w biedzie. Uznał też, że definicja posiada charakter operacyjny czyli jej zadaniem powinno być rozwiewanie niepewności czy daną osobę można sklasyfikować jako bezdomną czy też niebezdomną<sup>53</sup>.

Koncentrując się na psychologicznym aspekcie omawianego zjawiska, M. Oliwa-Ciesielska podaje, że „*bezdomność to konieczność życiowa osób, które nie mają możliwości godnego zamieszkania, a jedynie szansę na tymczasowe schronienie w placówkach pomocy społecznej. Bezdomni to osoby charakteryzujące się wyizolowaniem i bezradnością. To osoby, które wytworzyły mechanizm przystosowania do trudnych warunków, które narzucają trwanie w patologicznym stanie*”<sup>54</sup>. Definicja ta rozwiewa wątpliwości związane z „dachem nad głową”, gdzie dodatkowo wskazuje, iż bezdomnym jest też ten, kto pozostaje w instytucjach publicznych udzielających im schronienia. Prócz tego analizuje ona specyficzne cechy osób przynależących do tego kręgu. Z perspektywy psychologicznej na bezdomność narażone są przede wszystkim jednostki posiadające takie cechy jak: neurotyczność, chęć asymilacji.

---

<sup>51</sup> M. Porowski, *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, (w:) I. Lepalczyk, T. Pilch (red.), *Pedagogika Społeczna*, Warszawa 1995, s. 433.

<sup>52</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako...*, s. 29.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 28 – 30.

<sup>54</sup> M. Oliwa-Ciesielka, *Piętno nieprzypisania: studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*, Poznań 2004, s. 25.

Przeważa model „sieroty” czy też „męczennika”, brak kontroli wewnętrznej, brak wykształconego systemu wartości, brak norm moralnych<sup>55</sup>.

Przytoczone definicje społeczne posiadają istotne znaczenie, ze względu na swoją elastyczność i korespondują z szeroką świadomością społeczną. Jednakże ich obszerność sprawia, że nie są do końca jednoznaczne i mogą być stosowane uznaniowo. Przy prowadzeniu badań oraz przy legislacji przepisów nieodzowne jest przyjęcie bardziej skrupulatnych sformułowań. Współcześnie w polskiej literaturze ponadto możemy znaleźć również definicje bezdomności, które wiążą się z jedną główną przyczyną lub kumulacją powodów. Ta wielość określeń świadczy o tym, że jest to złożony, wieloaspektowy problem społeczny, ale również polityczny, gospodarczy, psychologiczny i kulturowy. Definicje spotykane w literaturze są z reguły ogólnikowe, nie wyczerpują w znaczny sposób złożoności zjawiska i nieznacznie się między sobą różnią. Niewielu autorów podejmuje działania, by właściwie i wyczerpująco określić kuriozum bezdomności tak, aby proponowana definicja była użyteczna w praktyce. Jednak mimo wielu prób badacze nie opracowali jak dotąd jednego, powszechnie funkcjonującego określenia bezdomności i osoby bezdomnej. W literaturze zdaje się panować w tym zakresie duża dowolność, co można wywnioskować po powyższych przytoczonych definicjach.

Na świecie definicje budowane są w oparciu o dwa podstawowe kryteria:

- 1) zakres (szeroki i wąski),
- 2) stopień operacjonalizacji (ogólny i operacyjny).

Odnośnie pierwszego kryterium definicje można podzielić na szerokie i wąskie. Ujęcie szerokie odnosi się do daleko potocznie rozumianej bezdomności w Polsce, czyli sytuacji takich jak mieszkanie u przyjaciół, krewnych, wynajmowanie tanich hoteli. Pod tym określeniem należy rozumieć nie tylko dosłowne „spanie na ulicy”, ale także „źle mieszkających”. Są to osoby mieszkające w warunkach nieakceptowanych powszechnie w społeczeństwie, młode rodziny, które z braku środków na utrzymanie mieszkają wraz ze swoimi najbliższymi.

Poprzez ujęcie wąskie definicji (najczęściej stosowane w Polsce) można rozumieć ludzi trwale pozbawionych możliwości normalnego zaspokojenia potrzeby co do miejsca zamieszkania. Ten aspekt objawia się poprzez mieszkanie na ulicy lub w ośrodkach, które udzielają im doraźnej pomocy (schroniska, noclegownie)<sup>56</sup>. Drugie kryterium – stopień operacjonalizacji w ujęciu ogólnym wyraża jedynie powszechną manierę rozpoznawania bezdomności (pre-

---

<sup>55</sup> I. Homik, *Dlaczego kobiety uciekają z domu i stają się bezdomne?*, Gdańsk 2010, s. 4.

<sup>56</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako...*, s. 24-25, cyt. za: *Homelessness*, Report prepared by the study Group on Homelessness, 1993, s. 20-21.

cyzowaną dla istniejących potrzeb). Aspekt operacyjny jest bardziej detaliczny i został poszerzony o wykładnię praktyczną rozumienia pojęć i dodatkowo typizuje sytuację życiową, która pozwala na ustalenie, czy dana osoba może zostać uznana jako bezdomna. Definicje te dzielą się na administracyjne (przepisy wiążącego prawa) i nieadministracyjne<sup>57</sup>.

Przywołując terminologię „bezdomności” i „bezdomnego” nie można pominąć definicji europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (dalej ETHOS), która została wypracowana przez specjalistów FEANTSA<sup>58</sup>. Jak zaznacza J. Wygnańska, nie istnieje jedna poprawna i pełna definicja bezdomności, tak jak i pojedyncze badanie, które byłoby w stanie w pełni odzwierciedlić rzeczywistość osób bezdomnych. Konieczne są heterogeniczne badania, których zakres powinien być wyznaczany przez pryzmat celu, dla którego się je prowadzi. Potencjalna definicja powinna brać pod uwagę kontekst polityki społecznej, dla wymogów której badanie jest wykonane<sup>59</sup>.

Eksperti FEANTSA wyszczególnili trzy podstawowe domeny, które konstituują „dom”, i z których wynikają szczegółowe kategorie i definicje bezdomności. Brak któregośkolwiek obszaru oznacza bezdomność, a mianowicie są to:

- 1) obszar fizyczny – związany z odpowiednią przestrzenią użytkową, posiadanie odpowiedniego schronienia (domu, mieszkania) przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi;
- 2) obszar społeczny – związany z zachowaniem prywatności i czerpaniem satysfakcji z relacji społecznych;
- 3) obszar prawny – związany z posiadaniem tytułu prawnego do legalnego zajmowania mieszkania lub domu<sup>60</sup>.

Analizując powyższe nierozłączne elementy definicji ETHOS, można sformułować tezę, iż bezdomność to nie tylko problem związany z brakiem legalnego miejsca zamieszkania, który daje schronienie i poczucie bezpieczeństwa, ale też z zachowaniem sfery prywatności i czerpaniem satysfakcji z zaspakajania potrzeb społecznych. Zaś tytuł prawny dostarcza poczucia zakorzenienia lub szansę na nie.

<sup>57</sup> A. Przyemeński, *Bezdomność jako...*, s. 25-26.

<sup>58</sup> Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA (European Federation of National Organizations Working with the Homeless) FEANTSA jest jedyną europejską organizacją pozarządową zajmującą się wyłącznie walką z bezdomnością. Celem organizacji jest wyeliminowanie bezdomności w Europie. Założona w 1989 roku FEANTSA łączy usługi non-profit, które wspierają osoby bezdomne w Europie. Posiada ponad 130 organizacji członkowskich z 30 krajów, w tym 28 państw członkowskich. Większość to federacje krajowe lub regionalne.

<sup>59</sup> J. Wygnańska, *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, dostępna pod adresem: [www.old.monar.org/download.php?id=1373](http://www.old.monar.org/download.php?id=1373) (dostęp online: 12.12.2016 r.).

<sup>60</sup> *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, dostępna pod adresem: [http://www.feantsa.org/download/pl\\_\\_\\_7386404743356865659.pdf](http://www.feantsa.org/download/pl___7386404743356865659.pdf) (dostęp online: 22.12.2016 r.).



Żeby poprawnie zdefiniować zastosowanie definicji ETHOS w przełożeniu na polskie realia, trzeba wytłumaczyć mechanizm językowy, jaki odgrywa duże znaczenie. W języku angielskim dysproporcje wewnętrznego pojęcia bezdomności dostarczane są znaczeniowo zróżnicowaniem pojęcia „dom”, które może być wyrażone zarówno słowem *home*, jak i słowem *house*. Polska terminologia jaką się posługujemy – „bezdomność” odnosi się do angielskiego *homelessness*, wyznaczającego brak domu – w tym rozumieniu *home* – to dom rodziny, rozumiany w sensie społecznym. Język angielski operuje też terminem *houselessness*, który również oznacza brak domu, jednakże *stricte* jako – elementu stanu posiadania lub prawa użytkowania. Badając bezdomność jako problem społeczny, eksperci twierdzą, iż posługiwanie się pojęciem *homelessness* jest bardziej prawidłowe aniżeli *houselessness*<sup>61</sup>. W związku z tym szczegółowym zróżnicowaniem można mówić o siedmiu głównych kategoriach bezdomności, w które wplaszona jest definicja ETHOS. Są to:

- 1) Brak dachu nad głową (*rooflessness*) – sytuacja skutkująca spaniem na ulicy lub zmuszająca do szukania interwencyjnego schronienia. Ta kategoria bezdomności jest najbardziej widoczna oraz jest najbliższa powszechnemu wyobrażeniu o bezdomnym, czyli człowieku śpiącym na ulicy.
- 2) Brak własnego miejsca zamieszkania, „bezdomność z braku legalnego posiadania” (*houselessness*) – uwzględnia się tu brak tytułu prawnego do wyłączności na zajmowany lokal mieszkalny. Dodatkowo jeszcze występuje luka w regulacji prawno-administracyjnej powiązanej z brakiem zameldowania. Nieregulowana sytuacja prawna w praktyce poza prawem do przebywania w lokalu, jest też istotna z punktu widzenia sytuacji osobistej osoby bezdomnej, np. możliwości uzyskania pracy czy też pewnych podstawowych świadczeń medycznych.
- 3) Niepewne i niewystarczające lokum mieszkalne (*insecure and inadequate housing*) – co prawda osoba ma miejsce do życia, jednakże jest ono niebezpieczne i nienadające się do zamieszkania, stąd nie mogą być w nim zrealizowane podstawowe potrzeby społeczne.
- 4) Nieodpowiednie zakwaterowanie i izolacja społeczna w legalnie zajmowanym mieszkaniu (*inadequate housing and social isolation within a legally occupied dwelling*) – kategoria bardzo podobna do poprzedniej, a jedyną różnicą jest posiadanie tytułu prawnego lub zabezpieczenia rentu.
- 5) Nieodpowiednie lokum mieszkalne i zabezpieczony rent (*inadequate housing, secure*

---

<sup>61</sup> D. Podgórska-Jachnik, *Praca socjalna z osobami bezdomnymi*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, s. 22.

*tenure*) – kategoria różni się od poprzedniej dodatkowym aspektem w postaci możliwości realizacji potrzeb społecznych.

- 6) Niezabezpieczone zakwaterowanie i odpowiednie lokum mieszkalne (*insecure housing and adequate housing*) – warunki mieszkalne są wystarczające do życia, co pozwala również na realizację sfery społecznej, jednakże występuje nieuregulowana sytuacja prawna.
- 7) Izolacja społeczna w bezpiecznym i adekwatnym lokum mieszkalnym (*social isolation within a secure and adequate context*) – zapewnione warunki mieszkalne wraz z uregulowanym tytułem prawnym, ale brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację potrzeb społecznych<sup>62</sup>.

**Rysunek 1.** Korelacja pomiędzy kategoriami bezdomności zgodnie z definicją ETHOS



Źródło: Opracowanie własne na podstawie V. Busch-Geertsema, *Defining and Measuring Homelessness*, (w:) B. Edgar, J. Doherty (red.), *Homelessness research in Europe*, Brussels 2010, s. 22, cyt. za: W. Edgar, J. Doherty, H. Meert, *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*, Brussels 2004.

Powyżej przedstawiony rysunek przedstawia korelacje pomiędzy domenami bezdomności, a jej obszarami zdefiniowanymi przez FENTSA. Każdy ze zbiorów to jeden z obszarów (społeczny, prawny, fizyczny), w który wpisane są wyżej opisane kategorii bezdomno-

<sup>62</sup> V. Busch-Geertsema, *Defining and Measuring Homelessness*, (w:) B. Edgar, J. Doherty (red.), *Homelessness research in Europe*, Brussels 2010, s. 23.

ści. W obrazowy sposób wyjaśnia on, jaki typ bezdomności wpasowuje się w brakujący aspekt (numeracja jest adekwatna do opisanego rodzaju powyżej).

Dzięki pracy profesjonalistów FEANTSA, został osiągnięty znaczny postęp w tworzeniu wspólnej podstawy dla zdefiniowania bezdomności w Europie. Definicja ETHOS została powszechnie zaakceptowana jako wspólne koncepcyjne i operacyjne ramy, do których mają zastosowanie definicje na poziomie krajowym. Jest to doskonałe narzędzie do porównywania krajowych i europejskich danych na temat bezdomności obejmujących różne kategorie. Za jego pomocą można też zwiększyć harmonizację krajowych definicji bezdomności. Niemniej jednak nadal jesteśmy o kilka ważnych kroków od osiągnięcia przyjętej ogólnoeuropejskiej definicji bezdomności, która byłaby podstawą do badań w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich mających na celu pomiaru liczby osób dotkniętych w całej Europie bezdomnością.

Reasumując powyżej przedstawione ujęcia społeczne „bezdomności” i „bezdomnych”, należy przywołać pogląd reprezentowany przez A. Lacha, odnoszący się do potrzeby stworzenia uniwersalnej definicji przedmiotowego zjawiska. Oznaczałoby one takie uchwycenie problemu, które byłoby generalne i sprawdzalne na całym świecie. Istnieje wiele przeszkód, które sprawiają, że pomimo zapotrzebowania jest to na chwilę obecną niemożliwe, np. różnice kulturowe, których nie da się pominąć<sup>63</sup>. Autorzy włożyli duży wkład, aby określić precyzyjnie zjawisko bezdomności i to w taki sposób, by proponowana definicja była użyteczna w praktyce (np. definicje przytoczone przez A. Przymeńskiego czy, D. M. Piekut – Brodzką). Pomimo tego obecnie badaczom nie udało się wypracować jak dotąd uniwersalnej, powszechnej definicji „bezdomności” i „bezdomnego”. Skutkuje to dużą dowolnością, jaka dominuje w przedmiotowej literaturze.

W dalszym ciągu rozprawy przedstawiona zostanie definicja legalna odnośnie „bezdomności” i „bezdomnych” obowiązująca w polskim ustawodawstwie. Obecne określenie wynika z podstawowego aktu prawnego normującego pomoc w trudnych sytuacjach życiowych tzn. ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. (dalej u.p.s.), zgodnie z art. 6 pkt 8 u.p.s. „*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*

---

<sup>63</sup> A. Lach, *Świat społeczny bezdomnych i jego legitymizacje*, Katowice 2007, s. 31.

zamieszkania”<sup>64</sup>. Treść odpowiada wymogom definicji europejskiej ETHOS. Zamieszczenie owej definicji w ustawie można wytłumaczyć jako uznanie bezdomności za ryzyko, w skutek którego będzie można korzystać ze świadczeń pomocy społecznej<sup>65</sup>. Poprzednia definicja z ustawy z 1990 r. posiadała brzmienie: „osoba bezdomna – oznacza to osobę niezamieszkałą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie niezameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”<sup>66</sup>. Podstawową różnicą jaka zaistniała na gruncie terminologii w ustawodawstwie jest poszerzenie zbioru osób uznanych jako bezdomne. Ustawodawca objął dodatkowo osoby, które są zameldowane na pobyt stały w lokalu, a nie mają możliwości w nim mieszkać.

Interpretując treść art. 6 pkt 8 u.p.s. należy wskazać trzy przesłanki, kiedy możemy mówić o osobie bezdomnej:

- 1) brak zamieszkania w lokalu mieszkalnym (zgodnie z rozumieniem przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy),
- 2) brak zameldowania na pobyt stały (w myśl przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych),
- 3) brak zdatności lokalu do zamieszkania.

Analizując pierwszą przesłankę, należy odwołać się do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego<sup>67</sup>. Ustawodawca zdefiniował w art. 2 ust. 1 pkt. 4 u. lokal jako „lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (...); 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”<sup>68</sup>. Zgodnie z treścią przepisu, lokal powinien zaspokajać wymogi mieszkalne oraz nie można sklasyfikować w tej kategorii pomieszczeń, które na krótki okres zaspokajają potrzebę mieszkania (wyjątkiem w ustawie jest pracownia służąca twórcy do tworzenia działalności w dziedzinie sztuki i kultury<sup>69</sup>). Należy wyjaśnić pojęcie „krótkotrwały”, które nie jest tu rozumiane jako miara czasu, a jako funkcjonalność. Jeśli osoba będzie „zamieszkiwać” miesiąc, dwa lub trzy w pensjonacie, bursie, to obiektyw-

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

<sup>65</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 51.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 70-71.

nie należy wskazać, iż takie miejsca nie są dedykowane do długoterminowego pobytu, podobnie jak pobyt w placówce leczniczej. Zgodnie z ustawodawcą nie zespalają się one z intencją stałego pobytu i nie ma możliwości realizacji w nich podstawowych potrzeb społecznych.

W 2011 r. wdrożono do polskiej legislacji określenie „pomieszczenia tymczasowego”, które to powinno spełniać takie wymogi jak: mieć dostęp do zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem. Ponadto winien posiadać: oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniać możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków. Należy wskazać, iż pomieszczenie to ma zapewniać co najmniej pięć metrów kwadratowych powierzchni na lokatora i znajduje się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, którą zamieszkiwały osoby przekwaterowane (art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego)<sup>70</sup>. Pomieszczenie tymczasowe można utożsamiać z przesłanką „krótkotrwałości”, stąd też nie można zaklasyfikować go jako lokalu mieszkalnego<sup>71</sup>.

Kolejna przesłanka nawiązuje do obowiązku meldunkowego. W polskim prawie zarówno obywatel polski, jak i cudzoziemiec, ma obowiązek zameldować się w miejscu pobytu stałego lub czasowego. Poza niezamieszkiwaniem w lokalu mieszkalnym osoba bezdomna nie jest zameldowana zgodnie z ustawą o ewidencji ludności (art. 5 ust. 1.)<sup>72</sup> lub jest zameldowana na pobyt stały, jednakże nie ma możliwości osiedlenia się w miejscu zameldowania. Meldunek na stały pobyt w myśl przepisów oznacza zamieszkanie w określonej miejscowości, pod oznaczonym adresem z zamysłem pozostania w tym miejscu, przy czym można posiadać tylko jeden adres stałego pobytu.

Podążając za ustawodawcą, wywnioskował on, iż z faktem zameldowania powiązane są pewne przypuszczenia prawne. Jeśli osoba aktem woli dopełniła obowiązku meldunkowego to tym samym poświadczyła, iż zamieszkuje pod wskazanym adresem. W legalnej definicji nie wskazano jednak osób, które posiadają meldunek, ale w zamieszkują pomieszczenie niespełniające warunków lokalu mieszkalnego (to jest – działka, namiot, przyczepa campingowa), w myśl art. 6 pkt 8 u.p.s. zgodnie za W. Maciejko, takie osoby są pozbawione prawa do traktowania je jako bezdomne i tym samym nie powinny być beneficjentami pomocy społecznej, zaś osoba, której sytuacja jest bardzo podobna za wyjątkiem posiadania

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2001 Nr 71 poz. 733.

<sup>71</sup> R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej...*, s. 77 – 78.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. 2010 nr 217 poz. 1427.

meldunku (popęnia ona wykroczenie ponieważ niedopełnia ciężącego na niej obowiązku), tym samym spełnia wszystkie przesłanki z wyżej wymienionego artykułu i zaliczana jest do grona bezdomnych<sup>73</sup>.

Trzeci i ostatni formalny warunek definicji nawiązuje do braku zdatności lokalu do zamieszkania, co oznacza, iż nie można w nim spełniać potrzeb mieszkaniowych. Co konkretnie oznacza „potrzeba” jest dyskusyjną kwestią ponieważ ustawodawca nie podjął się enumeracji wymogów mających znajdować się w takim lokum. Zdarność do zamieszkania leży w ocenie organów pomocy społecznej, za których to zaś decyzją określa się, czy lokal może być zasiedlony, czy też nie. Zadaniem pracownika socjalnego jest uwzględnienie katalogu niezbędnych instalacji i urządzeń, takich jak: „(...) urządzenia techniczne i rozwiązania konstrukcyjne niezbędne do zachowania zdrowia stale przebywających tam osób oraz do zaspakajania ich zwykłych potrzeb życiowych. Wyposażenie lokalu w okna, szczelne drzwi wejściowe, bezpieczne z punktu widzenia architektonicznego przegrody (ściany), dostęp do wody, sanitariat, możliwość odprowadzania zanieczyszczeń oraz możliwość utrzymania w pomieszczeniach temperatury zapewniającej prawidłowe funkcjonowanie organizmu”<sup>74</sup>. Zgodnie z powyższymi wymogami nie wystarczy, ażeby miejsce dawało przysłowiowy „dach nad głową” i chroniło przed czynnikami atmosferycznymi. W zależności od warunków zdrowotnych i fizycznych danej osoby, mogą być dodatkowo narzucone inne wymagania np. mieszkanie przystosowane do osoby niepełnosprawnej.

Ustawowa definicja osoby bezdomnej nie obejmuje swym zasięgiem wszystkich osób, co w rzeczywistości należą do grupy bezdomnych. Uwzględnia jedynie te, które spełniają wytyczne wskazane w akcie prawnym i omówione powyżej. Do omawianej klasy nie zalicza się osób faktycznie żyjących na ulicy, jeśli wypełniają warunki obowiązku meldunkowego i mogłyby tam zamieszkać. Do tej grupy zaś wliczeni są ci, których mieszkania nie spełniają określonych warunków i nie mają zameldowania, czyli tzw. *de facto* bezdomni. Na mocy prawa uznanie za osobę bezdomną jest uwarunkowane spełnieniem określonych przesłanek normatywnych, a nie od przyczyn jej postępowania. Podążając za wyżej omawianą definicją, ustawodawca odsyła do odrębnych przepisów. Celne jest stwierdzenie, iż o bezdomności przesądza fakt niezamieszkiwania w lokalu mieszkalnym z powodu nieposiadania go lub występowania istotnej przeszkody w jego użytkowaniu<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> W. Maciejko, *Ustawa o pomocy społecznej...*, s. 55-56.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 60.

<sup>75</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 60-61.

Reasumując rozważania odnośnie definicji bezdomności i osoby bezdomnej, poniżej zaprezentowano definicję, która została stworzona na potrzeby przeprowadzonych w dysertacji badań. „Bezdomny” jest to osoba, która czasowo lub przez dłuższy czas zamieszkuje ulice miast. Nie posiada żadnego realnego miejsca do zamieszkania, adresu oraz środków lub chęci żeby ten stan faktyczny zmienić. W konsekwencji zmuszona jest spać: „pod gołym niebem”, w miejscu zapewnionym przez sektor publiczny lub organizację charytatywną takim jak schronisko, noclegowania lub innym krótko pobytowym miejscu np. w *squatach* (z języka polskiego: „skłoty” – opuszczona nieruchomość, zajęta najczęściej bez zgody właściciela). Uliczni grajkowie, żebracy czy inne osoby, które traktują ulice jako źródło zarobku, ale mają gdzie mieszkać, nie są traktowane jako osoby bezdomne. Definicja została wypracowana na kanwie wyżej omówionych pojęć oraz klasyfikacji bezdomności.

### § 3. Typologie bezdomności

Naukowcy jednogłośnie stwierdzili, iż utworzona przez osoby bezdomne grupa nie jest jednakowa. Podjęto próbę sklasyfikowania członków tej zbiorowości. Zarówno jak nie można podać jednolitej definicji bezdomności i osób bezdomnych, tak samo nie jest możliwe utworzenie jednego katalogu przypisanego temu zjawisku. Podążając za J. Wygnańską, na podstawie różnych karier życiowych bezdomnych można tworzyć różne definicje i podziały tych osób<sup>76</sup>.

Na przestrzeni ostatnich lat gremia naukowe oraz profesjonaliści zajmujący się problemem bezdomności posiadają alternatywę czerpania z pracy naukowej Europejskiej Federacji Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA. Eksperti FEANTSA skupieni w Grupie Roboczej ds. Danych oraz Europejskim Obserwatorium Bezdomności stworzyli Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS. Istotą ETHOS zasługującą na szczególną uwagę jest fakt, iż stanowi ona odpowiedź na wymogi ujednoczenia terminologii oraz wynika też z konieczności standaryzacji usług dla ludzi bezdomnych. Ten rodzaj typologii bez wątpienia podejmuje starania ażeby objąć zjawisko bezdomności jako proces deprawacyjny. Poprzez ten zabieg będzie można wskazać granicę między bezdomnością, a zagrożeniem nią<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> J. Wygnańska, *Różnice w podejściach*, „Świat problemów”, nr 6, Warszawa 2000, s. 8-9.

<sup>77</sup> A. Pindral, *Definicje i typologie bezdomności*, (w:) M. Dębski (red.), *Problem bezdomności w Polsce*, Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdom-

Zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS bezdomność jest skategoryzowana w dwóch głównych wymiarach: „bez dachowości”, czyli zamieszkiwaniem w miejscach niemieszkalnych, przebywaniem w przestrzeni publicznej, spaniem „pod chmurką” oraz „bez mieszkaniowości”, czyli zamieszkiwaniu różnego rodzaju ośrodków od ogrzewalni, noclegowni, poprzez schroniska po mieszkania wspomagane. Stąd ukonstytuowanie tzw. definicji koncepcyjnej bezdomności oraz typologii operacyjnej (typologia została opracowana w 2004 roku). Definicja koncepcyjna wyróżniła trzy obszary, które ściśle są ze sobą powiązane, a w sposób jasny charakteryzują zjawisko bezdomności: domena fizyczna (miejsce, lokum, schronienie), domena społeczna (więzi, macierzyństwo) i domena prawna (ochrona dóbr, bezpieczeństwo)<sup>78</sup>. Natomiast typologia operacyjna wskazała rodzaje i formy pomocy dla bezdomnych w kontekście sytuacji życiowej, w której się znajdują. ETHOS w głównej mierze klasyfikuje ludzi bezdomnych według ich warunków czy sytuacji mieszkaniowej. W tym miejscu poruszany jest problem natury kulturowej i szeroko rozumiany w kontekście społecznym. Mianowicie chodzi tu o elementy charakteryzujące kulturę mieszkaniową, system wartości ustalający metody zamieszkiwania, wzory środowiskowe własnego domu i wejścia w jego posiadanie<sup>79</sup>.

Grupę osób bezdomnych, podążając za typologią ETHOS, stanowią ludzie przebywający w nieadekwatnych mieszkaniach, czyli zamieszkujący w warunkach niestandardowych lub mieszkający w przeludnionych warunkach. Zalegalizowanie tej typologii w całym jej brzmieniu w standardach naszego kraju, nałożyłoby na instytucje funkcjonujące w obszarze polityki społecznej znaczne zobowiązania, które nierozzerwalnie pociągnęłyby również skutki finansowe. W Polsce poprzez utartą kulturę i standardy życia, bezwzględnie nie byłoby możliwym, aby zaakceptować i przyjąć, że złamanie normy zwyczajowego zamieszkiwania lub zamieszkiwania stosunkowo niskiego standardu, czy też przebywanie w przeludnionym mieszkaniu byłoby równoznaczne z bezdomnością. Taka sytuacja ma miejsce w wielu polskich domach i można uwarunkować ją jako kryterium kulturowe<sup>80</sup>.

W szeroko pojętej polskiej myśli naukowej wyróżnić możemy kilka typów bezdomności określonych ze względu na aspekt społeczny, fizyczny i prawny, ale zawsze oscylujący

---

ności”, Gdańsk 2010, s. 47., cyt. za: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, *Definicje i typologie bezdomności*, Seminarium eksperckie, 17.04.2009, Warszawa.

<sup>78</sup> Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, Opracowanie na podstawie materiałów Europejskiego Obserwatorium Bezdomności: Julia Wygnańska, National Correspondent, *European Observatory of Homelessness FEANTSA National Correspondent*, European Observatory of Homelessness FEANTSA, s. 2-3.

<sup>79</sup> A. Pindral, *Definicje i typologie...*, s. 45-46.

<sup>80</sup> *Ibidem*.



wokół zagadnienia warunków mieszkaniowych. Pierwszy typ to tzw. bezdomność z konieczności i bezdomność z wyboru. Dotyczy ona w szczególności tej kategorii osób, o których bezdomności przesądziły czynniki zewnętrzne. Są one niezależne od człowieka, np. bezrobocie i ubóstwo, eksmisja bez prawa do lokalu socjalnego, itp. Wymuszona bezdomność funkcjonuje także wówczas, kiedy utrata domu nastąpiła w wyniku zaistnienia klęski żywiołowej<sup>81</sup>. Bezdomny z konieczności to ktoś, kto egzystuje w warunkach nieodpowiadających ogólnie przyjętym standardom życia, utrzymuje się na poziomie niższym niż tzw. minimum socjalne.

Bezdomność z wyboru to, ogólnie rzecz ujmując, wybór przez jednostkę takiego modelu życia, który odrzuca respektowanie norm społecznych – „człowieka o specyficznych predyspozycjach osobowościowych, przekonaniach, które nie pozwalają mu nigdzie osiedlić się na stałe, zadomowić; jest to typ wiecznego wędrowca, tułacza, który odrzucił normy społeczne”<sup>82</sup>. Bezdomność z wyboru to zagadnienie i też problem niechętnie podejmowany przez badaczy. Niesie on ze sobą konkluzję, która mówi, że bezdomność z wyboru to niezgoda jednostki na status społeczny, w którym obecnie żyje. To dobrowolnie wybrany styl życia odpowiadający potrzebom i preferencjom człowieka, a mianowicie jego aspiracjom. Tu występuje akceptacja takiego stanu. Podział taki powoduje utrwalenie się w świadomości społecznej przekonania, że bezdomność jest stanem, który nie wynika ze złego losu, czy czynników zewnętrznych, które zmusiły człowieka do bezdomności.

Stereotyp społeczny będzie utrwał obraz bezdomnego, jako takiego, który w pełni akceptuje swój los, bo sam go sobie wybrał. Takie myślenie związane jest dosłownością odczytania pojęcia bezdomny z wyboru, dlatego też literatura zaleca, aby zastąpić ten termin pojęciem tzw. bezdomności utrwalonej<sup>83</sup>. Etykieta wyboru bezdomności to według opinii publicznej zgoda na nią. Ponadto to pewnego rodzaju wartość, aksjomat, preferowany styl życia. Określa postawę społeczną wobec bezdomnych, raczej jako niechętną, a nawet agresywną. Dopiero przyjrzenie się z bliska historii danego człowieka pozwala określić, czy rzeczywiście mamy do czynienia z bezdomnością z wyboru, czy jest to stan, który wyniknął w pewnym sensie z ich niefortunnych wyborów lub decyzji. To z kolei nasuwa spostrzeżenia o wiktymizacji osób bezdomnych, co wpływa na wykluczenie ich ze społeczeństwa i obarczenie winą za swój stan. Na pewno bezdomność poniekąd wynika z nieumiejętnego funkcjonowania jednostki w strukturach społecznych, ale nie możemy w tym miejscu pominąć zagadnienia doty-

<sup>81</sup> J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a Bezdomność*, Wrocław 1995, s. 266.

<sup>82</sup> M. Pisarska, *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet*, „Praca Socjalna”, nr (4), Warszawa 1993, s. 39.

<sup>83</sup> A. Przymeński, *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*, (w:) T. Kamiński, W. Łazewski, H. Skorowski, (red.), *Bezdomność*, Roczniki naukowe Caritas, Rok I, Lublin 1997, s. 35.

czącego niewłaściwych postaw społecznych wobec bezdomnych. To one generują funkcjonowanie bezdomności w świadomości społecznej.

Kolejny typ, który należy wyróżnić, to bezdomność jawna i bezdomność ukryta. Definicja bezdomności jawnej określa sytuację braku własnego mieszkania i jednocześnie innego w miarę możliwości stałego lub nawet zastępczo traktowanego schronienia, przeznaczonego i przystosowanego do zamieszkania. Jest to tzw. bezdomność absolutna, która wskazuje na to, że jednostka dosłownie nie ma dachu nad głową i żyje na ulicy. Przy czym nie znaczy to, że zupełnie i permanentnie pozbawiona jest schronienia. Z konieczności wyszukuje do przetrwania jakieś altanki, pustostanu czy budynku niemieszkalnego<sup>84</sup>.

Pojęcie „bezdomności ukrytej” wyróżnione zostało w interesującym artykule m.in. T. Kamińskiego, który stwierdził, że bezdomność ukryta ma miejsce wtedy, gdy warunki mieszkaniowe, w jakich egzystują jakieś osoby, odbiegają od przeciętnych, społecznie akceptowanych, a posiadane lokum nie spełnia kryteriów mieszkania ze względu na odstępstwo od minimalnych standardów mieszkaniowych. Według autora taka bezdomność jest charakterystyczna dla mieszkańców ruder czy też kwater zastępczych<sup>85</sup>. W gronie tym znaleźli się także pensjonariusze różnego rodzaju domów opieki społecznej, którzy pozbawieni zostali prawa do prowadzenia własnego gospodarstwa domowego, co w pewnym sensie oznacza rodzaj ubezwłasnowolnienia. W tej kategorii – bezdomności ukrytej – pojawia się także pojęcie dotyczące tzw. de- instytucjonalizacji<sup>86</sup>. Termin ten dotyczy wszystkich osób przebywających w ośrodkach, instytucjach społeczno-państwowych (domy dziecka, szpitale psychiatryczne, zakłady karne itp.), które to w całkowity sposób decydują o życiu znajdujących się w niej ludzi.

Bezdomność schroniskowa i bezdomność pozaschroniskowa to następny podział typologii zjawiska bezdomności. Ta klasyfikacja jest wyjątkowo znamieną dla naszego społeczeństwa. Schroniskowa bezdomność oscyluje wokół uznania pewnych zasad i norm funkcjonowania społecznego w tzw. domach wspólnotowych, schroniskach, noclegowniach i podobnych miejscach. Bezdomni schroniskowi to osoby zaangażowane w poprawę swojej sytuacji życiowej. Uczestniczą one w różnych formach terapii, często podejmują pracę, a także do tej grupy zaliczane są osoby starsze lub zniedołężniałe. Natomiast bezdomni pozaschroniskowi to zwykle czynni alkoholicy, nieprzejawiający chęci do zmiany aktualnego sposobu egzystowania<sup>87</sup>. Wyraźna różnica między tymi dwoma typami polega na tym, że bezdomność schro-

---

<sup>84</sup> A. Pindral, *Definicje i typologie...*, s. 41.

<sup>85</sup> T. Kamiński, *Wokół pojęcia bezdomności*, Roczniki naukowe Caritas, Lublin 1997, s. 25.

<sup>86</sup> A. Przyemeński, *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*, „Praca Socjalna”, nr (4), Warszawa 1988, s. 24-25.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 20-21.

niskowa wymusza dostosowanie się bezdomnego do pewnych reguł obowiązujących w schronisku, jak np.: przymus abstynencji. Natomiast bezdomność pozaschroniskowa jest pozbawiona zasad, które w jakiś szczególny sposób ograniczałyby bezdomnego. Jest on zdany na siebie i tym samym wolny od jakichkolwiek wiążących reguł.

Kolejny podział bezdomności to tzw. bezdomność przejściowa (inaczej nazywana tymczasową) i bezdomność długotrwała. Jak sama definicja wskazuje, elementem różnicującym jest tutaj czynnik czasu. „Tymczasowość” zakłada brak możliwości przebywania w tym samym miejscu wraz z rodziną lub bliskimi z uwagi na zaistniały w danym momencie kryzys lub problem, który wraz z upływem czasu może ulec rozwiązaniu (jak np.: sytuacja kobiet maltretowanych przez męża lub nieakceptowanych przez rodzinę z powodu nieplanowanej ciąży). Natomiast bezdomność długotrwała znajduje swoją definicję w nieodwracalności przyczyn jej zaistnienia, najczęściej natury wewnętrznej, osobowościowej, psychicznej jednostki. Warto podkreślić, że oba te typy bezdomności wzajemnie na siebie oddziałują i się zazębiają. Często bezdomność tymczasowa przeradza się w bezdomność długofalową.

Następny typ bezdomności to tzw. bezdomność płytka i bezdomność głęboka. Są one związane przede wszystkim z czynnikami osobowościowymi. Osoby „płytko bezdomne”<sup>88</sup> to te, które straciły warunki normalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, ale zachowują zdolność samodzielności życiowej (ludzie bezdomnymi w wyniku braku wystarczających środków finansowych na zakup czy też wynajęcie mieszkania lub z powodu choroby popadają w tzw. bezdomność płytką). Brak lub wystąpienie w niewystarczającym stopniu pomocy ze strony instytucji pomocowych może doprowadzić do przerodzenia się tego rodzaju bezdomności w bezdomność głęboką.

Drugi typ bezdomności – głęboki to dominanta wielorakich upośledzeń w różnych sferach życia (ludzie stają się bezdomnymi w wyniku procesu marginalizowania lub wykluczenia społecznego), do którego w szczególności przyczyniły się czynniki zewnętrzne. Problemu nie rozwiązuje tutaj otrzymanie przez bezdomnego jakiegokolwiek lokum, domu, czy mieszkania. Osoba taka nie jest zdolna do samodzielnego utrzymania się, uzyskania pracy, czy też decydowania o swoim życiu. Literatura naukowa podaje, że powinna ona przejść proces re-adaptacji społecznej w ośrodkach pomocowych specjalizujących się w pracy z bezdomnymi. To proces żmudny i długotrwały, ale przynoszący efekty. Jak wskazuje A. Przymeński w Polsce szczególnie na ten rodzaj bezdomności narażeni są nie tylko samotni mężczyźni czy ko-

---

<sup>88</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna...*, s. 164-165.

biety, ale także, jak wskazują badania samotne matki z dziećmi<sup>89</sup>. Ten podział bezdomności pokazuje bardzo istotny schemat oddziaływań instytucji społecznych, które pomagają bezdomnym. Osoby będące w tzw. bezdomności płytkiej będą podejmowały mniej lub bardziej skuteczne wysiłki, aby wyjść z stanu, którego nie akceptują. Zaś ludzie osadzeni w głębokiej fazie bezdomności będą w niej pozostawać ponieważ ich położenie uzyskało w jakimś stopniu samoakceptację. Pogodzenie się z losem warunkuje nieskuteczność podejmowanych przez nich jakichkolwiek działań co powoduje pozostanie przy życiu na ulicy.

Ostatni i bardzo ciekawy podział bezdomności pojawia się w wyniku odniesień interpretacyjnych do wyrazu „dom”. Ze względu na wielowymiarowość pojęcia mówić można zatem o tzw. bezdomności onirycznej, gdzie osoby bezdomne pozbawione są jakiegokolwiek wyobrażenia o domu (dosłownie ujmując, w ich psychice nie istnieje miejsce, gdzie gromadzone są wszelkie odniesienia związane z domem lub rodziną). W tej grupie można wskazać choćby osoby wychowywane od najmłodszych lat w domach dziecka. W kręgu bezdomności onirycznej znajduje się też bezdomność normatywna. W jej myśl człowiek nie wynosi z podstawowego otoczenia, jakim jest dom rodzinny, żadnych wartości, które by go tam przywiązywały<sup>90</sup>. Poprzez brak norm i zasad związanych z domem i rodziną nie jest budowany akceptowany i oczekiwany społecznie model życia. Osoba bezdomna normatywnie nie zauważa potrzeby występowania w jej życiu odniesień i skojarzeń związanych z domem.

Bezdomność społeczna w odniesieniu interpretacyjnym do wyrazu „dom” to brak w miejscu zamieszkania stanów przeżywania, brak emocjonalnych i społecznych więzi. Uwarunkowane jest przebywaniem w rodzinie dysfunkcyjnej, w której relacje mają charakter patologiczny. Podstawowym i zauważalnym defektem jest tutaj brak występowania poczucia bezpieczeństwa, przynależności czy zrozumienia wśród członków rodziny, jak i też w kręgach społecznych. Z tym rodzajem bezdomności powiązana jest ściśle bezdomność funkcjonalna. Określa się nią stan, w którym warunki domowe nie pozwalają na zaspokojenie elementarnych potrzeb jednostki takich jak: sen, warunki pracy, odżywianie, wypoczynek czy też higiena. Jednostka nie może w poprawny sposób funkcjonować w społeczeństwie, grupie czy rodzinie ze względu na podstawowe braki umożliwiające jej egzystowanie (przede wszystkim w aspekcie fizycznym). Powyższe kategorie bezdomności zamyka tzw. bezdomność materialna. Oznacza ona brak miejsca, w którym można się schronić, odpocząć<sup>91</sup>. A. Zadrożyńska stwier-

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 165.

<sup>90</sup> A. Pindral, *Definicje i typologie...*, s. 45.

<sup>91</sup> A. Kinal, *Bezdomność jako wyzwanie dla społeczności lokalnej*, „Rocznik Lubuski”, Tom XXIX, cz. I, Zielona Góra 2003, s. 199.

dza w swojej pracy, że miejsca takie jak np.: schron, jaskinia, szałas, grotta czy też namiot stanowić mogą pewnego rodzaju namiastkę domu<sup>92</sup>.

Przedstawiona typologia pojęcia bezdomności na podstawie opracowań dostępnych na polskim rynku naukowym wciąż pozostawia wiele niejasności. Brak określenia jednoznacznych sformułowań, znaczeń czy też definicji zjawiska nie wynika tylko z braku metodologii badań. Bezdomność to zjawisko wielowymiarowe, którego uchwycenie w swej jednoznaczności jest trudne, ponieważ nadal nie znamy jednoznacznego schematu powstawania tego procesu. Jak wielu bezdomnych, tak wiele rodzi się definicji i typów bezdomności. Nie mają one przede wszystkim na celu jedynie usystematyzowania naukowego. Głównie mają za zadanie służyć celom socjo-społecznym oraz praktycznym rozwiązaniom przedmiotowego problemu. Polska literatura przedmiotu w typologii bezdomności i bezdomnych posługuje się zazwyczaj czterema kryteriami: 1) przyczyny bezdomności (bezdomność z wyboru czy z przymusu), 2) położenie przestrzenno-instytucjonalne (bezdomność jawna czy też ukryta i bezdomność schroniskowa kontra pozaschroniskowa), 3) czas trwania (bezdomność przejściowa/tymczasowa i bezdomność długotrwała), 4) odwracalność tego stanu (bezdomność płytka lub bezdomność głęboka)<sup>93</sup>. Wszystkie określone typy mają wzmacnić i zwiększyć skuteczność oddziaływania podmiotów pomocowych skierowanych do osób bezdomnych. Społeczeństwo to różnorodna materialnie oraz psychologicznie grupa ludzi. Czasami hermetycznie zamknięta, w większości jednak otwarta i stale się przekształcająca. Zawsze wskazująca na występowanie w niej szeregu problemów. Jednym z nich – obecnie bardzo aktualnym – jawi się być problem bezdomnych i bezdomności, z którym państwo niestety radzi sobie nie zawsze ze skutkiem pozytywnym. Płeć, wiek, sytuacja rodzinna, wykształcenie i dochody a nawet zdrowie mają wpływ na powstawanie tego zjawiska, jego rozwój, eskalację czy zanikanie.

Wyodrębnienie na określonym etapie przejawów jakiegoś typu bezdomności może usztywnić jednostkę przed znalezieniem się w totalnej – głębokiej bezdomności. Zastosowanie działań prewencyjnych i profilaktycznych może to zjawisko zminimalizować. Podstawową sprawą staje się tutaj rozpoznanie przyczyn i źródeł bezdomności oraz akcentowanie wszystkich jej form w diagnozach tego problemu. Wielowymiarowość tego zjawiska, a przy tym próby ustalenia adekwatnych form pomocy, mają dziś olbrzymie znaczenie w praktyce polityki społecznej i pomocy społecznej. Cenna typologia osób bezdomnych zwiększy szanse na efektywność oddziaływań wszelkiego rodzaju programów pomocowych.

---

<sup>92</sup> A. Zadrożyńska, *Ludzie i przestrzeń domowa – przyczynek do antropologii schronienia*, (w:) P. Łukasiewicz, A. Siciński (red.), *Dom we współczesnej Polsce*, Wrocław 1992, s. 38.

<sup>93</sup> A. Pindral, *Definicje i typologie...*, s. 47-48.

### ROZDZIAŁ III

## BEZDOMNOŚĆ W STANDARDACH PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I REGIONALNEGO

#### § 1. Bezdomność w standardach międzynarodowych o charakterze uniwersalnym

Przyjmując za fundamentalną aksjologiczną oraz prawną podstawę zapobiegania bezdomności ochronę godności człowieka, to większość zasadniczych aktów prawa międzynarodowego poprzez właśnie odwołanie się do godności człowieka przedstawia w szerokim zakresie determinanty zapobiegania bezdomności<sup>1</sup>.

Upředzając opisanie umów międzynarodowych wiążących się pośrednio, bądź bezpośrednio z zagadnieniem bezdomności należy się odwołać do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r. powstałej po dramatycznych wydarzeniach II wojny światowej. A. Płoszka podkreśla, iż akt ten przedstawia „manifest ideologiczny i jedno z najważniejszych źródeł rekonstrukcyjnych współczesnej koncepcji praw człowieka”<sup>2</sup>. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest elementem wiążącego prawa międzynarodowego, zatem prawa formułowane w tym akcie posiadają charakter norm zwyczajowych<sup>3</sup>. Dokument ten jest rezolucją, a nie umową międzynarodową<sup>4</sup>.

Art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw człowieka, stanowi iż *"każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny"*. Przepis ten powinno się traktować jako zasadniczą podstawę przeciwdziałania bezdomności, lecz nie jedynie w zakresie prawa do mieszkania, ale także przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, które sprzyjają bezdomności oraz jej skutkom.

---

<sup>1</sup> A. Płoszka, *Bezdomność a prawa człowieka*, „Państwo i Prawo”, nr 8/2015, s. 17.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>3</sup> J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” nr 12/2008, s. 5.

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 4.

Następnymi aktami odnoszącymi się do praw człowieka są umowy międzynarodowe, tj. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.<sup>5</sup> (zwana Europejską Konwencją Praw Człowieka), a także Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r.<sup>6</sup> C. Mik zaznacza, iż akty te tworzą główne instrumenty prawne, które zapewniają stabilizację całemu ustawodawstwu europejskiemu odnośnie praw człowieka<sup>7</sup>.

Polska związała się z Europejską Konwencją Praw Człowieka w 1993 r. Jednakże w tym akcie nie występują postanowienia odnoszące się wprost do osób bezdomnych. Jedynie w sposób pośredni art. 8 można odnieść do tej grupy. Brzmi on mianowicie: „1. *Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.* 2. *Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób*”.

Elementem, który wymaga specjalnego omówienia jest ochrona życia prywatnego. Jak podkreśla L. Garlicki: „*Jądrzem tej idei wydaje się być zapewnienie jednostce pewnej podstawowej sfery prywatności (autonomii), chronionej – na ile jest to we współczesnym społeczeństwie możliwe – przed publiczną czy prywatną ingerencją zewnętrzną (...). Nakazu poszanowania życia prywatnego nie można jednak wtlaczać w anglo-amerykańską koncepcję privacy. Trybunał Strasburski nadaje bowiem szersze znaczenie pojęciu życia prywatnego, nadając mu także wymiar społeczny, tzn. odnosząc je także do rozwijania kontaktów z innymi jednostkami ludzkimi i światem zewnętrznym*”<sup>8</sup>. Pojęcie do ochrony życia prywatnego obejmuje prawo do życia zgodnego z własnym życzeniem z wyłączeniem kontroli innych osób<sup>9</sup>. Nie jest ono bezwzględne, co oznacza, że nie można z niego korzystać bez względu na okoliczności<sup>10</sup>.

Państwo-sygnatariusz, nie powinno wkraczać w sferę życia prywatnego osób fizycznych, tzn. iż nie posiada prawa, aby ogólnie wkraczać w wybory życiowe jednostki, które dotyczą sposobu jej życia. Bez wątpienia należy przy tym wskazać wyraźnie, iż nie oznacza to bezwzględnego zakazu wkraczania w to prawo. Przesłanek wkroczenia dostarcza ust. 2 cy-

<sup>5</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.

<sup>6</sup> Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 76, z późn. zm.

<sup>7</sup> C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 295.

<sup>8</sup> L. Garlicki, *Konwencja o ochronie...*, s. 493.

<sup>9</sup> M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 329.

<sup>10</sup> M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 664.

towanego powyżej art. 8. W sytuacji, gdy osoba bezdomna nie sprzeciwia się prawu ustalonemu m.in. ze względu na bezpieczeństwo publiczne, ochronę porządku, ochronę zdrowia i moralność czy też ochronę praw i wolności innych osób, to władze publiczne nie mają prawa ingerować w wybory osobiste jednostki co do życia w stanie bezdomności. Niemniej jednak nie powinno to automatycznie oznaczać, iż władze są zmuszone godzić się na sytuację bezdomności, *ergo* mogą stosować środki przeciwdziałające bezdomności. Jednakże nie powinny w tym zakresie działać władczo. Wkraczanie w życie prywatne może być związane z działaniami nie władczymi, wywołując uczucie „nękania przez władze”. Wspomniana sytuacja może zaistnieć również nieświadomie, z powodu braku koordynacji działań pomocowych. Bowiem znane są przypadki kilkakrotnego budzenia w ciągu jednej nocy tej samej osoby bezdomnej przez różnych *sreetworkerów*, których praca w żaden sposób nie była skoordynowana. Działanie takie może mieć charakter nękania.

Omawiając art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, należy zwrócić uwagę na wyrażoną w nim ochronę posiadania domu. W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18 stycznia 2001 r., Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu<sup>11</sup>, stwierdzono, że *„przepisy Konwencji nie dają prawa do uzyskania domu lub mieszkania – na władze publiczne nie został nałożony obowiązek zapewnienia domu każdemu potrzebującemu”*<sup>12</sup>. Zarazem Trybunał stwierdził, że *„wyjątkowo z art. 8 Konwencji może wynikać, obowiązek zapewnienia dachu nad głową osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej”*<sup>13</sup>. Konotuje to potrzebę działania podstawowej pomocy typu: schroniska, noclegowanie, ogrzewalnie.

W art. 11 ust. 1. Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r.<sup>14</sup> stwierdzono, że *„Państwa-Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz do stałego polepszenia warunków bytowych. Państwa-Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej opartej na zasadzie dobrowolności”*.

W umowie tej uznano, również istnienie „prawa każdego do wolności od głodu”, o czym mówi ust. 2 wspomnianego wyżej art. 11. W Konwencji o Prawach Dziecka, przyjętej przez

---

<sup>11</sup> Lex Polonica, nr 399374, nr skargi 27238/95.

<sup>12</sup> L. Garlicki, *Konwencja o ochronie...*, s. 539.

<sup>13</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 kwietnia 2012 r. w sprawie Yordanova i inni przeciwko Bułgarii, nr skargi 25446/06.

<sup>14</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169.



Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopad 1989 r.<sup>15</sup> w art. 27 ust. 1 również poruszono kwestie odpowiedniego poziomu życia, brzmi on następująco: „Państwa-Strony uznają prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu”. Ponadto w ust. 3 tego artykułu stwierdzono, że „Państwa-Strony, zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, będą podejmowały właściwe kroki dla wspomagania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa oraz będą udzielały, w razie potrzeby, pomocy materialnej oraz innych programów pomocy, szczególnie w zakresie żywności, odzieży i mieszkań”.

W kontekście zapobiegania bezdomności powinniśmy zwrócić uwagę, także na Rezolucję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy nr 296 (2010). Gdyż Rada Europy czyni odpowiedzialnymi za wdrażanie praw człowieka nie tylko władze państwowe (rządowe), ale widzi również w tym zakresie rolę władz lokalnych oraz regionalnych. Bliskie relacje między obywatelami i wybranymi przedstawicielami samorządu terytorialnego, powodują zaangażowanie władz samorządowych w dziedzinie praw człowieka.

Dlatego w przywołanej rezolucji postuluje się o:

- a) konieczność działań respektujących w pełni prawa człowieka, szczególnie w zakresie ochrony danych osobowych,
- b) przyczynienie się do rozwoju krajowych wskaźników ułatwiających ocenę zaawansowania postępu na polu praw człowieka w zakresie lokalnym i regionalnym,
- c) promowanie ustanowienia na poziomie lokalny niezależnych mechanizmów skargowych, np. ustanowienie lokalnych biur rzecznika praw obywatelskich,
- d) wspieranie szkoleń w zakresie praw człowieka dla przedstawicieli samorządów lokalnych i urzędników państwowych, aby mogli oni identyfikować i zajmować się prawami dziecka w swojej działalności,
- e) promowanie procesów konsultacyjnych w celu umożliwienia uczestnikom życia lokalnego wymiany informacji na temat praw człowieka,
- f) zagwarantowanie równego dostępu do usług publicznych dla wszystkich obywateli i cudzoziemców bez jakiegokolwiek dyskryminacji,
- g) wprowadzenie procedur w sprywatyzowanych obszarach oferowania usług,
- h) badanie budżetów społeczności lokalnych pod kątem należytego traktowania perspektywy praw człowieka.

---

<sup>15</sup> Konwencja o Prawach Dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. 1991 nr 120 poz. 526.

Zatem przeciwdziałanie bezdomności jest celem zarówno administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

Rezolucja nr 296 (2010) przedstawia czytelny sygnał, iż za prawa człowieka (w tym osoby bezdomne) odpowiedzialne są władze samorządowe, co za tym idzie, powinny podejmować aktywne działania w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Konwencja o Prawach Dziecka pośrednio odnoszą się do przeciwdziałania bezdomności poprzez konieczność zapewnienia żywności, odzieży oraz mieszkań osobom tego potrzebującym. Prawo do zapewnienia przez władzę „dachu nad głową” osobom najbardziej potrzebującym można wywodzić z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Generalizując, można stwierdzić, iż prawo międzynarodowe wywiera wpływ na pojęcie przeciwdziałania bezdomności, lokując pomoc osobom najbardziej potrzebującym w triadzie: żywność, odzież, mieszkanie.

## § 2. Bezdomność w regulacjach o charakterze europejskim

W dniu 7 grudnia 2000 r. na Konferencji w Nicei została proklamowana Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej KPP). Dokument ten został przyjęty 12 grudnia 2007 r. (po korekcie w stosunku do poprzedniej Karty)<sup>17</sup>. Obecnie zgodnie z art. 16 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>18</sup> „1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. Zatem postanowienia Karty mają wiążący charakter. Słuszny wydaje się być pogląd, wedle którego funkcjonowanie instytucji Unii Europejskiej oraz państw członkowskich tej organizacji musi być zgodne z wartościami wyrażonymi w KPP, aby zdobyć zaufanie publiczne oraz społeczną legitymację<sup>19</sup>.

W Polsce KPP obowiązuje w sposób ograniczony, zgodnie z treścią protokołu 30 Traktatu z Lizbony<sup>20</sup>. Z uwagi na przedmiotowy temat, należy przeanalizować treść art. 1 i 34 KPP.

<sup>16</sup> R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 143.

<sup>17</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/391.

<sup>18</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 83/15.

<sup>19</sup> B. Zalar, *Basic values, judicial dialogues and the rule of law in the light of the Charter Of Fundamental Rights of the European Union: judges playing by the rules of the game*, „ERA Forum. Journal of the Academy of European Law” 2013, vol. 14(3), s. 2.

<sup>20</sup> M. Jaśkowski, *Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, „Zeszyty prawnicze” 2013, nr 4.

Zgodnie z art. 1 KPP „godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona”. Bezpośrednim uściśleniem art. 1 KPP jest art. 34 ust 3 tego aktu<sup>21</sup>. W tym ustępie stwierdza się, iż jednym z podstawowych praw Unii Europejskiej jest prawo do zabezpieczenia społecznego oraz pomocy społecznej, które brzmi: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. Najistotniejszy punkt KPP stanowi nienaruszalność godności ludzkiej<sup>22</sup>.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne w wymowny sposób przedstawia pogwałcenie godności ludzkiej, w związku z tym należy podkreślić ścisły związek art. 1 KPP z art. 34 ust. 3 KPP. Treścią art. 34 ust. 3 jest zapewnienie pomocy społecznej oraz mieszkaniowej osobom, które bez własnej winy znalazły się w sytuacji ubóstwa<sup>23</sup>. Co oznacza, iż władze krajowe w swoich systemach prawnych powinny uregulować kwestie dotyczące pomocy społecznej oraz mieszkalnictwa dla najuboższych. Kryteria związane z przyznawaniem pomocy w prawie krajowym muszą być jednoznaczne i obiektywne, zaś rozdział pomocy nie może przebiegać na podstawie arbitralnych kryteriów<sup>24</sup>. Krajowe władze powinny zagwarantować świadczenia wszystkim obywatelom innych państw członkowskich, jak i przebywającym legalnie obywatelom krajów trzecich<sup>25</sup>. Za pośrednio dyskryminujące uznaje się uzależnianie przyznania pomocy od legitymowania się adresem zameldowania. Stawia to w niekorzystnej sytuacji np. osoby bezdomne, często nieposiadające takiego adresu zameldowania<sup>26</sup>.

Parlament Europejski w dniu 22 kwietnia 2009 r. przyjął deklarację - Oświadczenie Parlamentu Europejskiego w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności ulicznej<sup>27</sup>. Zgodnie z tym aktem Parlament Europejski:

- 1) „wezwał Radę do zgody na zaangażowanie całej Unii Europejskiej w rozwiązanie do 2015 r. problemu bezdomności ulicznej,
- 2) wezwał Komisję do stworzenia ramowej definicji UE bezdomności zebrania porównywalnych, wiarygodnych danych statystycznych oraz zapewnienia sporządzania rocznych sprawozdań z podjętych działań oraz postępów państw członkowskich na drodze do rozwiązania problemu bezdomności,

<sup>21</sup> A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 968.

<sup>22</sup> S. Hambura, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 100.

<sup>23</sup> A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 967.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 968.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 969.

<sup>27</sup> Oświadczenie Parlamentu Europejskiego w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności ulicznej, Dz. Urz. UE 2009 C 259 E/19.

- 3) *nalegał do stworzenia w państwach członkowskich „planów reagowania na sytuacje nagle w zimie”.*

Obok Parlamentu Europejskiego także Komitet Regionów zauważył problem bezdomności. Analiza jego opinii z 6 października 2010 r. pt. „Zwalczanie bezdomności”<sup>28</sup> pokazuje jednak, iż organ ten w tym dokumencie zdecydowanie większy nacisk kładzie na sprawy ekonomiczne aniżeli prawa człowieka, które wybrzmiewają ze znacznie mniejszą siłą niż argumenty ekonomiczne.

Akceptacja KPP jest jednym z bodźców uchwalenia przez Parlament Europejski Strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności<sup>29</sup> (dalej Strategia UE). Przyjęcie jej zostało poprzedzone sformułowaniem „Oświadczenia Parlamentu Europejskiego z 16 grudnia 2010 r.”<sup>30</sup> Parlament Europejski w Strategii UE definiuje bezdomność jako najcięższą formę ubóstwa i niedostatku, która jednocześnie stanowi niedopuszczalne naruszenie praw człowieka. Parlament Europejski zauważa, iż zjawisko bezdomności ma miejsce we wszystkich państwach Unii Europejskiej, lecz w niektórych widoczny jest wzrost jego skali. Równocześnie jest to zjawisko wielowymiarowe. Wymaga wielostronnego politycznego podejścia. Uchwalenie Strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności bezsprzecznie łączy się z uchwaleniem Strategii Europa 2020, której częścią jest zapobieganie wszelkich form ubóstwa oraz wykluczenia społecznego, także z bezdomnością.

Ponadto Parlament Europejski wezwał do tworzenia krajowych oraz regionalnych strategii wobec bezdomności. Owe strategie stałyby się podstawą opracowania „ambitnej i zintegrowanej strategii UE”, w ramach znacznie rozbudowanej strategii na rzecz integracji społecznej. Opracowanie Strategii UE powinno uwzględniać europejską typologię bezdomności oraz wykluczenia mieszkaniowego (ETHOS)<sup>31</sup>. Strategia UE dotycząca walki z bezdomnością musi być w pełni zgodna z polityką mieszkalnictwa socjalnego państw członkowskich. Parlament Europejski 16 stycznia 2014 r. przyjął rezolucję w sprawie strategii dotyczącej przeciwdziałania bezdomności. Istotne jest, iż Parlament uznał bezdomność za zjawisko, które coraz częściej dotyka państwa członkowskie, co ma związek z niekorzystną sytuacją ekonomiczno-gospodarczą ostatnich lat. W tej rezolucji Parlament zaapelował do Komisji o „*niezwłoczne opracowanie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności*”. Unia Europejska widzi problem bezdomności, lecz jej działania raczej sprowadzają się do apeli oraz prób

---

<sup>28</sup> Opinia Komitetu Regionów „Zwalczanie bezdomności”, Dz. Urz. UE 2011 C 15/41.

<sup>29</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 września 2011 r. w sprawie Strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności (Dz. Urz. UE 2013 C 51 E/101).

<sup>30</sup> Oświadczenia Parlamentu Europejskiego z 16 grudnia 2010 r., Dz. Urz. UE 2012 C 169 E/139.

<sup>31</sup> Szerzej w rozdziale II (Bezdomność – wprowadzenie do problematyki oraz geneza zjawiska) rozprawy doktorskiej.

uwrażliwienia na tę problematykę. Natomiast analizowane akty, poza KPP – która pośrednio odnosi się do bezdomności przez zasadę ochrony godności człowieka – przybierają jedynie formę *soft law*. Kwestia dotycząca przeciwdziałania bezdomności nie jest przedmiotem harmonizacji prawa. Po części łączy się to z silnym związkiem przeciwdziałania bezdomności z pomocą społeczną, lecz ta z kolei została wyłączona spod koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej<sup>32</sup>. Jednakże znaczącą unijną inicjatywą jest próba wypracowania jednolitej definicji i zwrócenie uwagi państw członkowskich na problematykę danych ilościowych o populacji osób bezdomnych w ich kraju. W tym miejscu należy przypomnieć, iż po raz pierwszy w 2009 r. zostały przeprowadzone w Polsce badania<sup>33</sup> przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które pozwoliły ustalić rzeczywistą liczbę ludzi bezdomnych. Inicjatywę tę należy uznać za pozytywny skutek unijnego oddziaływania.

Bezdomność z uwagi na złożone przyczyny, skalę zjawiska i szczególnie dotkliwe społeczno-ekonomiczne skutki, zdecydowanie jest problemem o szerokim zasięgu oraz znaczeniu. Posiada specyficzne regionalne oraz lokalne uwarunkowania. W związku z czym słuszne wydaje się wprowadzanie różnorodnych inicjatyw na poziomie Unii Europejskiej, ale także włączenie organizacji pozarządowych do realizacji programów w dziedzinie pomocy społecznej. F. Spinnewijn, dyrektor FEANTSA, podkreślił: *„Chociaż żaden kraj nie zrealizował jeszcze w pełni postulatu prawa do mieszkania, wprowadzanie go do debaty nad polityką społeczną jest efektywnym narzędziem pozwalającym na rozwój programów przeciwdziałania bezdomności. Zobowiązuje rządy do strategicznego myślenia i rozwijania zintegrowanych i długofalowych oddziaływań”*<sup>34</sup>.

W tym miejscu nasuwa się wniosek, że: budowanie rozwiązań systemowych, monitorowanie problemu, prowadzenie ewaluacji (oceniającej efektywność działań i wykorzystania środków finansowych), upowszechnianie tzw. dobrych praktyk, współpraca i koordynacja przedsięwzięć poszczególnych podmiotów, doskonalenie rozwiązań prawnych, organizowanie szkoleń w dziedzinie pomocy społecznej – są podstawą weryfikowania, modyfikowania i podnoszenia skuteczności działań zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i krajowym oraz lokalnym.

---

<sup>32</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 28.

<sup>33</sup> Szerzej w rozdziale V (Geografia, skala i dynamika zjawiska bezdomności w Polsce i Szwajcarii) rozprawy doktorskiej.

<sup>34</sup> Cyt. za J. Wygnańska, *Apel FEANTSA o realizację prawa do mieszkania*, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/sprawa/bezdomnosc> (dostęp online: 16.02.2017 r.).

### § 3. Bezdомność w prawie krajowym

Bezdомność człowieka uderza w jego godność. Zatem jeśli przyjmiemy, iż z godności człowieka jako wartości oraz prawa człowieka wypływałoby „prawo do mieszkania”<sup>35</sup>, to w konsekwencji bezdomność, przedstawiałaby naruszenie art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej, (dalej Konstytucja RP)<sup>36</sup>. Lecz, kwestie te nie są tu takie proste. Jak wskazuje A. Przymeński „(...) nie ma podstaw uznawania wszystkich bezdomnych za dewiantów, którzy pozostając bez dachu nad głową, cierpią za wcześniej prezentowane aspołeczne postawy”<sup>37</sup>.

Natomiast A. Duracz-Walczak rozdzieliła osoby bezdomne według następujących kryteriów:

- 1) według stanu psychofizycznego – na bezdomnych zdolnych do samodzielności życiowej (zdrowi, w wieku produkcyjnym oraz na bezdomnych niezdolnych do samodzielności, np. wiek, kalectwo, choroba przewlekła),
- 2) według postawy wobec własnej sytuacji życiowej – bezdomnych z przymusu (niepogodzonych ze swoim aktualnym statusem społecznym oraz na bezdomnych z wyboru (pogodzeni ze swoim aktualnym statusem społecznym).

Na podstawie tych kryteriów autorka wyodrębnia cztery kategorie osób bezdomnych:

- zdolni do samodzielności życiowej, bezdomni z przymusu,
- niezdolni do samodzielności życiowej, bezdomni z wyboru,
- zdolni do samodzielności życiowej, bezdomni z wyboru,
- niezdolni do samodzielności życiowej, bezdomni z wyboru<sup>38</sup>.

Wobec powyższego, z powodu pewnej wieloznaczności „bezdomności”, wypowiedzi o bezdomności z punktu widzenia konkretnego prawa bądź wolności, wymagać będą zawsze dużej uwagi. W kwestii zapobiegania oraz rozwiązywania problemu bezdomności, należy wskazać na znaczenie art. 75, 67 i 69 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów, obowiązkiem państwa jest dbanie o zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych ludzi, lecz podmiotowe prawo do mieszkania z tego nie wynika. Stąd, trafniejsze wydaje się być odwołanie

<sup>35</sup> Por. zdanie odrębne sędzi B. Lewaszkiewicz – Petrykowskiej w sprawie z 12 stycznia 2000 r. o sygn. akt P 11/98 (przepisy dotyczące czynszów regulowanych), wedle której „Konstytucja gwarantuje bowiem poszanowanie szeregu praw osobistych człowieka, których urzeczywistnienie jest możliwe tylko pod warunkiem zapewnienia prawa do mieszkania. Jest ono konieczne dla realizacji takich konstytucyjnie chronionych wolności i praw, jak życie prywatne i rodzinne (art. 47 Konstytucji), zdrowie (art. 68 Konstytucji), możliwość kształcenia (art. 70 Konstytucji), ochrona dobra rodziny (art. 71 Konstytucji). Uzasadnia to pogląd, iż także na tle polskiej ustawy zasadniczej w pełni aktualna pozostaje teza o istnieniu prawa do mieszkania, które w hierarchii praw podmiotowych ma charakter fundamentalny” (OTK ZU 2000 r., nr 1, poz.3).

<sup>36</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>37</sup> A. Przymeński, *Bezdомność jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, Poznań 2001, s. 165.

<sup>38</sup> A. Duracz-Walczak, *Bezdомni*, Warszawa 1996, s. 10.

do pojęcia prawa do zabezpieczenia społecznego z art. 67 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa (ust. 1). Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa (ust. 2)”.

Zaś wedle art. 69 Konstytucji RP, „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Odwołanie się do art. 67 i 69 Konstytucji RP pozwoliłoby ująć sytuację bezdomnych z kilku grup wymienionych wyżej. Natomiast stan, który w literaturze nazywamy jest „bezdomnością z wyboru” (za którym mogą kryć się w istocie bardzo trudne sytuacje życiowe), jest zanadto zróżnicowany, aby wypowiadać się o nim w szerszy sposób. Wobec tego w przypadku niektórych rodzajów bezdomności człowieka, zasada godności nie zawsze musi być bezpośrednio uwikłana. Niemniej jednak pośrednio człowiek bezdomny może stać się bezbronny wobec nadużyć oraz bezdusznego prawa. W sytuacji takiego wykorzystywania trzeba zdecydowanie odwoływać się do podstawowych artykułów Konstytucji RP, na czele z art. 30, który to stanowi jedno z głębszych wyrażeń godności człowieka we współczesnym konstytucjonalizmie. Znamionuje się on na tle przepisów konstytucyjnych innych państw, jak i na tle innych aktów prawnych (np. na tle KPP).

Trybunał Konstytucyjny nie nadużywa zasady godności człowieka. Mogłoby się wydawać, iż przywołuje oraz stosuje ją wyłącznie w sytuacjach poważnie zagrażających prawom człowieka. Taka orzecznicza powściągliwość w posługiwaniu się godnością człowieka jest zasadna. Przywołana godność z art. 30 Konstytucji RP jest dwoista, a orzecznictwo konstytucyjne podkreśla sens wspomnianego jej rozumienia. Dwoistość ta sprowadza się do różnicowania godności człowieka jako wartości konstytucyjnej oraz godności jako prawa. Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jest jednocześnie wartością konstytucyjną, jak i prawem. Występuje jako fundament porządku prawnego oraz jako nienaruszalne prawo. Jest jednym i drugim. Jako wartość znajduje się poza bądź ponad porządkiem prawnym. Jako norma prawna znajduje się w prawie. Taki sposób wyrażenia godności człowieka ma swoje umocowanie w art. 30 Konstytucji RP i nie jest ani wadą tej regulacji, ani mankamentem rozważania jej przez Trybunał Konstytucyjny.

Bezdomność to zjawisko społeczne i jest analizowana przede wszystkim na gruncie nauk społecznych. Jest tam szeroko opisywana, zarówno w kontekście przyczyn, rodzajów, jak i skutków. Doktryna prawa ma w tym zakresie niewielki dorobek. Polski ustawodawca pro-

blematyką bezdomności zajmuje się zaledwie od kilkunastu lat i to w stosunkowo wąskim zakresie. Niemniej jednak należy zauważyć, iż kwestia bezdomności została zauważona przez ustawodawcę, który w art. 75 Konstytucji RP, w przedmiocie kreowania polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, nakłada na władze publiczne obowiązek przeciwdziałania bezdomności. Realizacja tego obowiązku w praktyce przebiega dwutorowo w postaci podejmowania działań profilaktycznych oraz ratowniczo-wspierających. Chodzi o działania, które będą zapobiegały powiększaniu się skali bezdomności i o udzielanie pomocy w celu wyjścia z bezdomności. Wydaje się, że pomiędzy tymi typami aktywności państwa sytuuje się jeszcze jedna grupa działań, stanowi ją pasywna pomoc osobom bezdomnym.

Prawnych odniesień do przeciwdziałania bezdomności, obecnie możemy poszukiwać w regulacjach, które dotyczą budownictwa socjalnego, ochrony lokatorów, lokali socjalnych, dodatków mieszkaniowych, a także w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym. Jednakże trzeba zastrzec, iż wymienione obszary regulacji nie odnoszą się wprost do omawianego zjawiska, lecz mają zapobiegać jego rozprzestrzenianiu się poprzez ochronę prawa do mieszkania. Problematyka bezdomności znalazła swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w nielicznych aktach normatywnych. W tym miejscu należy wskazać ustawę o zatrudnieniu socjalnym<sup>39</sup>. Adresatami tej ustawy są grupy zagrożone bądź dotknięte wykluczeniem społecznym, w tym również osoby bezdomne, które realizują program wychodzenia z bezdomności. Celem tej regulacji jest społeczna inkluzja realizowana przez reintegrację społeczną oraz zawodową.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>40</sup> ustanawia obowiązek objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym osoby bezdomne realizujące kontrakt socjalny lub objęte indywidualnym programem zatrudnienia socjalnego albo indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Aktem, który najszerszej odnosi się do bezdomności, jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>41</sup> (dalej u. p. s.). To właśnie tam została zawarta normatywna definicja osoby bezdomnej. Ustawodawca wiąże bezdomność z niezamieszkiwaniem w lokalu przeznaczonym do celów mieszkaniowych. Bezdomną jest zatem osoba niemieszkająca w lokalu mieszkalnym, która musi spełniać dodatkowy warunek, czyli:

- brak zameldowania na pobyt stały, bądź
- posiadanie takiego zameldowania w miejscu, w którym nie ma możliwości zamieszkania (art. 6 pkt 8 u.p.s.).

---

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003 nr 122 poz. 1143.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2004 nr 210 poz. 2135.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593.



W zagadnieniu definiowania lokalu, które służy do celów mieszkaniowych ustawodawca odsyła do przepisów odrębnych, tj. do ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu Cywilnego<sup>42</sup>. W przedstawionej sytuacji należy przyjąć, iż taki lokal musi co najmniej spełniać standardy przewidziane dla lokalu socjalnego<sup>43</sup> oraz nie może być przeznaczony do krótkotrwałego, przejściowego pobytu osób tak jak hotele, internaty, akademiki, czy inne obiekty turystyczne. Należy zwrócić uwagę, iż ocena przeznaczenia lokalu nie może być oderwana od zasad współżycia społecznego. Co za tym idzie nie można za lokal mieszkalny uznać pomieszczeń, których stan techniczny odpowiada lokalowi socjalnemu, lecz nie są one pozostawione do zamieszkiwania, chodzi tu m.in. o pomieszczenia gospodarcze, piwnice, garaże, altany ogrodowe, w których nierzadko przebywają osoby bezdomne<sup>44</sup>, ale także o zakłady karne oraz schroniska dla bezdomnych. W kwestii dotyczących schronisk dla bezdomnych kilkakrotnie wypowiadały się sądy administracyjne. Jak trafnie zauważa judykatura, przebywanie osób bezdomnych w schroniskach czyniących zadość lokalom socjalnym w żadnym wypadku nie może być uznane za zamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym, co w konsekwencji oznacza, iż osoby tam przebywające nie tracą statusu osoby bezdomnej<sup>45</sup>.

Kolejna normatywna przesłanka bezdomności odnosi się do kwestii meldunkowej, a wiąże się to z odpowiednim zastosowaniem ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>46</sup>. Za bezdomną uznawana jest osoba, która nie posiada aktualnego zameldowania na pobyt stały bądź też meldunek taki ma, lecz nie posiada możliwości zamieszkania w miejscu zameldowania. Przyczyny uniemożliwiające zamieszkanie mogą mieć charakter obiektywny, czyli np. techniczny, dotyczący stanu budynku, jak i subiektywny. W orzecznictwie za te ostatnie uznaje się np. konflikty rodzinne. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny uznał „za bezdomną osobę, która mimo zameldowania na pobyt stały w mieszkaniu brata, nie przebywała w nim od 15 lat z powodu rodzinnego sporu”<sup>47</sup>. Równocześnie w orzecznictwie pod-

---

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. 2001 nr 71 poz. 733.

<sup>43</sup> Lokal socjalny pod względem wyposażenia i stanu technicznego musi nadawać się do zamieszkania, a powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, zaś w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie (art. 2 ust. 1 pkt 5 u.p.l.z.m.).

<sup>44</sup> Postanowieniem z 1 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 169/11, NSA orzekł, że „nie można uznać za lokal mieszkalny w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. takiego pomieszczenia, które nie spełnia podstawowych warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, typu: szopa, garaż, budynek gospodarczy”; zob. również postanowienie NSA z 14 maja 2010 r., sygn. akt I OW 24/10, CBOSA.

<sup>45</sup> Postanowienie NSA z 20 maja 2011 r., sygn. akt I OW 19/11, CBOSA.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. 2010 nr 217 poz. 1427.

<sup>47</sup> Postanowienie NSA z dnia 11 października 2007 r., sygn. akt I OW 57/07, CBOSA.

kreśla się, że „potencjalna możliwość zamieszkiwania w miejscu zameldowania na pobyt stały wyklucza możliwość uznania osoby za bezdomną”<sup>48</sup>.

Podsumowując tę część rozważań można dostrzec, iż normatywne pojmowanie bezdomności może nie pokrywać się z potocznym rozumieniem tego zjawiska. Nie obejmuje ono swym zakresem wszystkich faktycznie bezdomnych, a jedynie tych, którzy spełniają określone prawem kryteria. Do analizowanej kategorii nie należą na przykład osoby faktycznie bezdomne, jeśli są zameldowane na pobyt stały w miejscu, w którym mogą zamieszkać. Trzeba podkreślić, że formalnie uznanie osoby za bezdomną nie jest uzależnione od motywów jej postępowania, a jedynie od spełnienia prawnych przesłanek.

Sformułowanie normatywnej definicji bezdomności, daje możliwość ustalenia zakresu praw, które przysługują osobom posiadającym taki status. Służy, także do określenia form pomocy, jak i do wskazania organów właściwych do jej udzielenia. Zatem można spostrzec, iż formalne ustalenie bezdomności predestynuje wprowadzenie działań pomocowych pozwalających na wyjście ze stanu bezdomności. Niemniej jednak nie jest to takie proste. Bezdomność, niezależnie od przyczyn tego zjawiska, jest rodzajem stylu życia. O ile nikt bądź prawie że nikt nie wybiera tej formy dobrowolnie, to już pozostawanie w stanie bezdomności zazwyczaj jest świadomym wyborem<sup>49</sup>.

Różne czynniki wewnętrzne i zewnętrzne składają się na ten wybór. Stosunkowo często wtóruje mu strach, brak wiary w siebie, sytuacja rodzinna czy ekonomiczna, która skutecznie demotywuje do podejmowania wysiłku, ale również poczucie beznadziejności oraz odrzucenia mają ogromny wpływ na trwanie w stanie bezdomności. Dysponując wiedzą na temat tego niezwykle trudnego położenia osób bezdomnych jednocześnie uznając bezsprzecznie zakresy obowiązków władz publicznych w niesieniu pomocy osobom bezdomnym, nie można zgodzić się z poglądem, iż trwanie w bezdomności leży poza granicami świadomego wyboru. Dziś instytucje publiczne oraz organizacje społeczne oferują szereg świadczeń, usług i innych form wsparcia, które skutecznie wyprowadzają z bezdomności. Jednakże wybór czy warto z tych form skorzystać, należy jedynie do osoby bezdomnej.

Trwanie w bezdomności może skłonić do postawienia pytania o zasadność udzielania pomocy w niniejszych okolicznościach? Niemniej jednak takie ujęcie problemu postuluje podział bezdomnych na godnych i niegodnych wsparcia. Warto zauważyć, iż taki haniebny podział funkcjonował w historii pomocy społecznej. Definitywnie zerwano z nim dopiero

---

<sup>48</sup> Postanowienie NSA z dnia 10 maja 2007 r., sygn. akt I OW 8/07, CBOSA.

<sup>49</sup> A. Duracz-Walczak, *Bezdomność w Polsce – o ujednoczenie pojęć*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 5-6, s. 26 oraz J. Gierszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013, s. 154-155.

w XIX wieku. W demokratycznym państwie prawa nie powinno się pytać czy, ale jak pomagać bezdomnym? Z uwagi na złożoność problemu, ustawodawca przewidział dwa typy wsparcia dla osób bezdomnych – pomoc pasywną oraz aktywną. Pierwsza umożliwia zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych w zakresie dostarczenia odzieży, wyżywienia, schronienia, a także skorzystania z opieki medycznej.

Organizacja schronienia polega na zapewnieniu miejsca do spania. Świadczenie to nie może być utożsamiane z zapewnieniem lokalu socjalnego czy innego mieszkania, nie jest także równoważne z pobytem w mieszkaniu chronionym. Udzielenie schronienia następuje w miejscach do tego przeznaczonych, czyli noclegowniach i schroniskach, lecz dopuszczalne są również inne lokale, którymi dysponuje gmina. Zagwarantowanie schronienia jest pomocą doraźną, treścią prawa do schronienia jest przyznanie jedynie tymczasowego miejsca noclegowego. Pomoc w postaci dostarczenia ubrania polega na przekazaniu osobie potrzebującej odzieży, bielizny i obuwia. Ubranie musi być odpowiednie do pory roku, jak i potrzeb świadczeniobiorcy, zatem powinno być dostosowane do rozmiaru i płci. Przydzielone rzeczy powinny być schludne, lecz niekoniecznie nowe, zarówno ich stan, jak i sposób przekazania nie może uwłaczać godności człowieka.

Kolejnym świadczeniem, które odnosi się do zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych jest dostarczenie posiłku. Pomoc w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje każdemu, kto własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. W tym zapisie chodzi o osoby, które nie posiadają artykułów spożywczych, sprzętów kuchennych oraz innych urządzeń, dochodu, ani majątku, umożliwiających zorganizowanie gorącego posiłku, wobec tego w szczególności o bezdomnych. Z reguły posiłek wydawany jest w barze, stołówce, jadłodajni bądź innym miejscu do tego przeznaczonym. Świadczenie to może zostać zrealizowane na podstawie bonów obiadowych. Osobom bezdomnym przyznano także prawo ubiegania się o zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne (art. 39 ust. 3 u. p. s.).

Należy zaznaczyć, iż pasywna pomoc nie eliminuje zjawiska bezdomności oraz nie wymaga od osób bezdomnych większego zaangażowania. Wsparcie to ma charakter doraźny, który jedynie łagodzi skutki bezdomności.

Zupełnie odwrotnie jest z pomocą aktywną, której celem pomocy jest wyjście z bezdomności. Wymaga ona sporego zaangażowania zainteresowanego, współpracy z instytucją pomocową, a nade wszystko chęci zmiany sytuacji życiowej. W konwersji za aktywną postawę państwo oferuje pomoc w znalezieniu pracy, mieszkania, obejmuje osobę bezdomną ubezpieczeniem zdrowotnym, świadczy usługi w postaci poradnictwa oraz proponuje finan-

sowe wsparcie. Opisana pomoc jest udzielana na podstawie swoistego porozumienia zawierane-  
nego z bezdomnym wyrażającym chęć aktywizacji. Umowa ta przyjmuje formę kontraktu  
socjalnego, indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego bądź specjalnie dedykowanego  
dla omawianej grupy świadczeniobiorców indywidualnego programu wychodzenia z bez-  
domności (art. 49 u. p. s.).

Program ten ma na celu udzielenie wsparcia, które przyczyni się do zmiany stylu życia.  
Dlatego koncentruje się on głównie na próbach uporządkowania oraz ustabilizowania sytuacji  
życiowej i rodzinnej bezdomnego, a także udzieleniu pomocy w znalezieniu mieszkania i pra-  
cy. Taka kompleksowa pomoc ma po części charakter usamodzielniający, po części integra-  
cyjny. Ustawodawca nie wskazuje, jakiej dokładnie pomocy udziela się osobie objętej indy-  
widualnym programem wychodzenia z bezdomności, poza opłacaniem składek na ubezpie-  
czenie zdrowotne. Dopuszcza wszelkie możliwe formy wsparcia, jakimi dysponuje ośrodek  
pomocy społecznej. Pracownik tego ośrodka wraz z osobą bezdomną opracowują program,  
który następnie jest zatwierdzany przez kierownika ośrodka.

W sytuacji, gdy osoba bezdomna przebywa w schronisku, program może zostać  
przygotowany przez pracownika socjalnego tej placówki. Jeżeli indywidualny program  
wychodzenia z bezdomności przekracza finansowe możliwości placówki, to wymagane jest  
zatwierdzenie przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. W programie wskazuje się  
podmioty odpowiedzialne za realizację jego postanowień. Z inicjatywą opracowania  
programu może wyjść osoba bezdomna, ale może z nią wystąpić również placówka pomocy  
społecznej. Opracowanie indywidualnego programu powinna poprzedzać analiza sytuacji  
beneficjenta, tj. przyczyny jego bezdomności oraz motywy jego postępowania. Program  
wychodzenia z bezdomności dostosowany jest do indywidualnego przypadku, a w jego  
opracowaniu musi brać udział sam zainteresowany. Bezdomny powinien oznajmić swoje  
oczekiwania oraz określić zobowiązania, które jest w stanie zrealizować (np. niespożywanie  
alkoholu, aktywne poszukiwanie pracy). Założeniem sukcesu przedsięwzięcia jest aktywne  
zaangażowanie samego zainteresowanego w opracowanie, jak i realizację programu.

Istotne jest, iż osoby objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności  
podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, dzięki czemu zyskują pełny dostęp do  
opieki medycznej. Zgodnie z art. 73 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach  
opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>50</sup>. Obowiązek ubezpieczenia  
przytoczonych osób powstaje z dniem rozpoczęcia realizacji indywidualnego programu

---

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicz-  
nych, Dz. U. 2004 nr 210 poz. 2135.

wychodzenia z bezdomności, a wygasa w dniu zakończenia bądź wycofania realizacji programu. Zgłoszeniem osoby bezdomnej do ubezpieczenia zdrowotnego i opłacaniem składek zajmuje się ośrodek pomocy społecznej realizujący program. Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności jest maksymalna kwota zasiłku stałego z pomocy społecznej.

Sporządzanie indywidualnych programów socjalnych ma wiele zalet. Pozwala na konkretyzację oczekiwań, wyznaczenie celów oraz sposobów przełamania procesu ekskluzji społecznej. Przede wszystkim zachęca świadczeniobiorców do aktywności oraz współdziałania z instytucjami, które udzielają im wsparcia. Nadto programy ułatwiają kontrolę nad wykorzystaniem świadczeń przez ich beneficjentów, warunkują przyznanie świadczeń, ale także zachęcają do poprawy sytuacji życiowej osób objętych pomocą socjalną. Sens i zasadność pomocy aktywnej nie budzą dziś wątpliwości, a nakłady na nią wymagają szerszego uzasadnienia. Trudno przecenić jej skuteczność, poza pomocą udzielaną konkretnemu człowiekowi, aktywne wsparcie daje możliwość powrotu do społeczeństwa osoby żyjącej na jego marginesie, włącza je w pomnażanie wspólnego dobra, oddziałuje edukacyjnie, kształtując życiową odpowiedzialność, ale i przeciwdziałając życiu na koszt społeczeństwa.

Niestety na tle wszystkich form pomocy oferowanej osobom bezdomnym wsparcie aktywizujące nie cieszy się szerszym zainteresowaniem. Osoby bezdomne zdecydowanie częściej wybierają wsparcie pasywne. Większość z nich poprzestaje na korzystaniu z przejściowych form pomocy (schronienie, posiłek, ubranie), tym samym zaspokajając jedynie doraźnie swoje potrzeby w schroniskach oraz noclegowniach<sup>51</sup>. Zapotrzebowanie na usługi tych placówek wskazuje sezonowość. Znaczna część bezdomnych korzysta z nich jedynie w sytuacji zagrożenia życia. Co oznacza, iż nie oczekują oni pomocy w zmianie stylu życia, lecz świadczeń dających zaspokojenie potrzeb bytowych. Niejednokrotnie stanowczo wypowiadają swoje żądania, odmawiając zawarcia kontraktu socjalnego, uczestniczenia w indywidualnych programach pomocowych czy podjęcia leczenia odwykowego. W tym miejscu można by postawić pytanie o zasadność udzielania bezwarunkowego wsparcia? Wsparcia, które w społecznej ocenie bywa utożsamiane z prostym rozdawnictwem świadczeń i utrwalaniem aspołecznych postaw<sup>52</sup>. Gdzie zatem poszukiwać legitymizacji pomocy pasywnej? Na to pytanie można odpowiedzieć krótko: w ludzkiej godności, prawach człowieka i obowiązkach władz publicznych.

---

<sup>51</sup> K. Górniak, *Działania organizacji społecznych wobec osób biednych i wykluczonych społecznie – odbudowywanie czy tworzenie sieci społecznych*, (w:) J. Grotowska-Leder (red.), *Więzi społeczne, sieci społeczne w perspektywie procesów inkluzji i wykluczenia społecznego*, Łódź 2014, s. 132- 133.

<sup>52</sup> Na temat społecznych ocen osób bezdomnych: K. Górniak, *Bezdomny w miejskim autobusie – historia jednego przypadku*, (w:) E. Tarkowska (red.), *Dyskursy ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2013, s. 135.

Dziś prawo do minimalnego poziomu egzystencji jest jednym z elementarnych praw człowieka, a obowiązek jego realizacji jest zadaniem publicznym. Prawo to musi być rozumiane bezwarunkowo. Jako że zapewnienie człowiekowi minimalnych warunków bytowych nie może wiązać się z uzależnieniem od oceny okoliczności, które doprowadziły go do trudnej sytuacji życiowej, tym samym jego postawa nie może wpływać negatywnie na udzielenie pomocy. Źródłem gwarancji bytowych jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka<sup>53</sup>. Godność jest fundamentalną wartością dla całego porządku prawnego. Wyrażana jest m.in. poprzez zapewnienie materialnego minimum, umożliwiającego jednostce samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie i stworzenie człowiekowi szans na rozwój jego osobowości<sup>54</sup>. Zakaz naruszania godności ma charakter bezwzględny i dotyczy absolutnie wszystkich. Jak podkreśla M. T. Romer „zarówno ci, którzy są w stanie zapracować na swoje utrzymanie i pokonywać problemy, jak i ci, którzy takiej możliwości z różnorodnych przyczyn nie mają, zachowują naturalne prawo do życia w godności”<sup>55</sup>. Prawo to nie jest zależne od wieku, stanu umysłowego, poziomu rozwoju czy statusu społecznego.

Godności nie są pozbawieni ludzie chorzy umysłowo, niepełnosprawni, analfabeci, osadzeni w zakładach karnych, uzależnieni, ani bezdomni. Ucieleśnieniem ochrony ludzkiej godności jest wymienione w art. 67 Konstytucji RP i rozwinięte w ustawodawstwie zwykłym prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego. Zarówno ochrona, jak i realizacja jest obowiązkiem władz publicznych. Do konstytucyjnie określonych zadań publicznych należy również przeciwdziałanie bezdomności, to właśnie bezdomność jest jedną z przyczyn uzasadniających udzielenie pomocy społecznej (art. 7 pkt 3 u.p.s.), a przyznawanie zasiłków celowych osobom bezdomnym na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne oraz opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby objęte kontraktem socjalnym bądź indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności jest obowiązkowym zadaniem własnym gminy.

Do zadań własnych najmniejszej wspólnoty samorządowej należy prowadzenie ośrodków wsparcia, w tym schronisk i noclegowni oraz kierowanie do nich osób potrzebujących opieki. W tym miejscu należy zauważyć, iż kreowanie zadań publicznych leży w gestii

---

<sup>53</sup> H. Zięba-Załucka, *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej*, (w:) E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21-23 maja 2001 r., Rzeszów 2001, s. 497.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54.

<sup>55</sup> M.T. Romer, *Godność człowieka w prawie pracy i pomocy społecznej*, (w:) *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 61.

władzy ustawodawczej, administracja jest zaś jedynie ich wykonawcą<sup>56</sup>. Organy administracji nie posiadają kompetencji do samodzielnego tworzenia katalogów zadań publicznych, o tym co jest zadaniem publicznym decyduje wyłącznie władza ustawodawcza. Administracja nie może również określać zakresu realizacji zadań, jest on ustanowiony normami ustawowymi. Swoboda administracji dotyczy jedynie sposobów realizacji zadań, ale i tu granice wyznaczają przepisy rangi ustawowej. Dlatego uznanie przez ustawodawcę pomocy (także pasywnej) osobom bezdomnym za zadanie publiczne pozostawia tę pomoc poza sporami politycznymi i społecznymi ocenami. Pamiętajmy, iż realizacja tego zadania nie jest dobrowolnym wyborem, a publicznym obowiązkiem.

Osoby bezdomne stanowią przejrzyste wyodrębnioną przez ustawodawcę grupę adresatów świadczeń z pomocy społecznej. Bowiem bezdomność jest samodzielną podstawą przyznawania świadczeń z pomocy społecznej<sup>57</sup>. W art. 7 pkt 3 u. p. s. wskazano na bezdomność, jako podstawową przyczynę udzielania świadczeń, zaś w art. 6 pkt 8 u. p. s. sformułowano definicję legalną osoby bezdomnej. Status bezdomnego ma zatem wartość administracyjnoprawną. Zarówno istotę zjawiska, jak i podstawę podejmowania działań władczych, które mają na celu jego zażegnanie, ułożono w ustawie zaliczanej do materialnego prawa administracyjnego.

Jak wynika z art. 6 pkt 8 u. p. s., „osobą bezdomną jest osoba niezamieszkująca w lokalu i niezameldowana na pobyt stały oraz osoba niezamieszkująca w lokalu i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”. Osoba bezdomna, to zatem każdorazowo osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym. Ta jurydyczna cecha sprawia, że osoba bezdomna w sposób operatywny może lokować swoją aktywność życiową. Co za tym idzie – zwracać się o świadczenia z pomocy społecznej do organów, które co do zasady nie byłyby właściwe w sprawach osób niezwiązanych życiowo z obszarem ich działania. Zapewne z tych względów ustawodawca zdecydował się na swoiste rozwiązanie w sferze właściwości rzeczowej organu pomocy społecznej w sprawach dotyczących osób bezdomnych. Zanim przejdę do wskazania konstrukcyjnych kwantyfikatorów właściwości organu mającego wydać decyzję w sprawie bezdomnego, podnieść wypada, iż sama definicja osoby bezdomnej, z punktu widzenia obszaru do którego można przypisywać jego aktywność życiową budzi pewne zastrzeżenia. Poddając analizie art. 101 u.p.s., to swoiste

---

<sup>56</sup> A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, (w:) I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 51.

<sup>57</sup> Na kumulację tego ryzyka z innymi, zwłaszcza z niepełnosprawnością wskazują I. Sierpowska oraz A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010, s. 190.

zasady ustalania właściwości miejscowej organu, uzależnione zostały od posiadania przez stronę statusu osoby bezdomnej. Zatem, zanim organ we wstępnej fazie postępowania rozpocznie badanie swojej właściwości, a nawet zanim wybierze metodę ustalania swej właściwości, musi ustalić, czy ma do czynienia z bezdomnym.

Brak cechy zamieszkiwania jest obligatoryjny, posiadanie zameldowania na pobyt stały fakultatywny; nie musi odpadać, jeżeli w lokalu, w jakim nastąpiło zameldowanie, nie ma możliwości zamieszkiwania zgodnie z wolą osoby dopełniającej obowiązku meldunkowego, innymi słowy, gdy brak możliwości zamieszkania przekłada się na nieobecność w lokalu. Przestrzenne umieszczenie cechy osoby bezdomnej, która wydaje się pierwszoplanowa dla właściwości rzeczowej organu to po prostu niezamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym.

Jako zasadę przyjęto, że w sprawach z zakresu pomocy społecznej właściwość miejscową organu wyznacza miejsce zamieszkania strony, ustalone na podstawie art. 101 ust. 1 u. p. s. w związku z art. 25 Kodeksu Cywilnego<sup>58</sup>. Ilekroć jednak stroną jest osoba bezdomna, organ winien ustalić swoją właściwość miejscową z punktu widzenia „ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały”. Przypomnieć należy, że „ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały będzie wyznaczało właściwość tylko w tej partii spraw administracyjnych, w których bezsprzecznie ustalone zostanie, że zainteresowany jest osobą bezdomną w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.s.p., a zatem nie zamieszkując w lokalu jest niezameldowany albo nie zamieszkując jest zameldowany, ale tam nie przebywa z racji braku możliwości zamieszkiwania<sup>59</sup>”. W tym miejscu należałoby rozstrzygnąć - jakie ostatnie miejsce zameldowania może chodzić w wypadku tych osób bezdomnych, którzy posiadają wciąż adres zameldowania na pobyt stały, jednak pod nim nie zamieszkują, ani też nie dokonują zameldowania pod nowym adresem, co zresztą pozbawiłoby ich statusu bezdomnego.

Dodać wypada, że znaczenie terminu „ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały” nie jest w ogóle jasne, jako że każde przecież miejsce zameldowania (tzn. co do którego nie dokonano wymeldowania z pobytu stałego) jest miejscem wciąż aktualnym. Nie występują meldunki aktualne i zdezaktualizowane. Jeżeli meldunek się dezaktualizuje, w swoistości w następstwie niezamieszkiwania pod adresem pobytu stałego, upada zameldowanie pod tym adresem. Wymeldowuje się mieszkaniec lub wymeldowuje go organ ewidencyjny. „Ostatni” charakter zameldowania jest w istocie synonimem nielegalnego legitymowania się zameldo-

---

<sup>58</sup> Rozwiązanie obejmujące samo miejsce zamieszkania strony zawiera regulacja procesowa, tzn. art. 25 § 1 k.p.a. Unormowanie to stosuje się dopiero w drugiej kolejności, gdy brak miejsca zamieszkania.

<sup>59</sup> Na niefortunny charakter przesłanki braku możliwości zamieszkania w sensie subiektywnym, jako przesłankę w zasadzie autorytarnej uznawania lub odmowy uznania za osobę bezdomną, wskazuje M. Gąsiorek, *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław, 2011, s. 37 i 38.



waniem, gdyż wraz z zameldowaniem tym jako ostatnim, zatem niezastąpionym nowym, art. 6 pkt 8 u. p. s. wiąże niezamieszkiwanie, rozumiane jako stan wyłączający zameldowanie. Organ pomocy społecznej, po ustaleniu, iż ma do czynienia z osobą bezdomną, jakim okazała się osoba z „ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały” na obszarze jego gminy, jest równocześnie organem, który ustala „niezamieszkiwanie” pod tym adresem, a więc jest *ex lege* wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), który jako organ ewidencyjny nabył urzędową wiedzę o nieuprawnionym niewymeldowaniu się z pobytu stałego po opuszczeniu lokalu, czego następstwem jest niezamieszkiwanie w nim. Winien zatem orzec o wymeldowaniu osoby bezdomnej z pobytu stałego, czyniąc zeń osobę „niezamieszkującą i niezameldowaną” pod jakimkolwiek adresem na pobyt stały. W legalnych sytuacjach tak pod względem ustawy o pomocy społecznej, jak i ustawy o ewidencji ludności, mamy do czynienia tylko z jedną kategorią osób bezdomnych wymienionych w art. 6 pkt 8 u. p. s., tzn. z osobami niezamieszkującymi w lokalu i niezameldowanymi nigdzie na pobyt stały. Ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały pozwalające wyznaczyć organowi swoją właściwość miejscową na podstawie art. 101 ust. 2 u. p. s., to adres spod którego wymeldowano bezdomnego tak, że po tym wmeldowaniu nie nastąpiło aż do orzekania w sprawie świadczenia z pomocy społecznej, nowe zameldowanie na pobyt stały.

Pewną uwagę należy sformułować na tle brzmienia art. 101 ust. 2 u. p. s., zgodnie z którym: „w przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały”. Niełatwo zrozumieć, z jakich względów w unormowaniu tym w ogóle pojawia się termin „gmina”. Gmina jest osobą prawną prawa publicznego, związkiem publicznoprawnym. Z jej konstrukcji prawnej wynika, że nie może być mowy w tym wypadku o jej właściwości w jakichkolwiek sprawach. Pewnym skrótem myślowym jest twierdzenie, że to „gmina załatwia sprawy”, „gmina jest właściwa”, „gmina rozstrzyga”. *De iure* to organ gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta, niekiedy także inne podmioty, takie jak rada gminy, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych) prowadzi postępowanie jurysdykcyjne i może oceniać swoją właściwość do wydania aktu kończącego postępowanie.

Tryb ustalania właściwości organu gminy w sprawach dotyczących osób bezdomnych (ale też i w szerszym zakresie podmiotowym) posiada też „wersję awaryjną”, „zapasową”. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 3 u. p. s.: „w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczeniem, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub

*zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców, o których mowa w art. 5a ustawy o pomocy społecznej, właściwa jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie<sup>60</sup>*”.

Jeżeli zatem zachodzą wskazane w tej regulacji szczególne wypadki dyktowane m.in. „sytuacją osobistą” strony o walorze kwalifikowanym, tzn. szczególnie uzasadnionym, właściwość organu gminy ustalana jest wedle klucza miejsca pobytu (faktycznego przebywania), a nie aktualnego jako ostatniego adresu zameldowania na pobyt stały. Nasuwa się konkluzja, iż w zasadzie każdy wypadek wystąpienia o świadczenie z pomocy społecznej motywowany bezdomnością *ex definitione* jest dyktowany szczególnie uzasadnioną sytuacją osobistą.

Czyż fakt niezawinionego pozostawania bez schronienia, nie jest szczególnie niefortunnym układem wydarzeń życiowych, który winien zwalniać organy administracji samorządowej od „urzędowej” metody ustalania właściwości miejscowej? Rozbieżność między miejscem adresu zameldowania na pobyt stały, a miejscem faktycznego pobytu może prowadzić do przekazania podania według właściwości (zgodnie z art. 65 Kodeksu Postępowania Administracyjnego), a w konsekwencji do sporu o właściwość, jeżeli organ któremu podanie przekazano również nie uzna się właściwym miejscowo. Spory na tym tle mogą mieć walor postępowań administracyjnych, gdy właściwym do rozpatrzenia sporu jest wspólne dla pozostających w sporze organów samorządowe kolegium odwoławcze albo sądowo-administracyjny. Jeżeli występuje brak takiego kolegium to właściwość przypisana zostaje do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

---

<sup>60</sup> Instytucja ta stanowiła przedmiot wystąpienia W. Maciejko, M. Niańko, *Pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ze względów humanitarnych. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Konferencja Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, 23-24 kwietnia 2016 r.

## ROZDZIAŁ IV

### UWARUNKOWANIA I KONSEKWENCJE ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI

#### § 1. Prawno-społeczne przyczyny bezdomności

Współcześnie rozumie się bezdomność jako ważki problem społeczny, wymagający określonych działań celem zmniejszenia lub eliminacji tego zjawiska. Biorąc pod uwagę podstawowy aspekt bezdomności, jakim jest jego wielowymiarowość, oraz dodatkowo złożoność opisanej wcześniej definicji, a także typologię zjawiska, można określić główne kategorie przyczyn występowania tego zjawiska. Prawno-społeczny aspekt bezdomności pozwala na zaobserwowanie danej patologii społecznej w świetle uregulowań i przepisów prawnych, które mogą wpływać na marginalizację tej grupy. Należy spostrzec, iż bardzo widoczna jest przewaga mechanizmów biurokratyczno-strukturalnych nad narzędziami społecznej reintegracji<sup>1</sup>. Obecny system jest nastawiony w głównej mierze na pomoc bezdomnym w trakcie już zaistnienia tego zjawiska, jednakże profilaktyka jest często pomijana. Tym samym brakuje systemu, którego zadaniem byłoby wykrywanie impulsów pojawiania się bezdomności.

Nie jest możliwe wskazanie jednego, konkretnego uwarunkowania bezdomności. Składają się na nie zarówno wielość przyczyn, jak i okoliczności poprzedzające ten proces. Należy zaznaczyć, iż przyczyny wejścia w bezdomność nie muszą być tożsame z przyczynami pozostania w tej sytuacji<sup>2</sup>. W życiu każdego człowieka mogą pojawić się pewne krytyczne sytuacje, wydarzenia, które doprowadzić mogą do jego wykluczenia. W literaturze i w aktach zarówno prawa krajowego jak i międzynarodowego, określenie to bazuje na pewnych reglamentacjach instytucjonalnych bądź jak jest w przypadku bezdomności na dominującym ryzyku<sup>3</sup>. Wśród wielu takich bodźców generujących zjawisko bezdomności na pewno można wskazać: alkoholizm, narkomanię, choroby HIV/AIDS, zaburzenia psychiczne i osobowościowe, niepełnosprawność, wolny wybór, przestępczość a potem nieprawidłową resocjalizację, zdarzenia losowe, różnego rodzaju interakcje społeczne, politykę mieszkaniową państwa, przepisy prawa, sytuację na rynku pracy, zabezpieczenie społeczne, czy sposób funkcjonowa-

---

<sup>1</sup> B. M. Pawlik, *Bezdomność. Modele pracy socjalnej. Wsparcie psychologiczne*, Warszawa 2015, s. 82.

<sup>2</sup> A. Duracz-Walczak, *Bezdomni*, Warszawa 1996, s. 9.

<sup>3</sup> L. Wieczorek, *Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych na terenie miasta Dąbrowa Górnicza 2014*, Dąbrowa Górnicza 2014, s. 19.

nia instytucji pomocowych. Proces bezdomności zazwyczaj nie jest zjawiskiem raptownym. Następuje on stopniowo i w każdym jego stadium można podjąć kroki, ażeby zmienić swoją sytuację. Jeśli zaistnieje jakikolwiek syndrom inicjujący przedmiotowe zjawisko (uwarunkowania osobowe, środowisko, uzależnienia, sytuacja losowa), z czasem negatywna sytuacja osoby znajdującej się w tym położeniu pogłębia się coraz bardziej.

Na gruncie analizy kryminologicznej zostały wyróżnione dwa główne obszary czynników (przyczyn) bezdomności związanych z ryzykiem jej wystąpienia: prawny (przestępczość, nieprawidłowa resocjalizacja) oraz społeczny (powiązany z innymi patologiami, wykluczeniem, uzależnieniami, sytuacją ekonomiczno-gospodarczą). Nie ulega wątpliwości, że określenie jasnych przyczyn bezdomności jest procesem trudnym i często niemożliwym. Determinanty bezdomności mogą się ze sobą kumulować, wzajemnie oddziaływać lub też rozłączać. W literaturze można znaleźć postulat, iż sami bezdomni wskazują na więcej niż jeden powód czy też źródło bezdomności<sup>4</sup>.

Konflikty z prawem jako przyczyna bezdomności odwołują przede wszystkim do sytuacji zwolnienia z zakładów penitencjarnych i ponownego znalezienia swojego miejsca w społeczeństwie. Julia Wygnańska podkreśla: „zarówno w badaniach jak i opiniach ekspertów oraz praktyków jedną z najczęściej spotykanych przyczyn bezdomności w Polsce jest wcześniejszy pobyt w zakładzie karnym”<sup>5</sup>. Dlatego też bardzo istotna jest praca psychologiczna z osadzonymi jeszcze podczas odbywania kary.

Popełnianie czynów karalnych powiązane jest z wieloma czynnikami między innymi: problemami na gruncie psychicznym, zaburzeniami osobowościowymi, środowiskiem rodzinnym czy najbliższym otoczeniem. Kryminologia pozytywistyczna wyróżnia dwa nurty, gdzie ludzkie zachowania, (w tym także przestępcze) są uwarunkowane określonymi czynnikami, które nie podlegają kontroli przez człowieka, jest to: nurt biopsychologiczny (paradygmat rodzajów ludzkich) oraz nurt socjologiczny (paradygmat rodzajów otoczenia). Nasilenie jakiegokolwiek bodźca wynikającego czy to z natury człowieka, czy z jego środowiska nasila prawdopodobieństwo złamania obowiązującej normy prawnej.

Osoby odbywające karę w zakładach karnych po opuszczeniu ich murów nie są w stanie samodzielnie funkcjonować<sup>6</sup>. Więźniowie nie ponoszą odpowiedzialności za swój byt i tym samym nie potrafią nabyć tej umiejętności, wychodząc na wolność. Po pierwsze musi się utrzymać, czyli znaleźć stałe, legalne źródło dochodu, a jego brak z powrotem kieruje go na

---

<sup>4</sup> P. Olech, *Mieszkalnictwo a bezdomność*, (w:) Browarczyk, Ł. (red.), *Forum. O bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2008, s. 64.

<sup>5</sup> J. Wygnańska, *Pomost – o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2005, s. 20.

<sup>6</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *Bezdomność*, Warszawa 2006, s. 108.

drogę przestępczą. Środki finansowe po opuszczeniu zakładu są bardzo skromne i nie pozwalają na przeżycie (biorąc pod uwagę polskie realia, iż większość więźniów nie podejmuje pracy w trakcie odbywania kary). Po drugie powrót z więzienia stwarza realne zagrożenie bezdomnością na skutek stygmatyzacji byłych więźniów. Społeczne naznaczenie sprowadza na margines życia społecznego. Tym samym utrudnia znalezienie pracy i w dalszym ciągu stanowi represję za popełnione czyny karalne. Sytuacja taka może mieć miejsce przez wiele lat<sup>7</sup>. Po trzecie były skazany nie posiada lokum do zamieszkania, co spowodowane jest zerwanymi więzami rodzinnymi lub długami. Więzień po odbyciu kary nie ma dokąd wrócić i nie posiada adekwatnych środków, ażeby to odwrócić. Przed zwolnieniem z odbywania kary osoby potencjalnie bezdomne powinny poprzez wychowawców więziennych czy innych pracowników jednostki penitencjarnej spotykać się z pracownikami pomocy społecznej, kuratorami sądowymi.

Zaistnienie faktu, iż dana osoba po wyjściu na wolność jest zagrożona bezdomnością, powinno trafić do lokalnych wydziałów do spraw mieszkaniowych i placówek dla bezdomnych. To nakłada obowiązek na schroniska, noclegownie na przyjęcie byłego więźnia i zapewnienie tymczasowego schronienia i innych świadczeń, jakie przysługują<sup>8</sup>. Ostatnim elementem jest desocjalizacja, czyli wtórna nieudolność w funkcjonowaniu w społeczeństwie. Syndrom wyuczony bezradności, zaburzenia osobowościowe są to częste efekty przebywania w zakładzie karnym. Prowadzą one do nieumiejętności odnalezienia się w swoim dawnym otoczeniu i tym samym odizolowania od społeczeństwa.

Nieprawidłowa resocjalizacja jest kolejnym istotnym elementem natury prawnej prowadzącym do życia na ulicy. Nieadekwatnie dobrane metody resocjalizacyjne skutkują zakorzenieniem się wzorców zachowań przestępczych. Podążając za słowami H. Machela, „*trzeba tak wykonywać wobec skazanych karę pozbawienia wolności, by jej następstwem nie była śmierć społeczna*”<sup>9</sup>. Nawiązując do tego, należy wypracować takie narzędzia pracy resocjalizacyjnej, aby były skazany po opuszczeniu zakładu penitencjarnego nie powiększył i nie powielił losu grona bezdomnych. Efektywne będzie, jeśli uda się powrócić do społeczeństwa i aktywnie w nim funkcjonować. W tym przypadku trudną grupę stanowią osadzeni odsiadujący długotrwałe wyroki (np. kara 25 lat pozbawienia wolności) lub recydywiści. To oni są najbardziej narażeni na bezdomność. Stąd konieczność podjęcia z nimi takiej pracy resocjalizacyjnej, która pozwoliłaby im na powrót do normalnego, „wolnościowego” społeczeństwa. Praktyka

---

<sup>7</sup> A. Przywieński, *Bezdomność jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, Poznań 2001, s. 140-141.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> H. Machel, *Sens i bezsens resocjalizacji penitencjarnej – casus polski. Studium penitencjarno-pedagogiczne*, Kraków 2008, s. 220.

pokazuje, że społeczeństwo potrafi zapewnić bezdomnemu określone warunki społeczne, które mogą mu pomóc wyjść z bezdomności (ośrodki pomocowe, programy interwencyjne itp.), pod warunkiem jeżeli tylko sam sobie na to pozwoli.

Konkludując, readaptacja życia bezdomnych byłych więźniów jest możliwa przede wszystkim, kiedy nastąpi skuteczna resocjalizacja oraz zostanie przełamana bariera alienacji od społeczeństwa i powrót do samodzielnego życia. Bardzo dużą rolę odgrywa tu też pomoc ze strony instytucji socjalnych, które w pierwszych dniach po opuszczeniu zakładu karnego powinny „ułatwić” życie bezdomnemu po odbytej karze. Kluczem jest jednak znalezienie pracy i lokum do życia. Jeśli zawiedzie którykolwiek z wyżej wskazanych czynników, osoby takie są narażone na wykluczenie społeczne i na powrót do ponownego popełniania przestępstw.

Przystępując do analizy obszaru społecznego, można wskazać tu na nierozzerwalność patologii społecznych, które wpływają na bezdomność. Zazwyczaj działa tu reakcja łańcuchowa, jedna przyczyna warunkuje kolejną. W przypadku Polski bardzo dużą rolę przy utracie domu odgrywają uzależnienia, w głównej mierze od alkoholu. Aktem prawnym, który tworzy wzajemnie się uzupełniający system w zakresie profilaktyki i rozwiązania tego problemu jest w Polsce ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>10</sup>. Dokument ten stawia trzeźwość obywateli za konieczne kryterium moralności i materialnego interesu całego narodu<sup>11</sup>. Alkoholizm jest poważną chorobą, która wywiera negatywny wpływ na wiele obszarów życia. Zachodzi tu prosty proces najpierw konflikty rodzinne, następnie utrata pracy i po czasie brak dachu nad głową. Alkoholik obwinia społeczeństwo za taką sytuację i nie jest w stanie sprostać wymaganiom życia codziennego, co prowadzi do wykluczenia ze struktur społecznych.

Alkohol jest również przyczyną pozostawania w bezdomności i niekorzystania z pomocy socjalnej. Uwarunkowane to jest faktem, iż warunkiem pozwalającym na używanie niektórych form wsparcia, takich jak np. noclegownie (wystarczy być trzeźwym w momencie przyjęcia na nocleg) czy schronisko (obowiązek pozostawania w trzeźwości i informowania o ewentualnych nieobecnościach) – jest trzeźwość. Ten wymóg często sprawia, że uzależniony bezdomny woli spędzić noc pod niebem, aniżeli skorzystać z noclegu. Stąd dalsze etapy, jakimi są podjęcie leczenia czy ubiegania się o miejsce w mieszkaniu adaptacyjnym są nieosiągalne. Wśród bezdomnych występują grupy, które próbują kontrolować swój nałóg w czasie korzystania z pomocy. Niektórym udaje się wytrzymać krótki okres w abstinencji, jednakże

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

<sup>11</sup> M. Bojarski (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, Warszawa 2018, s. 977.

cierpią na zespół abstynencyjny. Jediną formą aktywności, jaką się wykazują, to konszachowanie sposobów przemycenia do noclegowni w butelkach po wodzie alkohol. Często zaczynają sięgać po inne zastępcze środki odurzające<sup>12</sup>.

Podobnie problem wygląda z uzależnieniem od narkotyków (środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów). Jest to czynnik, który wpływa na nieumiejętność samodzielnego funkcjonowania. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>13</sup> znaczną część przepisów poświęca przepisom karnym o czyny narażające dobro prawne jakim jest życie i zdrowie człowieka<sup>14</sup>. Problem narkomanii jest znany we wszystkich środowiskach, a poniekąd stała się też częścią trybu życia. Substancje odurzające pozwalają na złudną ucieczkę od codziennych problemów<sup>15</sup>. Osoby, które są uzależnione od narkotyków są separowane ze swojego środowiska rodzinnego, a nawet w hierarchii świata bezdomnych, mają problem z akceptacją oraz nie są szanowane<sup>16</sup>. Narkomania nie dotyczy już tylko określonych grup czy środowisk społecznych, ale jest zagrożeniem powszechnym. Przewodnicząca Zarządu Głównego Stowarzyszenia MONAR, J. Koczurowska w udzielonym wywiadzie twierdzi, że „*ludzie bezdomni w większości przypadków są jednocześnie uzależnieni od narkotyków, alkoholu czy hazardu. Często ludzie bardzo szybko się demoralizują i w obliczu problemów szukają ratunku sięgając po alkohol lub narkotyki. W ośrodku mamy dużo takich osób, które znalazły się w sytuacji bez wyjścia. Takie osoby chcą stanąć na nogi, pragną wyjść z uzależnienia*”<sup>17</sup>.

Rodzajem reakcji łańcuchowej powiązanej z narkomanią jest występowanie chorób typu HIV/AIDS. Osoby, u których stwierdzono obecność wirusa HIV, narażone są w znacznym stopniu na wykluczenie społeczne. Nie istnieją przepisy mówiące o izolacji chorych od społeczeństwa, jednakże strach przed zarażeniem może doprowadzić do zwolnienia takiej osoby z pracy. Rodzina odrzuca nosiciela z obawy przed przeniesieniem się choroby na innych domowników lub wprost wyrzucają go z mieszkania. Pozostałe powiązane z innymi patologiami

---

<sup>12</sup> A. Czop, *Bezdomni uzależnieni*, „Świat problemów”, nr 3 (254), Warszawa 2014, s. 18-20.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. 2005 nr 179 poz. 1485.

<sup>14</sup> M. Dudzik, *Narażenie człowieka na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia a problem tak zwanych dopalaczy*, (w:) J. Sawicki, K. Łucarz (red.), *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, Tom 1, Wrocław 2016, s. 100.

<sup>15</sup> P. Pawluczuk, E. Wojewoda, *Przestępczość narkotykowa w Polsce – wybrane aspekty*, (w:) E. M. Guzik-Makaruk, E. W. Pływaczewski (red.) *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015, s. 230.

<sup>16</sup> L. Wieczorek, *Zjawiska patologii społecznej i przeciwdziałanie im w mieście średniej wielkości*, Katowice 2013, s. 224.

<sup>17</sup> *Fragment wypowiedzi J. Koczurowskiej w wywiadzie dla Polskiego Radia z dnia 04.04.2014*, dostępny pod adresem: <https://www.polskieradio.pl/130/2788/Artykul/1092063,Bezdomni-narkomani> (dostęp online: 22.02.2018 r.).

to odcięcie się lub braku opieki ze strony najbliższych, rozwód (lub trwałego rozpadu więzi formalnych lub nieformalnych), prostytutka i przemoc w rodzinie.

Następnym problemem przyczyniającym się do utraty dachu nad głową jest sytuacja społeczno-ekonomiczna. Bezdomność stanowi formę skrajnego ubóstwa, która warunkuje pojawienie się tego zjawiska. Dotyczy to szczególnie ludzi młodych, ponieważ marginalizację w okresie wchodzenia w dorosłe życie bardzo ciężko przełamać w późniejszym życiu<sup>18</sup>. Schemat wchodzenia w bezdomność uwarunkowany brakami materialnymi w przejrzysty sposób zaprezentowała J. Grotowska-Leder, wskazując, że deficyt dochodów uwarunkowany niskimi kwalifikacjami i słabą sytuacją na rynku pracy, wymusza blokowanie w wielu sferach życia, co w efekcie powoduje wycofywanie się jednostek i grup z dostępnych obszarów aktywności<sup>19</sup>. Rozpatrując złożoność przyczyn bezdomności, należy podnieść, że ubóstwo z jednej strony jest determinantem tego zjawiska, z drugiej strony zaś zazwyczaj jest faktorem blokującym proces reintegracji zawodowej i społecznej osób pozostających w fazie długotrwałej bezdomności.

Uwarunkowaniu bezdomności na poziomie ekonomicznym odpowiada również poziom wykształcenia, który w konsekwencji determinuje brak odpowiednich kwalifikacji. Łączy się to z niską samooceną następująca z braku możliwości znalezienia dobrej pracy lub z wykonywaniem pracy, gdzie otrzymywane zarobki są niskie. Taka sytuacja bardzo często przekłada się na kondycję finansową, na skutek której nie jest się w stanie opłacić czynszu i w konsekwencji utracić mieszkanie. Narastająca niska samoocena swoich umiejętności i egzystencja w ubóstwie może doprowadzić do długotrwałego bezrobocia.

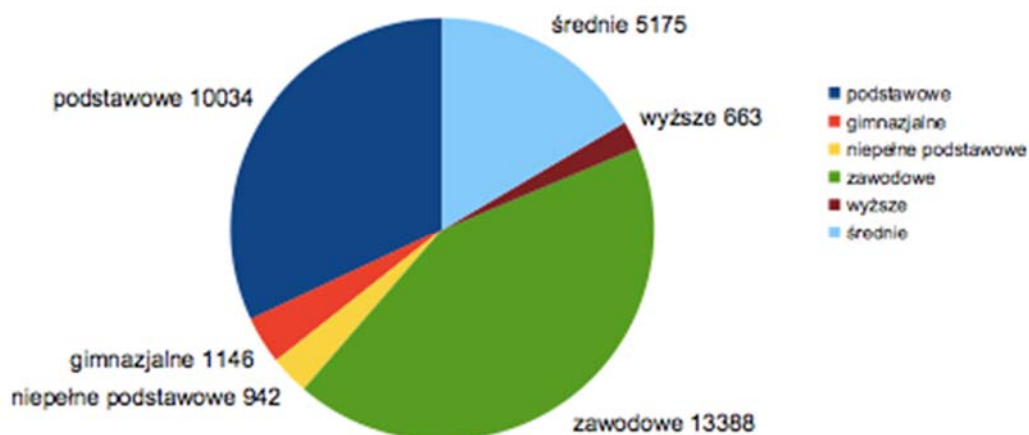
---

<sup>18</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako...*, s. 123.

<sup>19</sup> J. Grotowska-Leder, *Fenomen wielkomięskiej biedy. Od epizodu do underclass*, Łódź 2002, s. 273.



**Wykres 1.** Wykształcenie osób bezdomnych (dane z 2017 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>20</sup>.

Podążając za danymi pochodzącymi z badania z ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych przeprowadzonego w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r. przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej MRPiPS) można potwierdzić powyżej przedstawioną tezę, iż osoby bezdomne najczęściej posiadają wykształcenie zawodowe (42,71%) i podstawowe (32,01%). Zaledwie 2,11 % bezdomnych ukończyło uczelnie wyższe.

W latach dziewięćdziesiątych w trakcie recesji gospodarczej, problem bezrobocia był szczególnie istotny, ponieważ wiązał się z utratą mieszkania. Brak nakładów finansowych na zachowanie mieszkania i dodatkowo długotrwałe bezrobocie bez wizji na znalezienie pracy obecnie są motywem eksmisji i wymeldowań. Niezorganizowane życie na gruncie zawodowym prowadzi do wielu zaniedbań, w tym do braku dbałości o zajmowany lokal, który na skutek wysokiego stopnia zniszczenia pomieszczenia może przyczynić się do wyrzucenia z niego (jeśli był to lokal najmowany). Innymi czynnikami są też problemy wynikające z częstego zamieszkiwania w hotelach robotniczych. Procedury sądowe czy administracyjne mające na celu eksmisję bez względu na powód skutkują zawsze tak samo. Dana osoba traci prawo

<sup>20</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 luty 2016)*, Warszawa 2017.

do zamieszkiwania lokalu i bardzo często zostaje bez dachu nad głową<sup>21</sup>. Ponadto niewydolność polityki mieszkaniowej (kryzys taniego budownictwa, kurczenie się komunalnych zasobów mieszkaniowych, wzrost cen mieszkań czynszowych, brak lokali zastępczych), redukcja nakładów budżetowych na pomoc społeczną, zbyt mała liczba zakładów czasowego pobytu oraz instytucji ciągłej opieki nad osobami niezdolnymi do samodzielnego rozwiązywania problemu mieszkaniowego, brak opieki nad wychowankami domów dziecka po ukończeniu 18 lat – warunkuje wejście w proces bezdomności.

Przyczynom bezdomności leżącym na poziomie społecznym towarzyszą deficyty socjalizacyjne. Skupiają one się przede wszystkim na materii braku kontaktu z rodziną oraz izolacji od społecznych grup odniesienia. Rozwijając pierwszą kwestię, należy wypunktować mierne stosunki w rodzinie. Może być to spowodowane niewiernością jednego z małżonków, uzależnieniami czy preferowaniem życia pozornie łatwiejszego bez ponoszenia odpowiedzialności za najbliższych. Czynniki te mogą w sposób bezpośredni generować konflikty<sup>22</sup>. Najczęściej odbywają się one za tzw. „zamkniętymi drzwiami”, w związku z czym następuje brak kontroli społecznej. Typową dla człowieka defensywą przed trudami codzienności jest przewyższenie ich lub ucieczka od nich. Poddanie się jest powiązane z odcięciem się od dotychczasowego życia, rodziny i łączy się z opuszczeniem miejsca zamieszkania. Następuje brak wsparcia, które do tej pory zawsze można było otrzymać od bliskich i częste załamanie nerwowe. Generuje to samotność i brak pomysłu na życie i zagospodarowanie wolnego czasu. W literaturze taki stan jest określony mianem „wolnego wyboru”<sup>23</sup>.

Nierzadko podjęcie decyzji o prowadzeniu luźnego życia doprowadza do zacieśnienia kontaktów w grupach patologicznych, gdzie osoba znajduje formę wsparcia. Patologia rodzi patologię i poprzez ucieczkę z miejsca zamieszkania, jak i przebywanie w wynaturzonym otoczeniu, może prowadzić do wejścia w stan bezdomności. Warto zaznaczyć, że pomiędzy konfliktami rodzinnymi, a odcięciem się od społeczeństwa istnieje duża zależność. Bezdomni z wyboru odrzucają obowiązujący system wartości. Przyczyny osobowościowe, w tym poczucie niższości, osamotnienia, wstydu, przekonanie o złym świecie i ludziach, to najbardziej ukryte i trudne do zbadania przyczyny bezdomności leżące na poziomie społecznym.

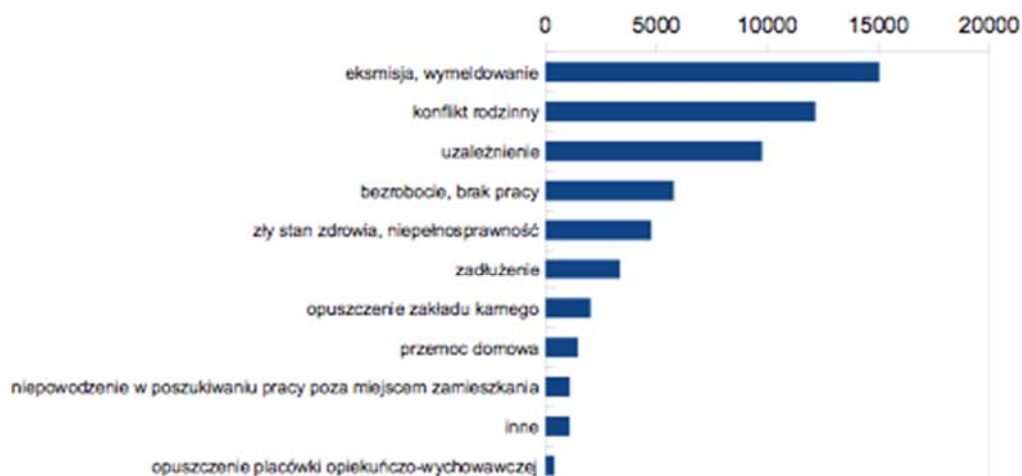
---

<sup>21</sup> M. Dębski, *Przyczyny bezdomności i powody pozostawania w niej. Typologie i kwestie sporne*, (w:) M. Dębski (red.), *Problem bezdomności w Polsce. Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”*, Gdańsk 2010, s. 85-86.

<sup>22</sup> W. Kramarz, *Dysfunkcjonalność rodziny przyczyną bezdomności*, w: A. Duracz-Walczak (red.), *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, Warszawa, Gdańsk 2001/2002, s. 51-53.

<sup>23</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *Bezdomność...*, s. 107 i 110.

**Wykres 2.** Przyczyny bezdomności (dane z 2017 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Osoby objęte badaniem MRPiPS podały, iż najczęstszą przyczyną bezdomności są eksmisje i wymeldowania (45%) oraz konflikty rodzinne (36,39%). Dużą rolę odgrywają również uzależnienia (29%) oraz bezrobocie i brak pracy (17,3%). Najrzadziej zaś przebadani bezdomni podawali jako powód mieszkania na ulicy niepowodzenie w poszukiwaniu pracy poza miejscem zamieszkania oraz opuszczenie placówki opiekuńczo-wychowawczej.

Warto również wskazać tu najnowsze badania prowadzone przez FEANTSA, odnośnie narastającego czynnika głównie wśród ludzi do 25 roku życia, jakim jest homoseksualizm, biseksualizm, transgenderyzm oraz *queer* (osoba androgyniczna, która nie identyfikuje się z żadną płcią. Środowiska LGBTQ<sup>24</sup> szczególnie narażone są na wykluczenie społeczne – są odrzucone przez rodzinę i znajomych. Na podstawie wyników badań przeprowadzonych w 37 krajach odnośnie wykluczenia społecznego młodych osób LGBTQ w Europie, ponad połowa respondentów zgłaszała negatywne doświadczenia związane z uprzedzeniami i / lub dyskryminacją w najbliższym otoczeniu jakim jest rodzina<sup>25</sup>. Niektóre odpowiedzi potwierdziły później tezę, iż te osoby musiały po „*coming out*” zamieszkać na ulicy. „*Kiedy moja matka podejrzewała, że jestem lesbijką, przeczytała mój dziennik, a potem, gdy zobaczyła, co mam*

<sup>24</sup> Z języka angielskiego LGBTQ – *Lesbians, Gays, Bisexuals, Transgenders, Queers*. Jest to międzynarodowy ruch lesbijek, gejów, biseksualistów, transeksualistów, *queer*.

<sup>25</sup> E. Paradis, *In 2017 why is the issue of LGBT homelessness still invisible?*, „Homeless in Europe. LGBTQ Homelessness, The Magazin of FEANTSA”, 2017, s. 3.

*napisane, wyrzuciła mnie z domu... ”. Inna wypowiedź: „Mój ojciec poprosił mnie o opuszczenie domu rodzinnego kiedy miałem 18 lat – rozkazał mi, bo mu powiedziałem. Jestem gejem”<sup>26</sup>.*

Od 2015 r. w Warszawie działa hostel interwencyjny LGBT. W udzielonym wywiadzie kierowniczka hostelu M. Dietrich stwierdziła, iż sytuacja młodzieży w Polsce jest o tyle gorsza, że zgodnie z prawem nie ma możliwości udzielania pomocy osobom nieletnim bez zgody opiekuna prawnego bądź rodzica. Z perspektywy działalności hostelu zauważany jest jednak problem bezdomności wśród osób LGBT, a nawet jest w Polsce dość duży. Jednym z zasadniczych powodów zgłaszania ludzi do hostelu jest wyrzucenie z domu po tym, jak najbliżsi pojęli informację, że posiada inną orientację seksualną. Osoby takie otrzymują schronienie, pomoc socjalną i psychologiczną. M. Dietrich ocenia, iż dzięki otrzymanemu wsparciu ludzie dość szybko potrafią znaleźć pracę i funkcjonować w społeczeństwie<sup>27</sup>.

Obecnie mówi się i pisze o przyczynach bezdomności coraz częściej. Wpływ na to może mieć uspołecznienie zjawiska bezdomności. To już nie tylko mikrospołeczny problem, ale proces makrospołeczny, który ewoluuje, zmienia się, angażując w dyskusję różne instytucje, nie tylko pomocowe. Według Kościoła Katolickiego na podstawowe przyczyny bezdomności wpływają takie elementy jak: utrata zatrudnienia – bezrobocie, bycie ofiarami konfliktów rodzinnych, alkoholizm bądź upośledzenie społeczne. Młodzi ludzie, pary narzeczeńskie wskutek braku szans uzyskania mieszkania rezygnują z zakładania rodziny doprowadzając w ten sposób do zerwania więzi emocjonalnych lub uczuciowych. Ludzie zepchnięci na margines życia społecznego, mieszkający w nędznych warunkach, mający problemu ekonomiczne, prawne, polityczne czy społeczne to potencjalni akcjonariusze zjawiska bezdomności<sup>28</sup>.

Przyczyny bezdomności według badań Rzecznika Praw Obywatelskich oscylują wokół czynników materialnych (utrata mieszkania czy niedostatek finansowy), czynników rodzinnych, obejmujących problemy małżeńskie, gwałty i samotność, czynników osobistych, (np. zdrowie fizyczne i umysłowe), czynników instytucjonalnych (pobyty w więzieniu, uchodźstwo). Zdaniem naukowców przyczyny bezdomności określają dwa zasadnicze elementy: różnorodne uwarunkowania strukturalne społeczeństwa, w tym czynniki społeczne, ekonomiczne, polityczne, zewnętrzne wobec jednostki i niezależne od nich samych oraz determinanty psycholo-

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, tłumaczenie własne.

<sup>27</sup> Wywiad z M. Dietrich z dnia 17.04.2015 przeprowadzony dla portalu *Queer – portal ludzi LGBT od 1996 r.*, dostępny pod adresem: <https://queer.pl/artukul/195833/problem-bezdomnosci-wsrod-osob-lgbt-jest-w-polsce-dosc-duzy> (dostęp online 23.01.2018 r.).

<sup>28</sup> A. Nowakowska, *Układ stosunków rodzinnych osób bezdomnych*, (w:) M. Dębski, S. Retowski (red.), *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*, Gdańsk 2008, s. 309.

giczne czy osobowościowe tkwiące w osobach bezdomnych, czyli te, na które niektórzy bezdomni mają wpływ, chociaż czasami jest on nieuświadomiany<sup>29</sup>.

Na stronach raportu opracowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – *Bezdomność w Polsce, diagnoza na dzień 31.01.2010*, jako najczęstsze powody bezdomności podaje się: rozpad rodziny, eksmisję, powrót z zakładu karnego bez możliwości zamieszkania, brak stałych dochodów, przemoc w rodzinie, uzależnienia. Innymi słowy, bezdomność najczęściej warunkowana jest sytuacją rodzinną i administracyjną<sup>30</sup>. Tu pojawia się problem dziedziczenia bezdomności, przerzucania przez rodziców ciężaru sytuacji bezdomności na własne dzieci, co umacnia ciągłość procesu, a nie wpływa na jego likwidację.

Konkludując, należy stwierdzić, że przyczyn zjawiska bezdomności szukać możemy zarówno w jednej, konkretnej determinancie, jak też bezdomność może być wynikiem nieszczęśliwego splotu wielu czynników, pochodzących z różnych sfer życia człowieka. Czy zatem istotne jest rozróżnienie określenia przyczyn bezdomności na te zależne od samego bezdomnego i leżące po stronie państwa, instytucji pomocowych? Pamiętać powinniśmy, że osoby bezdomne, ale również i te zajmujące się diagnozą zjawiska bardzo często nie są w stanie wskazać subtelnej różnicy między tym, co jest przyczyną bezdomności, a co jest jej skutkiem<sup>31</sup>. Trudno jednoznacznie powiedzieć, który z wymienionych czynników wskazujących na przyczyny bezdomności jest najistotniejszy. Marginalizacja i wykluczenie wydają się jednak stanowić najszerzy definicyjnie obszar bezdomności, bo odnoszący się do różnych sfer życia jednostki. Problemy zdrowotne i uzależnienia są łatwiejsze do zdiagnozowania i określenia, uruchomienia działań pomocowych. Zaś braki edukacyjne, socjalizacyjne, emocjonalne oraz poznawcze prowadzą do wyizolowania społecznego. Punktem docelowym i wspólnym ostatecznie jest stan bezdomności, który jest powiązany z degradacją ekonomiczną, społeczną oraz indywidualną.

## **§ 2. Sytuacja rodzinna, społeczna i zawodowa bezdomnych**

W stereotypowym ujęciu bezdomny to osoba z reguły zaniedbana, brudna, często będąca pod wpływem alkoholu. W ocenie społecznej pozbawiona kontaktu z rodziną, aspołeczna

---

<sup>29</sup> M. Piechowicz, *Bezdomność jako problem społeczny i indywidualny – możliwości profilaktyki*, „Resocjalizacja Polska”, nr 3/2012, Warszawa 2012, s. 333.

<sup>30</sup> *Bezdomność w Polsce, diagnoza na dzień 31.01.2010*, Raport opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>31</sup> L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność*, Olsztyn 2002, s. 7.

(nieuznająca norm i zasad funkcjonujących w społeczeństwie, pasożytująca), a także bezrobotna i niepłacąca podatków i składek. Sytuację ludzi bezdomnych określają trzy elementy: przede wszystkim ich sytuacja rodzinna, sytuacja społeczna, w której się znaleźli i zawodowa. Elementem, który wyraźnie wpływa na te trzy płaszczyzny jest marginalizacja i wykluczenie społeczne.

Definicje zawarte w literaturze wskazują, że jest to wykluczenie z możliwości realizacji praw obywatelskich, z pracy zawodowej, wykluczenie kulturowe oraz wykluczenie ze wspólnoty<sup>32</sup>. Relacja bezdomnego z otoczeniem staje się tutaj niemożliwa, ponieważ z jednej strony bezdomny wyklucza z życia (rodzinnego, społecznego czy zawodowego) sam siebie, z drugiej narasta nietolerancja społeczna wobec zjawiska uznawanego za patologiczne. M. Oliwa-Ciesielska i A. Przymeński twierdzą, że: „*nietolerancja społeczna wobec bezdomności, niezależnie od przyczyn istnienia tego problemu, wyznacza konieczność potraktowania bezdomności jako zjawiska anomicznego, powiązanego z modelem mertonowskiego wycofania*”<sup>33</sup>. Dalej dodają, że: „*bezdomni charakteryzują się wyizolowaniem, bezradnością, zerwanymi więzami z rodziną. To osoby, które wytworzyły mechanizm przystosowania do trwania w trudnych warunkach, na których skrajne warunki życia wymuszają i narzucają trwanie w patologicznym stanie pod względem psychofizycznym*”<sup>34</sup>.

Proces marginalizacji i wykluczenia społecznego osób bezdomnych można najlepiej przedstawić za pomocą wzoru stworzonego przez R. Szarfenerga. Model ten w pełni ukazuje związek pomiędzy tymi dwoma zjawiskami oraz ich dynamikę. R. Szarfenberg podkreśla, że fazy marginalizacji następują po sobie stopniowo i są rozłożone w czasie. Zaś wykluczenie należy rozpatrywać w kategorii jako stan będący efektem tego procesu. Całość można zatem zaś pojmować w ramach procesu społecznego. Na cały przebieg wszystkich faz marginalizacji wpływają stopniowo pewne elementy następujące po sobie: 1) egzystencja poza życiem społecznym, 2) przewlekłość pozostawania poza życiem społecznym, 3) posiadanie, uwidocznienie się lub nabycie pewnych cech, które uniemożliwiają powrót do życia społecznego, (stanowią one dużą przeszkodę do ewentualnego ponownego przyłączenia się do społeczeństwa) 4) przeszkody w wykonywaniu i realizowaniu praw i obowiązków obywatelskich powiązane z okresem pozostawania poza życiem społecznym (są to luki w wiedzy co do obowiązujących przepisów, brak umiejętności poszukiwania pomocy, a także jej przyjęcia).

---

<sup>32</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *Marginalizacja oraz wykluczenie społeczne bezdomnych*, (w:) L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005, s. 70.

<sup>33</sup> M. Oliwa-Ciesielska, A. Przymeński, *Zapobieganie bezdomności – teoretyczne i praktyczne inspiracje*, (w:) Ł. Browarczyk, M. Dębski (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2010, s. 79.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Istnieje tu nierozzerwalny związek z czasem trwania w bezdomności, im bardziej wkracza ona w postać długofalową, tym więcej nowych barier będzie się tworzyć<sup>35</sup>.

Powszechnie wiadomo, iż rodzina stanowi podstawową jednostkę społeczną, która ma olbrzymie znaczenie przy nabywaniu ról społecznych oraz kształtowaniu osobowości każdego człowieka. Jeśli „ognisko domowe” funkcjonuje prawidłowo to i w prawidłowy sposób przekazuje swojemu członkowi prawidłowe wzorce, a także wartości obyczajowe, kulturowe itp. Każda rodzina ma wypracowane swoje wzory postępowania i funkcjonowania niej, a każdy członek dopasowuje się do nich<sup>36</sup>. Istota pełnionej roli rodziny w przekazywaniu norm postępowania jest niepodważalna. Jednakże występują również domy dysfunkcyjne, w których rozwijają się liczne patologie. Rodzina funkcjonująca w nieprawidłowy sposób, nie jest w stanie przekazać pozytywnych wzorców swoim członkom. W większości przeprowadzonych do tej pory badań<sup>37</sup> wykazano, iż bezdomni wychowywali się w rodzinach patologicznych, gdzie występował na ogół alkoholizm, narkomania, prostytutka, przemoc lub karalność rodziców. Powyżej wskazane przyczyny pełnią nieodzowną rolę przy rozwoju najmłodszych jej członków<sup>38</sup>. Ponadto można wskazać wiele innych czynników wewnętrznych wpływających na patologiczne funkcjonowanie człowieka. Jest to choćby niepełność rodziny, gdzie brakuje jednego z rodziców lub obojga, a ich rolę przejmują dziadkowie. A. Zaborowska podaje, iż odwrotną przyczyną może być też wielodzietność, gdzie rodzice nie mają czasu, ażeby poświęcać go równomiernie wszystkim dzieciom lub brakuje im środków finansowych, ażeby utrzymać dom. Skutkowa to może przestępczością, ucieczkami z domu i finalnie bezdomnością<sup>39</sup>.

Analizując sytuację rodzinną, nie można pominąć osób, których domem był dom dziecka. Wychowankowie placówek opiekuńczych w momencie startu w dorosłe życie, przede wszystkim dążą do szybkiego usamodzielnienia się, jednakże nie mogą liczyć na niczyją pomoc. Cechują się też niższym poziomem aspiracji oraz kończą swoją edukację dość wcześnie. Zagrożenie popadnięcia w bezdomność wychowanków domów dziecka jest większe niż dzieci wychowujących się w swoich rodzinach. Takie osoby łatwiej kumulują opisane wcześniej

---

<sup>35</sup> D. Podgórska-Jachnik, *Praca socjalna z osobami bezdomnymi*, Warszawa 2014, s. 55-56, cyt. za: R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, (w:) G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręczniki akademickie*, Warszawa 2009, s. 322-323, R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne*, Warszawa 2006, s. 152.

<sup>36</sup> M. T. Steniak, *Poszerzanie się zjawiska bezdomności wśród młodzieży – przyczyny i formy pomocy stosowane w wielkopolskim centrum pomocy bliźniemu „Monar-Markot”*, (w:) Z. Płoszyński, E. Bilińska-Suchanek (red.), *Rozpoznawanie zjawisk patologicznych*, Słupsk 2003, s. 101-102.

<sup>37</sup> D. M. Piekut Brodzka, *Bezdomność*, Warszawa 2006, A. Przyemeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Poznań 2001.

<sup>38</sup> A. Zaborowska, *Dostrzec bezdomność. Bezdomność w perspektywie pomocy społecznej*, Lublin 2016, s. 104.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 105.

przyczyny bezdomności. Podążając za A. Przymeńskim, „liczba usamodzielnionych wychowanków domu dziecka, którzy średnio lub krótko po dezinstytucjonalizacji stają się bezdomnymi, zwiększa się, lecz jest stosunkowo niewielka”<sup>40</sup>. Jest to pozytywne twierdzenie, które uwarunkowane jest czynnikami pomocowymi, jakie otrzymują osoby po opuszczeniu placówki. Szczególne prawdopodobieństwo wejścia w bezdomność mają szanse wychowankowie, którzy nie zostali odpowiednio przygotowani do samodzielnego życia, za późno otrzymali wsparcie od państwa czy też przejawiali zachowania patologiczne.

Sytuacja rodzinna bezdomnych to najczęściej zerwanie więzi z rodziną, czego efektem jest samotność i wyalienowanie. Najczęściej podkreśla się tutaj brak utrzymywania jakichkolwiek relacji z członkami rodziny, którzy nie akceptują bądź negują dysfunkcje psychofizyczne (w tym choroby) bezdomnego. Nie są w stanie zaoferować mu jakiegokolwiek pomocy, wsparcia. Odcinają się i nie chcą uczestniczyć w wychodzeniu jednostki z trudnej sytuacji życiowej. Z drugiej zaś strony to sam bezdomny, który znalazł się w trudnej sytuacji życiowej, często sam nie pozwala członkom swojej rodziny na ingerowanie w jego problemy. Istnieje całe spektrum czynników na płaszczyźnie rodziny, które występują u bezdomnych. Są to najczęściej: rozwód, separacja, rozpad związków opartych na konkubinacie, ucieczka z rodzin patologicznych (gdzie stosowana jest przemoc, a w końcu złe relacje między członkami rodziny (ukrywanie problemów, brak ujawnienia niekorzystnej sytuacji życiowej, złe doświadczenia rodzinne). Odrębną kwestię stanowi w przedmiotowych rozważaniach sytuacji bezdomnych, ocena własnego życia rodzinnego jeszcze sprzed okresu bezdomności, Rodzina traktowana jest tutaj jako tzw. „raj utracony”, w którym żyło się dobrze, było się szczęśliwym. Występuje tęsknota za przeszłością i rozpamiętywanie wspomnień.

Historia głuchoniemego Andrzeja pokazuje, że dramatyczna sytuacja rodzinna, w której się znalazł, skierowała go na drogę bezdomności. Od urodzenia głuchoniemy, groźny wypadek drogowy zakończony trudną rehabilitacją, matka alkoholiczka i jej konkubent przepijający zasiłek opiekuńczy chłopaka, śmierć ojca, który próbował jeszcze pomóc synowi, spowodowały narastanie w nim przekonania, że bezdomność to jedyne wyjście z sytuacji. Jakikolwiek wysiłki Andrzeja zmierzające do zmiany położenia, w którym się znalazł (efekty: agresja wobec matki, siłowe rozwiązania, kontakty z policją- oskarżenia ze strony matki o znęcanie się nad nią i pobicie, sprawa w sądzie) zakończyły się niepowodzeniem, doprowadzając w końcu do tego, że pojawiły się myśli samobójcze<sup>41</sup>. Bezdomność normatywna, a nawet oniryczna, na stałe wpisane zostały z egzystencje tego człowieka. Dopiero pojawienie się na jego drodze

---

<sup>40</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako...*, s. 144.

<sup>41</sup> J. Leszczyńska, *Wyprowadzka z bezdomności*, „Polityka”, nr 37 (3026), 9.09-15.09.2015, s. 110.



ludzi z zewnętrznego otoczenia zajmujących się bezdomnością (opiekun w schronisku znający język migowy, psycholog) doprowadziło do zmiany jego sytuacji, próby podjęcia starań o samego siebie.

Wydaje się zatem, że sytuacja rodzinna bezdomnych określona jest w głównej mierze przez trzy negatywne czynniki: zachowania patologiczne występujące w rodzinie, biedę i związaną z nią niezaradność życiową, a także brak wsparcia ze strony członków rodziny. Sami bezdomni albo nie mają już rodziny, albo w ogóle nie chcą utrzymywać z nią żadnych kontaktów. Ukazana w przytoczonym artykule inna postać bezdomnego – Wojciecha (rocznik ur. 1967), który mówi o sobie bezdomny od trzech lat, pokazuje, że traumatyczne przeżycia odciskają swoje piętno na psychice i dalszym życiu jednostki bezdomnej (mimo dziedzicznego alkoholizmu w rodzinie bohater podjął próbę usamodzielnienia, wyjścia z bezdomności, zamieszkał w 19-metrowym mieszkaniu, został zatrudniony w zakładzie pracy chronionej, związał się z kobietą)<sup>42</sup>.

Bezdomni to grupa osób, której poziom życia jest bardzo niski. Potrzeby materialne, zapotrzebowanie na usługi czy dobra kulturalne praktycznie nie istnieje. Nie żyją nawet w minimalnych standardach i zaniedbują podstawowe potrzeby wynikające z natury człowieka. Nocują na dworcach, piwnicach, pustostanach czy ogródkach działkowych. Miejscem, gdzie w Polsce można było swego czasu spotkać najwięcej bezdomnych, był w latach 90-tych Dworzec Centralny w Warszawie. Bezdomni nazywali go „matką centralną”<sup>43</sup>. Bezdomni, pomimo że otaczają się najczęściej osobami ze swojego otoczenia, cierpią na samotność. Jednakże to uczucie było już im znane przed wkroczeniem w bezdomność. Nie odczuwają poczucia niższości, a jedynie wstyd, który wynika nie z zaniedbanego wyglądu, a przede wszystkim z korzystania ze schroniska<sup>44</sup>. Nocowanie w ośrodkach pomocowych nie jest kompatybilne z zasadami wyznawanymi szczególnie przez grupę tzw. bezdomnych z wyboru. Nie potrafią się dopasować do regulaminów, zasad, a życie na ulicy daje im wolność. Bezdomni w odrębny sposób postrzegają resztę społeczeństwa. Żyją bez większych planów, z dnia na dzień. Traktują małe powodzenia (np. w zdobyciu pożywienia, drobnych środków finansowych) jako przypadkowy czynnik, który przydarzył im się nieoczekiwanie, bez większego wkładu pracy.

Sytuacja społeczna bezdomnych dotyka problemów związanych z niemożliwością realizacji praw obywatelskich, brakiem zabezpieczenia społecznego w wymiarze socjalnym i zdrowotnym. Czynnikiem wysoce niesprzyjającym temu myśleniu jest stereotypowość opinii spo-

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 112-113.

<sup>43</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *Bezdomność...*, s. 189.

<sup>44</sup> Informacje pochodzą z badań przeprowadzonych przez D.M Piekut-Brodzka, *Bezdomność...*, s. 196-200.

łecznej, która nakazuje traktować bezdomnych jako tzw. margines społeczny. D. Piekut-Brodzka pisze, że teoretycznie bezdomni mają prawo do korzystania z uprawnień dotyczących równości politycznej (udział w głosowaniu), jednak w praktyce aktywność taka pozostaje poza zasięgiem oddziaływań osoby bezdomnej<sup>45</sup>. Zabezpieczenie społeczne zgodnie z literą prawa wymusza na bezdomnych opłacanie składek, co związane jest z podjęciem zatrudnienia: „warunki korzystania z ubezpieczenia społecznego wykluczają bezdomnych. Łączą się z zatrudnieniem i opłacaniem składki. Bezdomni niepracujący nie nabywają tego tytułu uprawnień socjalnych”<sup>46</sup>. Ostatnim elementem charakteryzującym sytuację społeczną bezdomnych jest ich uczestnictwo w ogólnej kulturze. Niskie kwalifikacje, zły stan zdrowia, uzależnienia, niska zaradność życiowa, często także karalność wpływają na jego izolację i wykluczenie.

Instytucje pomocowe mają w swej dyrektywie obowiązek zapewnienia bezdomnym np.: pogrzebu na koszt państwa, dostarczenie osobie potrzebującej adekwatnej do pory roku odzieży i obuwia, czy zapewnienia schronienia tymczasowego we wskazanych do tego celu miejscach noclegowych, schroniskach czy domach dla bezdomnych<sup>47</sup>. Możemy nazwać takie działania pomocą doraźną. Jednak docelowe działania systemu pomocy społecznej zmierzają raczej do usamodzielnienia osób bezdomnych, poprzez poprawę ich sytuacji życiowej – aktywnego uczestnictwa zainteresowanego w indywidualnym programie wychodzenia z bezdomności. Problem potęguje niekorzystna sytuacja mieszkaniowa w Polsce związana z problemem bezdomności. Powoduje ona, że bezdomni nie mogą ukonstytuować swojego istnienia społecznie, bo nie są w stanie opłacić czynszu za lokal, w którym zamieszkują, pomimo tego, że mają np.: pracę i odpowiednie kwalifikacje do jej wykonywania.

Poruszając sytuację społeczną, należy również rozpatrzyć ją w kategoriach prawnych, mianowicie karalności bezdomnych. Jest to kwestia trudna do ustalenia, ponieważ nie istnieją aktualne badania, które mogłyby przybliżyć tą problematykę dokładniej. Podzielając zdanie M. Piechowicz, warto zaznaczyć, że mimo bezspornej zależności pomiędzy bezdomnością, a przestępczością, osób bezdomnych z przestępczością, korelacja ta została poddana analizie jedynie w niewielu publikacjach<sup>48</sup>. W badaniu<sup>49</sup> opisanym przez D. Piekut Brodzką, w latach 1997-1999 do pobytu w więzieniu przyznało się 37% bezdomnych osób, zaś w latach 2000-2003 liczba ta spadła do 33%. Za ciężkie przestępstwa np. z art. 158 kodeksu karnego (dalej k. k.)<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> D. Piekut-Brodzka, *Marginalizacja oraz wykluczenie społeczne...*, s. 70.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>47</sup> T. E. Wardzała, *Bezdomni w polskim systemie prawa – stan obecny i perspektywy zmian (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2014, s. 36.

<sup>48</sup> M. Piechowicz, *Bezdomność jako problem społeczny i indywidualny...*, op. cit., s. 327.

<sup>49</sup> D. M. Piekut-Brodzka, *Bezdomność...*, s. 184.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

(zabójstwo), był osadzony co dwudziesty bezdomny. Około 80% byłych bezdomnych więźniów była skazana na karę pozbawienia wolności do lat 5. Osadzeni więźniowie rzadko byli karani za poważne przestępstwo. Wielokrotnie popełniali przestępstwa takie jak:

- 1) z rozdziału XXXV (przestępstwa przeciwko mieniu) k.k.: art 278 (kradzież), art. 279 (kradzież z włamaniem), art. 284 (przywłaszczenie), art. 291 (paserstwo umyślne) kradzież z włamaniem, przywłaszczenia);
- 2) z rozdziału XIX (przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu): art. 158 (udział w bójce lub pobiciu);
- 3) z rozdziału XXI (przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece): art 207 (znęcanie się), art. 209 (uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego);

Zaś z badań<sup>51</sup>, które zostały przeprowadzone na terenie Dworca Centralnego, odsetek osób przyznających się do popełnienia przestępstwa diametralnie wzrasta – 70% osób przyznało się, że weszli w konflikt z prawem.

Sytuacja zawodowa bezdomnych związana jest bezpośrednio z problemem bezrobocia występującym w kraju. Literatura fachowa podaje, że bezdomność jest wynikiem nieumiejętnego przystosowania się do czynników społeczno-ekonomicznych. Śmiało możemy zatem stwierdzić, że sytuacja zawodowa bezdomnych jest współcześnie zła lub niekorzystna. Główną rolę odgrywa tu przedmiotowe traktowanie bezdomnego przez pracodawcę, brak możliwości zatrudnienia na normalnych warunkach, brak stałego dochodu, a w końcu znajdowanie się jednostek bezdomnych w hierarchii społecznej na pozycji najniższej<sup>52</sup>.

Początkowo o sytuacji zawodowej bezdomnych można było mówić jedynie w kontekście mężczyzn, obecnie w danych statystycznych znajdują się informacje o dzieciach powyżej 15 roku życia, kobietach, kobietach z dziećmi, czy całych rodzinach. Bezdomni mają wyraźnie ograniczony dostęp do rynku pracy. Wynika to z ustawodawstwa, postawy i zachowań pracodawców, ale też jest rezultatem nie podejmowania zatrudnienia przez samych bezrobotnych (czynniki osobowościowe). Sytuacja wydaje się być patowa. Brak możliwości zatrudnienia bezrobotnego zahamowuje jego proces reintegracji zawodowej i społecznej, nie pozwala mu wyjść z bezdomności. Dane wskazują na to, że część bezdomnych miała już jakieś doświadczenia zawodowe, jednak z różnych powodów nie podejmuje aktywności zawodowej. Sami bezdomni bardzo nisko oceniają swoje możliwości zawodowe, podjęcie pracy wiąże się

---

<sup>51</sup> L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność...*, s. 35.

<sup>52</sup> T. Sołtysiak, *Powiązania bezdomności z zachowaniami patologicznymi*, „Problemy Alkoholizmu”, 1997, nr 2-3, s. 13-14.

dla nich ze zmianą dotychczasowego stylu życia. By zmienić swoją sytuację zawodową, potrzebują wsparcia i pomocy.

Z drugiej zaś strony postawy samych bezdomnych też mocno wpływają na ich negatywną sytuację zawodową. Można mówić o nich jako o grupie nieprzystosowanej do wykonywania zawodu. Wysoki stopień zaburzenia społecznego wpływa na nieumiejętność wywiązywania się z najprostszych obowiązków (punktualne przychodzenie do pracy, skoncentrowanie uwagi na wykonywanych czynnościach przez dłuższy czas, trzeźwe stawianie się w zakładzie pracy). Bezdomni nie mają wyuczonego nawyku systematyczności, posiadają problemy z wahaniami emocyjnymi i nie czerpią satysfakcji z wykonywanej aktywności zawodowej. Kolejnym problemem jest brak cierpliwości i oczekiwania na otrzymanie gratyfikacji po tygodniu pracy<sup>53</sup>. Po uzyskaniu wypłaty istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że bezdomny nie pojawi się w zakładzie pracy, a zarobione pieniądze wyda na używki. Luźny tryb życia prowadzony przez bezdomnych nie pozwala na natychmiastowe przestawienie się na zorganizowany i zaplanowany harmonogram dnia.

Reasumując, bezdomni żyją chwilą i nie myślą o tym, co się wydarzy, na skutek czego nie potrafią myśleć perspektywicznie o swojej przyszłości. Niespełnione podstawowe potrzeby życiowe, bezrobocie i rozpad więzi rodzinnych wpływa na niską satysfakcję z życia przedstawicieli tej grupy. Tylko odsetek z tej grupy osób potrafi przezwyciężyć słabości i zmienić swoje dotychczasowe położenie, jednakże nie jest to możliwe bez wsparcia ze strony państwa. W celu zwiększenia liczby osób wychodzących z bezdomności, należy skategoryzować i usprawnić jednostki działające na rzecz tej grupy osób. Jedynie konsekwentne działania, zarówno ze strony bezdomnego jak i systemów pomocowych mogą skutecznie pomóc odwrócić proces marginalizacji.

### **§ 3. Przebieg bezdomności oraz zaspokajanie potrzeb w czasie jej trwania**

Bezdomność jako zjawisko społeczne jest procesem bardzo złożonym i oddziałującym na wiele płaszczyzn życia. Badacze<sup>54</sup> zajmujący się tematyką bezdomności poddali analizie przebieg tego procesu i wyszczególnili kilka etapów. L. Stankiewicz zastosował nazewnictwo faz procesu bezdomności, odnosząc się bezpośrednio do sytuacji psychicznej, spo-

---

<sup>53</sup> S. Słowik, *Problemy aktywizacji zawodowej i zatrudniania osób bezdomnych*, (w:) M. Duda (red.), *Bezdomność. Trudny problem społeczny*, Kielce 2008, s. 57.

<sup>54</sup> Rozróżnieniem faz bezdomności dotychczas zajmowali się m.in. L. Stankiewicz, M. Jażdżkowski, M. Dębski.

łecznej i ekonomicznej bezdomnego. Wyróżnił kolejno pięć etapów bezdomności: (1) załamania się programu życiowego, (2) ubóstwo, (3) stan akceptacji i uświadomienia sobie bycia bezdomnym, (4) fazę przystosowania do bezdomności oraz tzw. (5) tożsamość bezdomnego<sup>55</sup>.

Pierwsza faza (wstępna) może trwać nawet do 2 lat. Załamanie się programu życiowego bezdomnego opiera się na zerwaniu więzi rodzinnych w wyniku trudnej sytuacji kryzysowej, która zaistniała w życiu człowieka. W tym etapie pojawiają się pierwsze poważne problemy. Może pojawić się tu rozpad związku uczuciowego, utrata pracy, źródła dochodu. W psychice człowieka dochodzi do tłumienia zaistniałych trudności, które sygnalizują, że jeśli zostaną zbagatelizowane, to mogą skutkować utratą dachu nad głową. Doprowadza to do występowania zachowań i mechanizmów obronnych i wypierających obecny stan rzeczy. Człowiek, szukając rozwiązania, ucieka z jednego problemu w drugi. I. Pospiszyl ujęła takie zachowanie następująco: „*próbują zapić problem, brną dalej w długi lub wdają się w nielegalne interesy. Kiedy napięcie staje się nie do zniesienia, kiedy stają się bezradni, rzucają wszystko i starają się odciąć od przeszłości*”<sup>56</sup>. W tej fazie mogą uwidocznić się takie zachowania jak spędzanie nocy na klatkach schodowych czy w opuszczonych altanach na działkach. Stronienie od noclegowni i schronisk jest normalne na początku, ponieważ skorzystanie z takiej instytucji zatwierdziłoby oficjalnie stan bezdomności. Odrzucając poczucie winy i porażki, człowiek raptownie i w pełnym przekonaniu neguje swoją bezdomność. Najtrudniejszą przeszkodą w tej fazie są uzależnienia, z których pokonaniem początkujący bezdomny nie potrafi sobie poradzić.

Kolejny etap (ostrzegawczy) trwa zazwyczaj od 2 do 4 lat. Bezdomny w tej fazie ocenia swoje położenie jako sytuację chwilową i nie utożsamia się jako osoba niemająca dachu nad głową. Wierzy, że jeśli tylko będzie chciał wrócić do domu, to w każdej chwili będzie mógł to uczynić, jednakże nie liczy się z tym, że jego kontakty z najbliższymi uległy znacznemu pogorszeniu. Bezdomny asymiluje się z innymi osobami z tego kręgu i współdzieli ich uzależnienia. Poprzez to zaczyna popadać w ubóstwo, które jest efektem kryzysu życiowego. Posiadane środki finansowe ulegają zmniejszaniu się, jednostka odczuwa braki materialne i zmuszona jest redukować swoje potrzeby do niezbędnego minimum. Ponadto posiada inne długi takie jak niepłacone alimenty, rachunki, mandaty. Tym samym z czasem przekracza granicę kontroli wydatków. Nie jest w stanie zapewnić sobie i swoim bliskim środków do życia. Między nim a środowiskiem, w którym egzystował wcześniej na co dzień, rodzi się dystans doprowadzający do powolnego, ale systematycznego wykluczenia.

---

<sup>55</sup> L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność...*, s. 42-44.

<sup>56</sup> I. Pospiszyl, *Patologie społeczne. Resocjalizacja*, Warszawa 2010, s. 276.

W trzeciej fazie (adaptacyjnej) trwającej od 4 do 6 lat, jednostka, którą można już określić mianem osoby bezdomnej, zaczyna powoli akceptować stan, w jakim się znalazła. Przestaje kontrolować własne życie, zanika ambicja czy potrzeba zmiany swojego położenia. Jeżeli nie wystąpią w odpowiednim momencie działania pomocowe, człowiek zaczyna nabywać umiejętności do życia bez dachu nad głową. Jednostka zna doskonale strukturę środowiska bezdomnych. Bezdomni znają się na wzajem, potrafią funkcjonować i dostosować się do obowiązujących reguł i hierarchii. Ponadto posiada wiedzę, gdzie może otrzymać posiłek, odzież czy jak przetrwać kolejną noc. Korzysta z usług schronisk i noclegowni, tym samym przyznając się do zaistniałej sytuacji życiowej. Coraz chętniej z nich korzysta i uzależnia się od instytucji pomocowych. Bezdomny nawiązuje kontakty z innymi będącymi w podobnej sytuacji jak on. Następuje pogłębienie uzależnień. Zaznajomił się z podstawowymi technikami działania bezdomnych, tj. żebractwo, zbieractwo, włóczęgostwo, brak higieny osobistej, unikanie większych kontaktów z innymi ludźmi. Na tym etapie bezdomny rzadko podejmuje starania, żeby wyjść z bezdomności. Stale wzrasta w nim poczucie krzywdy, za którą obarcza swoją rodzinę. Pojawia się uczucie osamotnienia, które spowodowane jest brakiem kontaktu z rodziną (jeżeli zaś rodzina próbuje skontaktować się z bezdomnym członkiem, to najczęściej odrzuca on pomoc z ich strony, co spowodowane jest strachem przed rodzącą się odpowiedzialnością).

Następna faza przebiegu bezdomności tzw. chroniczna trwa średnio do 10 lat. Zdaniem niektórych badaczy jest ona równoznaczna z trwałą bezdomnością i tym samym wskazują ją jako ostatni etap bezdomności<sup>57</sup>. Polega na całkowitym zaadoptowaniu się do stanu bezdomności. Bezdomny w pełni świadomie akceptuje stan, w którym się znalazł, utrwala nawyki i zachowania. Na skutek długotrwałego nadużywania używek (alkohol, substancje odurzające) bardzo pogarsza się jego stan zdrowia. Charakteryzuje się on niedożywieniem, wyjątkowym zaniedbaniem fizycznym, społecznie nieakceptowalnym upadkiem. Często choruje na marskość wątroby, niedowład kończyn, przechodzi udary. Z powodu złych warunków bytowych i nabytych przez lata chorób pojawia się krytyka swojego obecnego stanu (bezdomny zaczyna obwiniać siebie za miejsce, w którym się znalazł) i chęć znalezienia bezpiecznego miejsca do życia. Wyjście „na prostą” w tym etapie jest bardzo trudne, jednakże poprzez upór i desperację udaje się to osiągnąć niewielu osobom. Inni do końca życia pozostają na ulicy.

Piąta i ostatnia faza tzw. powstania tożsamości bezdomnego rozpoczyna się po 10 latach. L. Stankiewicz określa ją jako tzw. bezdomność właściwą<sup>58</sup>. M. Jażdżikowski zaś definiuje ją

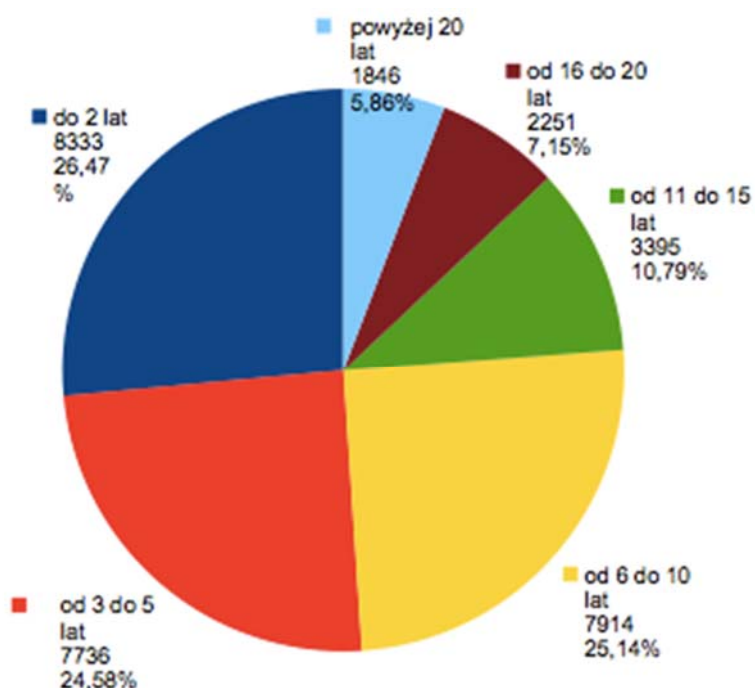
---

<sup>57</sup> A. Zaborowska, *Dostrzegać bezdomność...*, s. 103.

<sup>58</sup> L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność...*, s. 44.

jako bezdomność trwałą<sup>59</sup>. Bezdomny znajduje się w chronicznym stanie, nie potrafi już samodzielnie zmienić swojego życia. Nie ma pomysłu na życie, utracił poczucie sprawczości i możliwości decydowania o sobie, swoim życiu, nie kontroluje go. Nie odczuwa już zakorzenienia w aspektach społeczno-ekonomicznych (wykluczenie i ubóstwo) środowiska, brak zasobów materialnych i finansowych lub nieumiejętne gospodarowanie nimi spychają go na margines życia społecznego. Na tym etapie bezdomności człowiek zatracił umiejętność samodzielnego funkcjonowania. Jest bardzo niezaradny i nie potrafi odnaleźć swojego miejsca w społeczeństwie, z którym od dawna się nie asymiluje. Wieloletnie życie na ulicy sprawiło, że bezdomny utracił motywację do podejmowania prób wyjścia z bezdomności. Nie można postawić jednoznacznej tezy, że po 10 latach funkcjonowania bez dachu nad głową, nie jest możliwy powrót do „normalnego” życia. Determinacja i długotrwała terapia, praca z profesjonalistami może sprawić, że człowiek powróci do samodzielnego życia.

**Wykres 3.** Czas pozostawania osobą bezdomną (dane z 2017 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>59</sup> M. Jażdżikowski, *Syndrom bezdomności*, „Świat Problemów”, nr 6, Warszawa 2000, s. 12.

Powyższy rysunek przedstawia czas pozostawania w bezdomności przez osoby bezdomne z danych MRPiPS. Zgodnie z wykresem, najliczniejszą grupę osób bezdomnych stanowią osoby pozostające w bezdomności w okresie do lat 2 (26,47%), czyli w etapie ostrzegawczym. Następnie bezdomni, którzy żyją na ulicy od 2 do 6 lat liczą 25,14 % co obejmuje swym zakresem fazę adaptacyjną. Najmniejszą grupą są osoby bezdomne od ponad 20 lat (5,86%) i należą one do fazy gdzie została już ukształtowana tożsamość bezdomnego.

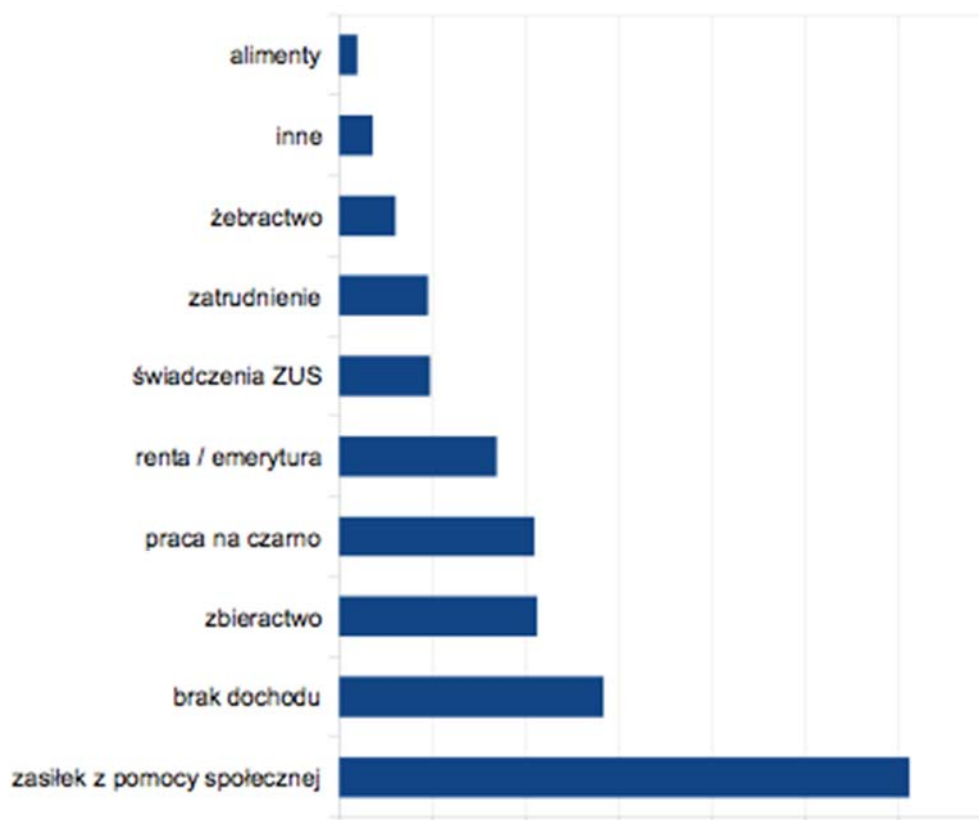
Zaspokajanie potrzeb w przebiegu procesu bezdomności odbywa się na każdym etapie jego trwania. Przede wszystkim potrzeby te oscylują wokół trzech aspektów: znalezienia lub posiadania jakiegoś lokum, lub schronienia (choćby tymczasowego), zaspokojenia podstawowych potrzeb fizjologicznych (jedzenie, picie) oraz znalezienie środków finansowych na zaspokojenie uzależnienia. Źródłem dochodów dla bezdomnych jest przede wszystkim żebractwo, zbiórka materiałów wtórnych, często kradzież, czasami dorywcza praca (przede wszystkim nielegalna, związana z sezonowością), świadczenia z pomocy społecznej lub z ZUS-u. W zaspokajaniu potrzeb ważną rolę odgrywa także kondycja zdrowotna bezdomnych. Zgodnie z przedstawionym powyżej etapami bezdomności im osoba dłużej pozostaje bez dachu nad głową, tym jego stan zdrowia fizycznego i psychicznego z się pogarsza. W konsekwencji uniemożliwia to podjęcie bezdomnemu pracy. B. Hołyst stwierdza, że: „obecnie większość osób trafiających do schronisk to ludzie upośledzeni umysłowo lub z zaburzeniami psychicznymi, którzy nie są w stanie samodzielnie funkcjonować w środowisku społecznym. Wielu bezdomnych cierpi na chorobę alkoholową, schorzenia somatyczne, grzybicę, wszawicę, zaburzenia psychiczne, padaczkę”<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 819.



**Wykres 4.** Źródła dochodu osób bezdomnych (dane z 2017 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

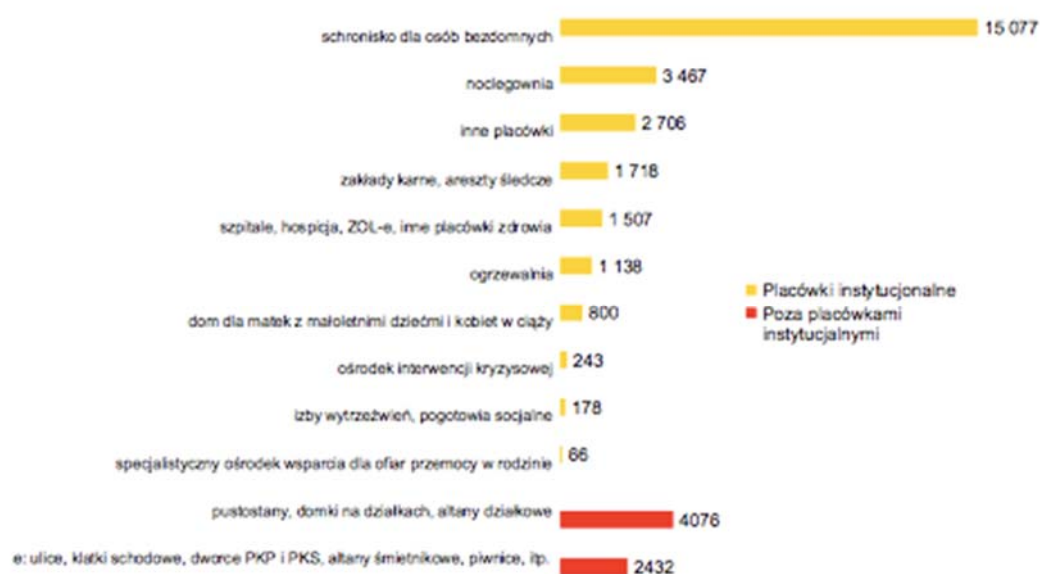
Grupa przebadanych bezdomnych badaniem MRPiPS w głównym zakresie utrzymuje się z zasiłku z pomocy społecznej (36,68%) bądź też zadeklarowali, że nie posiadają żadnego dochodu (16,99%). Wielu bezdomnych podało, iż ich głównym sposobem na przeżycie jest zbieractwo (12,73%) oraz praca na czarno (12,54%). Najrzadziej zaś bezdomni utrzymywali się z alimentów (1,17%) i posiadali inne źródło, którego nie chcieli podać (2,15%).

Jak powszechnie wiadomo, ludzie bezdomni posiadają liczne problemy wynikające z nieuregulowanej kwestii mieszkania. Warunki, w których bezdomni znajdują schronienie, nie spełniają swojej roli, a na pewno nie rzutują pozytywnie na ich stan zdrowia. Sytuacja bezdomnych jest bardzo zróżnicowana, jeśli chodzi o zaspokajanie podstawowej potrzeby, jaką jest dach nad głową. Jak wynika z praktyki, jedni korzystają z tymczasowych miejsc, w jakich można przenocować (schroniska, noclegownie), a inni zaś zatrzymują się przejściowo w użyczonych im przez inne osoby lokalach<sup>61</sup>. Duża grupa bezdomnych przebywa w miejscach

<sup>61</sup> A. Duracz-Walczak, *Bezdomni...*, s. 21.

nienadających się do mieszkania. Są to domki letniskowe, altany, dworce, bunkry. Warto postawić pytanie, dlaczego bezdomni niechętnie korzystają z takich miejsc jak schroniska? Niestety problem leży zarówno po stronie samych bezdomnych, jak i też państwa. Z praktyki wynika, iż nie ma wystarczającej ilości miejsc w schroniskach. Z drugiej zaś strony sami bezdomni nie podporządkowują się regułom panującym w miejscach udzielających tymczasowego schronienia. Największym problemem jest zakaz spożywania alkoholu i obowiązek pozostania trzeźwym korzystając z usług schronisk.

**Wykres 5.** Miejsca przebywania osób bezdomnych (dane z 2017 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Zgodnie z danymi z MRPiPS wśród przebadanych osób bezdomnych, 26 900 (80,52%) przebywało w placówkach instytucjonalnych (najczęściej w schronisku dla osób bezdomnych, a 6 508 (19,48%) w innych miejscach takich jak: pustostany, domki na działkach, altany. Liczba osób przebywająca poza instytucjami pomocowymi zapewne jest zdecydowanie wyższa, ponieważ przeprowadzone badanie nie może zagwarantować, iż wolontariusze i pracownicy socjalni czy służby porządkowe dotrą do wszystkich osób bez dachu nad głową.

Bezdomni stanowią grupę osób dotkniętych skrajnym ubóstwem. Oznacza to, że w teorii nie posiadają żadnego legalnego źródła dochodu, a w praktyce skutkuje korzystaniem z pomocy społecznej, gdzie mogą otrzymać wsparcie w postaci odzieży, posiłków, kąpieli.

W nawiązaniu do potrzeb materialnych jest to minimum, jakie niezbędne jest każdemu człowiekowi. Jednakże istnieją grupy osób bezdomnych, które podejmują pracę dorywczą (należą do niej osoby przebywające w schroniskach). Niektórzy bezdomni podejmują się pracy „na czarno”, co jest możliwe zazwyczaj w okresie letnim podczas prac polowych czy sadowniczych. Praca stała jest to rzadkość wśród grupy osób bezdomnych. Najczęściej dysponują nią osoby, które straciły miejsce zamieszkania, a posiadają ciągle pracę. Inna część bezdomnych utrzymuje się ze świadczeń socjalnych, takich jak zasiłki, renty, emerytury<sup>62</sup>.

Wiele osób żyjących na ulicy zdobywa środki finansowe poprzez żebractwo. Bezdomni, którzy żebrzą, stanowią grupę osób, które nie posiadają żadnych oporów. Ta forma szczególnie zauważalna jest latem w większych miastach, gdzie mieszkańcy chętnie spędzają czas na świeżym powietrzu i ogródkach restauracyjnych. Nie boją się podejść do ludzi i poprosić o pieniądze lub jedzenie. Dzięki temu modelowi interakcji, wielu z nich potrafi przetrwać dłuższy okres z pozyskanych środków. Jednakże samo podjęcie decyzji bezdomnego dotyczącej żebractwa uzależnione jest nie tylko od braku jakichkolwiek środków niezbędnych do życia, ale także przede wszystkim od jego odwagi, poczucia zakłopotania i godności. Strach i wstyd wywołany samym już faktem, że bezdomny ma poprosić obcego człowieka o wsparcie finansowe, jest tak silny, że psychicznie nie potrafi go przełamać. W niektórych przypadkach honor i godność nie pozwalają bezdomnym na żebractwo. Bezdomni, którzy zdecydują się na żebranie muszą brać pod uwagę, iż ich zachowanie może wzbudzić wiele negatywnych reakcji opinii społecznej<sup>63</sup>. Dlatego też wielu bezdomnych pozyskuje środki na przeżycie z nielegalnych źródeł takich jak: kradzieże, rozboje, wchodząc tym samym w konflikt z prawem.

Na co warto zwrócić zwłaszcza uwagę, to popełnianie wykroczeń czy przestępstw z premedytacją. Bezdomny szczególnie w sezonie zimowym nie posiada żadnego źródła utrzymania (żebranie jest utrudnione, jak i zbieractwo). Wizja braku ciepłego miejsca do spędzenia nocy jest na tyle przerażająca, iż bezdomny dopuszcza się specjalnie niewielkich przestępstw, ażeby zostać zatrzymanym przez policję i znaleźć się w areszcie. W przypadku trafienia do zakładu karnego będzie mógł przeżyć zimę w ciepłym miejscu, gdzie otrzyma posiłek trzy razy dziennie, opiekę medyczną i inne niezbędne środki. Trudno jest ustalić zjawisko łamania prawa przez osoby, które chcą trafić do więzienia jesienią i zimą. Służba Więzienna nie prowadzi takich statystyk (jest to problem zbyt marginalny, ażeby wyodrębnić taką statystykę). Zdaniem kpt. M. Zagłoby z Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennnej w Białymstoku, „*takie*

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 16-19.

<sup>63</sup> M. Kostrzyńska, *Bezdomny w różnych światach społecznych „obcych” – Analiza z perspektywy interakcyjnej*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica”, 41, Łódź 2012, s. 53-54.

*sytuacje są i będą się zdarzać, choć są coraz rzadsze. To kilka przypadków w ciągu roku. Dodatkowo sądy w efekcie nowelizacji przepisów kierują do wykonania wszystkie wyroki więzienia – miesięczne, a nawet dwu, trzydniowe skazania”<sup>64</sup>. Istnieją zaś przypadki, gdzie odnotowywane są zbrodnie popełnione przez bezdomnych (zabójstwo). W celu ucieczki przed bezdomnością i nabytą niezaradnością, pobyt w więzieniu może być sposobem na życie.*

Przebieg bezdomności u każdej jednostki przebiega w odrębny sposób. Uwarunkowane jest to indywidualną sytuacją rodzinną, zawodową, społeczną. Istnieje wiele wspólnych względnych, które pojawiają się w życiu każdego bezdomnego. Dzięki temu można wyróżnić etapy procesu bezdomności. Nierozzerwalną cechą łączącą każdego bezdomnego jest egzystowanie, które toczy się poza ładem społecznym. Zaspakajanie potrzeb w czasie bezdomności jest kwestią względną, na którą składa się zespół cech osobowych i stopień zaradności. Środki niezbędne do życia zdobywane są zarówno w sposób legalny jak i sprzeczny z literą prawa.

#### **§ 4. Skutki bezdomności**

Bezdomność może nieść za sobą całe spektrum głównie negatywnych skutków, które mogą mieć wymiar długofalowy i jednorazowy. To zjawisko społeczne i problem niesie ze sobą poważne konsekwencje nie tylko dla samego bezdomnego, ale także dla społeczeństwa, w którym on żyje. Skutki wynikające z bezdomności mogą być równoznaczne z przyczynami zaistnienia tego zjawiska. Przykładowo, uzależnienie od alkoholu mogło być ucieczką przed trudnościami wynikającymi z życia bez dachu nad głową, a z drugiej strony może być też determinantem życia na ulicy. Skutki bezdomności można podzielić na oddziałujące na trzy sfery: fizyczną, społeczną i psychiczną<sup>65</sup>.

Do pierwszej kategorii zaliczyć można przede wszystkim następstwa zdrowotne takie jak: uzależnienia od alkoholu i środków odurzających, pogarszający się lub zły stan zdrowia, a w ostateczności śmierć. Osoby bezdomne cierpią na przewlekłe choroby i ponadto nawet, jeśli otrzymają opiekę medyczną, to na własne życzenie nie podejmują leczenia lub po krótkim okresie je przerywają, bo jest długotrwałe i uciążliwe. W Polsce dotychczas nie udało się wypracować skutecznych programów profilaktycznych zapobiegania chorobom zakaźnym ukierunkowanych na osoby z marginesu społecznego. Bezdomni chorują przewlekłe na gruźlicę,

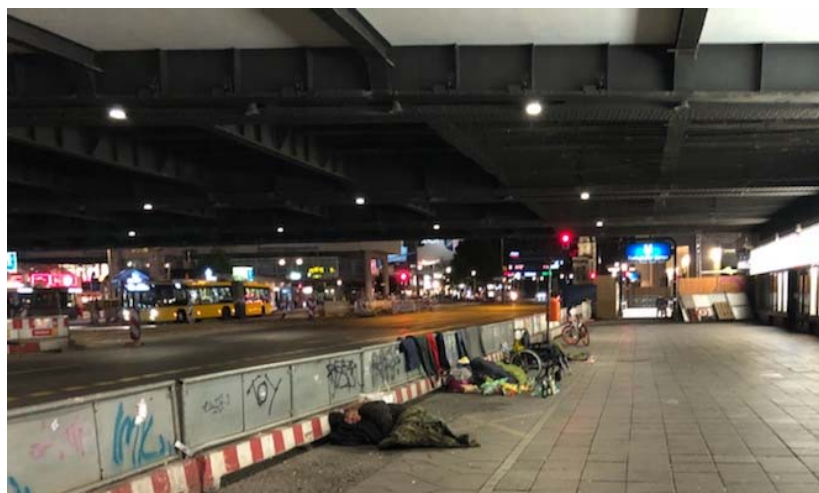
---

<sup>64</sup> *Wypowiedź kpt. M. Zagłoby dla Wirtualnej Polski*, dostępna pod adresem: <https://wiadomosci.wp.pl/bezdomniamia-prawo-bo-chca-przezyc-zime-6027732112979073a> (dostęp online: 21.01.2018 r.).

<sup>65</sup> A. Zaborowska, *Dostrzec bezdomność...*, s. 98.

HIV i AIDS, marskość wątroby i HCV. Zdaniem A. Fill, kierownik poradni stowarzyszenia Lekarze Nadziei leczenie bezdomnych jest bardzo trudne nawet w przypadku, gdy jest to zwykłe przeziębienie. Uwarunkowane to jest tym, iż taka osoba nie ma spokojnego miejsca, gdzie mogłaby odpocząć lub się ogrzać, a jest to konieczne dla organizmu osłabionego chorobą. W takiej sytuacji skomplikowane jest też leczenie gruźlicy, na którą często chorują bezdomni<sup>66</sup>. Ponadto w Polsce każdego roku umiera około 3000 osób z powodu niewydolności nerek<sup>67</sup>. Bezdomni należą do grupy, która nie może liczyć na żaden przeszczep. Skutkiem bezdomności jest też niepełnosprawność, która nastąpiła w związku z amputacją kończyn lub z innymi schorzeniami (cukrzyca, odmrożenia). Na zamieszczonym poniżej zdjęciu, na drugim planie znajduje się bezdomny Polak, który porusza się za pomocą wózka inwalidzkiego.

**Zdjęcie 1.** Berlin, bezdomni Polacy na ulicy Hardenbergstrasse (Berlin – Charlottenburg)



Źródło: Zdjęcie własne.

Ukazana poniżej historia Pana Wiesława<sup>68</sup> pokazuje, że mieszkaniec schroniska dla bezdomnych, musiał skorzystać z opieki zdrowotnej. 64-letni chory z nieoperacyjnym guzem w płucach, tuż po chemioterapii, musiał czekać na decyzję ośrodka pomocy społecznej o opłaceniu zakupu potrzebnych leków przeciwbólowych oraz innych medykamentów<sup>69</sup>. Pozytywem

<sup>66</sup> *Wypowiedź A. Fill dla portalu Rynek Zdrowia z dnia 16.12.2016*, dostępny pod adresem: <http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Eksperci-choroba-jednym-z-czynnikow-powodujacych-bezdomnosc,168461,1.html> (dostęp online 19.01.2018 r.).

<sup>67</sup> E. M. Guzik-Makaruk, *Transplantacja organów, tkanek i komórek w ujęciu prawnym i kryminologicznym*, Białyłstok 2008, s. 15.

<sup>68</sup> Imię bohatera zostało przez autorkę – K. Bogucką zmienione na potrzeby artykułu.

<sup>69</sup> K. Bogucka, *Skutki uboczne bezdomności*, EXPRESS BYDGOSKI, 15 grudnia 2013, dostępny pod adresem: <http://www.expressbydgoski.pl/bydgoszcz/a/skutki-uboczne-bezdomnosc,10988683/> (dostęp online: 19.03.2018 r.).

całej sytuacji był fakt, że bezdomny ten zarejestrował się w urzędzie pracy jako bezrobotny, więc przysługiwało mu prawo do ubezpieczenia (zgodnie z polskim ustawodawstwem)<sup>70</sup>. Nie posiadał on jednak żadnych środków finansowych na zakup potrzebnych mu leków. Ratunkiem okazywała się być opieka społeczna. Procedury, którymi się jednak posługiwała, uniemożliwiały wypłacenie bezdomnemu zasiłku na zakup medykamentów. Przytoczona historia poświadcza, iż błędnie skonstruowany i źle działający system pomocowy, nie jest w stanie sprawnie, a przede wszystkim szybko pomóc bezdomnemu.

Bezdomni tracą wszystkie dobra materialne, jakie ich ówczesznie otaczały. Przede wszystkim zostają pozbawieni domu/mieszkania, który stanowi niezbędną przestrzeń do realizowania podstawowych konieczności. Brak środków finansowych nie pozwala na zaspokojenie ludzkich potrzeb. Zachodzi tu reakcja łańcuchowa, brak elementarnych dóbr wymusza na bezdomnym szybkie ich pozyskanie, poprzez co zaczyna on popełniać przestępstwa. Konflikt z prawem jest jednym z elementów sfery społecznej. Naruszanie norm prawnych może nieść za sobą poważne konsekwencje w postaci kary pozbawienia wolności. Dodatkowo sferę społeczną można poszerzyć o bezrobocie, a ściślej mówiąc, egzystencję w szarej strefie ekonomicznej, która, jeśli nawet dostarcza bieżących dochodów, uniemożliwia uzyskanie uprawnień do wielu świadczeń i przyszłego zabezpieczenia społecznego. Ponadto konsekwencją bezdomności jest wykluczenie społeczne utrudniające lub uniemożliwiające pełnienie wielu ról społecznych. Bezdomni uzależniają się od świadczeń i pomocy społecznej, co skutkuje zanikiem własnej aktywności i wyuczoną bezradnością.

Skutkami wywartymi na sferę psychiczną jest przede wszystkim utrata własnej godności, co konsekwentnie obniża poczucie wartości. Maleje motywacja do powrotu do społeczeństwa. Brak kontroli nad własnym życiem finalnie skutkuje: ograniczeniem aktywności do zaspokajania bieżących potrzeb, brakiem działań w dłuższej perspektywie, czy też rozpadem rodziny. Bezdomnemu towarzyszy poczucie niższości oraz osamotnienie. Wstydzi się kontaktów z zewnętrznym światem oraz swoją rodziną. Wskutek życia na ulicy jednostka czuje się odepchnięta, a nadzieja na poprawę swojego losu dawno została zatracona. Nabywają przekonania, że świat i natura ludzka są złe<sup>71</sup>. Poprzez mnogość negatywnych skutków zaczyna towarzyszyć pragnienie śmierci, którego rezultatem może być targnięcie się na własne życie.

Z punktu widzenia ekonomicznego za zapewnienie niezbędnych potrzeb bezdomnym odpowiedzialne jest państwo. Im więcej bezdomnych na ulicach miast, tym koszty utrzyma-

---

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.

<sup>71</sup> L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność...*, s. 93-94.

nia placówek i ośrodków pomocowych są większe. Na podstawie danych dotyczących średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w Domach Pomocy Społecznej w 2013 roku oszacowano całkowity koszt powiązany z utrzymaniem osób bezdomnych w tym okresie wynosił 574 178,26 zł. miesięcznie. W skali roku daje to koszt rzędu 6 890 139,12 zł. Zgodnie z danymi pochodzącymi z opracowania „*System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie*”<sup>72</sup>, można wywnioskować, iż koszty utrzymania osoby bezdomnej są wyższe aniżeli zapewnienie pomocy osobie, która nie była bezdomna. Skutkiem bezdomności są również generowane wydatki dla państwa.

Polska pod względem klimatu nie jest „rajem” dla osób bezdomnych. Wskutek długich i mroźnych zim każdego roku w tym czasie odnotowuje się przypadki zgonów. Ujemna temperatura powietrza powoduje nadmierne wychłodzenie organizmu, poprzez które następuje śmierć. W większości ofiarami mrozów są osoby bezdomne. Z nadejściem ujemnych temperatur szczególnie w nocy, policjanci każdego roku patrolują miejsca, w których mogą przebywać osoby bezdomne, m.in. kanały ciepłownicze i ogródki działkowe. Jest to grupa osób, która głównie narażone jest na utratę zdrowia lub życia na skutek wychłodzenia. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych co roku apeluje do obywateli o udzielanie pomocy i niezwłoczne zgłaszanie przypadków osób, które mogą zamarznąć.

Reasumując, bezdomność nigdy nie niesie za sobą tylko jednego skutku. Konsekwencje tego zjawiska bardzo często wzajemnie się warunkują i przeplatają. W jakiegokolwiek fazie bezdomności nie znajdowałby się bezdomny, skutki, które bezdomność ze sobą niesie, często są trudne albo wręcz niemożliwe do zniwelowania. Jednak pamiętać należy, że bezdomność nie musi być sytuacją bez wyjścia. Wiele zależy przecież od samego człowieka.

## **§ 5. Kryminogenne aspekty osób bezdomnych**

Obecnie naukowcy są zgodni, iż kryminologia jest zgodna co do kryminogennego charakteru zjawiska bezdomności, które jest nierozzerwalną częścią wykluczenia społecznego<sup>73</sup>. Zgodnie za L. Wieczorkiem, „(...) *aktualne badania wskazują na pozorny charakter oczywistego związku pomiędzy pauperyzacją społeczeństwa a przestępczością*”<sup>74</sup>. Związek między bezdomnością a przestępczością posiada dwojaką postać. Samo zjawisko bezdomności może

---

<sup>72</sup> Biuro Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, *System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie*, Warszawa 2013, s. 54.

<sup>73</sup> B. Hołyst, *Socjologia kryminalistyczna*, Tom 1, Warszawa 2007, s. 116.

<sup>74</sup> L. Wieczorek, *Zjawiska patologii społecznej...*, s. 236.

być faktorem prowadzącym do łamania przepisów prawa, jak i uprzednia przestępczość może być czynnikiem przyczyniającym się do bezdomności (w szczególności jeśli powiązane jest z to z odbyciem długoletniej kary pozbawienia wolności).

Ponadto bezdomni nie mogą być rozpatrywani tylko jako sprawcy przestępstw, ale także jako ofiary. Grupa ta obciążona jest bardzo dużym ryzykiem związanym z działalnością innych przestępców, w szczególności działających w zorganizowanych grupach przestępczych. Osoby zaangażowane w udział w takich grupach, rekrutują bezdomnych jako tzw. „słupy”<sup>75</sup>. Co więcej, osoby te, o czym mówi się rzadko, są ofiarami przestępstw takich jak pobicia, kradzież, gdzie sprawcami są inni bezdomni lub osoby spoza tego kręgu, które nie tolerują bezdomnych na ulicach miast.

Analizując sytuację osób bezdomnych, nie sposób byłoby pominąć istotną kwestię, jaką jest ujęcie osób mieszkających na ulicy w ramach wiktymologii. Od zarania istnienia wiktymologii, badacze wskazywali na powiązania między sprawcą, a ofiarą przestępstwa. Były one warunkowane nieostrożnym, a nawet prowokacyjnym zachowaniem pokrzywdzonego. Jednakże nie każdy członek społeczeństwa może posiadać potencjał wiktymogeny<sup>76</sup>. Zgodnie z B. Hołystem, istnieją cechy, które sprawiają, że dana osoba jest bardziej podatna na znalezienie się w grupie pokrzywdzonych przestępstwem. Bezdomni w sposób naturalny stają się ofiarami zabójstw czy też napadów<sup>77</sup>. Przemoc wobec osób bezdomnych jest problemem społecznym, który stale wzrasta. Każdy człowiek (w tym również potencjalne ofiary) jest narażony na różne sytuacje, które mogą nieść potencjalne zagrożenie dla swojego życia. Może to być uwarunkowane rychłym rozwojem cywilizacyjnym i postępującą globalizacją. Jednakże większość z nich powiązana jest z brakiem umiejętności unikania sytuacji niebezpiecznych lub ich lekceważeniem<sup>78</sup>.

Dotychczas przeprowadzone badania wskazały faktory, które zwiększają ryzyko wiktymizacji na grupie osób, jaką stanowią bezdomni. Można do nich zaliczyć między innymi: alkohol, narkotyki, które mogą oddziaływać na wiktymizację osób bezdomnych w dwojaki sposób: spożywanie substancji odurzających powoduje zwiększenie ryzyka doświadczenia przestępstwa, bądź stanie się ofiarą czynu zabronionego doprowadza do ucieczki w znacznie większe zażywanie używek niż dotychczas. Innym czynnikiem jest dotkliwość oraz termino-

---

<sup>75</sup> A. Kacprzak, *Bezdomność przestępcy (w świetle badań i analizach socjologicznych i kryminologicznych)*, (w:) I. B. Kuźma, Ł. Lange (red.), *Mieszkanie i dom jako nieoczywistość kulturowo-społeczna*, Łódź 2017, s. 275-276.

<sup>76</sup> W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, *Związki między wiktymizacją oraz ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, „Archiwum Kryminologii”, Tom XXXIV/2012, Warszawa 2012, s. 48.

<sup>77</sup> B. Hołyst, *Wiktymologia*, Warszawa 2011, s. 47.

<sup>78</sup> B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2018, s. 819.



we uwarunkowanie bezdomności. Im dłużej osoba pozostaje na ulicy, tym większe jest ryzyko doznania wiktylizacji. Z kolei osoby chore psychicznie są bardziej wrażliwe od pozostałych ze swojej grupy i poprzez to bardziej przeżywają negatywne doświadczenia, a deficyt fizyczny lub psychiczny niewymuszenie determinuje wybór ofiary. Odnosząc się zaś do bezdomnych, którzy posiadają przeszłość kryminalną, sytuacja wygląda bardzo podobnie jak przy innych sprawcach przestępstw. Należą oni do grona bardziej narażonego na wiktylizację niż pozostałe osoby<sup>79</sup>. Stąd też proces resocjalizacji skazanych osób bezdomnych powinien ewaluować oraz minimalizować skutki stygmatyzacji grupy szczególnie narażonej na te zjawisko<sup>80</sup>.

Mniej znany jest fakt, iż bezdomni znacznie częściej padają ofiarami przestępstw niż reszta społeczeństwa. Osoby bez dachu nad głową z powodu przynależności do pewnego rodzaju grupy społecznej sprawiają wrażenie, iż wiktylizacja jest praktycznie marginalna. Bezdomni nie zgłaszają przestępstw policji, która prowadzi statystyki, ale głównie pod kątem bezdomnego jako sprawcy przestępstwa, a nie ofiary. Pomimo tego, iż każdy człowiek powinien być równo traktowany przez organy ścigania, to w rzeczywistości tak nie jest. Pomoc policji nie jest wystarczająca i równomierna w porównaniu do innych ofiar tego samego przestępstwa np. przemocy lub kradzieży. Ponadto sam status bezdomnego sprawia, iż jest to grupa osób podlegających częstszym kontrolom niż pozostali obywatele. Doprowadza to do pewnego rodzaju dysonansu – nadmierna kontrola i nieadekwatna protekcja i pomoc ze strony państwa<sup>81</sup>. Podążając za teorią M. Hough, że skuteczność policji leży w prawowitości, a prawowitość na stosowaniu sprawiedliwych procedur, to rezultatem byłoby równe traktowanie obywateli<sup>82</sup>. Jednakże osoby bezdomne rzadko kiedy zaznają sprawiedliwości ze strony organów, które są za to odpowiedzialne. Ty samym darzą bardzo niskim stopniem zaufania wszelkie instytucje, których zadaniem jest stanie na straży porządku. Zrozumienie aspektów bezdomności przez policjantów mogłoby przyczynić się do owocnego dialogu pomiędzy obydwoma stronami, a w szczególności problemów, z jakimi borykają się osoby zamieszkujące ulice.

Obecnie zostało przeprowadzonych niewiele badań odnośnie bezdomnych jako osób pokrzywdzonych przestępstwem. Przykładem są badania przeprowadzone w 2004 r. w trzech

---

<sup>79</sup> E. Ehrhardt Mustaine, J. L. Jasinski, *Homeless, Violence against*, (w:) B. S. Fisher, S. P. Lab (red.), *Encyclopedia of Victimology and Crime Prevention*, Tom 1, London 2010, s. 444- 445.

<sup>80</sup> E. Jurgielewicz-Delegacz, E. M. Truskolaska, *Międzynarodowa konferencja nt. „Prawne, kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego”*, Supraśl, 11-14 maja 2015 r., Prokuratura i Prawo, nr 4/2016, Warszawa 2016, s. 179.

<sup>81</sup> T. Newburn, *Criminology*, New York 2013, s. 362.

<sup>82</sup> M. Hough, *Modernisation, Scientific Rationalism and the Crime Reduction Programme*, „Criminal Justice”, 4, (3), 2004, s. 239-253.

angielskich miastach (Oxford, Cambridge, Londyn) przez studentów szkoły ekonomicznej<sup>83</sup>. Badania były przeprowadzone na grupie 336 osób bezdomnych. Zgodnie z ich wynikami 2/3 respondentów doświadczyło kradzieży, a poniżej połowa przyznała, że ich miejsce gdzie nocowały zostały zniszczone i taka sama liczba osób ankietowanych doznała przemocy. Napaści o charakterze seksualnym zaznała 1/10 bezdomnych spośród respondentów. W większości przypadków sprawcą przestępstwa był członek społeczeństwa. Wyjątek stanowiła kradzież, której najczęściej dokonywali inni przedstawiciele środowiska bezdomnych. Podsumowując, badania wykazały bardzo wysoki stopień wiktylizacji wśród osób zamieszkujących ulice<sup>84</sup>. Policja nie prowadzi oddzielnych statystyk odnośnie osób bezdomnych. Spowodowane to może być (tak jak zostało wspomniane powyżej) niską zgłaszalnością przestępstw z obawy wtórnej wiktylizacji. Poprzez sam fakt braku miejsca zamieszkania oraz powiązanych z tym bezpośrednio skutków wykluczenia społecznego, osoby bezdomne w obawie przed ponowną stygmatyzacją, same rozwiązują i radzą sobie ze swoimi problemami.

Populację osób bezdomnych można zaliczyć do grupy narażonej na większe ryzyko w sensie *stricte* wiktylogicznym. W 2017 r. został skazany na 13 lat pozbawienia wolności 17-latek, który skatował na śmierć bezdomnego we Wrocławiu. Robert Ch. (bezdomny) był świadkiem kradzieży radia z samochodu, poprzez co złodziej rzucił się na niego i kopał, aż do nieprzytomności. Wynik sekcji zwłok wykazał rany tłuczone, liczne złamania, połamane żebra, krwotok wewnątrzczaszkowy. Ciało bezdomnego było zmaltrretowane, a świadek, który poinformował pogotowie, zeznał, iż bezdomny wyglądał, jakby przejechało po nim auto. Sprawca został bezzwłocznie zidentyfikowany i przyznał się do zarzucanych czynów. Nie był w stanie uzasadnić powodu dlaczego tak zachował się w stosunku do napotkanego przypadkowo bezdomnego<sup>85</sup>. Opisany przypadek nie jest jedynym medialnym przypadkiem zabójstwa bezdomnego.

Cechą charakterystyczną bezdomnych jest posiadanie swojego „dorobku życia” ciągle przy sobie. Spędzając noc bez dachu nad głową, narażeni są na utratę tego, co posiadają. Stąd podczas snu lub w stanie upojenia alkoholowego są oni notorycznie okradani przez innych bezdomnych. Nie ma znaczenia tu fakt, czy bezdomni się wcześniej znali, czy też są to nowe osoby, które dopiero od niedawna się pojawiły na danym terytorium. Bezdomni okradają się nawzajem ze wszystkiego, co posiadają w torbach czy workach (mogą to być drobne sumy

---

<sup>83</sup> Badania zostały opisane w artykule T. Newburna i P. Rocka, *Urban Homelessness, Crime and Victimization in England*, „International Review of Victimology”, London 2004, s. 121-156.

<sup>84</sup> T. Newburn, *Criminology...*, s. 361-362.

<sup>85</sup> Komunikat dostępny pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wroclaw,44/17-latek-brutalnie-zabil-bezdomnego-bo-ten-nakryl-go-na-kradziezy,800505.html> (dostęp online 21.01.2018 r.).

pieniędzy, ciepła odzież czy pożywienie). Kradzieżom podlegają też dokumenty (dowody osobiste), które następnie są sprzedawane dalej osobom ze środowiska przestępczego<sup>86</sup>.

Bezdomni należą do grupy, gdzie lęk przed przestępczością jest na dość wysokim poziomie. Czynnikiem wywołującym, jest fakt bycia ofiarą przestępstwa w przeszłości (lęk na poziomie indywidualnym, wywołany doświadczonymi przeżyciami)<sup>87</sup>. Do innych przyczyn można zaliczyć, jak wskazano powyżej – brak zaufania do policji i innych organów ścigania. Osoby bezdomne nie mają pozytywnych doświadczeń z policją. Z ich perspektywy kontakty z funkcjonariuszem przepełnione są wulgarnym i stygmatyzującym zachowaniem<sup>88</sup>. Sama zaś postawa policjantów jest bardzo nieprzyjazna i niepomocna – odbiegająca od relacji z resztą społeczeństwa. Hipoteza wiktyimizacyjna odnośnie lęku przed przestępczością w stosunku do bezdomnych, oparta jest głównie na indywidualnych doświadczeniach. Wnioski takie bez przeszkód da się wysunąć z genezy koncepcji, która opiera się na obserwacji skutków bezpośredniej wiktyimizacji doświadczanych w przypadku osoby bezdomnej<sup>89</sup>. Można do niej przypisać: utratę posiadanych jedynych dóbr materialnych, konsekwencje zdrowotne czy emocjonalne.

Problematykę bezdomności należy rozpatrywać w kontekście teorii kryminologicznych. Procesy zintensyfikowanych zmian społecznych, w które wpisuje się napływ mieszkańców (w tym wypadku tych, którzy stają się bezdomni) z mniejszych miejscowości do dużych miast, spowodował zapoczątkowanie dezorganizacji społecznej i pojawienie się nowych problemów. Zjawisko to wpisuje się w założenia teorii społecznej dezorganizacji. Następnie bezdomność należy również rozpatrywać z perspektywy teorii naznaczenia społecznego. Bezdomni stanowią grupę, która bardzo mocno odczuwa skutki naznaczenia społecznego w relacji z otoczeniem<sup>90</sup>. Samego styl bycia, jakim jest życie toczone na ulicy, nie można obiektywnie ocenić pozytywnie lub negatywnie. Natomiast zachowanie to staje się anormalne, gdy tak zostanie uznane w ocenie społecznej. W rezultacie, bezdomny człowiek po upływie czasu zaczyna postępować zgodnie z przypisaną mu przez społeczeństwo etykietą.

Kolejna teoria, mianowicie teoria kontroli społecznej Hirschiego, wskazuje, że determinantem przestępczości są słabe lub zerwane więzi ze społeczeństwem. Czynnikiem ten obniża chęć jednostki do życia w zgodzie z normami społecznymi. Składają na nią cztery elemen-

---

<sup>86</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2016, s. 656.

<sup>87</sup> P. Ostaszewski, *Lęk przed przestępczością*, Warszawa 2014, s. 139-140.

<sup>88</sup> M. Kostrzyńska, *Bezdomny w różnych światach społecznych „obcych”...*, s. 49-50.

<sup>89</sup> J. Błachut, A. Gabrele, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2001, s. 447-448.

<sup>90</sup> D. Makowiecka, *Kryminogenne aspekty bezdomności*, „Auxilium Sociale – Wsparcie Społeczne”, nr 1 (33) 2005, Katowice 2005, s. 193.

ty (przywiązanie, zobowiązanie, zaangażowanie, przekonanie)<sup>91</sup>. Tak więc branie pod uwagę zdania innych ludzi oraz postępowanie zgodnie z normami społecznymi, skutkuje tym, iż jednostka jest niejako zmuszona do oportunistycznego (konformistycznego) postępowania. Wizja popełnienia czynu zabronionego przez normy prawa, wywołuje u człowieka związanego z otoczeniem społecznym pewien negatywny impuls, który hamuje dewiacyjne myśli. Jednakże, gdy więź emocjonalna jednostki z resztą społeczeństwa jest słaba, to niknie mechanizm powstrzymujący przed niezgodnym z prawem działaniem. Bezdomnych nie obchodzi, co pomyślą o nich inni. Opinia społeczna nie jest dla nich istotna, stąd też grupa ta częściej może popełniać przestępstwa.

Następnie zjawisko bezdomności można powiązać też z teorią zróżnicowanych możliwości (zwaną też podkulturą), której autorami są R. Cloward i L. Ohlin<sup>92</sup>. Teoria ta odgrywa bardzo dużą rolę w kwestii rozwiązań problemów społecznych, ponieważ stała się podstawowym narzędziem walki z ubóstwem. Autorzy skierowali w niej swoje rozważania na przyczynach dewiacji i ewolucji formowania subkultur. Zgodnie z głównymi założeniami teorii, przestępcze zachowania mogą powstawać w wyniku niemożności osiągnięcia społecznie aprobowanych celów takich jak np. znaczne osiągnięcia finansowe. Jedną z głównych przyczyn bezdomności jest ubóstwo, stąd też osoby bezdomne nie mają możliwości odniesienia sukcesu zawodowego i tym samym poszukują innych źródeł dochodu (w tym też pochodzących z działalności przestępczej).

Analizując kryminogenne aspekty bezdomności, nie można pominąć typologii kręgów społecznych w populacji bezdomnych, utworzonej przez B. Hołysta<sup>93</sup>. Profesor dzieli społeczność pozaschroniskową na trzy kategorie. Pierwszy z nich tzw. „gigant” w żargonie przestępczym oznacza bezrobotnego włóczęgę czy uciekiniera. W odzwierciedleniu do bezdomności jest to tułacz, który przemierza się w towarzystwie innego tułacza. Grupa ta nie korzysta z usług schronisk (lub bardzo rzadko tam zostaje), pochodzi z patologicznych rodzin lub wychowywała się samotnie. Bezdomność jest dla nich wolnością, która pozwala zmieniać miejsce pobytu, a pieniądze na utrzymanie najczęściej zdobywają z żebractwa lub zbierania butelek czy puszek.

Drugi krąg wyróżnia kategorię „nurów”. Osoby sklasyfikowane w tej grupie prowadzą osamotniony tryb życia i wiodą go w jednym miejscu, z którym się utożsamiają (rzadko się przemieszczają). Głównym źródłem utrzymania jest zbieranie materiałów nadających się do wtórnego użycia. Elementem charakterystycznym i rozpoznawczym nurów jest higiena, a raczej

---

<sup>91</sup> B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2016, s. 766-767.

<sup>92</sup> L. Miś, *Problemy społeczne: teoria, metodologia, badania*, Kraków 2007, s. 57.

<sup>93</sup> B. Hołyst, *Kryminologia...*, s. 652-654.

jej brak. Nie dbają o wygląd zewnętrzny, są brudni i pozostawiają po sobie nieprzyjemny zapach. Utrzymują się głównie ze zbieractwa. Mają duży problem z uzależnieniami głównie od alkoholu. W tym kręgu bardzo często dochodzi do bójek i pobić. W tej kategorii bezdomnych stosunkowo często zdarzają się pobicia i bójki (zarówno pomiędzy innymi nurami jak i z gigantami). Walki toczą się o terytorium wpływów, jakim są śmietniki oraz miejsca do spania.

Ostatnia wyszczególniona grupa to „penerzy”. Jej członkowie zazwyczaj przebywają w kilkusobowych grupach. Podobnie jak giganci utrzymują się z żebractwa, ale ponadto też z działalności przestępczej takiej jak: wymuszenia pieniędzy, kradzieży (też kieszonkowych), napady, włamania itp. Charakteryzują się wysokim stopniem zorganizowania, dokładnie prze myślają zamiary przestępcze i tym samym precyzyjnie dobierają ofiary, ażeby nie zostać łatwo zidentyfikowanym i złapanym. Zgodnie z B. Hołystem, wszyscy pozaschroniskowi bezdomni jako źródło dochodu traktują popełnianie przestępstw, jednakże to penerzy są liderami, jeśli chodzi o ilość łamanych przepisów prawnych. Stanowią oni około 80% wszystkich kradzieży<sup>94</sup>. Penerzy nie wyróżniają się tak jak pozostali bezdomni (szczególnie nurowie). Dbają o higienę i aparycję zewnętrzną, poprzez co trudniej ich odróżnić od reszty społeczeństwa.

Następną istotną kwestią, jaką należy poruszyć, analizując przedmiotowe zagadnienie, jest mianowicie penalizacja bezdomności. Według Słownika Języka Polskiego termin penalizacja to słowo pochodzące z języka łacińskiego oznaczające – karę<sup>95</sup>. Definicyjnie penalizacja to uznanie przez ustawodawcę określonego czynu za czyn zabroniony (przestępstwo) lub wykroczenie. W prawie karnym penalizacja jest podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, a następnie zasądzenia kary. Penalizacja może oznaczać też utrzymywanie zagrożenia karą danego czynu. W związku z czym kryminalizacja jest zamierzonym zabiegiem ustawodawcy, a penalizacja stanem, wynikającym bezpośrednio z tej czynności.

W tym miejscu należy postawić pytanie, czy penalizacja bezdomności będzie dobrym narzędziem zapobiegania temu zjawisku? W polskim prawie brak miejsca zamieszkania, spędzanie nocy na ulicy, czy w innych miejscach publicznych nie jest karane. Jednakże zgodnie z prawem, osobom bezdomnym z powodu swojej ciężkiej sytuacji życiowej, przysługuje wymiar pomocy jakim państwo zobowiązane jest zapewnić. Analizując akty prawne, nie ma ustawy, który regulowałby oddzielnie tylko sytuację osób bezdomnych. Zgodnie z prawem osoby bezdomne nie są dyskryminowane – nie znajdziemy w żadnym akcie prawnym stwierdzenia, że osoba bezdomna nie ma prawa np. do głosowania czy uzyskania renty, zasiłku bądź innego świadczenia. Jednak równość ta jest pozorna, bowiem możliwość skorzystania ze

---

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1-4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

znacznej większości uprawnień związana jest z koniecznością wskazania adresu – miejsca zamieszkania, a najczęściej miejsca zameldowania.

Jednocześnie należy wskazać, że z bezdomnością nierozzerwalnie połączone są penalizowane zachowania. Są one jednak powiązane pośrednio z samą sytuacją braku dachu nad głową i skrajnego ubóstwa. Wśród takich zachowań wskazać można: żebractwo, spożywanie alkoholu czy środków odurzających w miejscach publicznych, kradzieże, bójki czy inne zachowania zakłócające porządek. Mówiąc o penalizacji zjawiska bezdomności można jedynie ująć w kontekście zanieczyszczenia, zachowań nieprzyzwoitych czy zakłócania porządku. Te wymienione elementy ograniczają się tylko do możliwości jak przestrzeń publiczna jest użytkowana przez ludzi bezdomnych. Tu można poruszyć kwestię nietypowej formy penalizacji bezdomności, a mianowicie jest to wyszukiwanie powodów, które wyjaśniałyby interwencję funkcjonariuszy publicznych w celu pozbycia się bezdomnych z miejsc publicznych<sup>96</sup>.

Usuwanie bezdomnych z miejsc publicznych jest dużym problemem, w szczególności jeśli nie zakłócają oni przestrzeni publicznej. Jednak w opiniach administratorów przestrzeni takich jak dworzec czy centra handlowo – usługowe, bezdomni „szpecą” wizerunek miejsc, którymi zarządzają. Podążając za Ł. Browarczykiem, „(...) *Starania zmierzające do usuwania osób które można uznać za bezdomne, mimo że w intencji sprawców nie można uznać jako formy penalizacji osób bez domu za sam fakt bezdomności. Są to działania na wskroś, można powiedzieć, estetyczne*<sup>97</sup>”. Mają one na celu wyeliminowanie bezdomnych z zamkniętych przestrzeni publicznych w trosce o to, ażeby nie odstraszały reszty społeczeństwa. Mimo być może dobrych intencji administratorów, stosowana metoda ma charakter penitencjarny. Większość bezdomnych nie żyje na ulicy dla wygody. Źródłem bezdomności jest ubóstwo, bezrobocie, uzależnienia. To, na co warto zwrócić tutaj uwagę, to nie tylko sposób, w jaki penalizacja zmierza do usunięcia widzialnych oznak bezdomności ze sfery publicznej. Istotne jest także, jaki wizerunek osób bezdomnych zostanie stworzony. Idea legalizacji penalizacji bezdomności może wyrządzić wiele długoterminowych szkód. Oskarżanie, stygmatyzowanie oraz dehumanizacja, może skutkować prześladowaniami, grzywnami oraz umieszczeniem obywateli pozbawionych mieszkania w więzieniu.

Pojawia się zatem pytanie, jakie instrumenty prawa karnego mogą być wykorzystane w ograniczaniu patologii społecznych, w tym bezdomności? Oceniając przydatność instrumentów prawno-karnych wobec patologii społecznych, a ściślej wobec spenalizowanych przeja-

---

<sup>96</sup> Ł. Browarczyk, *Penalizacja bezdomności*, (w:) Ł. Browarczyk, M. Dębski, A. Kwaśnik, K. Weiner (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2013, s. 54-55.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 56-57.

wów patologii, należy stwierdzić, że kary i środki karne zawarte zarówno w kodeksie karnym, jak i w ustawach, mają głównie charakter represyjny. Zmierzają do pozbawienia wolności, jej ograniczenia lub finansowego ukarania sprawcy, zakazują lub nakazują określonego postępowania. Można stwierdzić, że wybór tych środków jest mało elastyczny wobec patologii, a w szczególności wobec bezdomności.

Wobec sprawców bezdomnych spełnienie funkcji represyjnej może przynieść znikomy efekt i nadal nie stanowi rozwiązania problemu. W przypadku spenalizowanych zachowań powiązanych z bezdomnością przydatne są oprócz instrumentów represji, także instrumenty oddziaływania leczniczego i terapeutycznego. Skierowanie bezdomnego na leczenie (np. odwykowe), może przynieść większy pożytek zarówno społeczeństwu, jak i sprawcy. Czy ich stosowanie przyniesie konkretne efekty? Jest to w większym zakresie uzależnione jest w dużej mierze od woli osoby bezdomnej i tym samym pozostaje poza sferą prawa karnego.

Tak jak zostało już wcześniej wspomniane, bezdomność nie jest przestępstwem w Polsce. Jednakże istnieją kraje gdzie sam fakt nieposiadania domu jest karany. Dobrym przykładem są Węgry, gdzie w 2013 r. weszła w życie ustawa, która zakazuje osobom bezdomnym przebywania w niektórych miejscach publicznych „w sposób będący prowadzeniem życia”<sup>98</sup>. Dodatkowo to miasta i samorządy same mogą określić, czym jest bezdomność lub zachowywanie się w „sposób bezdomny”. Tym samym mogą nakładać kary na osoby śpiące na ulicy. Przepisy zostały ostro skrytykowane przez organizacje zajmujące się prawami człowieka oraz ONZ. Rząd Węgier jest odmiennego zdania. Uważa, że dzięki temu prawu z ulic węgierskich miast znikną bezdomni. Dla każdego, kto wierzy w równość wszystkich obywateli, jedynym celem naprawdę wartym poświęcenia nie jest penalizacja czy też legalizacja spania na ulicach, ale sprawienie, aby nie było to już konieczne. To, co liczy się naprawdę, to prawo do niespania na ulicy, tylko w przystosowanym do tego miejscu.

Problem penalizacji bezdomności tak długo będzie nierozwiązany, jak długo będzie istnieć zjawisko bezdomności i występować różnorodność tego zagadnienia. Pomoc bezdomnym z wyjścia z bezdomności jest obowiązkiem nie tylko wyspecjalizowanych instytucji, ale wszystkich obywateli. Istotne jest tu również przeciwdziałanie nietolerancji społeczeństwa. Niestety mieszkańcy miast w większości są przesiąknięci niechęcią i obrzydzeniem do ludzi błakających się po ulicach miast. Nikt nie interesuje się przyczynami, które doprowadziły bezdomnych do takiego poziomu życia, a nawet obwiniają ich za doprowadzenie się do „takiego stanu”. Niewłaściwym postępowaniem jest też wyrzucanie, usuwanie bezdomnych

---

<sup>98</sup> *Artykuł Tygodnika Powszechnego „Niech znikną bezdomni” z dnia 21.10.2013, dostępny pod adresem: <https://www.tygodnikprzeklad.pl/niech-znikna-bezdomni/> (dostęp online 20.01.2018 r.).*

z przestrzeni publicznej. Zasadniczym jest, iż te działania uwarunkowane są brakiem odpowiednich rozwiązań w zakresie pomocy ludziom bezdomnym. Rozwiązanie problemu bezdomności, nie jest równoznaczne z kryminalizacją bezdomnych, lub pochopnym ocenianiem ich sytuacji. Oznacza inwestowanie czasu i zasobów w długotrwałe rozwiązania dla bezdomności i dostarczanie realnych, spersonalizowanych alternatyw.

Zjawisko bezdomności uniemożliwia zaspakajanie codziennych potrzeb, które są nieodłączne przy prowadzeniu normalnego życia. W wyniku braku ich spełnienia, człowiek zaczyna funkcjonować w stanie frustracji i za wszelką cenę będzie dążył do ich zdobycia – choćby poprzez agresję czy dopuszczaniu się przestępstw przeciw mieniu. Bezdomność jest stanem, który mocno ogranicza zaspakajanie potrzeb i wymusza reorganizację życia, tym samym prowadzi do przestępczości, a także jak było powyżej wspomniane, może wpływać na podatność wiktymologiczną bezdomnego. Problematyka ta wpisuje się w kontekst przestępczości wywołanej syndromem sytuacyjnym.



## ROZDZIAŁ V

### GEOGRAFIA I SKALA ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI W POLSCE I SZWAJCARII

#### § 1. Uwagi ogólne

Bezdomność pośród innych problemów społecznych nie jest tylko skomplikowana do objęcia parametrami ilościowymi. Tak samo trudna do uchwycenia jest dynamika tego zjawiska. A. Przymeński wskazuje na eskalację bezdomności i narastające tempo tego fenomenu na przestrzeni lat, poczynając od zakończenia II wojny światowej, na skutek, której nastąpiły liczne migracje i zniszczenia uwarunkowujące nasilenie się bezdomności. Pomimo licznych trudności i ciężkiej sytuacji kraju, panującej władzy udało utrzymać się to zjawisko na niskim poziomie (nie wszystkie zastosowane środki nie zasługują na pozytywną ocenę). Polityka opierała się głównie na mieszkalnictwie oraz obowiązku zatrudnienia. Do końca PRL-u, mieszkania komunalne posiadały niskie czynsze, a budownictwo rozwijało się w tamtych czasach na wysokim poziomie. Ewentualny brak mieszkań rekompensowano hotelami pracowniczymi. Stąd nie można poddać krytyce polityki mieszkaniowej wprowadzonej bezpośrednio po wojnie. Swoistym problemem społecznym było jednakże w tym czasie sieroctwo wojenne, które w późniejszym czasie zapoczątkowało narastającą liczbą bezdomnych w Polsce. Aż do upadku komunizmu ówczesne władze „maskowały” bezdomność i likwidowały wszelkie organizacje pomocowe mające na celu przeciwdziałanie temu zjawisku (najczęściej prowadzone przez kościoły). Zlikwidowano misje dworcowe Caritas, przytułki, noclegownie, domy dla samotnych matek itp. Zgadzając się z A. Przymeńskim, po 1950 r., zburzono cały system pomocowy dla osób bezdomnych wypracowany we wcześniejszych latach<sup>1</sup>.

Po upadku komunizmu zjawisko bezdomności nie było postrzegane w ramach poważnego problemu społecznego, który zagrażał polskiemu społeczeństwu. Bezdomność była kategoryzowana jako włóczęgostwo lub pasożytnictwo, a osoby które spały na ulicy były karane przez organy ścigania. Burzyli pozytywny wizerunek miast i zamiast pomocy mogli być jedynie ukarani. W latach 80-tych panował kult pracy i tym samym ludzie, którzy nie pracowali określani byli mianem „pasożytów”. Problem został dostrzeżony przez świecką organizację, która pod koniec lat 70-tych otworzyła „Dom Przyjaźni”. Inicjatywa ta działała w konspiracji

---

<sup>1</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, Poznań 2001, s. 69-70.

ukrywając swoje właściwe funkcje (nie otrzymywała żadnej pomocy od władz, działała bez osobowości prawnej). Kolejnym ośrodkiem było Towarzystwo Pomocy im. św Brata Alberta (wcześniej funkcjonujące pod nazwą Towarzystwo Pomocy im. Adama Chmielowskiego)<sup>2</sup>. Na podstawie prowadzonych prac przez wskazane instytucje można wywnioskować, iż problem bezdomności istniał w Polsce w dużym zakresie, a brak odpowiednich środków prewencyjnych i pomocowych, maskował jego występowanie i realną skalę. Z badań przeprowadzonych w 1983 r. wynika, iż grono osób bezdomnych składało się najczęściej z samotnych mężczyzn ze skłonnością do nadużywania alkoholu<sup>3</sup>.

Po 1990 r. dynamika bezdomności zdecydowanie przybrała szybsze tempo. Zdecydowany wpływ miał na to rozwój mieszkalnictwa lub ujmując inaczej zmiana praw lokalowych i rezygnacja państwa z budownictwa komunalnego. Osoby, które nie posiadały swojego mieszkania nie mogły (tak jak było to wcześniej praktykowane) liczyć na pomoc od państwa. Zaczęto eksmitować ludzi bez zapewniania lokali przejściowych. Tym samym eksmisja (regularnie osób zwolnionych z zakładów karnych lub nie płacących alimentów lub skomplikowanych rozwodów) stała się decydującym powodem utraty dachu nad głową. Transformacja ustrojowa w dużej mierze wpłynęła na gospodarkę, a tym samym rynek pracy. Z czasem bezrobocie było głównym uwarunkowaniem bezdomności. Większość bezdomnych nie mogła liczyć na otrzymanie schronienia. Stanowiło to ewolucję w postrzeganiu bezdomności, (stopniowo zaprzestawano ją traktować jako pasożytnictwo) a zaczęto ujmować w ramach życia w skrajnej biedzie, który nie zawsze wynikał z własnego wyboru. Zaprzestano karać represjonować bezdomnych na rzecz udzielania pomocy tej grupie osób. Jednym z widocznych instrumentów wprowadzonych przez państwo była przyjęta w 1990 r. ustawa o pomocy społecznej<sup>4</sup>, gdzie pomoc bezdomnym była wpisana jako obowiązkowe zadanie administracji państwowej<sup>5</sup>.

Poprzez wprowadzoną regulację prawną ukazano nowe formy bezdomności w Polsce po 1990 r. Światło dzienne ujrzały patologie społeczne uwarunkowujące bezdomność takie jak: przemoc w rodzinie, a w szczególności wobec kobiet, dzieci i osób starszych. W tym czasie zaczęły kształtować się instytucje pomocowe dla tej grupy poszkodowanych. Pomimo to prym wiodło bezrobocie. Przemiany gospodarcze wpłynęły na zlikwidowanie hoteli pracowniczych, a ludzie, którzy żyli w nich często latami, nie mieli gdzie zamieszkać. Pracowni-

---

<sup>2</sup> Szerzej o problemie w rozdziale II (Bezdomność – wprowadzenie do problematyki oraz geneza zjawiska) rozprawy doktorskiej.

<sup>3</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna...*, s. 72-73.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506.

<sup>5</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna...*, s. 73-74.

cy socjalni szacowali, iż od 1990 r. do 2000 r. liczba bezdomnych stale wzrastała<sup>6</sup>. Aczkolwiek ujęcie pełnej dynamiki zjawiska bezdomności jest niemożliwe do ukazania. Większe zmiany w zjawisku bezdomności można zaobserwować po 2004 r., kiedy Polska wkroczyła do Unii Europejskiej. Pojawiły się nowe formy tzw. bezdomności przenoszonej i transgranicznej. Rodzaje te obejmują mobilność przestrzenną, która nabrała szerszego, europejskiego spektrum. Znaczącą przyczyną odnośnie tego rodzaju bezdomności jest emigracja zarobkowa. Wymiar ten można jednakże badać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, bezdomni wyjeżdżają w celu poprawienia swojego bytu i odwrócenia obecnego stanu lub po drugie stają się bezdomnymi na skutek nie odnalezienia się za granicami kraju. W 2008 r. nastąpił kryzys gospodarczy w wielu państwach Unii Europejskiej, wskutek czego wiele osób straciło źródło dochodu. Część Polaków wróciła do kraju, a reszta pozostała za granicą żyjąc bez dachu nad głową. Wstyd przed najbliższymi i strach przyznania się do porażki są najczęstszymi powodami bezdomności Polaków za granicą. Transgraniczność bezdomności, jest zjawiskiem polegającym na życiu w miasteczkach przygranicznych i korzystaniu z instytucji pomocowych (lub żebranie czy zbieractwo) w państwie lepiej prosperującym, zaś pozyskane fundusze wydawane są w państwie gdzie można taniej nabyć niezbędne artykuły<sup>7</sup>.

## § 2. Geografia bezdomności

Geografia bezdomności dotyczy kierunków i głównych powodów migracji wśród osób bezdomnych. Przedmiotowe zjawisko funkcjonuje w Polsce i w Szwajcarii w oparciu o zauważoną regularność. Miejsce gdzie bezdomni osiadają umotywowane jest ich dobrowolnym wyborem. Większość osób, które mieszkały w miastach i na skutek utraty dachu nad głową, pozostają też w mieście. Istnieje grupa osób, która podróżuje po całym kraju z jednego miejsca do drugiego, jednakże ich celem są tylko większe aglomeracje. Duże miasta są atrakcyjne dla osób bezdomnych w szczególności jeśli chodzi o łatwiejszą możliwość uzyskania w nich świadczeń socjalnych. Rozbudowana jest w nich lepiej baza noclegowa oraz istnieje więcej punktów, w których mogą otrzymać posiłek czy odzież. Osoby, które przed stanem bezdomności zamieszkiwały wsie lub mniejsze miejscowości, na skutek utraty domu, przenoszą się do większych aglomeracji. Przebywanie w mieście daje bezdomnym poczucie większego

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. R. A. Łukasiewicz, „*Polawiacze perel*” czyli *eurobezdomność w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych*, Warszawa 2016.

bezpieczeństwa. Nie mają dużych obaw jeśli chodzi o pozyskanie środków niezbędnych do przeżycia i istnieje większa szansa na znalezienie źródła utrzymania zarówno legalnego (praca dorywcza) jak i nielegalnego (kradzieże). Ponadto kolejnym powodem jest łatwiejszy dostęp do opuszczonych obiektów, pustostanów (opuszczone fabryki, niezamieszkałe kamienice), w których można się schronić<sup>8</sup>.

*Squatting*<sup>9</sup> od dawna tworzy duże pole dyskusji czy jest stylem życia, czy też sposobem osób bezdomnych na przeżycie bez korzystania z instytucji schroniskowych. W Polsce kultura *squattingu* nie jest aż tak bardzo popularna i rzadko w opuszczonych budynkach można spotkać tam bezdomnych. W Szwajcarii *squatting* określany jest jako *Hausbesetzung* jest to bardzo rozpowszechniony środek na znalezienie dachu nad głową pozostając tym samym niezależnym od instytucji pomocowych. W Szwajcarii zjawisko to jest widoczne szczególnie w dwóch miastach – Zurychu i Genewie, a okres rozkwitu przypadał na lata 70. i 80. XX wieku. Obecnie Zurych ma dziś zdecydowanie najwięcej *squatów*, jednakże występuje też w innych miastach ( w części niemieckojęzycznej: Bern, francuskojęzycznej: Genewa, Lozanna).

Następnym powodem osiedlania się bezdomnych w miastach jest anonimowość. Bezdomni czują się pewniej w otoczeniu ludzi, których nie znają. Pozwala im to na uniknięcie odrzucenia i upokorzeń, na które mogliby być hipotetycznie narażeni od swoich znajomych sprzed czasów bezdomności. Ponadto bezdomni funkcjonują wśród innych osób dzielących ich los, poprzez co mogą nawiązać liczne interakcje społeczne. Pozwala to na zawarcie znajomości z innymi bezdomnymi, a także wymianę informacji i ewentualną pomoc gdyby zaistniała taka potrzeba. Zauważona została również tendencja, iż duże aglomeracje skupiają więcej bezdomnych w okresie jesienno-zimowym, a w okresie letnim przemieszczają się oni na obrzeża gdzie mogą podjąć pracę w sadownictwie lub koczować na działkach<sup>10</sup>. Ostatni przeprowadzony w 2011 r. Narodowy Spis Powszechny potwierdził, iż bezdomność stanowi największy problem w dużych miastach<sup>11</sup>.

---

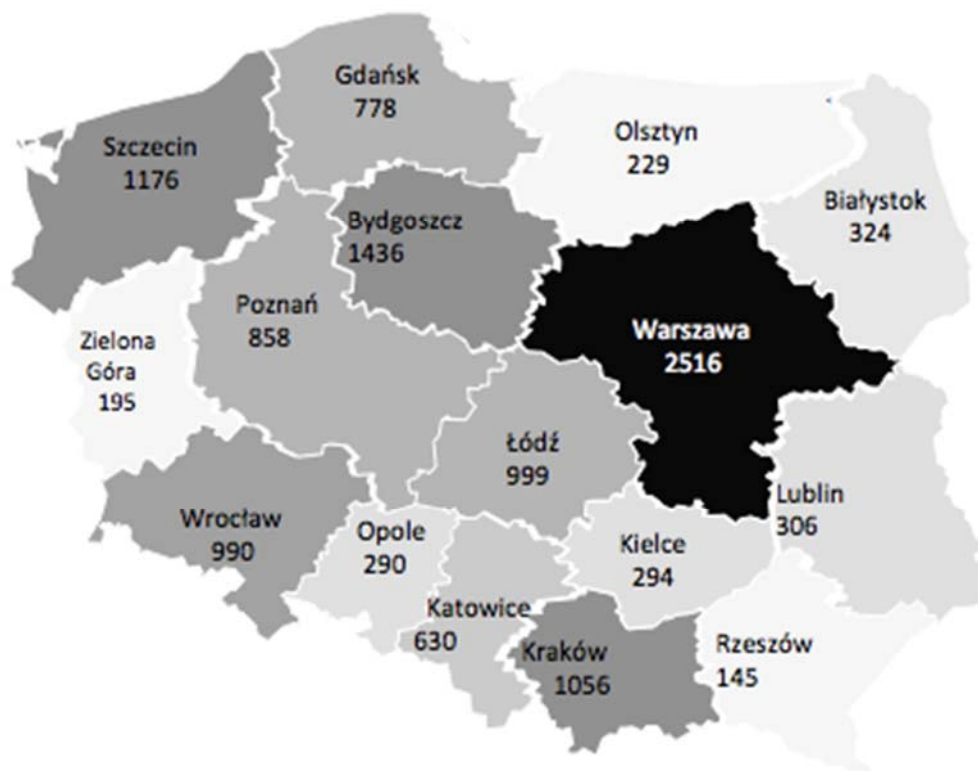
<sup>8</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna...*, s. 40-43.

<sup>9</sup> Squat – opuszczony budynek zajęty przez nielegalnych, „dzikich” lokatorów.

<sup>10</sup> A. Zaborowska, *Dostrzegać bezdomność. Bezdomność w perspektywie pomocy społecznej*, Lublin 2016, s. 38.

<sup>11</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012, s. 92.

**Rysunek 2.** Mapa Polski z liczbą osób bezdomnych przebywających w stolicach województw w 2015 r.



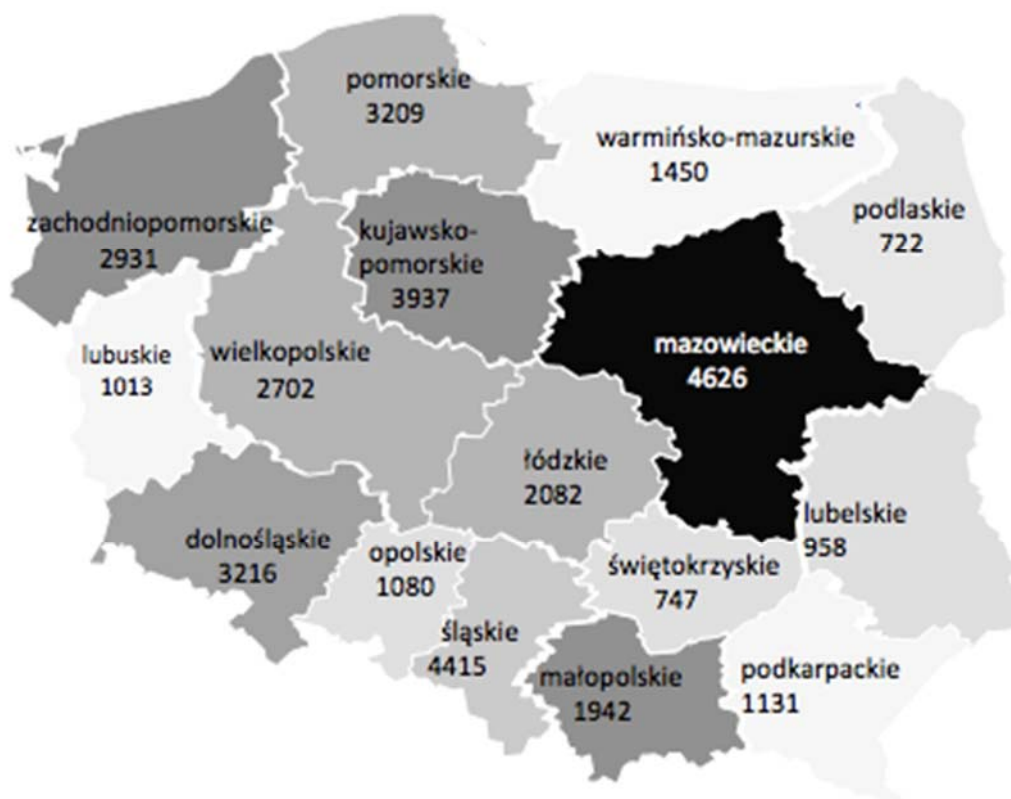
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015), Warszawa 2015.

Na powyższym rysunku została przedstawiona liczba bezdomnych przebywających w miastach wojewódzkich w 2015 r.<sup>12</sup>. Najwięcej bezdomnych przebywa w stolicy – Warszawie. Kolejno największe skupiska znajdują się w Bydgoszczy, Szczecinie i Krakowie. Warszawa jak każda stolica państwa jest atrakcyjna i przyciąga wiele osób tak jak i bezdomnych. Najmniejszą liczbę odnotowano w Rzeszowie, Olsztynie i Kielcach. Dla zweryfikowania tezy, iż bezdomni chętnie przebywają w dużych miastach pod spodem na rysunku nr zamieszczona została mapa z liczbą bezdomnych w 2015 r. przebywających ogółem na terenie całego województwa. Tym samym ponad połowa bezdomnych z województwa mazowieckiego (54 %), przebywa w Warszawie. Sytuacja wygląda podobnie w województwie małopolskim, łódzkim,

<sup>12</sup> Dane pochodzą z 2015 r., ponieważ są to najbardziej aktualne informacje odnośnie podziału na liczbę osób bezdomnych przebywających w poszczególnych miastach Polski.

zachodniopomorskim około 50 %). W pozostałych województwach liczba procent osób bez dachu nad głową, przebywających w stolicach miast wynosi około 30%. Zaś wyjątek stanowią dwa miasta – Rzeszów i Zielona Góra, gdzie bezdomni w stosunku do całego województwa w 10% przebywają w stolicach tych województw.

**Rysunek 3.** Mapa Polski z liczbą osób bezdomnych przebywających województwach w 2015 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015), Warszawa 2015.

Zarówno i w Szwajcarii bezdomni gromadzą się w dużych, tętniących życiem miastach. Uwarunkowania bezdomności są podobne jak i w Polsce, jednakże na znacznie większą skalę istnieje problem uzależnienia od środków odurzających. Pochylając się nad geografią bezdomności należy wrócić do lat 80-tych, gdzie Szwajcaria była kierunkiem podróży większości narkomanów i bezdomnych z całej Europy. Pod koniec lat 80-tych problem narkotykowy sięgnął apogeum. Otwarta scena narkotyków (*die offene Drogenszene*) tak nazywano to co na co dzień miało miejsce głównie w Zurychu i Bernie. Bezdomni narkomani zalewali centralne

punkty miast, a policja pomimo ciągłego przegania z miejsca na miejsce była tak naprawdę bez radna. Tym samym miasto, żeby skoncentrować to rozproszone niekontrolowane zjawisko zaakceptowało fakt i „udostępniło” parki w centrum, gdzie gromadzili się narkomani (w Zurychu *der Platzspitz*, który później poprzez to zyskał nieoficjalną nazwę *Needle Park* a w Bernie *der Kocherpark*). Miasto z czasem żałowało swojej decyzji ponieważ sceny jakie miały miejsce były zatrważające, a narkomani i hipisi z całej Europy przyjeżdżali do Szwajcarii, gdzie zażywanie substancji odurzających było „legalne” i wysunęło się państwu spod kontroli. Wiele młodych osób poprzez przebywanie w parku wpadło w nałóg na skutek czego stał on się ich *quasi* domem. Narkomani przez uzależnienie tracili środki do życia i dach nad głową.

Sytuacja była krytyczna, a w 1991r. w parku *der Platzspitz* zmarło 21 osób, a około 3600 było reanimowanych na skutek przedawkowania heroiny. W ramach prac charytatywnych lekarze oraz studenci udzielali pomocy medycznej, stowarzyszenia socjalne i kościelne wydawały posiłki<sup>13</sup>. Atrakcyjność nietrudnego dostępu do środków odurzających, łatwość nawiązania interakcji społecznej z innymi osobami oraz polityka jaka została wprowadzona sprawiła, że kierunkiem gdzie przebywali bezdomni były wyżej opisane parki. Sytuacja zaczęła ulegać poprawie w roku 1995, kiedy to polityka narkotykowa w Szwajcarii została ustanowiona poprzez głosy obywateli w różnych referendach.

Bezdomni w dwóch tych krajach, również częściej koncentrują się wokół często uczęszczanych obiektów publicznych typu dworce, centralne place. Polega to na prostym dostępie do wielu dóbr, które oferują takie miejsca. Fenomenem w Polsce w latach 90-tych był Dworzec Centralny w Warszawie. Obecnie większość mieszkających tam bezdomnych przeniosła się na Dworzec Warszawa Wschodnia. Pasażerowie piszą skargi do PKP w związku z uciążliwym zapachem. W odpowiedzi na zażalenia, M. Bułtowicz z biura prasowego PKP SA. tłumaczy, że: *„Spółka stara się być wyrozumiała względem tych bardziej uciążliwych pasażerów i powołuje się na zapisy regulaminu. Ważne jest dla nas, aby dworzec kolejowy był miejscem spełniającym najwyższe standardy. Ma tam prawo przebywać każdy, kto nie zakłóca spokoju i zasad bezpieczeństwa oraz nie sprawia, że inni czują się niekomfortowo. W sytuacji, gdy naruszany jest regulamin dworca, pracownicy ochrony podejmują odpowiednią interwencję. Ponadto, w okresie zimowym należy być szczególnie uczulonym na pozbawianie dachu nad*

---

<sup>13</sup> Szerzej o problemie w rozdziale VI (Postawy społeczne wobec zjawiska bezdomności w świetle wyników badań empirycznych) rozprawy doktorskiej.

głową osób potrzebujących schronienia”<sup>14</sup>. Zgodnie z prośbą Policji, zarządcy dworców są zobligowani zimą, ażeby nie wypraszać bezdomnych i udzielić im tymczasowego schronienia przed mrozami.

Dlaczego obiekty, które skupiają dużą liczbę ludzi są tak atrakcyjne dla bezdomnych? Po pierwsze o wiele łatwiej jest tam pozyskać niezbędne środki na przeżycie oraz większość potrzeb można zaspokoić w jednym miejscu. Analizując przypadek miasta Białystok, gdzie latem rozstawione są ogródki przy restauracjach, można zauważyć wielu bezdomnych żebrzących i zaczepiających mieszkańców. Stąd też z przeprowadzonej przez Autorkę obserwacji można wyciągnąć wnioski, iż zimą osoby zamieszkujące Białystok nie uskarżają się na bezdomnych i nie stanowią oni dużego problemu. Inaczej jest w sezonie letnim, kiedy osoby zamieszkujące ulice są bardziej widoczni, wtedy też zdanie mieszkańców jest już odmienne co do tej problematyki. Rynek Miejski jest miejscem gdzie z łatwością można pozyskać resztki pożywienia czy też dokonać drobnej kradzieży. Najczęściej do tej grupy osób koncentrującej się w centrach miast, należą ludzie uzależnieni od alkoholu.

Poniższe zdjęcie przedstawia mapę gdzie w Bernie przebywają bezdomni, która została wykonana przez wolontariuszy <PINTO> – *Prävention, Intervention, Toleranz*. Naniesione czerwone punkty oznaczają miejsca gdzie bezdomni zostali znalezieni i gdzie śpią. Zaś niebieskie punkty są to obszary gdzie najczęściej można spotkać osoby bez dachu nad głową, ale nie stwierdzono, ażeby sypiały one tam stale. Jak można zauważyć oznaczone miejsca to przestrzeń pod mostami, parki, parkingi, toalety publiczne i okolice ratusza. Potwierdza to tezę, iż bezdomni chętnie skupiają się w miejscach przestrzeni publicznej.

W Polsce można zauważyć tendencję, gdzie innym kierunkiem migracji bezdomnych jest miejscowość, w której znajdują się schroniska lub inne ośrodki dla bezdomnych. Uwarunkowane to jest wcześniejszym pozbawieniem prawa do korzystania z placówek publicznych udzielających schronienia w mieście, z którego pochodzi osoba bezdomna. Zgodnie z A. Przymeńskim, osoby pozbawione dachu nad głową, kierują się zarówno do innych większych jak i mniejszych miejscowości. Priorytetem jest dostęp do organizacji pomocowych<sup>15</sup>. Bezdomni znacznie chętniej wolą prowadzić osiadły tryb życia, który jest znacznie prostszy w ich przypadku. Istnieją grupy osób, których sposobem na życie jest przemieszczanie się z miejsca do miejsca i korzystanie z wszelkich form pomocy jakie są w nim ofero-

---

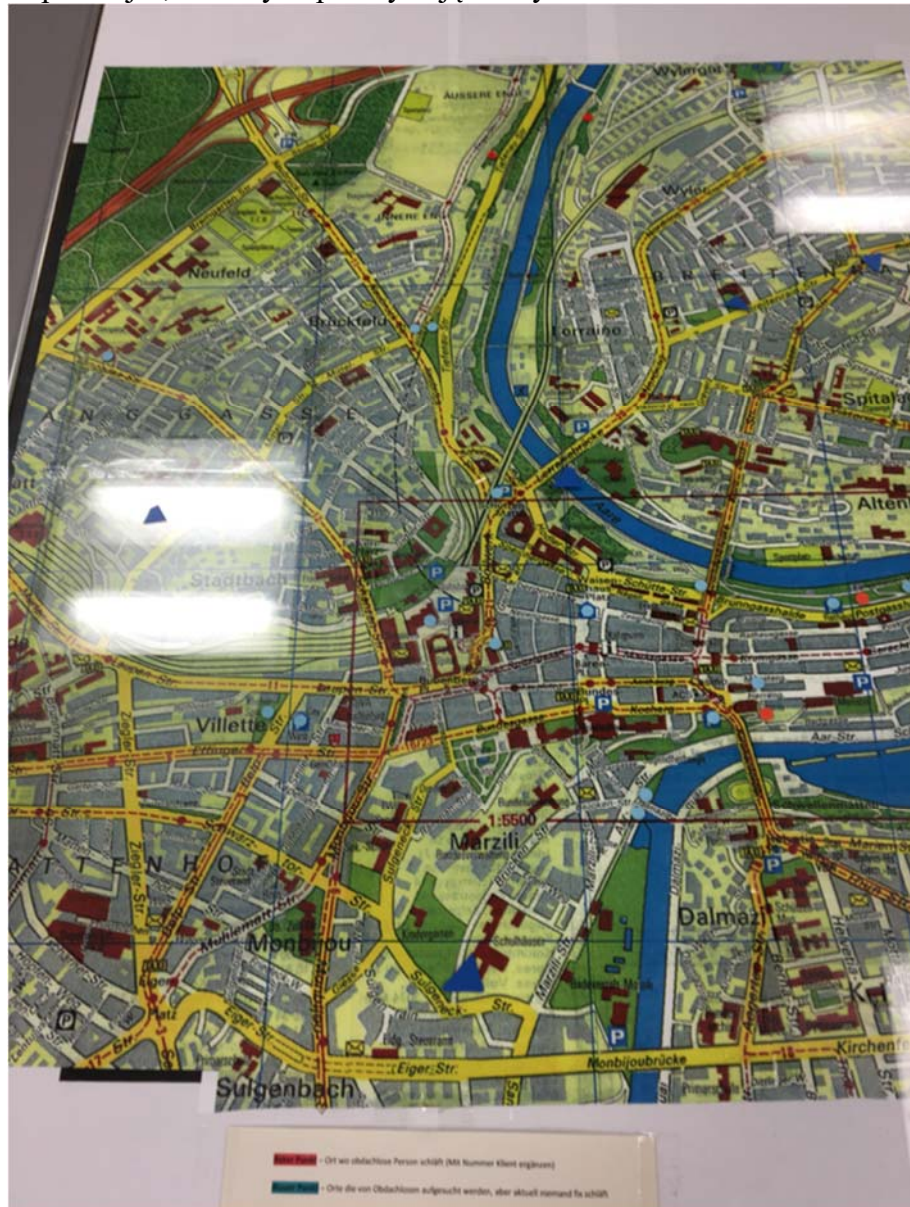
<sup>14</sup> Rozmowa z M. Bultowiczem z biura prasowego PKP SA. udostępniony na portalu Rynek Kolejowy z dnia 09.02.2017, dostępna pod adresem: <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/sprawa-bezdomnych-na-dworcach-80244.html> (dostęp online: 12.04.2018 r.).

<sup>15</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna...*, s. 43.



wane. Są to osoby, które doskonale orientują się gdzie, o jakiej godzinie, w jakiej instytucji mogą liczyć na darmowy posiłek czy nocleg.

**Zdjęcie 2.** Mapa miejsc, w których przebywają osoby bezdomne w mieście Bern.



Źródło: Własne. Zdjęcie wykonane za zgodą kierownika <PINTO> – *Prävention, Intervention, Toleranz*.

Ostatnim kierunkiem migracji są mniejsze miejscowości, w których bezdomni mogą na-  
jąć się do pracy sezonowej i tym samym otrzymać dach nad głową i źródło dochodu. W od-  
niesieniu do populacji bezdomnych (szczególnie pozostających w bezdomności długofalo-  
wej), ze względu na stan zdrowia i niechęć do zmiany stylu życia, nie są w stanie podjąć żad-  
nego zatrudnienia. W Polsce nie odnotowuje się wielu przypadków tej migracji bezdomnych.

Uwarunkowane jest to faktem, iż w mniejszych gminach nie istnieje zaplecze pomocowe dla bezdomnych, a spowodowane to jest tym, iż zakłada się, że problem bezdomności ich nie dotyczy. Dzielać zdanie A. Przymeńskiego, ośrodki pomocowe nie są potrzebne we wszystkich gminach, jeśli bardziej popularną formą stosowaną w małych miejscowościach byłyby porozumienia między gminami odnośnie pomocy dla bezdomnych. Chodzi tu głównie o uregulowanie sprawy zwrotu kosztów pomocy udzielonej bezdomnym przybyłym z innego miejsca. W większości miejscowości, gdzie głównym źródłem utrzymania jest rolnictwo, nie ma sposobności użyczenia bezdomnym lokali mieszkalnych o regulowanym czynszu<sup>16</sup>. W Szwajcarii uwarunkowane jest to również położeniem geograficznym i mentalnością, taka migracja nie ma miejsca, ponieważ społeczności wiejskie są znają się bardzo dobrze i nie wpuszczają łatwo osób z zewnątrz. System pomocy socjalnej jest tam również o wiele słabiej rozwinięty aniżeli w miastach.

Geografia bezdomności posiada określoną specyfikę zarówno w Polsce jak i w Szwajcarii. Jednakże tendencje te zaczynają ulegać zmianom poprzez coraz to inne uwarunkowania tego zjawiska (np. coraz młodsze osoby popadają w stan bezdomności na skutek zerwania więzi rodzinnych). Bezdomny kojarzony najczęściej jest z mężczyzną w wieku średnim, który na skutek transformacji ustrojowej czy uzależnień stracił źródło dochodu. Obecnie na ulicach miast można spotkać wiele młodych osób, które zagubiły się w życiu. Przebywają one w dużych miastach i wędrują z jednego miejsca w inne (turystyka bezdomnych), gdzie liczą, że może uda im się poprawić swoją sytuację.

### **§ 3. Skala bezdomności**

Analizując zagadnienie skali bezdomności w Polsce i w Szwajcarii napotykać się można na szereg utrudnień. W Polsce wynikają one z braku jasnych i niepodważalnych, a jednocześnie pewnych danych dotyczących tego zjawiska, zaś w Szwajcarii ze względu na znikomość tego fenomenu, statystyki nie są w ogóle prowadzone. W Polsce ośrodki pomocowe (Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej), czy też Urzędy Wojewódzkie lub organizacje pozarządowe prowadzą „na własną rękę” rejestry osób bezdomnych lub dotkniętych bezdomnością. Zebranie rekordów z całej Polski byłoby zadaniem bardzo trudnym, stąd też w dalszej części rozprawy zostaną przeanalizowane dane dotyczące zjawiska w całej Polsce pochodzące

---

<sup>16</sup> A. Przymeński, *Aktualny stan wiedzy na temat bezdomności w Polsce, w opcji polityczno-społecznej*, Poznań 2002, s. 4-5.

z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>17</sup> (dalej MPiPS). Poruszając problematykę rozmiarów bezdomności, należy na początku wskazać, iż ciemna liczba tego zjawiska jak i przestępczości popełnianej przez tą grupę jest duża. Spowodowane to jest istotą tej patologii społecznej, gdzie nie wszyscy bezdomni chcą i przyznają się do tego, że znaleźli się w sytuacji wykluczenia społecznego. Wielu bezdomnych nie korzysta lub nie chce korzystać z formalnej i oficjalnej pomocy instytucji zajmujących się pomocą społeczną. Zaś przestępstwa popełniane przez tą grupę bardzo często nie zostają odnotowane z uwagi na niewielką społeczną szkodliwość popełnionego czynu i trudności w identyfikacji sprawcy przestępstwa.

Rozmiary zjawiska w Szwajcarii nie są znane, ponieważ oficjalnie nie są prowadzone żadne statystyki związane z tym zjawiskiem. Zarys co do liczby osób bezdomnych można jedynie posiadać dzięki pracy pracowników socjalnych i wolontariuszy, którzy w każdym większym mieście przybliżają rozmiary tej zbiorowości. W 2015 roku mniej więcej liczbę bezdomnych żyjących na ulicach w Szwajcarii szacuje się na około 2000 osób, a zdecydowaną większość z nich stanowią mężczyźni<sup>18</sup>. W 2017 r. zaś media podają, że liczba osób żyjących na ulicy stale wzrasta. Zeszłej zimy (2015/2016) z pomocy jaką oferuje fundacja „*Pfarrer Sieber*” skorzystało 20 osób. Obecnie (2017 r.) liczba ta podwoiła się, a wolontariusze organizacji *non profit* nigdy do tej pory nie odnotowali aż tylu osób korzystających z pomocy. Profesor J. Dittmann, wskazuje, że liczba ta wzrosła, ale żeby móc to faktycznie ocenić potrzebne są oficjalne statystyki, które jak do tej pory nie powstały<sup>19</sup>. Większość bezdomnych, która zostaje odnaleziona przez wolontariuszy, chce pozostać anonimowa.

Jedynie statystyki jakie są dostępne, dotyczą zubożenia społeczeństwa. Zgodnie ze szwajcarskimi standardami, Ubóstwo oznacza wykluczenie z ważnych obszarów życia (materiałnych, kulturowych i społecznych), osoby nim zagrożone nie osiągnęły minimalnego poziomu życia, który jest akceptowany w kraju, w którym żyją. Pomimo tego, że Szwajcaria posiada jedną z najsilniejszych gospodarek na całym świecie to problem biedy również jest tam znany. Ubóstwo jest jednym z czynników, który może wpłynąć na utratę dachu nad głową. Według danych<sup>20</sup> z 2014 roku, pochodzących z Federalnego Urzędu Statystycznego<sup>21</sup>, w Szwajcarii 530 tysięcy osób żyje w ubóstwie, z czego 123 tysiące osób są czynne zawodowo. Ponadto

---

<sup>17</sup> Obecnie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>18</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Mathias'em Wyss, zastępcą kierownika <PINTO> – Prävention, Intervention, Toleranz, przeprowadzonego w dniu 26.04.2016 w Bernie.

<sup>19</sup> *Komunikat z portalu Swiss Info z dnia 30.11.2017 r.*, dostępny pod adresem: [https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/gesellschaft\\_mehr-obdachlose-in-der-schweiz/43716822](https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/gesellschaft_mehr-obdachlose-in-der-schweiz/43716822) (dostęp online 14.04.2018 r.).

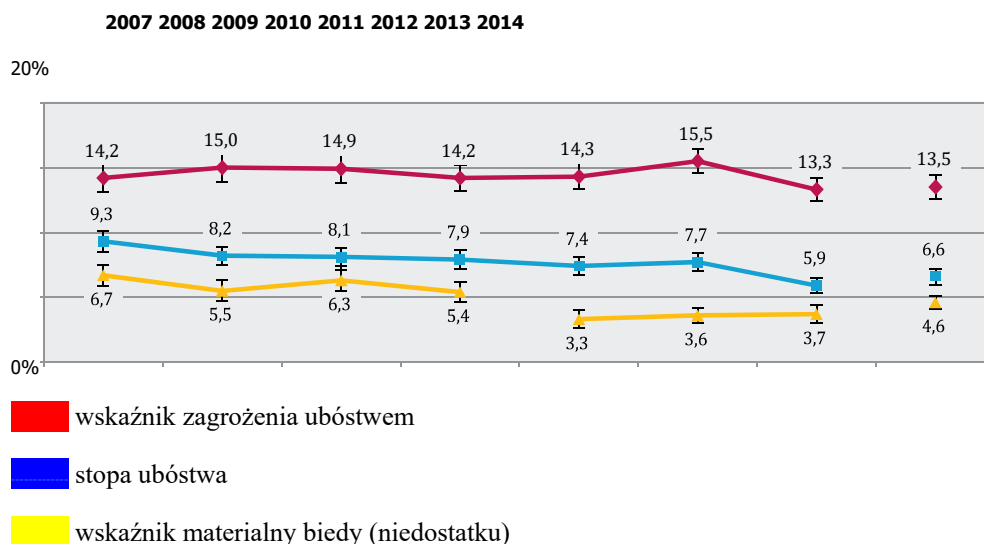
<sup>20</sup> Dane pochodzą z maja 2016 r., kiedy badania były prowadzone. Do tego czasu wyniki za rok 2015 nie zostały jeszcze podane.

<sup>21</sup> Bundesamt für Statistik.

ponad milion osób było zagrożonych biedą<sup>22</sup>. Podążając za tymi informacjami runął stereotyp państwa gdzie biedy nie ma – jest ona ukryta. Co to właściwie oznacza? Do grupy zagrożonych ubóstwem zalicza się osoby samotnie wychowujące dzieci, bez wykształcenia bądź które długotrwale poszukują pracy, pomimo bólu nie chodzą do lekarza ażeby zaoszczędzić na lekarstwach, żyją poniżej minimalnego progu, nie biorą udziału w życiu społecznym<sup>23</sup>.

Poniżej zamieszczono wykres, na którym przedstawione zostały procentowo informacje odnośnie ubóstwa w latach 2007 – 2014 w Szwajcarii. Analiza opiera się na koordynowanym przez Unię Europejską badaniu SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*). Celem obserwacji jest zweryfikowanie ubóstwa, wykluczenia społecznego i warunków życia w oparciu o europejskie wskaźniki porównawcze. Sondaż przeprowadzany jest raz w roku na podstawie wywiadów telefonicznych. Ankietowane osoby są badane przez kilka lat dzięki czemu tworzy się obraz porównawczy na podstawie różnych etapów życia oraz rozwoju warunków bytowych. Badania takie pozwalają na znalezienie odpowiedzi na pytania takie jak: Jaki procent ludności żyje w trudnych warunkach finansowych? Jak wygląda stopa ubóstwa w Szwajcarii w porównaniu do innych krajów?

**Wykres 6.** Rozwój ubóstwa w latach 2007 – 2014 w Szwajcarii



Źródło: Bundesamt für Statistik, BFS Aktuell, Schweizerische Eidgenossenschaft– Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen SILC, Neuchâtel 2016, s. 2.

<sup>22</sup> Statistik der Schweiz, BFS Aktuell, Armut und materielle Entbehrung, Schweizerische Eidgenossenschaft, Neuchâtel 2016, s. 1.

<sup>23</sup> C. Schuwey, C. Knöpfel, *Neues Handbuch Armut in der Schweiz*, Caritas, Luzern 2014, s. 15.

Zgodnie z powyższym wykresem, wskaźnik zagrożenia ubóstwem nie był bardzo stabilny w 2008 i 2012 r. odnotowano wzrost, a następnie spadek. Stopa ubóstwa od 2007 r. maleje. Zaś wskaźnik materialny biedy spadał, aż do 2012 r. gdzie następnie odnotowano jego wzrost. Można zauważyć, że wpływa on na zagrożenie ubóstwem. Rok 2014 odbiega od poprzednich ponieważ została zmieniona tu metoda badawcza. Po raz pierwszy ankietowano osobiście gospodarstwa domowe dzięki czemu udało się dotrzeć do domów, które nie posiadały telefonu. Dlatego wszystkie wskaźniki w porównaniu do poprzedniego roku są wyższe.

Reasumując, skala bezdomności w Szwajcarii, jest z punktu widzenia praktycznego i teoretycznego jest niemożliwa do określenia. Spowodowane jest to między innymi (tak jak było wskazane powyżej) brakiem prowadzenia statystyk tej grupy osób, a zjawisko zostało dopiero być zauważalne w 2006 r. Śledząc szwajcarskie media, o bezdomności mówi się coraz więcej i częściej. Zgodnie z ich przekazami z roku rok Szwajcaria coraz bardziej boryka się z tym narastającym fenomenem. Coraz więcej ludzi mieszka na ulicach największych miast takich jak Zurych, Bazylea czy Lozanna. Zaobserwowano też protesty bezdomnych, którzy domagają się coraz większej liczby miejsc w noclegowniach. Jednakże ciągle liczby bezdomnych są nieporównywalne w skali do Polski.

W Polsce po raz pierwszy skalą zjawiska bezdomności zgodnie z metodologią naukową, zajął się A. Przymeński<sup>24</sup>. Do 2000 r. żadna instytucja (w tym Główny Urząd Statystyczny, dalej GUS), nie zleciła statystykom przeprowadzenia profesjonalnych badań. Jedyne dane jakie były dostępne w późnych latach 90-tych to szacunek, że liczba bezdomnych wynosiła 200-300 tys. w Polsce, a w 2000 r. oscylowała wokół 300-500 tys. A. Przymeński, sugeruje iż wynik ten nie był nigdy oficjalnie podany, a metoda obliczeń tak jak i autor nie jest znana, jednakże najprawdopodobniej był to M. Kotański, inicjator Ruchu Wychodzenia z Bezdomności „Markot”<sup>25</sup>. Pierwsze ogólnopolskie badania zostały podjęte po raz pierwszy w roku 2009 na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Urząd administracji rządowej zwrócił się z prośbą do wojewodów o przeprowadzenie w nocy z 15 na 16 grudnia 2009 roku oraz w nocy z 26 na 27 stycznia 2010 r. spisu osób bezdomnych.

Pierwsze takie zestawienie było przeprowadzone w oparciu o udzielenie odpowiedzi o liczbie udzielonych noclegów w placówkach dla osób bezdomnych na terenie poszczególnych województw. Nie wliczano w nich osób, które faktycznie spały na ulicy, czyli tzw. bezdomnych pozaschroniskowych. Poznanie faktycznych rozmiarów zjawiska bezdomności jest nie-

---

<sup>24</sup> Szerzej w: A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna...*, op. cit., s. 60-69, A. Przymeński, *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*, „Roczniki Naukowe Caritas” R. 1., Warszawa 1997.

<sup>25</sup> A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna...*, s. 57.

możliwe. Dobranie metody, która pozwoli na jak najbardziej rzeczywiste określenie tej skali jest niewątpliwie kluczem do uzyskania wiarygodnych danych. Zamysłem podjętych działań przez MPiPS było wykonanie badań w ciągu jednej nocy w całym kraju. Taka koncepcja miała na celu uniknięcie dublowania informacji (bezdumni mogliby się przemieszczać i podwójne liczenie tej samej osoby wpływałoby na rezultat obserwacji). Akcja ma miejsce zimą ponieważ najłatwiej jest wtedy ustalić liczbę bezdomnych, gdyż korzystają w tym okresie najliczniej z pomocy oferowanej przez państwo. Ponadto w badaniu posłużono się ustawową definicją osoby bezdomnej, w celu ustalenia kogo można zaliczyć do tej kategorii. Wyniki pierwszego badania przedstawiły się w sposób następujący:

- w nocy z 15 na 16 grudnia 2009 roku zarejestrowano 18.227 osób bezdomnych;
- nocy z 26 na 27 stycznia 2010 roku zarejestrowano 20.960 osób bezdomnych<sup>26</sup>.

Wyniki te nie odzwierciedlają prawdziwej liczby bezdomnych, która wtedy przebywała na terenie województw. Z danych Ministerstwa wynika, iż około 1/3 osób nie skorzystała w tej nocy ze schronienia. Realna liczba oscylowała więc około 30 tys. bezdomnych osób<sup>27</sup>.

Kolejne badanie, przeprowadzone w 2011 r. było kontynuacją diagnozy na dzień 31 stycznia 2010 r. Uzupełniono je również w informacje o osobach przebywających w miejscach niemieszkalnych (ogródki działkowe, toalety publiczne, dworce). W związku z czym jest opracowaniem, które bardziej rzetelnie pokazuje rzeczywiste rozmiary bezdomności w Polsce. Nie było przeprowadzone one tej samej nocy. Termin badania ustalał indywidualnie poszczególny Wojewoda.

Analizując dane z poniższej tabeli za 2011 r., ogólna liczba bezdomnych w całej Polsce wynosiła 43 083. Największy problem bezdomności występował w województwie mazowieckim (około 18% całego zjawiska). Następnie jest województwo wielkopolskie (13%) i zachodniopomorskie (11%). Najmniej osób bezdomnych przebywało w województwach: opolskim (2%), lubelskim (2%) i lubuskim (2%). Osoby bezdomne to w zdecydowanej większości mężczyźni, którzy stanowią 82 % całej populacji, zaś kobiety 13,2% i dzieci niecałe 5%. Zgodnie z danymi z MPiPS, z całej liczby osób bezdomnych (43083) zaledwie 2622 osoby się usamodzielnili, a 1831 osób podjęło zatrudnienie. Potwierdza to tezę, iż wyjście z bezdomności jest bardzo trudnym procesem. W okresie zimy 2010/2011, na skutek mrozów, z wyziębienia zmarło 60 bezdomnych (około 70% zgonów z wyziębienia spowodowane było upojeniem alkoholowym).

---

<sup>26</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Bezdomność w Polsce, diagnoza na dzień 31 stycznia 2010*, Warszawa 2010, s. 5.

<sup>27</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2012 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7/8 luty 2013) i badania socjodemograficznego*, Warszawa 2013, s. 14.

**Tabela 2.** Liczba osób bezdomnych w 2011 r.<sup>28</sup>

Lp	Województwo	Liczba bezdomnych	w tym:		
			kobiety	dzieci	mężczyźni
1.	dolnośląskie	3119	466	188	2465
2.	kujawsko-pomorskie	2228	331	165	1736
3.	lubelskie	872	131	108	633
4.	lubuskie	873	110	16	802
5.	łódzkie	2893	447	173	2219
6.	małopolskie	1904	220	39	1651
7.	mazowieckie	7555	1137	295	6110
8.	opolskie	876	105	9	764
9.	podkarpackie	848	212	9	1622
10.	podlaskie	1605	121	39	1445
11.	pomorskie	2745	390	144	2195
12.	śląskie	2945	400	177	2396
13.	świętokrzyskie	1723	248	128	1323
14.	warmińsko-mazurskie	1417	148	9	1242
15.	wielkopolskie	5749	643	221	4886
16.	zachodniopomorskie	4731	564	335	3832
-	<b>ŁĄCZNI</b>	<b>43 083</b>	<b>5673</b>	<b>2055</b>	<b>35 321</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2010*, Warszawa 2012.

W 2012 r. gminy w Polsce zdiagnozowały 37 645 osób bezdomnych. Dane pochodzą ze statystyk Ośrodków Pomocy Społecznej, które zostały nadesłane do MPiPS. Wynik może być obarczony błędem ponieważ brano pod uwagę tylko tych bezdomnych, których ostatnie miejsce zameldowania było w danej gminie<sup>29</sup>. Usamodzieliło się 2710 osób, a pracę podjęło 1765 osób. Dane te nie odbiegają mocno od ubiegłego roku.

Kolejne badania miały miejsce w 2013 r. Akcja MPiPS jest organizowana regularnie co dwa lata. W z góry wyznaczony termin, zimowej nocy jest ona przeprowadzana we wszystkich województwach. Tym samym konsekwentnie realizowane są główne cele i założenia Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego rea-

<sup>28</sup> Badanie zostało przeprowadzone w III kwartale 2011 r.

<sup>29</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2012 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7/8 luty 2013) i badania socjodemograficznego*, Warszawa 2013, s. 24.

lizowanego w latach 2009-2015<sup>30</sup>. Poniżej zostały zaprezentowane wyniki z „Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych”, które miało miejsce w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r. Przebadano liczbę osób bezdomnych znajdujących się placówkach schroniskowych i bezdomnych pozaschroniskowych. W badaniu oprócz wyznaczonych koordynatorów wojewódzkich, brała udział również straż miejska, policja, pracownicy socjalni, organizacje *non profit*, wolontariusze i *streetworkerzy*. Zostało ono przeprowadzone z góry w wyznaczony dzień, dzień dzięki czemu wyeliminowane zostało ryzyko dublowania danych.

**Tabela 3.** Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r.

Lp	Województwo	Liczba bezdomnych	w tym <sup>31</sup> :		
			kobiety	dzieci	mężczyźni
1.	dolnośląskie	2896	382	160	2354
2.	kujawsko-pomorskie	2645	521	261	1863
3.	lubelskie	1092	114	67	909
4.	lubuskie	726	77	19	628
5.	łódzkie	2130	292	119	1446
6.	małopolskie	1722	241	49	1432
7.	mazowieckie	3136	483	136	2495
8.	opolskie	1011	161	74	789
9.	podkarpackie	1060	138	15	907
10.	podlaskie	623	48	13	562
11.	pomorskie	2682	376	69	2237
12.	śląskie	3805	528	167	3105
13.	świętokrzyskie	677	106	34	537
14.	warmińsko-mazurskie	1292	113	18	1161
15.	wielkopolskie	2576	360	150	2066
16.	zachodniopomorskie	26639	421	187	2031
-	<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>30 712</b>	<b>4361</b>	<b>4361</b>	<b>24 522</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2012 oraz

<sup>30</sup> Szerzej o Krajowym Programie Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego realizowanego w latach 2009-2015, w rozdziale VII (Możliwości i kierunki efektywnego przeciwdziałania bezdomności) rozprawy doktorskiej.

<sup>31</sup> Zgodnie z informacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w badaniu wystąpiły niewielkie błędy, które nie rzutują na całościowe wyniki (w niektórych gminach nie podano płci, a jedynie ogólną liczbę).



wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7/8 luty 2013) i badania socjodemograficznego, Warszawa 2013.

W 2013 r. w nocy z 7 na 8 lutego zdiagnozowano, iż 30 712 osób wpisuje się w ramy ustawowej definicji o bezdomności. Jest to najmniejsza ilość jaką rozpoznano na przestrzeni wszystkich lat kiedy przeprowadzano badania. Największa liczba osób przebywała w województwie śląskim – 12% (co jest odmienne do sytuacji sprzed 2 lat, gdzie najwięcej bezdomnych występowało w województwie mazowieckim). Województwo mazowieckie było na drugim miejscu (10%), a następnie dolnośląskie (9%). Najmniej bezdomnych przebywało w województwie podlaskim (2%), świętokrzyskim (2%) oraz lubuskim (2%). W tym tendencja co do płci bezdomnych pozostała taka sama jak w poprzednim badaniu. Mężczyźni stanowili 80% całej populacji, kobiety 14%, a dzieci 5%. Zgodnie z danymi MPiPS, dzieci najczęściej były odnotowywane w ośrodkach dla samotnych matek z dziećmi oraz na działkach letniskowych<sup>32</sup>. W sezonie zimowym 2012/2013 z powodu wyziębienia zmarło 68 bezdomnych, a w przypadku 32 osób ponadto spowodowane to było stanem nietrzeźwości.

W 2014 r. gminy w Polsce zdiagnozowały 39 936 osób bezdomnych. Dane pochodzą ze statystyk Ośrodków Pomocy Społecznej, które zostały nadesłane do MPiPS<sup>33</sup>. Sytuacja taka sama miała miejsce w 2012 r. Dzięki temu prowadzona jest regularnie obserwacja przedmiotowego zjawiska. Usamodzieliło się 2636 osób, a pracę zaczęło 2001 osób. W odzwierciedleniu do poprzednich lat, wzrosła liczba bezdomnych, którzy podjęli zatrudnienie.

Konsekwentnie ogólnopolskie badanie zostało podjęte 2 lata później – w 2015 r. Przeprowadzone było w oparciu o takie same wytyczne jak w 2013 r. Wyniki zostały zamieszczone w poniższej tabeli:

---

<sup>32</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2012 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7/8 luty 2013) i badania socjodemograficznego*, Warszawa 2013, s. 8.

<sup>33</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015)*, Warszawa 2015, s. 25.

**Tabela 4.** Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r.

Lp	Województwo	Liczba bezdomnych	w tym:		
			kobiety	dzieci	mężczyźni
1.	dolnośląskie	3216	461	178	2577
2.	kujawsko-pomorskie	3937	955	528	2454
3.	lubelskie	958	91	37	830
4.	lubuskie	1013	119	44	850
5.	łódzkie	2082	323	84	1675
6.	małopolskie	1942	261	53	1628
7.	mazowieckie	4626	747	166	3713
8.	opolskie	1080	136	68	876
9.	podkarpackie	1131	115	13	1003
10.	podlaskie	722	72	3	647
11.	pomorskie	3209	440	86	2683
12.	śląskie	4415	625	215	3575
13.	świętokrzyskie	747	123	21	603
14.	warmińsko-mazurskie	1450	122	73	1255
15.	wielkopolskie	2702	352	150	2200
16.	zachodniopomorskie	2931	409	173	2349
-	<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>36 161</b>	<b>5351</b>	<b>1892</b>	<b>28 918</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015), Warszawa 2015.

W momencie przeprowadzania badań stwierdzono, iż 31 161 osób jest dotknięte problemem bezdomności. Liczba ta jest stosunkowo wyższa w odniesieniu do 2013 r. Największa ilość bezdomnych została zdiagnozowana na obszarze województwa mazowieckiego (18%) co stanowi podobną zależność w odniesieniu do 2011 r. Kolejno pod względem ilościowym przodowały województwa: śląskie (12%) i kujawsko-pomorskie (11%). Najmniej bezdomnych zaś przebywa na terenie Podlasia (2%), województwa świętokrzyskiego (2%) oraz lubelskiego (3%). Płeć bezdomnych tak jak i w poprzednich latach nie uległa zmianie. Około 80% całej społeczności stanowili mężczyźni, 15% kobiety i 5% dzieci. Zimą 2014/2015 na skutek wyziębienia organizmu zmarło 36 bezdomnych, z czego 67% było pod wpływem alkoholu. Liczba ta jest zdecydowanie mniejsza w porównaniu do ubiegłych lat, co może świadczyć

zarówno o łagodniejszej zimie jak i skutecznej pracy funkcjonariuszy publicznych i wolontariuszy, którzy ratowali bezdomnych przed mrozem.

Ostatnie ogólnopolskie badanie bezdomnych, jakie miało miejsce do te pory, zostało przeprowadzone w nocy z 8 na 9 lutego w 2017 r. Osoby dokonujące spisu, w celu odnalezienia jak największej liczby bezdomnych odwiedziły poza schroniskami i noclegowniami – izby wytrzeźwień, pustostany, piwnice, dworce. W odróżnieniu od poprzednich lat, w sprawozdaniu nie został wyszczególniony podział w poszczególnych województwach na płeć i dzieci. Wyniki zostały zaprezentowane poniżej:

**Tabela 5.** Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r.

Lp	Województwo	Liczba bezdomnych	w tym:		
			kobiety	dzieci	mężczyźni
1.	dolnośląskie	2957	X	X	X
2.	kujawsko-pomorskie	1815	X	X	X
3.	lubelskie	991	X	X	X
4.	lubuskie	886	X	X	X
5.	łódzkie	2062	X	X	X
6.	małopolskie	2054	X	X	X
7.	mazowieckie	4785	X	X	X
8.	opolskie	900	X	X	X
9.	podkarpackie	1099	X	X	X
10.	podlaskie	693	X	X	X
11.	pomorskie	3319	X	X	X
12.	śląskie	4782	X	X	X
13.	świętokrzyskie	762	X	X	X
14.	warmińsko-mazurskie	1156	X	X	X
15.	wielkopolskie	2668	X	X	X
16.	zachodniopomorskie	2479	X	X	X
-	<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>33408</b>	<b>4891</b>	<b>1201</b>	<b>27 316</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 luty 2017), Warszawa 2017.

W roku 2017 zdiagnozowano 33408 bezdomnych. Po raz kolejny najwięcej bezdomnych zostało rozpoznanych w województwie mazowieckim (14%), śląskim (14%) oraz pomorskim (10%). Odnośnie najmniejszej liczby województwo podlaskie (2%) pojawia się po raz kolejny oraz świętokrzyskim (2%). Mężczyźni stanowili ponad 80% całej populacji, a kobiety 16%. W 2016 r. w Polsce działały 604 placówki – prowadzone przez gminę, które udzielały bezdomnym noclegu (schroniska dla bezdomnych, noclegownie, ogrzewalnie, domy dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży, ośrodki interwencji kryzysowej, specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie), które oferowały 17380 miejsc i 154 placówki – nie finansowane ze środków gminy, co dysponowały 6209 miejscami<sup>34</sup>. Ośrodki pomocowe są w stanie pomieścić 70% bezdomnych.

Podsumowanie dostępnych danych odnośnie rozmiarów bezdomności w Polsce na przestrzeni lat 2011 – 2017, zostało zawarte w tabeli poniżej:

**Tabela 6.** Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego liczenia w latach 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2017.

Rok	Liczba bezdomnych	w tym:		
		kobiety	dzieci	mężczyźni
2011	43 083	5673	2055	35 321
2012*	37 645	-	-	-
2013	30 712	4361	4361	24 522
2014*	39 936	-	-	-
2015	36 161	5351	1892	28 918
2017	33408	4891	1201	27 316

\* dane pochodzą ze statystyk prowadzonych przez Ośrodki Pomocy Społecznej, które zostały nadesłane do MPiPS przez gminy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2010, 2013, 2015, 2017.*

Wyniki badań zrealizowane na przestrzeni lat 2011 – 2017 są ogólnie ujmując podobne i zjawisko bezdomności utrzymuje się w całym kraju na poziomie około 35 tys. Rok 2011

<sup>34</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 luty 2016)*, Warszawa 2017, s. 13-15.

odbiega mocno od pozostałych liczb. Badanie przeprowadzone w tamtym czasie może być obarczone błędem (termin badań był indywidualnie ustalany przez Wojewodów i nie był on taki sam na terenie całego kraju), co spowodowało dużą rozbieżność wyników. Prawdopodobnie zostały policzone podwójnie niektórzy bezdomni, ponieważ jednego dnia osoba ta mogła być w Poznaniu, a kolejnego we Wrocławiu. Różnica pomiędzy 2012, a 2013 r. też jest duża (6993 osoby). Może być to zależność związana z geografiami bezdomności i tzw. „turystyką bezdomnych”. Inny powód może mieć podstawy ugruntowane tym, iż większość osób bez dachu nad głową nie posiada kontaktu z gminą. Nawet jeśli została ona zdiagnozowana jako bezdomna, nie musi to faktycznie oznaczać, że nie udało jej się wyjść z tego stanu. To uzasadnienie wydaje się najbardziej słuszne również w przypadku wahań rozmiarów zjawiska bezdomności w pozostałych latach. Zdecydowana większość bezdomnych w Polsce to mężczyźni (około 80% całej populacji).

Analizując skalę zjawiska bezdomności przyjąć można, iż miarodajnym źródłem wiedzy są badania prowadzone przez GUS. W ostatnim spisie ludności (2011 r.) została podjęta próba spisania osób bezdomnych w Polsce. Zgodnie z zaleceniami stosowanymi do narodowych spisów powszechnych ludności i mieszkań należało uwzględnić trzy rodzaje bezdomności powiązanych z posiadaniem lub brakiem mieszkania: 1) bezdomność w przestrzeni publicznej, 2) w obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz w 3) mieszkaniach konwencjonalnych (przebywanie w *squatach* czy innych miejscach nie nadających się do mieszkania).

Odnosnie dwóch pierwszych kategorii w spis powinien obejmować tylko osoby, które nie mają stałego meldunku w żadnej wymienionej kategorii. Ostatecznie w ramach spisu w 2011 r. wzięto pod uwagę „bez dachu nad głową” i „bez miejsca zamieszkania”. W 2011 r. stwierdzono, że w Polsce skalę bezdomności można oszacować na 25773 osób. Bezdomni zaliczeni do kategorii „bez dachu nad głową” stanowią 9789 osób. Natomiast osoby bezdomne z drugiej kategorii „bez miejsca zamieszkania” spisane w odpowiednim typie obiektów zbiorowego zakwaterowania, liczą 15984 osoby<sup>35</sup>. Przy określaniu rozmiarów zjawiska bezdomności, problematyka posługiwania się spisami jest mianowicie taka, iż przeprowadzane są one co 10 lat i nie uwzględniają wszystkich bezdomnych, którzy faktycznie występują.

Omawiając problematykę skali bezdomności, należy również poruszyć problematykę bezdomnych Polaków w Unii Europejskiej. Od kiedy Unia Europejska otworzyła granicę i rynek pracy sprowadziło to tym samym masową emigrację, której rozmiarów nie spodzie-

---

<sup>35</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 126-127.

wały się kraje przyjmujące – zagrożenia na granicy z udziałem cudzoziemców uległy znacznej przemianie<sup>36</sup>. Większość Polaków wyjeżdżając za granicę nie była przygotowana na wyjazd tzn. nie znała języka czy obowiązującego tam prawa. Na skutek tego zostali wykorzystani przez nieuczciwych pracodawców bądź nie znaleźli pracy odpowiadającej ich kompetencjom. Wielu z Polaków posiadało ciężką sytuację materialną, bądź problemy rodzinne w kraju i dlatego wyjechali poszukując lepszego życia i lepszej pensji. Sytuacja destabilizacji materialnej oraz brak stałego źródła dochodu (szczególnie za granicą gdzie nie można liczyć na wsparcie najbliższych) prowadzi do marginalizacji i skrajnego ubóstwa, które jest przyczyną bezdomności.

Obecnie nie ma możliwości przedstawienia statystyk bezdomnych Polaków poza granicami kraju, ponieważ bardzo trudno byłoby pozyskać dane od poszczególnych państw. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej, nie można podawać rasy, narodowości osób, które żyją na ulicy. Podążając za A. Krasnowskim, wyjątkiem jest Londyn<sup>37</sup>, gdzie burmistrz Londynu corocznie publikuje *Greater London Authority Chain Annual Report (CHAIN: Combined Homelessness and Information Network)*<sup>38</sup>. W Londynie skala bezdomności jest bardzo duża, dlatego też jest jednym z niewielu miast Europy, który stale i szczegółowo bada zjawisko bezdomności. Zgodnie ze stanowiskiem aktywistów z największej brytyjskiej organizacji „Shelter” działającej na rzecz osób bezdomnych, Londyn posiada najlepsze informacje na świecie na temat bezdomnych na terytorium miasta<sup>39</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar, na początku 2017 r. odwiedził Paryż i spotkał się z rodakami, gdzie szacuje się że w samym Paryżu przebywa ok. 10 tys. bezdomnych, którzy są obywatelami polskimi. Liczba ta jest zatrważająca, w szczególności, że z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Polacy są drugą narodowością za Bułgarami, którzy żyją na paryskich ulicach, pod mostami czy przy wentylatorach metra. Pomimo braku oficjalnych danych, takie obrazy można zobaczyć w wielu innych, metropoliach takich jak Berlin, Londyn, Madryt czy Ateny<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> K. Laskowska, *Granica państwa jako miejsce popełniania przestępstw przez zorganizowane grupy przestępcze z udziałem cudzoziemców*, (w:) W. Klaus, K. Laskowska, I. Rzeplińska (red.), *Przestępczość cudzoziemców*, Warszawa 2017, s. 291.

<sup>37</sup> Kancelaria Sejmu Biuro Analiz, *Dokumentacji i Korespondencji, Bezdomność Polaków w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 8.

<sup>38</sup> Komunikat dostępny pod adresem: <https://www.mungos.org/homelessness/publications-and-research/> (dostęp online: 12.02.2017 r.).

<sup>39</sup> Komunikat ze strony internetowej organizacji Shelter, dostęp pod adresem: [http://england.shelter.org.uk/housing\\_advice/homelessness/your\\_situation/eu\\_and\\_eea\\_nationals\\_get\\_help\\_if\\_youre\\_homeless](http://england.shelter.org.uk/housing_advice/homelessness/your_situation/eu_and_eea_nationals_get_help_if_youre_homeless) (dostęp online: 03.03.2018 r.).

<sup>40</sup> *Komunikat z portalu Onet wiadomości z dnia 08.02.2017*, dostęp pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/adam-bodnar-bezdomni-polacy-za-granica/zpw7c4m> (dostęp online: 03.03.2018 r.).

Po sumarycznej analizie informacji odnośnie bezdomności Polaków poza granicami kraju, należy stwierdzić, że problem ten nie leży w zainteresowaniu opinii publicznej i administracji państwowej. Osoby pracujące z bezdomnymi Polakami podkreślają, że kluczowe dla rozwiązania tego zjawiska byłoby stworzenie programu rządowego, którego zadaniem byłaby pomoc *stricte* skierowana na udzielanie pomocy rodakom, co na skutek niepowodzeń znaleźli się bez dachu nad głową.

Podsumowując, określenie liczby zjawiska bezdomności jest koniecznym krokiem do podjęcia niezbędnych działań, które przede wszystkim powinny być skoncentrowane na przeciwdziałaniu zjawisku bezdomności. Działania oraz programy wdrażane zarówno przez sektor państwowy jak i organizację pozarządowe, powinny być tworzone z uwzględnieniem realnej liczby osób bezdomnych przebywających na danym terytorium. Pozwala to na adekwatne dostosowanie środków finansowych jak i dobranie odpowiednich narzędzi, które pozwolą na skuteczne rozwiązanie przedmiotowego problemu. Informacje co do rozmiarów zjawiska w poszczególnych województwach są bardzo cenne, ponieważ w przypadku dużej skali zjawiska gminy będą podejmować dodatkowe czynności np. wybudowanie schroniska. Innym następstwem prowadzenia regularnych statystyk odnośnie liczby bezdomnych, jest poprzez bezpośredni kontakt z bezdomnym natychmiastowe udzielenie pomocy będącym w potrzebie. Dotyczy to w szczególności osób, które nie korzystają z ofert noclegowni czy innych instytucji.

## ROZDZIAŁ VI

### POSTAWY SPOŁECZNE WOBEC ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI W ŚWIETLE WYNIKÓW BADAŃ EMPIRYCZNYCH

#### § 1. Ogólna problematyka bezdomności w Polsce i Szwajcarii

Szwajcaria należy do jednych z najbogatszych państw świata. Rozglądając się po ulicach miasta maluje się piękny, czysty obraz: brak bezdomnych spoczywających w centralnych punktach miasta, czy też osób przeszukujących kosze na śmieci w celu znalezienia posiłku. Próbując sfotografować jakikolwiek niedostatek byłoby to trudne wyzwanie. Jest to kraj, który od lat jest stabilny zarówno ustrojowo jak i ekonomicznie. Taki obraz społeczeństwa daje wizję, iż wszyscy zamieszkujący Szwajcarię, żyją na dobrym poziomie społecznym i nie zaznają ubóstwa. Nie łatwo jest znaleźć czynniki dlaczego w bogatym państwie z bardzo wysoko rozwiniętym systemem pomocy socjalnej istnieje bieda, która jest jednym z podstawowych czynników prowadzących do utraty domu i życia na ulicy. Bieda w bogatym kraju stanowiła przez długi czas temat tabu. Dopiero od 2006 r. zaczęto publicznie podejmować dyskusję odnośnie tej problematyki.

Jak właściwie można określić biedę? Zgodnie ze szwajcarskimi standardami, kwestię tego co należy rozumieć pod pojęciem ubóstwa nie da się ująć w ramach obiektywnych kryteriów. Wszystko to jest zależne od na daną chwilę kontekstu politycznego, społecznego i kulturowego. Nie można zdefiniować biedy biorąc pod uwagę jedynie wartość przychodu danej osoby. Trzeba na nią spojrzeć w ujęciu kategorii fizycznego bytu, czyli zapewnienia podstawowych potrzeb takich jak pożywienie oraz schronienie. Innym elementem jest również przeciętny poziom życia społeczeństwa w danym kraju, a jak powszechnie wiadomo w Szwajcarii jest on dość wysoki. Dlatego też głód, brak dachu nad głową czy brak dostępu do pomocy medycznej jest traktowane jako bardzo poważnym problem, który zagraża spójności społeczeństwa<sup>1</sup>. Założenia polityki socjalnej oraz działalność licznych organizacji wychodzą tym trudnościom naprzeciw i w rezultacie każda osoba znajdującą się w potrzebie, otrzyma podstawowe wsparcie w postaci jedzenia, ubrań, lekarstw, noclegu.

---

<sup>1</sup> Statistik der Schweiz, Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010, Schweizerische Eidgenossenschaft, Neuchâtel 2012, s. 9.



Przez długi okres żebranie było zabronione w wielu kantonach. Zdaniem ustawodawców skoro każdy otrzyma niezbędną pomoc nie musi zbierać pieniędzy na utrzymanie na ulicy. Jednakże i tu można spotkać wiele osób wyciągających rękę. Niestety najczęstszym powodem jest chęć sfinansowania z tego procederu alkoholu lub narkotyków. Obecnie w wielu kantonach jest zabronione żebranie w centralnych punktach miasta.

Fenomen życia na ulicy w alpejskim kraju choć nie wydaje się tu dużym problemem, to na pewno istnieje. Wielowymiarowe wsparcie i wysoko rozwinięta pomoc socjalna sprawia, iż nie wiele osób pozostaje bez dachu nad głową<sup>2</sup>. Jednakże ciągle są ludzie, którzy z różnych przyczyn opuszczają swoje mieszkania ażeby żyć na ulicy. Statystyki dotyczące liczby bezdomnych są niemożliwe do zdobycia, ponieważ nie są oficjalnie nigdzie prowadzone. Szwajcaria nie jest dużym krajem i przemieszczanie się z jednego miasta do drugiego nie stanowi żadnego problemu. Zarys co do liczby osób bezdomnych można jedynie posiadać dzięki pracy pracowników socjalnych i wolontariuszy, którzy w każdym większym mieście przybliżają rozmiary tej zbiorowości.

Bezdomność w Szwajcarii w każdym kantonie wygląda inaczej. Ma na to wpływa zarówno położenie geograficzne i atrakcyjność danego regionu. Najbardziej widoczna jest we francuskiej części – w Genewie. Spowodowane jest to przygranicznym położeniem miasta. Stąd wielu obcokrajowców przybywa tu w poszukiwaniu „lepszego życia”. Wielu z nich przebywa *Sans – Papiers*, czyli nielegalnie, bez dokumentów<sup>3</sup>. Genewa boryka się również z dużą ilością osób narodowości romskiej. Brak stałego źródła dochodu prowadzi do utraty tymczasowego miejsca pobytu i życia na ulicy. W celu zaspokojenia potrzeb bezdomnych, władze tego miasta przekształciły bunkier nuklearny na noclegownię. Jest czynny w okresie od listopada do kwietnia, posiada 200 łóżek i odnotowano, że z tej możliwości przenocowania korzysta około 1500 osób pochodzących z 63 krajów. Reguły są z góry ustalone, o 8 rano bunkier spełniający rolę noclegowni musi być opuszczony i nie można korzystać z niego dłużej niż 30 dni<sup>4</sup>.

Innym szwajcarskim miastem gdzie bezdomność jest spotykana jest Zurych. Najczęstszym motywem przeprowadzki do Zurychu jest poszukiwanie pracy, które może okazać się bezskuteczne. Tak jak w innych miastach bezdomność jest niewidoczna. Jednakże bezdomni żyją na dworcach oraz około 20 osób regularnie żyje na lotnisku Zurych Klotten. Mogą one

---

<sup>2</sup> P. Dubach, H. Stutz, R. Calderon, *Armutsbereich Basel – Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen*, Christoph Merian Verlag, Basel 2010, s. 124 – 132.

<sup>3</sup> C. Schuwey Schuwey, C. Knöpfel, *Neues Handbuch Armut in der Schweiz*, Luzern 2014, s.132.

<sup>4</sup> Komunikat z portalu The Guardian, dostępny pod adresem: <http://www.theguardian.com/cities/2014/oct/22/new-cold-war-geneva-switzerland-fallout-bunkers-homeless-shelters> (dostęp online: 04.05.2016 r.).

przebywać w hali odlotów w godzinach, w których nie odbywają się żadne loty. W okolicach północy, kiedy odbywa się ostatni lot i sklepy zostają zamykane, rozkładają się na krzesłach. Niektórzy z nich są tu sporadycznie, inni nocują regularnie od lat. Zarówno pracownicy jak i policja jest świadoma tego, iż lotnisko jest noclegownią dla wielu ludzi. Przed 5 rano wszystkie spoczywające osoby są wyprasane. Władze lotniska tolerują takie zachowanie dopóki bezdomni nie przekraczają wyznaczonych reguł i nikomu nie przeszkadzają<sup>5</sup>.

Szwajcarskie ustawodawstwo w obrębie tematyki bezdomności bazuje na dwóch definicjach. Pierwsza z nich *Obdachlosigkeit* oznaczająca w wolnym tłumaczeniu bezdomność. Jest ona dość jasna i klarowna. Bezdomni to osoby, które czasowo lub na dłuższy czas zamieszkują ulice miast i nie posiadają żadnego miejsca do mieszkania, adresu oraz środków żeby ten stan faktyczny zmienić<sup>6</sup>. Inną definicją, jaką wyróżnia się w obrębie danego zagadnienia jest *Wohnungslosigkeit*, co tłumacząc dosłownie oznacza brak mieszkania i również bezdomność. Jest to stan, w którym człowiek nie ma stałego zamieszkania, ale nocuje w noclegowniach, u znajomych, krewnych<sup>7</sup>. Dwa te określenia nie są używane naprzemiennie i w praktyce mają inne znaczenie. Bezdomność (*Obdachlosigkeit*) używana jest w przypadku osób, które nie mają żadnego dachu nad głową i w dosłownym znaczeniu żyją na ulicy, nie zaś jak w przypadku *Wohnungslosigkeit* gdzie osoba nie ma swojego miejsca gdzie może czuć się bezpieczna bądź na skutek zdarzeń losowych straciła mieszkanie, ale nie nocuje w przestrzeni publicznej.

W celu najlepszego przybliżenia problemu bezdomności w Szwajcarii przeprowadzona została obserwacja uczestnicząca. Metoda badawcza była podjęta w ramach zorganizowanego przez organizację „*Surprise*”<sup>8</sup> oprowadzania po mieście, gdzie przewodnikami są osoby wykluczone społecznie. Jest to idea warta bliższego przybliżenia ponieważ oprócz doraźnej pomocy najuboższym zapewnia ona możliwość podjęcia pracy i uzyskania źródła dochodu. Organizacja w dwóch szwajcarskich miastach (Bazylea i Zurych) podjęła projekt w ramach, którego organizowane są socjalne wycieczki, które mają na celu ukazanie życia bezdomnych i oprowadzenia po miejscach, w których przebywają. Tym samym przewodnikami są bezdomni czy inne osoby wykluczone społecznie (narkomani, alkoholicy), które opowiadają o swoim codziennym życiu i pokazują miejsca, które stanowią ich dom. Projekt ma na celu przełamanie stereotypów dotyczących osób bezdomnych oraz integracji ze społeczeństwem.

<sup>5</sup> Komunikat z portalu Tages Anzeiger, dostępny od adresem: <http://www.tagesanzeiger.ch/zuersch/region/Wie-Obdachlose-im-Flughafen-Kloten-leben/story/14326594> (dostęp online: 01.06.2016 r.).

<sup>6</sup> C. Schuwey, C. Knöpfel, *Neues Handbuch...*, s. 131-132.

<sup>7</sup> M. Mauron, *Überleben in Bern*, Freiburg 1995, s. 13.

<sup>8</sup> Stowarzyszenie Surprise zostało założone w 1997 r. Jest to prywatna organizacja *non profit*. Jej celem jest integracja społeczna osób wykluczonych, poprzez wydawanie m. in. gazety ulicznej, która ukazuje się co dwa tygodnie. Bezdomni sprzedają ją na ulicach szwajcarskich miast tym samym zarabiając pieniądze. Gazeta jest sprzedawana w ponad 100 punktach w całej Szwajcarii.

W Zurychu jest sześć różnych tras, a w Bazylei trzy<sup>9</sup>. Na każdej z nich są rozlokowane punkty pomocy społecznej, noclegownie, organizacje kościelne, dworce, parki. Wycieczki trwają około 3 godzin i są płatne dzięki czemu przewodnicy zarabiają i dostają szansę na nowy start w życiu. Na każdej trasie są ulokowane miejsca ważne z punktu widzenia osób uzależnionych od narkotyków, alkoholu i bezdomnych. Tym samym można poznać dzień z życia osoby wykluczonej społecznie. Wędrówki cieszą się sporym zainteresowaniem pojedynczych mieszkańców oraz zorganizowanych grup szkolnych. Jest to nietypowy pomysł co pozwala na integrację i poznanie świata wykluczonych społecznie z drugiej strony.

Różnica pomiędzy zwykłym zwiedzaniem, a tym które oferuje *Surprise* polega na tym, iż w zamian za podziwianie zabytków i muzeów, uczestnicy mają szansę poznać jak wygląda inna – uboga strona miasta, usłyszeć prawdziwe historię, które sprawiły, że zamieszkali na ulicy oraz uzyskać wgląd w życie codzienne bezdomnego. Przewodnikami, a tym samym osobami badanymi był Ruedi (58 lat) oraz Peter (52 lata), tzw. „eksperci” w życiu na ulicy. Trasa przewidywała sześć ważnych punktów, jednakże w trakcie została wzbogacona o inne miejsca, które były istotne w historii ich życia.

Na poniższym rysunku można zauważyć, iż zaznaczone miejsca powiązane z bezdomnością ulokowane są w centrum i wokół rzeki Limmat. Podobne ulokowanie miejsc gdzie żyją bezdomni było widoczne również w Bernie. Orowadzanie rozpoczęło się od punktu oznaczonego literą „S” położonego na samym dole mapy i odbywało się w kierunku północnym. Punktem spotkania był *Theater am Hechtplatz*. Uczestników (w sumie grupa 6 kobiet) przywitał Ruedi, który opowiedział swoją historię. Uzyskane informacje z nieformalnych rozmów oraz wypowiedzi zostały opisane poniżej.

---

<sup>9</sup> Strona internetowa stowarzyszenia *Surprise*, dostępna pod adresem: <http://www.verainsurprise.ch/> (dostęp online: 09.05.2016 r.).

**Rysunek 4.** Mapa wraz z siedmioma zaznaczonymi miejscami literą „S” gdzie odbywało się oprowadzanie



Źródło: Oficjalna strona internetowa stowarzyszenia *Surprise* <http://www.vereinsurprise.ch/zurich/tour-6/> (dostęp online: 16.05.2016 r.).

Ruedi miał spokojne dzieciństwo. Od dziecka interesował się sportem, a w wieku 17 lat zostało to zauważone. Jako pierwszy szwajcar dostał propozycję grania w profesjonalnej drużynie hokejowej w Montrealu (*Montreal Canadiens*). Tego samego dnia kiedy spłynęła ta niesamowita wiadomość, jego ojciec popełnił samobójstwo. Ruedi musiał zapomnieć o szansie jaka się mu przytrafiła i zająć się matką oraz rodzeństwem. Sport przestał istnieć w jego życiu na rzecz utrzymania rodziny. Zajmował się wieloma rzeczami: pracował w drukarni, był malarzem, roznosił gazety, sprzątał miasto. Po przeprowadzce do Zurychu, wynajął pokój w centrum, jednakże nie potrafi nawet opisać jak do wielu nieporozumień dochodziło pomiędzy nim, a najemcą. W międzyczasie przeżył nieszczęśliwe zakochanie, środków do utrzymania za wiele nie posiadał i stwierdził, że lepiej będzie mu się żyło na ulicy i tym samym siedem i pół roku był bezdomny do 2013 roku. Jak wyglądało te siedem lat? Według opowieści Ruediego bardzo ciekawie. Miał kilka miejsc, w których nocował w zależności od pory roku. Latem jego dom znajdował się pod drzewem w okolicach *Tiefenbrunnen* (plaża miejska

w Zurychu), gdzie spał w dwóch śpiworach i jak żartuje zawierał „przyjaźnie” z kaczkami. Podczas deszczu i mrozów najlepszym miejscem był dworzec. Tam też każdego ranka chował swoje ubrania na zmianę, śpiwór i inne rzeczy, które do niego należały. Jednakże taka szafka to spory wydatek, który Ruedi finansował ze sprzedaży gazetki „*Surprise*”, którą sprzedaje od 15 lat.

Zgodnie z jego wypowiedzią nigdy nie miał problemów z żadnymi uzależnieniami i też starał się przestrzegać prawo. Nie żebrał tylko zarabiał. Sprawia wrażenie człowieka bardzo pozytywnego, ciągle się uśmiecha i stara się obrócić swoją trudną historię w zabawną. Jednak w pewnych momentach widać łzy w jego oczach, szczególnie kiedy wspomina o czasach jak spojrzął w lustro i nie poznał siebie, nie wiedział kim jest. Zachowaniem przypomina dziecko, które nie może ustać w miejscu, ciągle odwraca wzrok, bawi się włosami. Jest ikoną bezdomnych w Zurychu, ludzie go rozpoznają co napawa go dumą. Pomimo, iż od 2013 roku wynajmuje pokój poza Zurychem to i tak od czasu do czasu śpi na ulicy – „*to jest styl życia, z którego nie potrafię całkowicie zrezygnować*”. Na co dzień utrzymuje się ze sprzedaży gazety „*Surprise*” i z oprowadzania po mieście wraz z dzieleniem się swoją historią. Miesięcznie zarabia około 1000 franków (300 ze sprzedaży gazety i 700 z wycieczek). Nigdy nie korzystał zasiłków pomocy socjalnej oferowanej przez miasto.

**Zdjęcie 3.** Zdjęcie przedstawia Ruediego, charakterystycznego bezdomnego z Zurychu



Źródło: Własne. Zdjęcie wykonane za zgodą Ruediego Kaelina na opublikowanie jego wizerunku w rozprawie doktorskiej.

Po kilkunastu minutach dołączył do niego Peter, który z wykształcenia jest kucharzem. Wspominając swoją przeszłość zaznaczył, iż jego kompanem życia jest pech, który go prześladowa i sprawił, że musiał zamieszkać na ulicy. Pracował jako stróż nocny. Wziął hipotekę za swojego kolegę, który go oszukał i nie oddał pieniędzy. W tym samym czasie został zwolniony z pracy i pozostał bez środków do życia. Udało się znaleźć zatrudnienie w firmie sprzątającej, gdzie po paru miesiącach Peter z powrotem uzyskał płynność finansową i wyjechał na wakacje do Ameryki Południowej. Będąc tam miał wypadek na motorze, nie posiadał ubezpieczenia. Po powrocie przez rok nie mógł podjąć pracy, a długi rosły. Do dziś spłaca swoje należności. Jego motto życiowe brzmi : „*Jeśli człowiek o nic nie prosi, nie jest też nic dłużny*” i dlatego z pomocy socjalnej nie korzysta. W przeciągu ostatnich lat podjął wiele dorywczych prac między innymi w przyulicznym barze z kiełbaskami, gdzie poznał Ruediego, który często tam przechodził. W okresie letnim spał w przestrzeni publicznej, a na chłodniejsze pory roku oszczędzał zarobione pieniądze i wynajmował pokój. Obecnie sprzedaje gazetkę „*Surprise*” i pracuje w kuchni.

**Zdjęcie 4.** Zdjęcie przedstawia Petera, bezdomnego z Zurychu



Źródło: Własne. Zdjęcie wykonane w kuchni *Die Herberge zur Heimat* za zgodą Petera Conratha na opublikowanie jego wizerunku w rozprawie doktorskiej.

Przez lata życia w ubóstwie, których doświadczyli badani, nauczyli się wieść żywot bez dachu nad głową. Tym samym przez mieszkańców Zurychu są określanii jako „eksperci ulicy”, którzy wiedzą jak przeżyć jako bezdomni. Dlatego to właśnie oni najlepiej mogą ukazać

życie w mieście banków z perspektywy biedy. Godne zauważenia jest również, iż żaden z badanych nie był uzależniony od substancji odurzających. Ruedi co jakiś czas żartował, że jego jedynym nałogiem jest sport, a niefortunne zdarzenia losowe, które przychodziły etapami – utrata rodziny, pracy, narzeczonej, kontaktów, mieszkania i ostatecznie nadziei i energii sprawiły, że jego życie wygląda w ten sposób. Po przedstawieniu swojej historii „przewodnicy” zabrali grupę do pierwszego punktu – *Die Herberge zur Heimat*. Jest to noclegownia dla mężczyzn, która dysponuje 49 miejscami (27 pokoi pojedynczych oraz 11 podwójnych). Znajdą tu miejsce zarówno osoby młode jak i w starszym wieku. Nie ma określonego limitu długości pobytu, dlatego też niektórzy spędzają tu swoje ostatnie lata życia. Podczas uczestnictwa w badaniu, zgodnie z danymi podanymi przez kierownika instytucji – Maurusa Wirza, wszystkie miejsca noclegowe były zajęte. Mieszkańcy mogą skorzystać tutaj również z wyżywienia (powyższe zdjęcie zostało wykonane w kuchni *Die Herberge zur Heimat*). Noclegownia jest finansowana przez fundację społeczeństwa ewangelickiego kantonu Zurych (*Stiftung der Evangelischen Gesellschaft des Kanton Zürich*). Działa ona we współpracy z reformowanym kościołem ewangelickim. Jej celem jest podejmowanie działań na rzecz aktywnej pracy społecznej oraz zapewnienie noclegu osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

Następnie przemieszczając się na północ wzdłuż rzeki, przewodnicy opowiadali o trudach z jakimi musieli się zmagać na co dzień żyjąc bez dachu nad głową. Spotykali się z szykanowaniem przez przechodniów oraz licznymi trudnościami losu. Jest to jeden z powodów dla którego zdecydowali się na oprowadzanie po miejscach, które są im bliskie. Dzięki bezpośredniemu kontaktowi oraz możliwości poznania przyczyn życia na ulicy, łamanych jest wiele negatywnych stereotypów według, których postrzegane są osoby bezdomne. Innym motywem podjęcia pracy przy oprowadzaniu jest oczywiście możliwość zarobku. Kolejnym punktem jest oddział Międzynarodowego Niebieskiego Krzyża (*Blaues Kreuz*). Organizacja ta założona w Szwajcarii, obecnie zrzesza ponad 40 kraje. Zajmuje się prewencją oraz leczeniem uzależnień alkoholowych oraz od substancji psychoaktywnych. Jest to miejsce gdzie może zwrócić się każdy bezdomny posiadający problem z nałogami.

Po drodze do trzeciego punktu trzeba było przejść przez most *Mühlesteg* (poniższe zdjęcie) w potocznym języku zwany mostem miłości, (*Liebesbrücke*) na którym zawieszono są liczne kłódki. Ruedi przechodząc zatrzymał się i rozglądając się wokoło powiedział, iż każda ta z kłódek przestawia jego rozczarowanie jakie spotkało go w życiu. Te wymowne zdanie skłania do wielu refleksji. Ruedi nie kradł, starał się nie zakłócać porządku i pomimo tego z góry był traktowany jako gorszy. W tym punkcie można postawić pytanie, co tak na-

prawdę przeszkadzało społeczeństwu? Tym samym zapytałam pozostałych uczestników (kobiety w wieku 50 – 60 lat) co sądzą o bezdomności, na co część odpowiedziała, iż wyraża gotowość na pomoc tym osobom, jednakże sposobu nie potrafiły już określić. Padały odpowiedzi o wsparciu finansowym instytucji zajmujących się tym problemem lub ofiarowanie posiłku dla osoby bez dachu nad głową. Inne uczestniczki słusznie zauważyły, iż wielu osobom bezdomność przeszkadza, najczęściej ze względów estetycznych.

**Zdjęcie 5.** Zdjęcie przedstawia Ruediego Kaelina oraz uczestniczki oprowadzania na „Liebesbrücke” w Zurychu



Źródło: Własne. Zdjęcie wykonane za zgodą Ruediego Kaelina oraz uczestniczki oprowadzania na opublikowanie wizerunku w rozprawie doktorskiej.

Kolejnym punktem był *Amtshaus* przy Uraniastrasse czyli budynek urzędu. Przez wiele lat w miejscu gdzie obecnie stoją rowery (przedstawione na zdjęciu poniżej) regularnie co noc spało kilka osób. Jego architektura pozwalała na znalezienie suchego i spokojnego miejsca. W okresie zimowym pracownicy socjalni oraz wolontariusze od Pastora Sieber’a<sup>10</sup> organizowali tzw. zimowy patrol i jednym z głównych punktów wizyt był właśnie budynek *Amtshaus*. Spotykanym bezdomnym oferowali noclegi, informowali o miejscach gdzie można zjeść ciepły

---

<sup>10</sup> Ernst Sieber – pastor ewangelickiego kościoła reformowany, który w 1988 r. założył fundację charytatywną „Sozialwerke Pfarrer Sieber” (SWS). Wspiera ona osoby w trudnej sytuacji i pomaga złagodzić trudy uzależnień, chorób, przemocy i bezdomności.



posiłek. Jednakże większość z tych osób, która spała w zaułku urzędu świadomie spędzała noc pod gołym niebem. Bezdomność była ich wybranym stylem życia. Nie potrzebowali wsparcia i troski ponieważ jedyne czego chcieli to spokój i niezależność. Korzystanie z pomocy socjalnej wymagałoby zastosowania się do pewnych reguł i nie pozostawia możliwości bycia anonimowym. Ruedi opowiadał, iż sam pamięta jak rezygnował z możliwości skorzystania z noclegowni ponieważ przyzwyczał się do takiego życia z plecakiem, w którym nosił cały swój dorobek życia na plecach. Wielu pozostałych bezdomnych jakich znał, nocowało pod zadaszeniem *Amtshaus*. Skoro świt, gdy tylko zaczęli pojawiać się pierwsi urzędnicy, zwijali śpiwory i udawali się w centralne punkty miasta (gdzie znajdują się skupiska ludzi) w celu zebrania pieniędzy. Peter również potwierdził, iż żyjąc w ten sposób codziennie można pozyskać fundusze. Zawsze znajdzie się ktoś kto wrzuci pieniądze i dzięki temu jest możliwość zaspokojenia różnych potrzeb. W przypadku jednych było to jedzenie, papierosy a innych substancje odurzające.

**Zdjęcie 6.** Zdjęcie przedstawia Ruediego oraz Petera w *Amtshaus* na tle rowerów gdzie wcześniej regularnie spały tam osoby bezdomne



Źródło: Własne. Zdjęcie wykonane za zgodą Ruediego Kaelina oraz Petera Conratha na opublikowanie wizerunku w rozprawie doktorskiej.

Pytaniem dość istotnym jakie padło podczas spaceru do następnego punktu, (miejsca gdzie badani się poznali czyli *Würstli Stand*) dotyczyło zweryfikowania faktu o problemie

uzależnienia od alkoholu i bezdomności. Odpowiedź była jednoznaczna, nie trzeba być bezdomnym żeby być alkoholikiem ten problem może dotknąć każdego. Jednakże głównym powodem dlaczego bezdomni piją to samotność lub aby złagodzić ból. Stereotyp bezdomnego pijaka funkcjonuje w Szwajcarii również, a widok takiej osoby z puszką piwa nie musi od razu świadczyć o tym, iż ma ona problemy alkoholowe. Następnie przewodnicy wyjaśnili, iż często nie chorowali, gdyż życie na ulicy hartuje. *Würstli Stand* czyli w wolnym tłumaczeniu miejsce gdzie można kupić kiełbaskę, *hot dog'a* itd. To tu Peter i Ruedi się poznali. Miejsce sentymtalne, ale i ważne z punktu widzenia bezdomnego ponieważ to tu zawsze udało otrzymać się pod koniec dnia coś do jedzenia. Obecnie obydwaj panowie zostali przywitani bardzo ciepło przez pracowników i właściciela baru, którzy z chęcią wspominali początki pracy Petera i codzienne odwiedziny Ruediego.

Kwestia dostępu do pożywienia jest tym z czym codziennie muszą sobie radzić osoby żyjące na ulicy. Dlatego kolejnym miejscem była w pobliżu położona *Gassenküche „Speak – Out”*, czyli dosłownie kuchnia uliczna. Jest to niezależne stowarzyszenie, które znajduje się w samym sercu Zurychu. W tym miejscu każda osoba w potrzebie znajdzie kąt żeby parę godzin wypocząć, ogrzać się i gdzie również można otrzymać bezpłatne pożywienie. *Speak – Out* jest otwarty dla wszystkich ludzi w każdym wieku i każdej narodowości. Podczas jednego posiłku na który budżet wynosi 100 franków przy stole zasiada około 40 – 50 osób. Czyli niewielkim kosztem osoby w potrzebie mogą otrzymać często jedyną strawę w ciągu dnia. Zakazane jest spożywanie alkoholu i narkotyków. Stowarzyszenie finansowane jest z dotacji miasta, darowizn oraz pracy wolontariuszy. Z własnego doświadczenia badani zawsze chętnie korzystali z posiłków oferowanych przez stowarzyszenie ponieważ nie jest to samo jedzenie, ale również atmosfera, która panuje przy wspólnym stole jest tak bardzo ważna.

Ostatnim punktem była kawiarnia *Cafe Yucca*. Nazwa pochodzi od popularnego kwiatka juki, który często był ozdobą salonów w mieszkaniach, a zamiar jakim kierował się właściciel to było stworzenie miejsca gdzie każdy będzie się czuł jak w swoim domowym dużym pokoju. Juka jest rośliną odporną i wytrzymała na wiatr i niepogodę, tak jak i goście odwiedzający kawiarnię. *Cafe Yucca* to miejsce gdzie ludzie w trudnej sytuacji życiowej mogą się ogrzać i zaznać trochę spokoju. Za niską cenę można zjeść posiłek oraz zagrać w gry planszowe, które służą odbudowywaniu kontaktów i nawiązywaniu więzi socjalnych. W mieście banków oraz ekonomicznej stolicy bogatej Szwajcarii, trudno jest znaleźć akceptację osobom wykluczonym na ulicy. Dlatego też pracownicy *Cafe Yucca* utrzymują atmosferę, która chroni takich ludzi przed izolacją i nie pozwala żeby poczuli się gorsze niż reszta społeczeństwa. Tym samym kawiarnia stała się miejscem osób bezdomnych i wykluczonych społecznie.

Spożywanie narkotyków oraz alkoholu jest tu zabronione, a zwierzęta (najczęściej psy, które często towarzyszą osobom bezdomnym) pozostają na zewnątrz.

Uczestnictwo w obserwacji uczestniczącej pozwoliło na potwierdzenie tezy, iż socjalny system w Szwajcarii jest rozwinięty na wysokim poziomie. Jednakże bezdomność występuje i w tym kraju. Historia dwóch badanych osób ukazuje, iż to zjawisko nie zawsze jest powiązane ze środkami odurzającymi, a dotknąć może tak naprawdę każdego człowieka. Potwierdza się również stwierdzenie, iż bezdomność po pewnym czasie staje się „stylem życia”, co dla niektórych osób może stać się całkowitą barierą do wyjścia z tego stanu. Organizowanie podobnych akcji jest pomysłem godnym dużej akceptacji. Przede wszystkim pozwala na dotarcie do świata bezdomnych, co na co dzień jest bardzo trudne. Niesie korzyści zarówno dla uczestników, którzy mogą poznać problem „z pierwszej ręki” oraz niweluje dystans społeczny do tej grupy osób, która jest wykluczona z udziału w życiu społecznym. Niektórzy ludzie młodzi mogą po raz pierwszy spojrzeć na ten problem z bliska. Przewodnicy nawiązują kontakt z mieszkańcami miasta i budują relacje, które pozwalają im na wdrożenie się do życia publicznego. Jest to również szansa na zarobienie kilkunastu franków, dzięki którym mogą poszukać pokoju do wynajęcia i zacząć budować swoje życie na nowo. W Szwajcarii ten rodzaj „zwiedzania” miasta, a innymi słowy poznawania jego drugiej strony, przyjęł się bardzo dobrze. Orowadzanie jest często rezerwowane zarówno przez grupy szkolne, zakłady pracy, jak i pojedyncze osoby, które chcą poznać prawdziwe oblicze życia na ulicy.

Polskie oblicze bezdomności jest odmienne aniżeli w Szwajcarii. Jednakże to zjawisko posiada wiele wspólnych mianowników, które są takie same na całym świecie. W Polsce w wyniku transformacji ustrojowej, dynamika i ewolucja fenomenu wykluczenia społecznego dotknęła wielu obszarów życia społecznego. Tym samym stworzyła ona nowe typy osób znajdujących na krawędzi życia w skrajnym ubóstwie. Niektóre grupy społeczne nadal odczuwają skutki poprzedniego, nieistniejącego już systemu ustrojowego i pomimo tego, że najbardziej dynamiczne zmiany społeczeństwo polskie ma już za sobą, to ich pokłosie można obserwować po dzień dzisiejszy. Bezrobocie, niepewne i nieustabilizowane zatrudnienie, ograniczona dostępność do mieszkań socjalnych – to tylko część przyczyn warunkujących bezdomność w Polsce. W dodatku dużą rolę odgrywa ciągle rozwijający się mechanizm warunkowań instytucjonalnych między innymi takich jak: doraźna i długofalowa pomoc społeczna i praca wolontariuszy. Wykształcenie odpowiedniego systemu nie będzie możliwe bez stworzenia skutecznego i ujednoliconego aparatu pomocy socjalnej, albowiem tylko taki instrument będzie adekwatnym narzędziem do zapobiegania bezdomności i w konsekwencji zmniejszenia skali tego fenomenu. Ponadto w Polsce podobnie jak i w innych krajach na utra-

tę dachu nad głową wpływa całe spektrum czynników indywidualnych jednostki, które często są ściśle skorelowane z jej negatywnymi przeżyciami oraz uzależnieniami.

Ponadto w celu pogłębionego poznania i porównania fenomenu bezdomności została przeprowadzona również obserwacja uczestnicząca w Warszawie. W Polsce raz na dwa lata od 2009 r. odbywa się ogólnopolskie liczenie osób bezdomnych, które ma na celu przybliżenie realnej liczby osób znajdujących się bez dachu nad głową. Środowisko osób bezdomnych jest grupą hermetycznie zamkniętą, od której jest ciężko uzyskać jakiegokolwiek informacji. W związku z brakiem możliwości udziału w podobnej obserwacji uczestniczącej jaka została odbyta w Szwajcarii<sup>11</sup>, w Polsce podjęto uczestnictwo w ogólnopolskim liczeniu osób bezdomnych, które miało miejsce z 8 na 9 lutego 2017 r. w całej Polsce. Miejszem gdzie przeprowadzono obserwację uczestniczącą była Warszawa, której wybór umotywowany jest faktem, iż znajdują się tam największe skupiska osób bezdomnych. Za ówczasie otrzymaną zgodą Urzędu Miasta dla Warszawy Śródmieście, o godzinie 10:00 rozpoczął się udział w obserwacji jawnej uczestniczącej, a miejscem początkowym był Zakon Ojców Bonifratrów przy ulicy Tapierzyńskiej. Wraz z 9 oraz przy wsparciu funkcjonariuszy Straży Miejskiej przeprowadzono spis osób bezdomnych. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety sporządzony przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Składał się z 10 pytań, w którym zawarte były informacje m. in. odnośnie: płci, wieku, przyczyn bezdomności, źródła dochodu, czasu pozostawania w bezdomności, wykształcenia, oczekiwań oraz wykorzystywanej pomocy społecznej. Kwestionariusz był anonimowy i zawierał dodatkową część, którą wypełniała osoba przeprowadzająca ankietę odnoszącą się do miejsca przeprowadzania badania oraz informację, iż w razie wystąpienia przez ankietującego niebezpieczeństwa życia lub zdrowia osoby bezdomnej należy bezzwłocznie powiadomić policję. Z obawy przed dublowaniem wyników, rozmowę z bezdomnym rozpoczynano od pytania czy był/była tego dnia już ankietowana przez inną osobę.

W Zakonie Ojców Bonifratrów, podczas wydawania posiłków, przebywające tam osoby bezdomne chętnie dzieliły się informacjami odnośnie swojego stanu. W zdecydowanej większości przebywali tam mężczyźni, którzy udzielali odpowiedzi na pytania niezbędne do wypełnienia kwestionariusza. Jednakże kilka osób odmówiło przekazania informacji motywując swoją decyzję chęcią pozostania anonimowym. Nie odnotowano przejawów agresji czy wulgarnego zachowania. Osoby bezdomne nie prosiły o pieniądze ani o pomoc. Część z nich wyraźnie wykazywała chęć podzielenia się swoim losem i dzieliła się historią swojej bezdomno-

---

<sup>11</sup> W Polsce nie są organizowane tego typu zorganizowane oprowadzania przez ludzi bezdomnych i wykluczonych społecznie.

ści. Zauważono, iż osoby przebywające w jadłodajni Zakonu Ojców Bonifratów, są tam codziennie i znają się wzajemnie.

Kolejnym punktem obserwacji uczestniczącej była jadłodajnia na ul. Miodowej prowadzona przy Klasztorze Kapucynów w Warszawie. W okolicach godziny 11 ciężko było zaobserwować osoby bezdomne znajdujące się w okolicy Klasztoru. Jednakże jakiś czas później przed drzwiami jadłodajni ustawiała się długa kolejka osób chcących otrzymać pożywienie. W przeciwieństwie do poprzedniego miejsca, zaobserwowano więcej kobiet oraz osób, których stan zdrowia był zdecydowanie gorszy. W trakcie oczekiwania na wejście do jadłodajni wraz z pracownikami socjalnymi oraz strażą miejską przeprowadzono ankietę. Osoby biorące udział wykazywały się zarówno otwartością jak i część z nich była bardzo zamknięta, a na widok osób z ankietami wycofywały się. Przeprowadzono kilka ciekawych rozmów, w których żaden z bezdomnych nie był w stanie przyznać się, iż jego obecne położenie wynika z przyczyn zależnych bezpośrednio od niego samego. Najczęściej obwiniano sytuację rodzinną (rozwód, podział majątku), system opieki społecznej i brak dostatecznej pomocy ze strony państwa. Bezdomni deklarowali również, że pogodzili się z sytuacją i mają wypracowany system przetrwania w bezdomności, ale brak pomysłu na wyjście z niej. Kilka osób opisując swój stan wzruszyła się i okazała bezradność.

Reasumując większość bezdomnych przebywających w Śródmieściu Warszawy, ma ułożony plan dnia. Korzystają z pomocy tych samych instytucji, wiedzą gdzie zdobyć pożywienie, ubranie oraz skorzystać z ogólnodostępnych łaźni. Żadna z osób nie przyznała się do popełniania przestępstw, a winą za swój los obarczali niesprawiedliwość jaka ich dotknęła. Badanie było kontynuowane przez pozostałych pracowników socjalnych w godzinach nocnych, jednakże udział w nim ze względu na brak odpowiedniego przygotowania był niewskazany. Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście z 8 na 9 lutego przebadalo łącznie 341 osób (233 osoby zdiagnozowano w przestrzeni publicznej, a 108 w placówkach stacjonarnych). Potwierdza to tezę, iż bezdomni w większości przebywają w różnych punktach miast, aniżeli w instytucjach pomocowych.

**Zdjęcie 7.** Zdjęcie przedstawia pierwszych bezdomnych gromadzących się przy jadłodajni na ul. Miodowej prowadzonej przy Klasztorze Kapucynów w Warszawie



Źródło: Własne. Zdjęcie wykonane za zgodą pracownika socjalnego z grupy terenowej z Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. Prof. Andrzeja Tymowskiego.

Udział w obserwacji uczestniczącej w ogólnopolskim badaniu osób bezdomnych pozwolił na ustalenie trudności płynących z metodologii przeprowadzanego spisu, który wpływa bezpośrednio na skalę tego zjawiska w Polsce. Ciężka liczba bezdomności nadal pozostaje bardzo wysoka. Jedną z przeszkód stanowi czas przeprowadzanego badania. Niewątpliwie okres zimowy jest dobrą porą, jednakże w niespełna dwa dni nie da się dotrzeć do rzeczywistej liczby osób pozostającej bez dachu nad głową. Ludzie bezdomni, którzy od niedawna wiodą życie na ulicy, unikają jakiegokolwiek kontaktu ze światem zewnętrznym i nie ujawniają się. Kwestionariusz pomija istotne cechy występujące u bezdomnych takie jak stan zdrowia czy personalne potrzeby mogące być rozwiązaniem do wyjścia z bezdomności. Ponadto problematyka związana z ustawową definicją bezdomnego jest trudna do oceniania w warunkach jakich przeprowadzane jest badanie.

## § 2. Wizerunek osób bezdomnych z perspektywy mieszkańców miast (Warszawa i Berno)

Berno miasto, w którym populacja wynosi około 128 tys. Jest siedzibą rządu szwajcarskiego, stolicą *de facto* Szwajcarii<sup>12</sup> i kantonu Bern. Wśród mieszkańców uznane za miejsce bezpieczne, w którym poziom zadowolenia z życia jest bardzo wysoki. Na pierwszy rzut oka – bezdomność nie istnieje. Jednakże po głębszej analizie można postawić stwierdzenie, że jest ona niewidoczna. Bezdomni nie przypominają kloszardów, którzy śpią na kartonach lub ławkach. Nie istnieją oficjalne statystyki co do ilości osób bezdomnych. Jednakże dzięki pracy *streetworker'ów* z <PINTO> – *Prävention, Intervention, Toleranz*<sup>13</sup>, którzy codziennie „monitorują” przestrzeń publiczną, możliwe jest poznanie liczby osób, która regularnie nocuje bez dachu nad głową.

W Bernie jest to około 15 – 20 osób, które z własnego wyboru nie chcą zmienić sytuacji życiowej w jakiej się znalazły<sup>14</sup>. Liczba ta jest bardzo niska, a wynikiem tego jest dobry system prewencyjny jaki posiada miasto. Bezdomni nie są widoczni, chowają się przed światem. Spowodowane jest to chęcią spokoju jaki mogą uzyskać tylko będąc „w kryjówce”, dlatego wielokrotnie odrzucali oferty pomocy. W 90% są to osoby z silnymi zaburzeniami psychicznymi, które straciły zaufanie do „systemu, ludzi, polityki”. Większa część z nich przebywa w pobliskich parkach lub pod mostami, jednakże często zmieniają miejsca. Posiadają zaburzenia pory dnia, w dzień śpią w nocy się budzą. *Streetworkerzy*, którym udało się dotrzeć do bezdomnych, informują o możliwości zmiany, uzyskania pomocy, ciepłego posiłku. Niektóre osoby stale żyjące na ulicy mają wypracowany plan na cały dzień. Korzystają z pomocy programów socjalnych od śniadania aż do kolacji. Ubrania, śpiwory również dostają od instytucji wspierających osoby wykluczone społecznie. Jednakże są też osoby, które z powodu dumy, wstydu lub chęci utrzymania niezależności, nie zwracają się o wsparcie.

Warszawa jest miastem nieporównywalnie większym na tle szwajcarskiego Berna. W stolicy Polski znajduje się największe skupisko bezdomnych na tle całego kraju. Spowodowane to jest atrakcyjnością jaką niesie za sobą duże miasto. Liczba bezdomnych oceniana jest na poziomie około 2700 osób<sup>15</sup>. Osoby bezdomne można często spotkać w centralnych punktach miasta, takich jak pobliskie parki, dworce czy starówka miasta. Atrakcyjnym miejscem

---

<sup>12</sup> Szwajcaria nie posiada stolicy *de iure*.

<sup>13</sup> Mobilna, interwencyjna grupa *streetworkerów* współpracująca z urzędem socjalnym (Sozialhilfe Bern Amt). Do zadań grupy należą rozmowy z osobami żyjącymi na ulicy, informowanie o możliwości skorzystania z instytucji socjalnych oraz dostępnych form pomocy.

<sup>14</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Mathias'em Wyss, zastępcą kierownika <PINTO> – *Prävention, Intervention, Toleranz*, w dniu 26.04.2016 w Bernie.

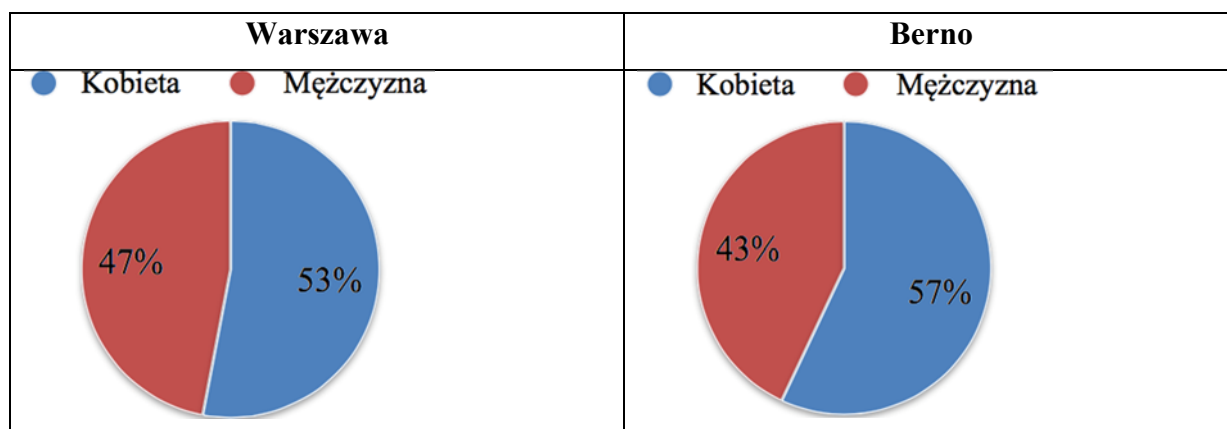
<sup>15</sup> Dane pochodzą z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych* (08/09 luty 2017), Warszawa 2017.

dla bezdomnych są pustostany znajdujące się na Pradze – Południe. Bezdomni w Warszawie w przeciwieństwie do bezdomnych z Berna charakteryzują się tym, iż są zauważalni i nachalni. Mieszkańcy uskarżają się na ich obecność na ulicach ich miasta.

Przeprowadzone badania ilościowe miały na celu przedstawić ogólny wizerunek bezdomnych w Warszawie i w Bernie oraz ukazać postawy społeczne mieszkańców wobec tej grupy osób. Dzięki metodologicznie odmiennym dyscyplinom przeprowadzone badania pozwoliły na wgląd w różnorodne płaszczyzny bezdomności. W dalszej części zaprezentowano wyniki badań.

### Charakterystyka socjo-demograficzna respondentów:

Wykres 7. Płeć respondentów

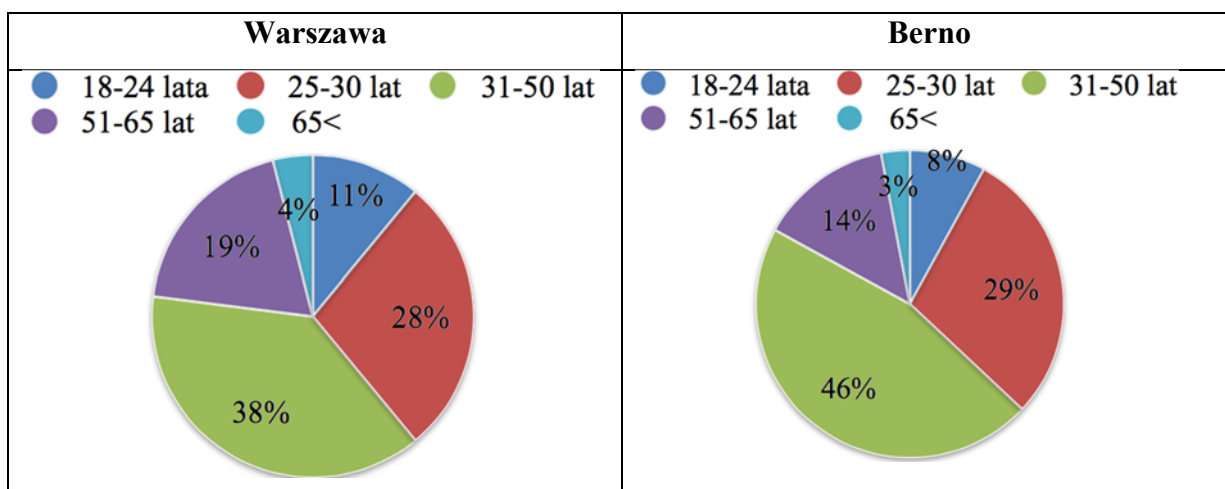


Źródło: Opracowanie własne.

Odnośnie płci respondentów, wśród badanych przeważali mężczyźni w obydwu miastach, jednakże przewaga ta nie była znaczna. W Warszawie wynosiła 3%, a w Bernie 7%.



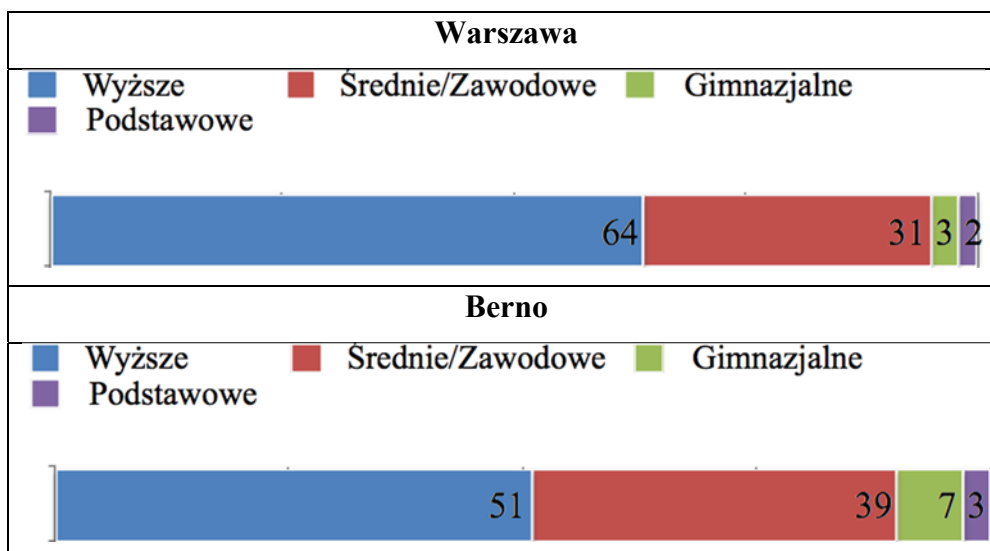
**Wykres 8. Wiek respondentów**



Źródło: Opracowanie własne.

Przebadani respondenci zarówno w Warszawie (38%) jak i Bernie najczęściej (46%) byli w wieku 31-50 lat. Następną grupę stanowiły osoby w przedziale wiekowym 25-30 lat (Warszawa – 28%), (Berno 29%), zaś najmniejszy udział w badaniu pod względem liczebnym stanowili mieszkańcy powyżej 65 roku życia.

**Wykres 9. Wykształcenie respondentów**



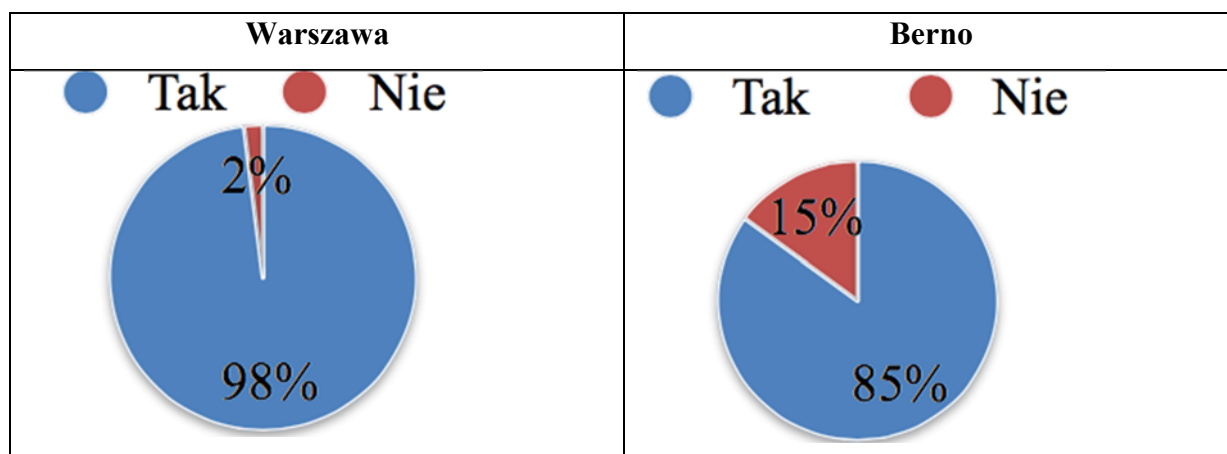
Źródło: Opracowanie własne.

Respondenci posiadali zróżnicowane wykształcenie, jednakże najliczniejszą grupę stanowiły osoby o wykształceniu wyższym – w Warszawie 64% ankietowanych, a w Bernie

51%. Następnie w Warszawie w 31%, a w Bernie 39%, przebadani byli osoby co zadeklarowały, iż mają wykształcenie średnie lub zawodowe. Zaledwie 2% w Warszawie i 3% w Bernie respondentów posiadało podstawowe wykształcenie.

Poniżej zaprezentowano wyniki badania ilościowego przeprowadzonego w Warszawie 2017 r. i Bernie w 2016 r.

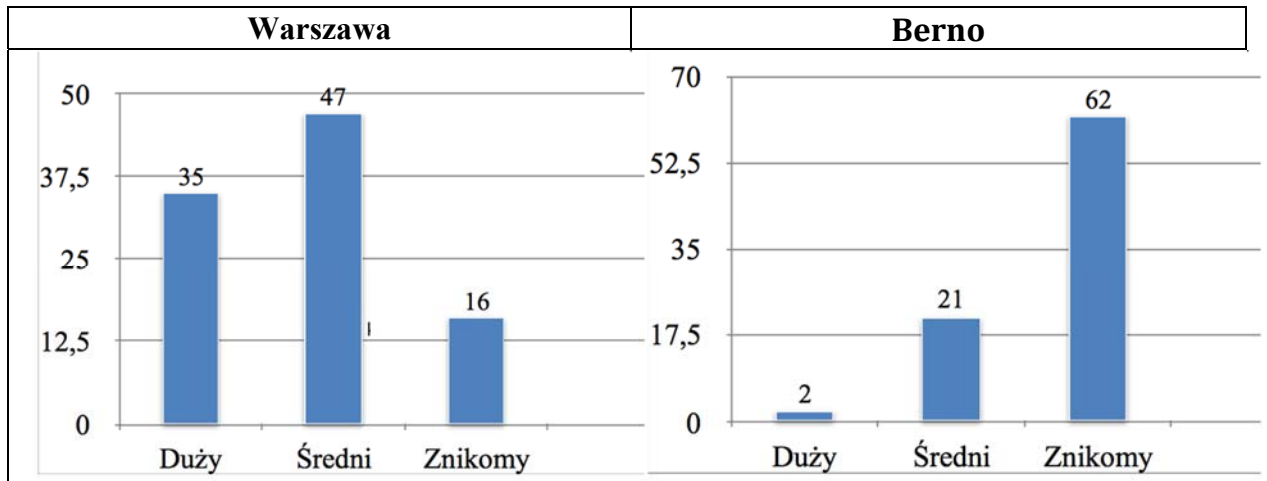
**Wykres 10.** Występowanie problemu bezdomności w Warszawie z perspektywy mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne.

Na pytanie Czy Pana/Pani zdaniem w Warszawie istnieje problem bezdomności, zaledwie dwie osoby odpowiedziały, iż ich zdaniem miasto to nie boryka się z danym zjawiskiem. Warto zauważyć, że w Bernie liczba ta była wyższa i 15 osób podało odpowiedź, że taki problem nie występuje.

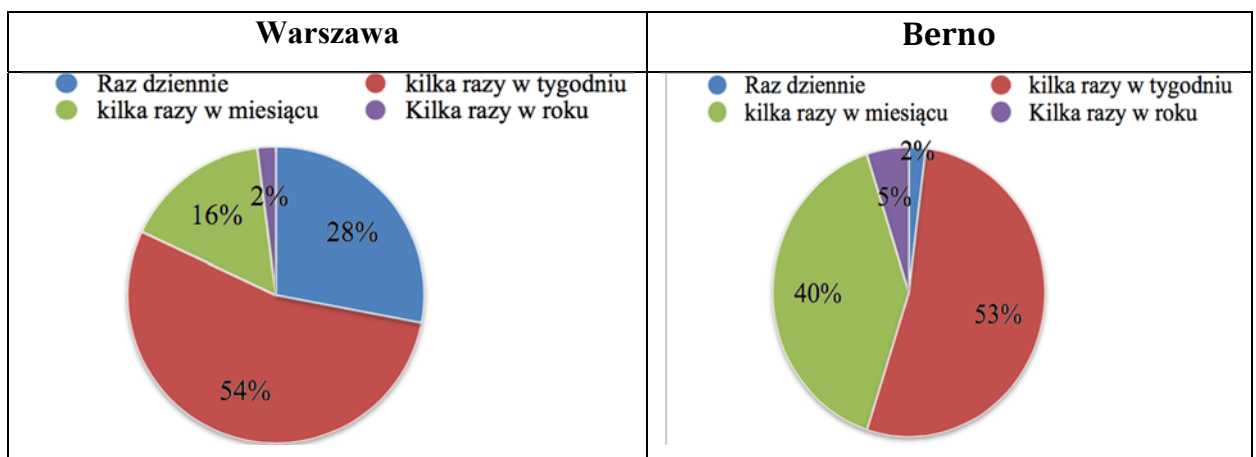
**Wykres 11.** Rozmiary problemu bezdomności w Warszawie i Bernie z perspektywy mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższych wykresów wynika, iż w opiniach 47 mieszkańców Warszawy problem bezdomności jest na średnim poziomie. Może napawać niepokojem wynik 37 respondentów, których zdaniem rozmiary bezdomności w Warszawie są duże. W opiniach mieszkańców Berna widać dużą różnicę, ponieważ 62 osoby uważają, iż problem zjawiska bezdomności jest znikomy, a zaledwie 2 osoby określił go mianem dużego.

**Wykres 12.** Częstotliwość spotykania osób bezdomnych na ulicach miast

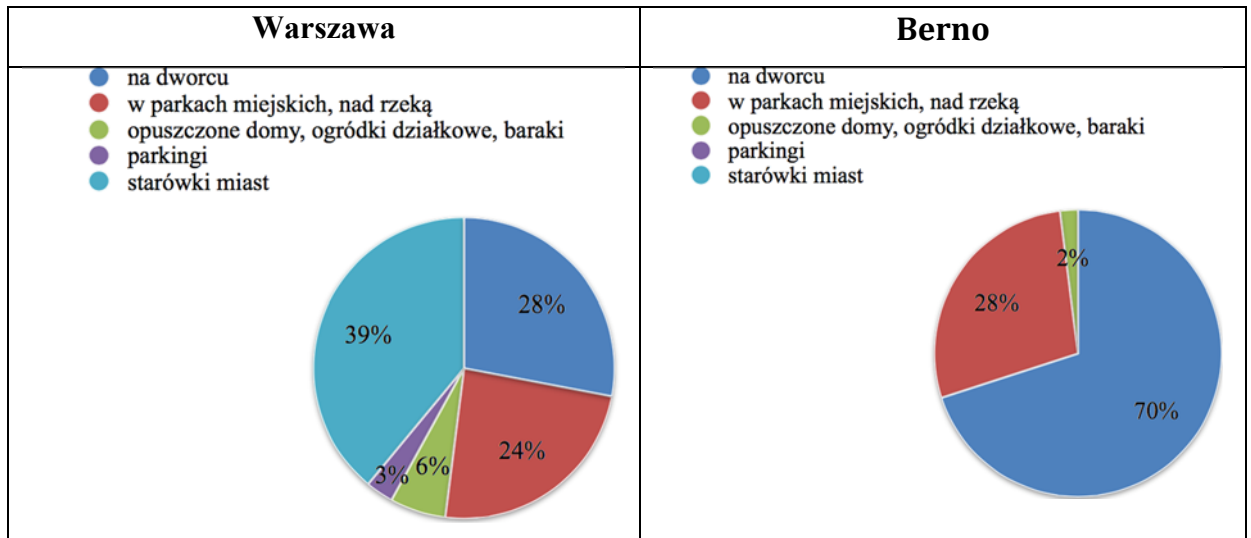


Źródło: Opracowanie własne.

Mieszkańcy Warszawy w 54% uważają, iż spotykają osoby bezdomne kilka razy w tygodniu, podobnie jak w Bernie gdzie 53% respondentów udzieliło tą samą odpowiedź. Zale-

dwie 2% mieszkańców Warszawy zadeklarowało, iż jedynie raz w roku zdarza im się spotkać osobę żyjącą na ulicy, a 5% szwajcarów spotyka się z tą samą sytuacją. Zaś 28% ankietowanych z Warszawy deklaruje, że przechodzi obok bezdomnego raz dziennie, co zadeklarowało jedynie 2% mieszkańców Berna. Ankietowani ze Szwajcarii dość często (40%) widzą osoby żyjące na ulicy raz w miesiącu, a w Warszawie 16% podziela tą opinię.

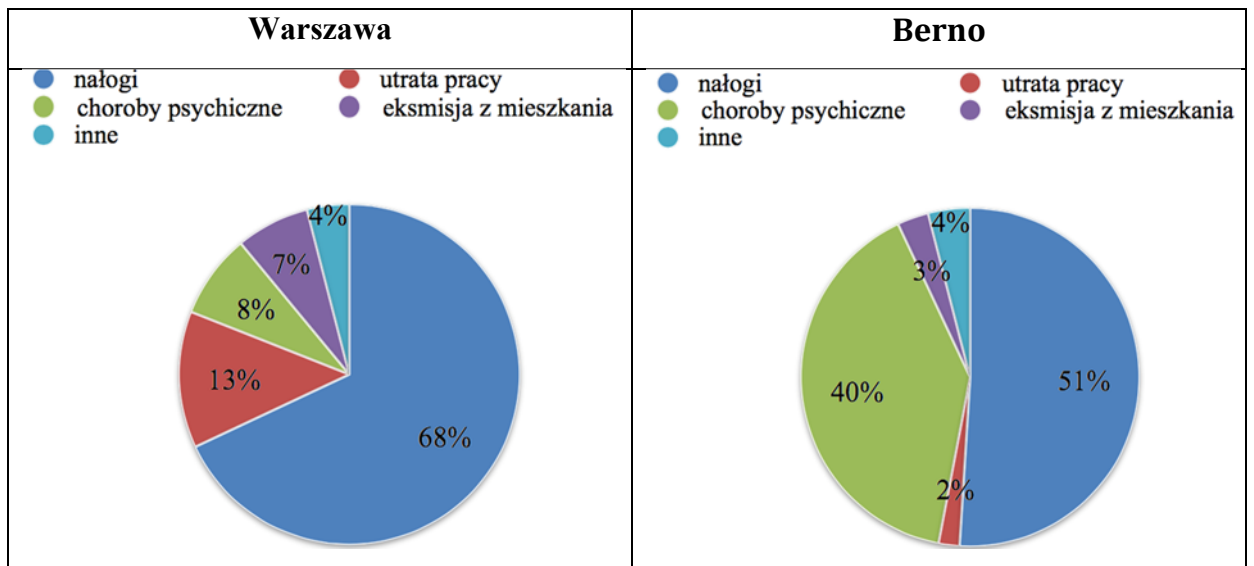
**Wykres 13.** Najczęstsze miejsca gdzie mieszkańcy spotykają osoby bezdomne na ulicach miast



Źródło: Opracowanie własne.

Na pytanie odnośnie gdzie najczęściej można spotkać bezdomnego, mieszkańcy Warszawy mieli podzielone głosy, ale najwięcej osób (39%) zadeklarowało, że jest to starówka miasta, zaś respondenci z Berna byli bardziej jednomyślni i w 70% wskazali dworzec, co też było drugim miejscem wskazanym przez respondentów z Warszawy (28%). Ankietowani w Bernie w 28% deklarują, iż bezdomni przebywają w przestrzeni otwartej takiej jak parki czy tereny nad rzeką. Najmniej osób wskazało w Warszawie parkingi, zaś w Bernie nikt z respondentów nie spotkał tam bezdomnego.

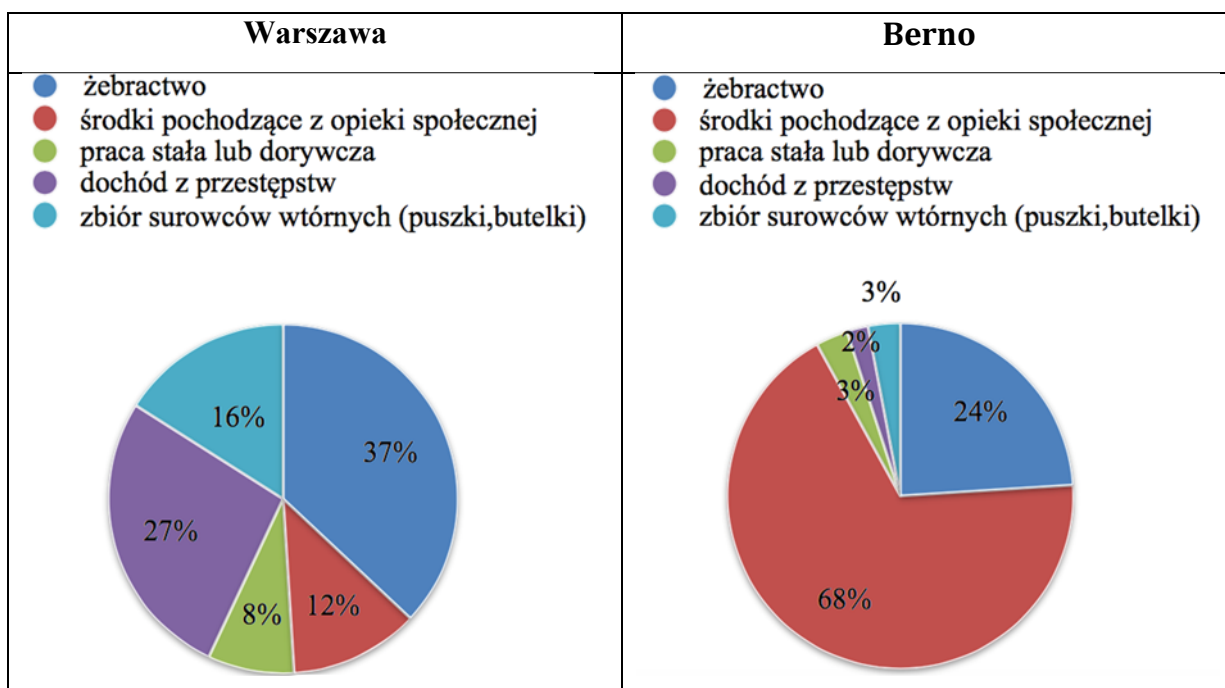
**Wykres 14.** Najczęstsze przyczyny bezdomności w opinii mieszkańców miast



Źródło: Opracowanie własne.

Najczęstszym uwarunkowaniem bezdomności w opinii mieszkańców Warszawy w 68% są uzależnienia, podobnie jak i w Bernie stanowią one 51% odpowiedzi ankietowanych. Następnie respondenci z Warszawy mieli mniej więcej równo podzielone opinie i wskazali na utratę pracy (13%), choroby psychiczne (8%), eksmisję z mieszkania (7%) oraz inne (4%) takie jak: rozwód, długi, lenistwo. Mieszkańcy Berna w 40% wskazali zaś na choroby psychiczne, a utrata pracy według ankietowanych (2%) najrzadziej jest bezpośrednią przyczyną utraty dachu nad głową, a ponadto jako inne (4%) powody wskazali problemy rodzinne, „indywidualne” nastawienie do życia i wolny wybór.

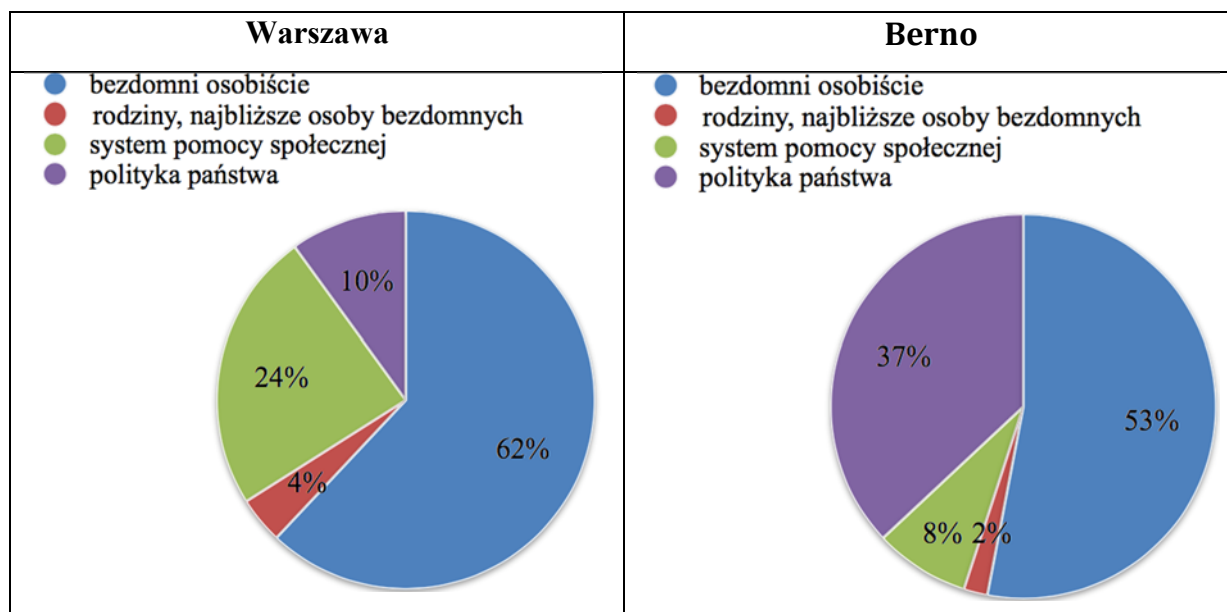
**Wykres 15.** Źródła dochodu bezdomnych w ocenie mieszkańców miast



Źródło: Opracowanie własne.

Z danych zawartych w powyższym wykresie wynika, iż respondenci z Warszawy w 37% stwierdzają, że bezdomni utrzymują się z żebractwa, zaś w Bernie odpowiedź tą powieliła 24% osób, a największa ilość ankietowanych (68%) wskazała na środki pochodzące z opieki społecznej. Niepokojące jest, iż w 27% mieszkańcy Warszawy uważają, iż bezdomni utrzymują się z popełniania przestępstw, a w Bernie jedynie 2% osób podziela ten pogląd. W obydwu miastach (Warszawa 8%, Berno 3%) niewiele osób stwierdza, że bezdomni mogą posiadać pracę stałą bądź dorywczą, która pozwalałaby na utrzymanie.

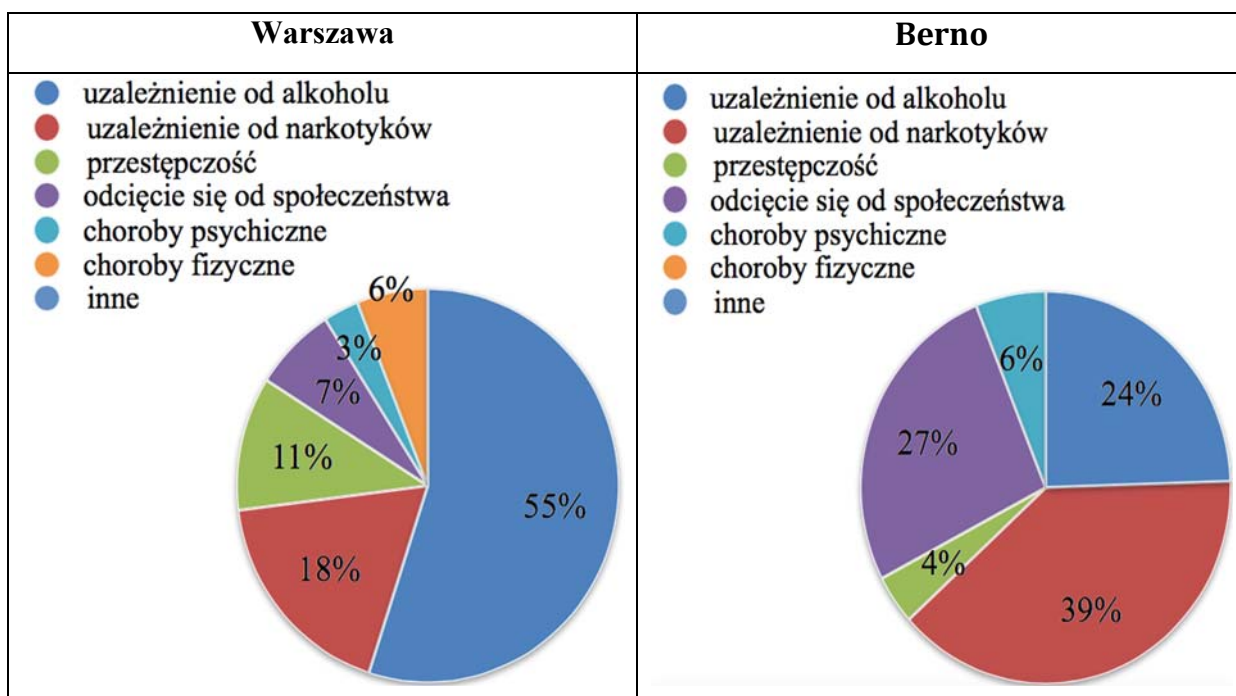
**Wykres 16.** Podmioty ponoszące odpowiedzialność w Polsce i Szwajcarii za występowanie zjawiska bezdomności w opiniach mieszkańców miast



Źródło: Opracowanie własne.

Na pytanie kto ponosi odpowiedzialność za bezdomność, mieszkańcy Warszawy (62%) i Berna (53%) najczęściej wskazują bezdomnych osobiście. W Warszawie respondenci na drugim miejscu (24%) podali, iż to system pomocy społecznej działa nieprawidłowo w związku czego bezdomność stanowi nierozwiązany problem. Odpowiedź tą powieliło w Bernie zaledwie 8% ankietowanych. Szwajcarscy respondenci w dużej mierze (37%) twierdzą, że nieodpowiednio prowadzona polityka państwa jest odpowiedzialna za ten problem społeczny. Najmniej zaś osób zarówno w Warszawie (4%) jak i Bernie (2%) uważa, że to rodziny i najbliższe osoby odpowiadają za bezdomność ich bliskich.

**Wykres 17.** Negatywne zjawiska towarzyszące bezdomności w opiniach mieszkańców miast

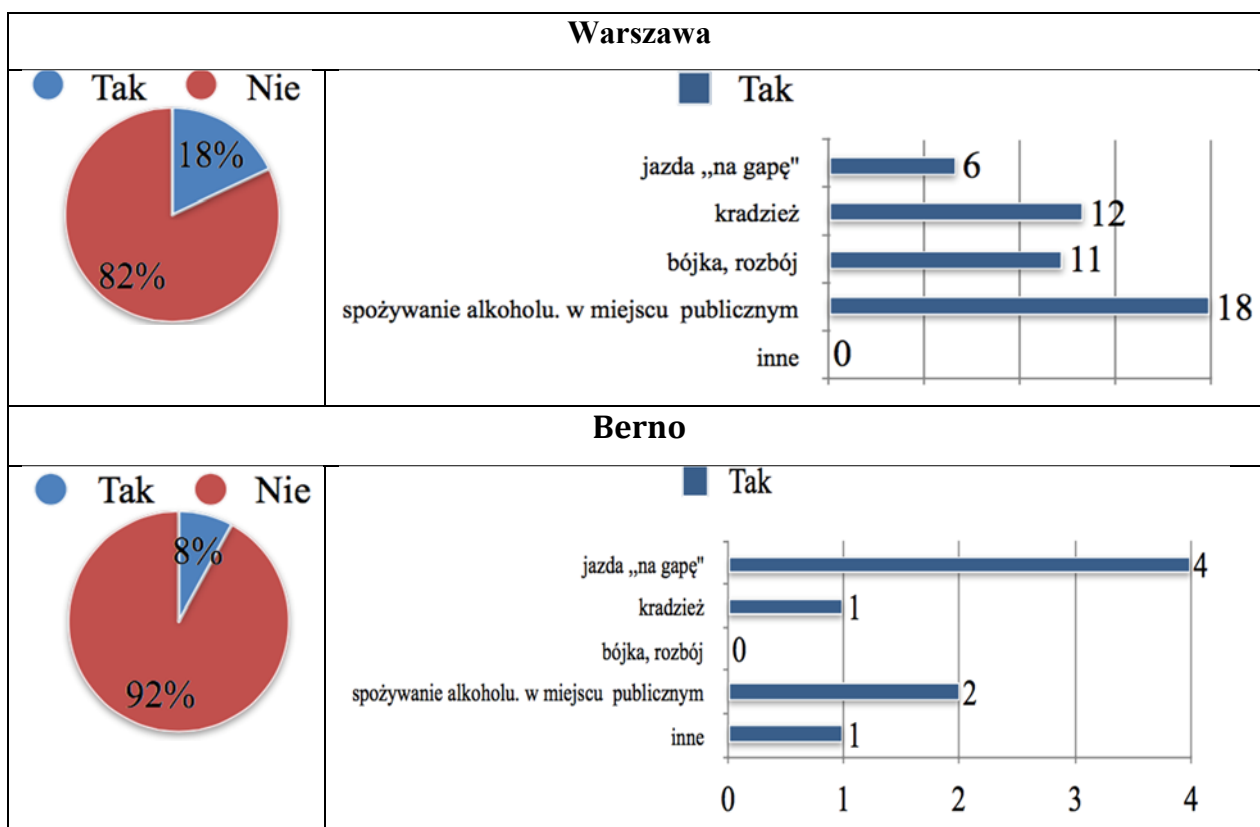


Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie zebranych wyników zamieszczonych w wykresie można wskazać, iż ponad połowa ankietowanych (55%) mieszkańców Warszawy negatywnie ocenia towarzyszące osobom bezdomnym uzależnienie od alkoholu. Respondenci zamieszkujący Berno zaś w pierwszej kolejności (39%) podają uzależnienie od narkotyków, a następnie (24%) uzależnienie od alkoholu. W Warszawie 18% wskazuje na powiązanie bezdomności z uzależnieniem od substancji odurzających, a następnie (11%) ankietowani uważają, iż bezdomni popełniają przestępstwa, co w Bernie zadeklarowało jedynie 4 % respondentów. Bardzo rzadko ankietowani mieszkańcy wskazywali na choroby psychiczne (Warszawa 3%, Berno 6%) oraz choroby fizyczne (Warszawa 6%, Berno 0%).



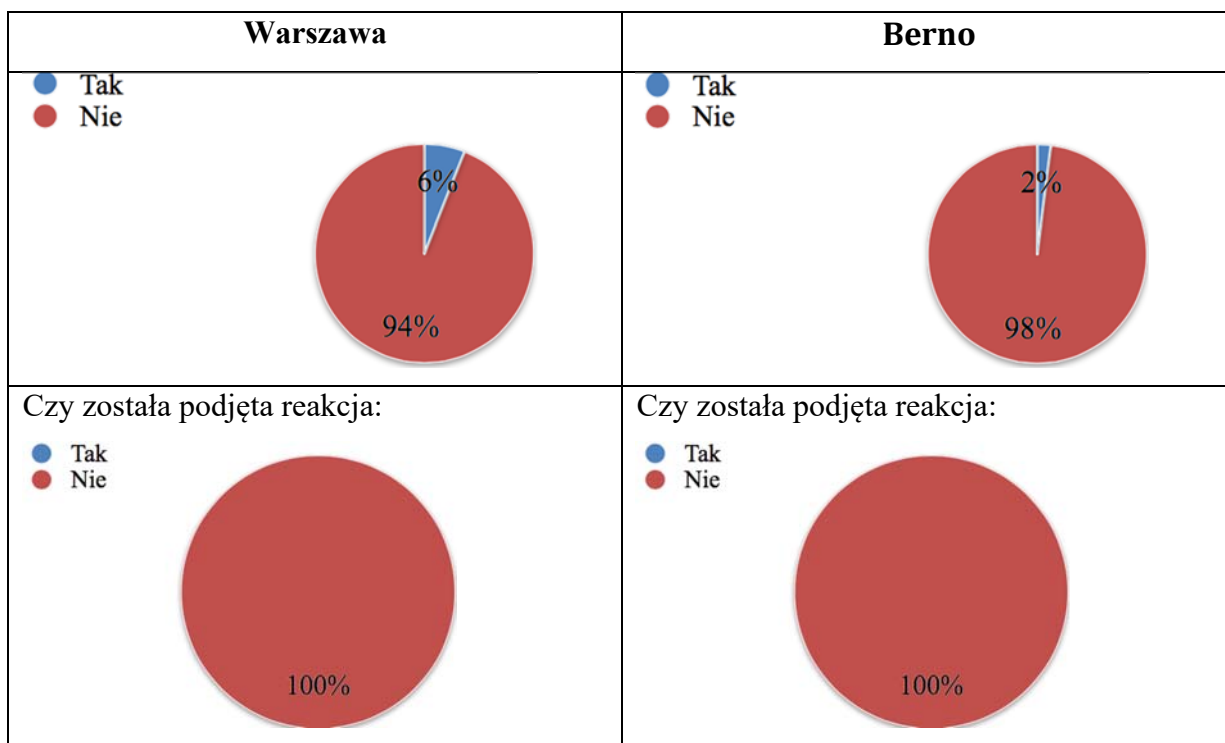
**Wykres 18.** Opinie mieszkańców miast odnośnie łamania prawa przez osoby bezdomne



Źródło: Opracowanie własne.

Respondenci, którzy pozytywnie odpowiedzieli na postawione pytanie posiadali następną możliwość zaznaczenia kilku przykładów łamania prawa przez osoby bezdomne. W Warszawie 18% mieszkańców było świadkiem popełnienia czynu karalnego przez ludzi żyjących na ulicy. Tym samym najczęściej wskazywano na spożywanie alkoholu w miejscu publicznym (każdy z respondentów), kradzież (67%), bójka i rozbój (61%) oraz jazda na gapę (33%). Nie podano innych zachowań, które nie były zamieszczone w kwestionariuszu ankiety. Ankietowani z Berna w 8% byli świadkami łamania prawa. Najwięcej osób wskazało na jazdę na gapę (4%), spożywanie alkoholu w miejscu publicznym (25%), kradzież (12%) oraz dodatkowo jeden respondent wskazał na zaśmiecanie miejsca publicznego.

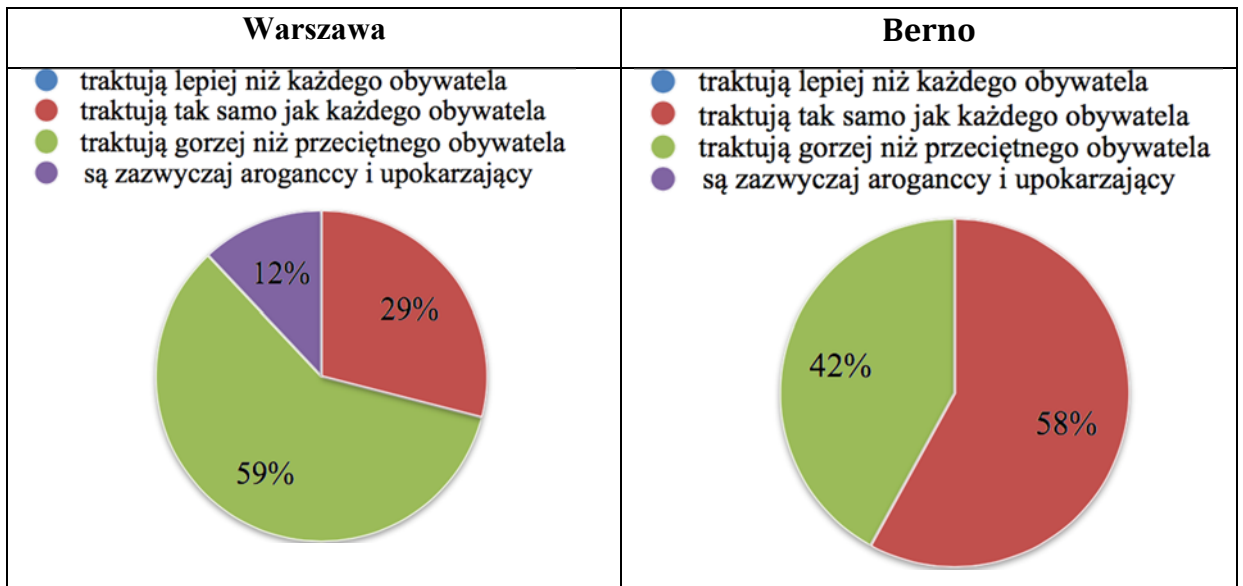
**Wykres 19.** Opinie mieszkańców miast odnośnie użycia przemocy bądź obrażenia osoby bezdomnej przez inną osobę



Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiona struktura odpowiedzi pokazuje, iż zarówno w Warszawie (6%) jak i Bernie (2%) bardzo mała liczba ankietowanych była świadkiem użycia przemocy bądź obrażenia osoby bezdomnej. Żaden z respondentów, który udzielił pozytywnej odpowiedzi nie podjął żadnej reakcji, ażeby udzielić pomocy bezdomnemu.

**Wykres 20.** Opinie mieszkańców miast odnośnie traktowania osób bezdomnych przez służby publiczne (straż miejska, policja)



Źródło: Opracowanie własne.

Z zamieszczonych powyżej danych można wywnioskować, iż ponad połowa mieszkańców Warszawy (59%) uważa, że służby publiczne traktują bezdomnych gorzej niż przeciętnego obywatela, co podzielają respondenci z Berna w 42%. W większości ponad połowy (58%) zdania respondentów, bezdomni są traktowani w taki sam sposób jak inni obywatele. W Warszawie zadeklarowano w 12%, iż służby porządkowe są aroganckie i upokarzają osoby żyjące na ulicy, zaś w Szwajcarii nikt nie podzielił tej opinii. Żaden respondent nie wskazał na odpowiedź, że bezdomni są lepiej traktowani niż inni obywatele.

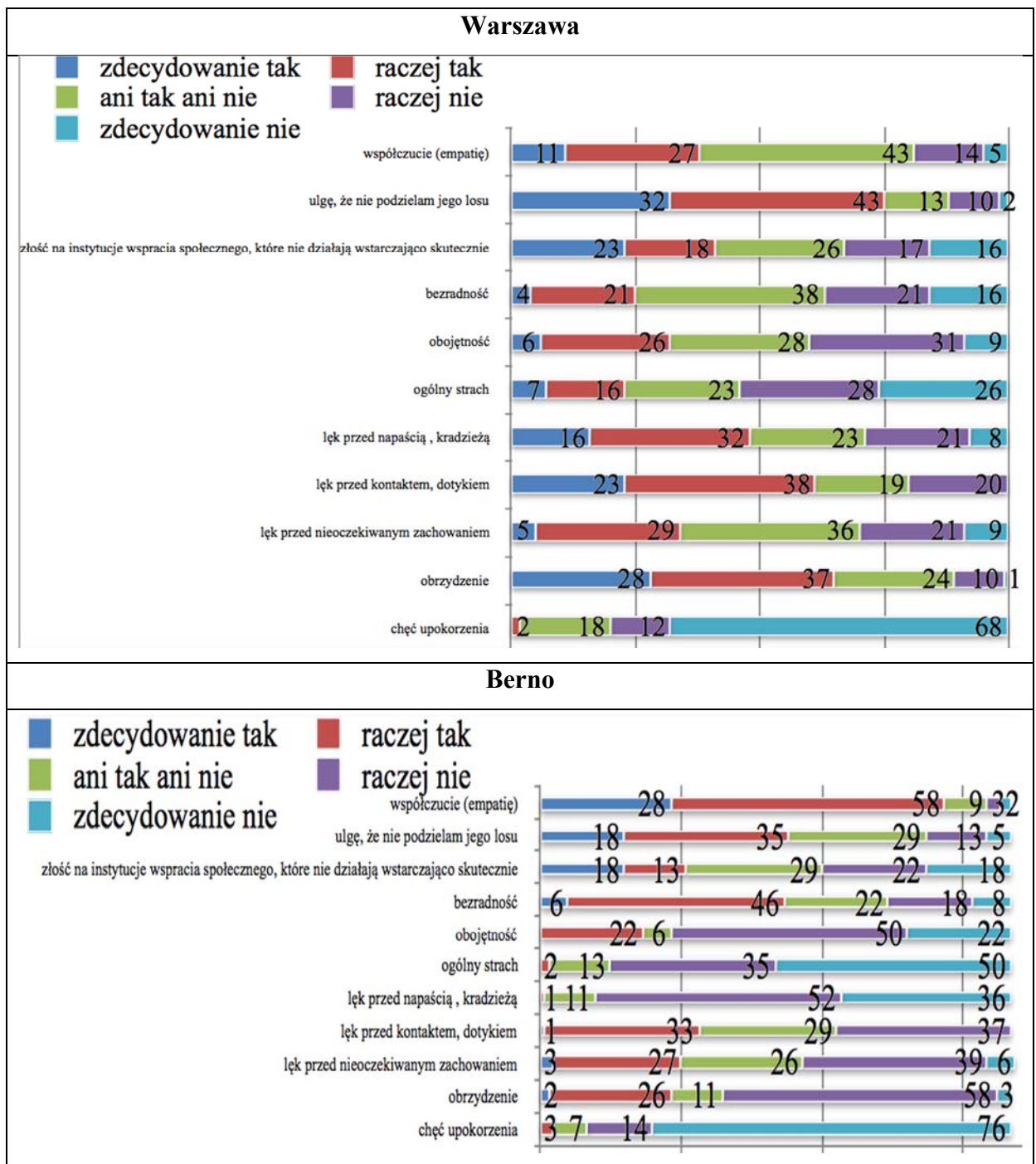
**Wykres 21.** Ocena mieszkańców miast odnośnie osób bezdomnych pod względem określonych cech

Warszawa						Berno							
optymistyczne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	pesymistyczne	optymistyczne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	pesymistyczne
ciche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	głośne	ciche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	głośne
spokojne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	agresywne	spokojne	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	agresywne
zamknięte w sobie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	nachalne	zamknięte w sobie	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	nachalne
uczciwe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	nieuczciwe	uczciwe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	nieuczciwe
pracowite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	leniwe	pracowite	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	leniwe
odpowiedzialne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	lekceważące	odpowiedzialne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	lekceważące
zadbane	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	brudne	zadbane	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	brudne

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie powyższej skali można ogólnie ocenić postrzeganie osób bezdomnych przez mieszkańców miast według katalogu pewnych określonych cech. Respondenci z Warszawy uważają, iż osoby bezdomne nie są ani pesymistyczne ani optymistyczne, zaś mieszkańcy z Berna oceniają przedstawicieli tej grupy bardziej jako osoby pesymistyczne. Odnośnie stylu bycia warszawiacy postrzegają bezdomnych jako osoby głośne, nachalne, nieuczciwe i leniwe. Z zebranych odpowiedzi trudno ocenić stopień odpowiedzialności ponieważ wynik wyszedł wyśrodkowany. Berneńczycy są bardziej pozytywnie nastawieni i oceniają bezdomnych w kategorii osób spokojnych, zamkniętych w sobie. Nie potrafią ocenić czy są uczciwe czy nie, podobnie jak pracowitość i odpowiedzialność. Mieszkańcy obydwu miast uważają bezdomnych za osoby brudne (zaniedbane), z tym że respondenci z Warszawy w większym stopniu.

**Wykres 22.** Ocena mieszkańców odnośnie odczuwania określonych emocji jakie wzbudza w nich osoba bezdomna



Źródło: Opracowanie własne.

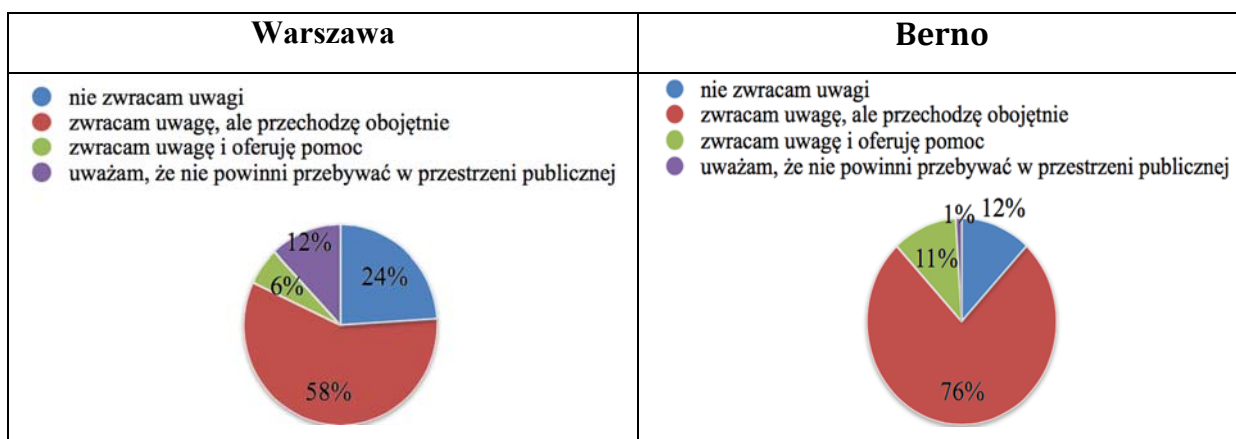
Na podstawie zebranych wyników badań odnośnie odczuwania określonych emocji, 38 mieszkańców Warszawy współczują bezdomnym, zaś w Bernie zdecydowana większość (86 os.) respondentów odczuwa empatię do tej grupy osób. W Warszawie w największym

zakresie ankietowani (43 os.) odpowiedzieli, iż jest to im obojętne. Niewątpliwa większość mieszkańców (Warszawa 75 os., Berno 53 os.) odczuwa ulgę, że nie podziela losu osób bezdomnych. Odnośnie odczuwania złości na nieskuteczność instytucji społecznych w prewencji i pomocy bezdomnym, w Warszawie 41 os., a w Bernie 21 os. doświadcza tego uczucia, jednakże wiele osób (Warszawa 33 os., Berno 40 os.) nie utożsamia się z tym twierdzeniem. Zaledwie 25 warszawiaków odczuwa bezradność z powodu większego wpływu na los bezdomnych, a 37 os. nie potwierdza tego. W Bernie ponad połowa (52 os.) ankietowanych jest bezsilna w kwestii bezdomności.

W Warszawie podzielone są głosy odnośnie obojętności co do bezdomnych i 32 os. twierdzą, że nie przejmują się ich losem, a 31 os. wręcz przeciwnie. W stolicy Szwajcarii ponad połowa respondentów nie bagatelizuje zjawiska bezdomności. Co do ogólnego strachu przed osobami bezdomnymi 54 os. z Warszawy zadeklarowały, że nie boją się ludzi żyjących na ulicy, zaś 48 os. posiada lęk przed napaścią lub kradzieżą, 61 os. obawia się kontaktu lub dotyku ze strony bezdomnego, a 34 os. posiadają trwogę, że bezdomny zachowa się w sposób nieoczekiwany. Jedynie 15 respondentów z Berna odczuwa ogólny strach przed bezdomnymi. Odnośnie zaś lęku przed kradzieżą liczba osób posiadających obawę jest też niewielka (12 os.). Więcej ankietowanych (34 os.) boi się dotyku czy kontaktu z bezdomnym, podobnie jak odczuwają lęk związany z nieoczekiwanym zachowaniem (30 os.).

Ponad 2/3 respondentów z Warszawy czuje obrzydzenie, które wywołuje w nich osoba bezdomna. W Bernie uczucie to doświadcza o ponad połowę mniej ankietowanych. Ostatnim uczuciem jakie zostało poddane ocenie indywidualnej mieszkańców było odczuwanie chęci upokorzenia bezdomnego. W Warszawie 20 os. przyznało, że emocja ta jest im bliżej znana i utożsamiają się z nią, zaś w Bernie liczba osób była mniejsza o połowę. Zdecydowanie więcej osób zarówno w Warszawie jak i Bernie stanowczo zaprzecza odczuwania tego pejoratywnego odczucia.

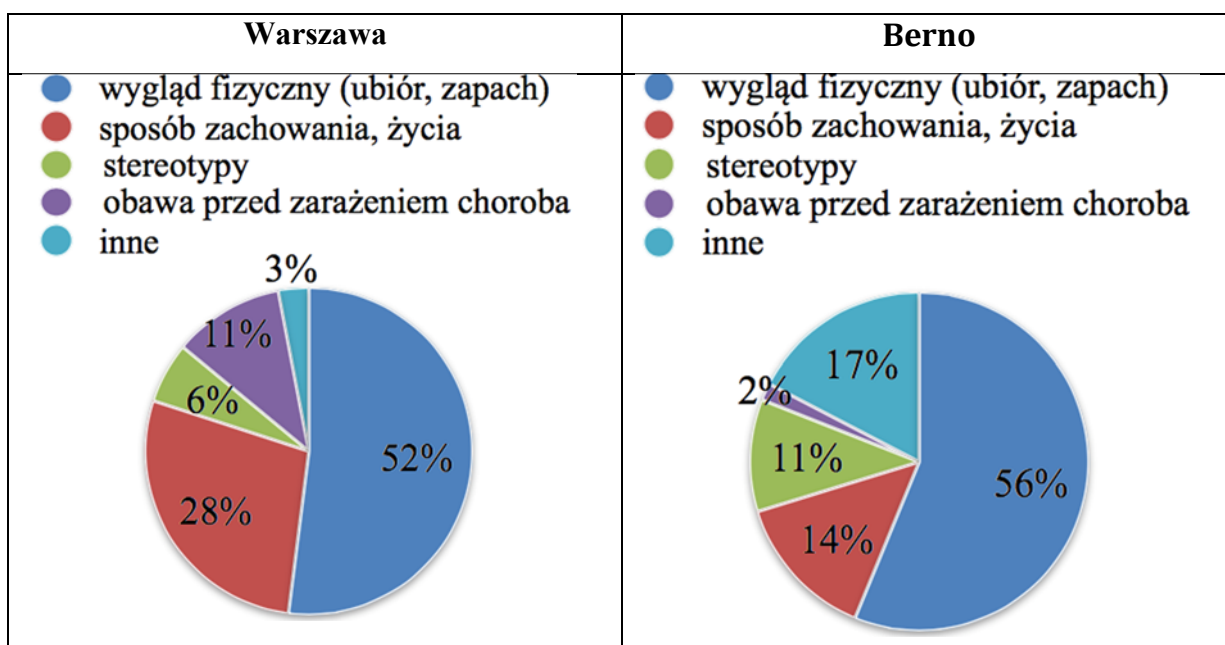
**Wykres 23.** Stosunek personalny mieszkańców do osób bezdomnych



Źródło: Opracowanie własne.

Mieszkańcy Warszawy w zdecydowanej większości (58%) uważają, iż zwracają uwagę na osoby bezdomne, jednakże przechodzą obok nich obojętnie. Opinię tą podziela jeszcze większa liczba osób zamieszkujących Berno (76%). Zarówno niewielu respondentów z polskiej stolicy jak i szwajcarskiej oferują pomoc osobom bezdomnym. Niepokojące jest również, iż 12% ankietowanych z Warszawy podziela opinię, iż bezdomni nie powinni przebywać w przestrzeni publicznej, w Bernie zaledwie 1% solidaryzuje się z tym twierdzeniem.

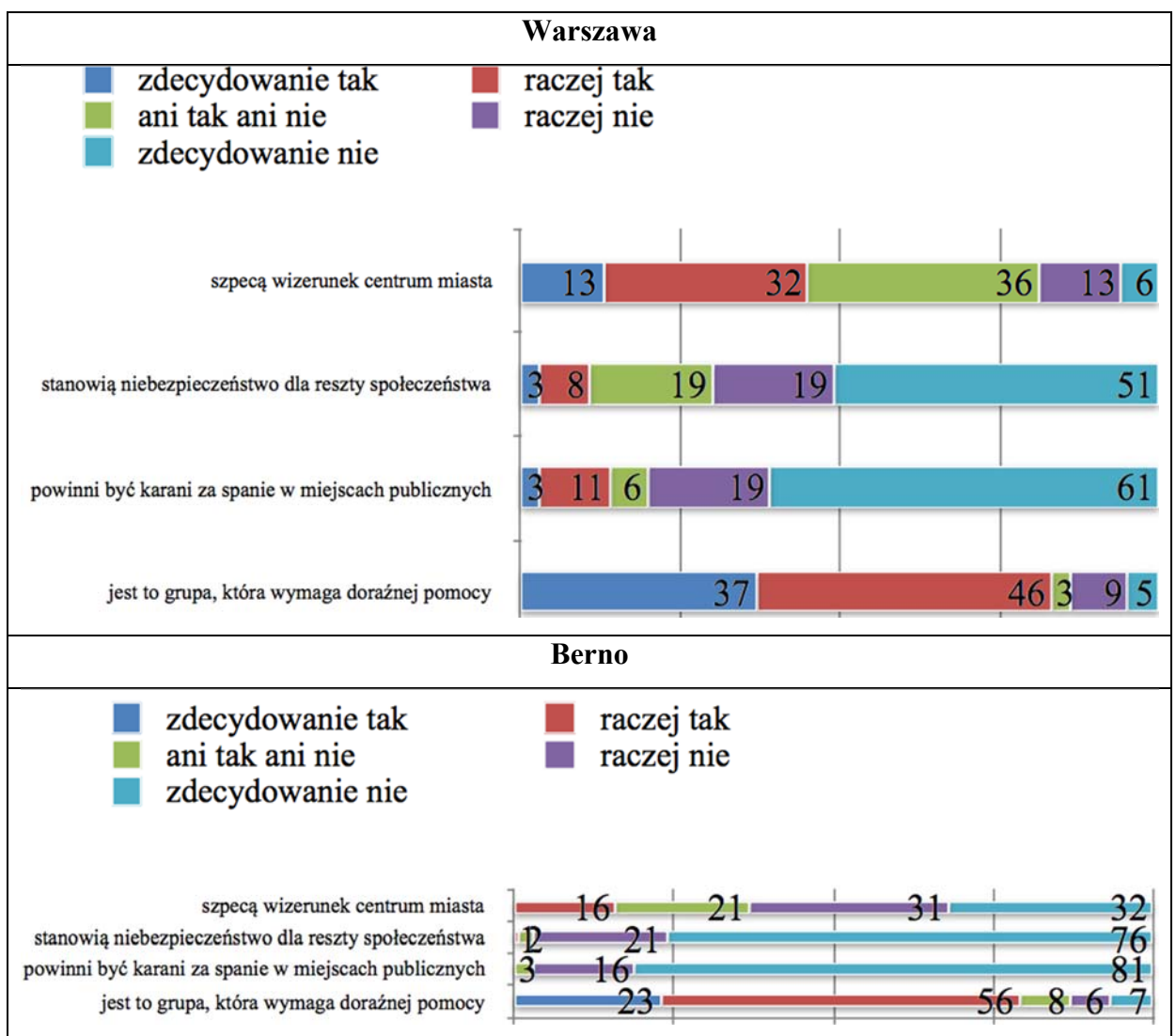
**Wykres 24.** Faktory wpływające na postawę społeczną mieszkańców wobec osób bezdomnych



Źródło: Opracowanie własne.

W większości odpowiedzi wynikających z powyższego wykresu, negatywna postawa społeczna wobec bezdomnych mieszkańców Warszawy jak i Berna spowodowana jest ich wyglądem fizycznym (ubiór, zapach). Kolejny faktorem, który w 28 % podzielili respondenci z Warszawy jest sposób zachowania i życia, a ankietowani z Berna potwierdzają to w 14%. Ponadto 11% mieszkańców Warszawy boi się zarażenia chorobą, a w Bernie zaledwie 2% posiada tą samą obawę. Ankietowani wskazali również inne przyczyny, które się pokryły w obydwu miastach m.in: wulgarne zachowanie, zanieczyszczanie miejsc publicznych, nachalność.

**Wykres 25.** Odczucia jakie wzbudzają osoby bezdomne w mieszkańcach miast



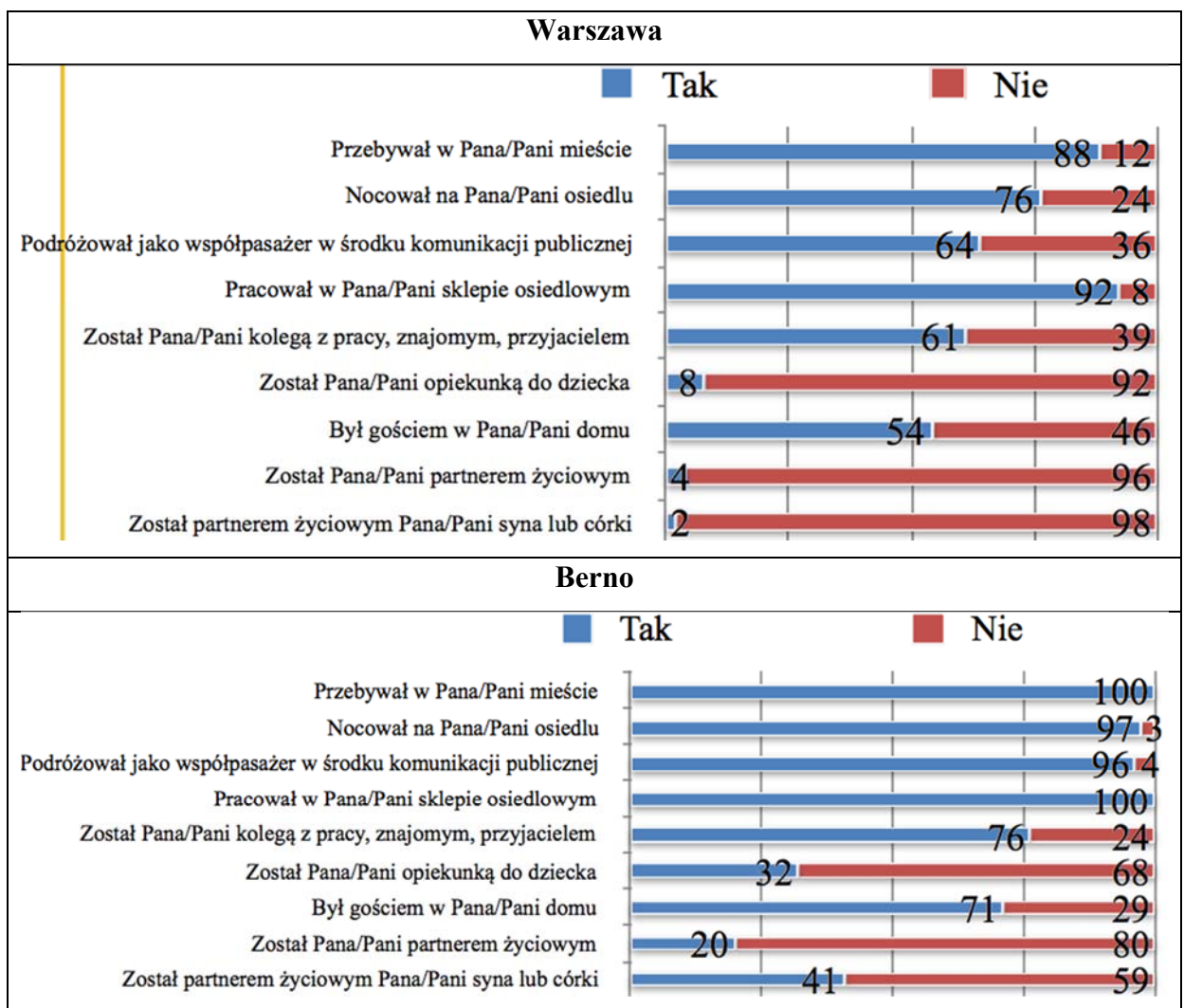
Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiona struktura odpowiedzi pozwala ukazać ogólny obraz odczuć jakie wzbudzają bezdomni w mieszkańcach miast. Ocena mieszkańców Warszawy odnośnie podzielenia



opinii co do oszpececia wizerunku miasta przez osoby bezdomne, została potwierdzona przez dużą grupę ankietowanych (45 os.), a w Bernie jedynie 16 os. podziela to zdanie. Czy bezdomni są niebezpieczni dla reszty społeczeństwa? Zgodnie z odpowiedziami udzielonymi przez ankietowanych z Warszawy, 70 os. uważa, że nie stanowią zagrożenia, a jedynie 11 os. ma odmienne zdanie. W Bernie prawie każdy respondent (97 os.) twierdzi, iż bezdomni nie są niebezpieczni i jedynie 1 os. miała inną opinię. Kolejna kwestia dotyczyła penalizacji bezdomności. Zdecydowana większość warszawiaków (80 os.) nie podziela tego poglądu, a 14 os. potwierdza, że bezdomność powinna być karana. Szwajcarscy respondenci praktycznie w 100% ( 3 os. nie mają zdania) twierdzą, że penalizacja przedmiotowego zjawiska jest niezasadna. Stwierdzono zgodność wśród mieszkańców Warszawy (83 os.) i Berna (79 os.), iż jest to grupa, której należy nieść pomoc.

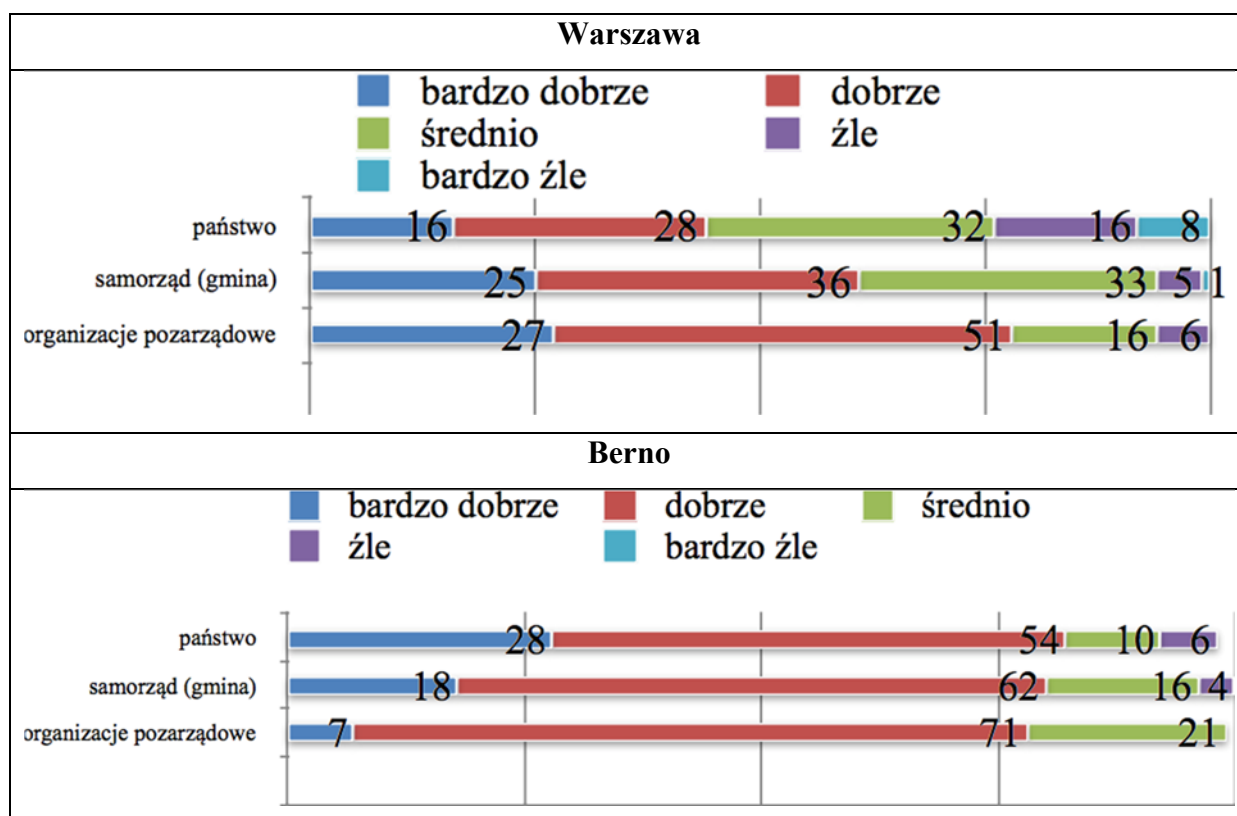
**Wykres 26.** Ocena dystansu społecznego mieszkańców miast wobec osób bezdomnych



Źródło: Opracowanie własne.

Za pomocą skali *Bogardusa* została zbadana granica dystansu społecznego w stosunku do osób bezdomnych. Zgodnie z wynikami przedstawionymi powyżej, respondenci z Warszawy akceptują, że bezdomni przebywają w ich mieście (88 os.), nocują na osiedlu ankietowanych (76 os.), są współpasażerami komunikacji publicznej (64 os.), pracują w ich sklepie osiedlowym (92 os.), są kolegami/koleżankami z pracy (61 os.), czy też byli gościem w ich domu (54 os.). Nie godzą się w większości zaś ażeby osoba bezdomna była opiekunem/opiekunką ich dziecka (92 os.), była ich partnerem/partnerką życiową (96 os.), czy też był partnerem/partnerką ich syna/córki (98 os.). Sytuacja odnośnie dystansu społecznego przedstawia się bardzo podobnie wśród ankietowanych z Berna, jednakże można zauważyć, iż są oni bardziej wyrozumiali. Akceptują oni fakt, że bezdomni przebywają w ich mieście (100 os.), nocują na osiedlu ankietowanych (97 os.), są współpasażerami komunikacji publicznej (96 os.), pracują w ich sklepie osiedlowym (100 os.), są kolegami/koleżankami z pracy (76 os.), czy też byli gościem w ich domu (71 os.). Tak jak warszawiacy, nie godzą się w większości ażeby osoba bezdomna była opiekunem/opiekunką ich dziecka (68 os.), była ich partnerem/partnerką życiową (80 os.), czy też był partnerem/partnerką ich syna/córki (59 os.).

**Wykres 27.** Ocena wsparcia udzielonego osobom bezdomnym przez sektor publiczny i niepubliczny według mieszkańców miast



Źródło: Opracowanie własne.

Ostatni wykres przedstawia ocenę mieszkańców odnośnie wsparcia udzielonego bezdomnym przez państwo, samorząd oraz organizacje pozarządowe. Mieszkańcy z Warszawy (78 os.) tak jak i z Berna (78 os.) najlepiej oceniają pracę organizacji pozarządowych. Można zaobserwować dużą różnicę w ocenie pomocy niesionej przez państwo, ponieważ w Warszawie pozytywnie wypowiedziały się 44 os., zaś w Bernie liczba ta jest prawie dwukrotnie wyższa (82 os.). Taka sama sytuacja ma miejsce w przypadku wsparcia udzielanego przez samorządy, 61 os. z Warszawy oceniło ją dobrze, a w Bernie 80 os. Należy zaznaczyć, iż przy analizie ankiet zabrakło dwóch odpowiedzi respondentów z Berna. Jedna osoba nie potrafiła się ustosunkować co do pomocy niesionej przez państwo i organizacje pozarządowe, a druga nie miała zdania odnośnie stopnia pomocy państwa wobec osób bezdomnych.

Opisane powyżej badania zawierają propozycję i wynik opinii klarującej postrzeganie bezdomności przez mieszkańców Warszawy i Berna. Dzięki metodologicznie odmiennym dyscyplinom przeprowadzone badania pozwoliły na wgląd w różnorodne płaszczyzny bezdomności. Reasumując wyniki badania, odnośnie liczby bezdomnych w obydwu badanych miastach, odpowiedź respondentów można uzasadnić, iż w Bernie bezdomność jest mało widoczna stąd niektórzy ankietowani nie postrzegają jej jako problemu społecznego, który zaburza codzienne życie w mieście. W Warszawie, zaś osób żyjących na ulicy jest najwięcej w całej Polsce, stąd też w odczuciach mieszkańców problem bezdomności występuje w bardzo dużej mierze. Podobnie jak rozmiary zjawiska bezdomności w opiniach respondentów z dwóch miast, znacznie różnią się od siebie. Uwarunkowane jest to liczbą osób i widocznością bezdomności. Im mniej dostrzegalne jest zjawisko (Bern), tym więcej padło odpowiedzi, iż problem ten jest znikomy, a w Warszawie ludzie śpiący na ławkach w parku nie są niczym obcym. Powyższą tezę potwierdzają wyniki odnośnie częstotliwości spotykania bezdomnych na ulicach swojego miasta. Pesymizm udzielonych odpowiedzi przez mieszkańców Warszawy można również uzasadnić faktem, iż większość ankietowanych stanowiły osoby w przedziale wiekowym 31-50 lat, które to brały udział w wydarzeniach transformacji ustrojowej oraz wzrostu bezrobocia, który miały miejsce w latach 80-tych i 90-tych.

Bezdomni najczęściej są spotykani przez respondentów na starówce Warszawy, co spowodowane jest atrakcyjnością miejsca, które przyciąga nie tylko ludzi żyjących na ulicy, ale również turystów, mieszkańców. Tym samym o wiele łatwiej zdobyć jest tu pożywienie oraz niezbędne środki do życia. W Bernie mieszkańcy zadeklarowali w większości, że bezdomni spotykani są na i w okolicach dworca. Wynikać to może z niedokładnego zrozumienia przez respondentów definicji bezdomnego przyjętej na potrzeby badania. Okolice berneńskiego dworca jest miejscem, gdzie najczęściej gromadzą się okoliczni żebracy, pijaki, grajkowie,

jednakże według pracowników socjalnych oraz *streetworkerów* nie wliczają się one do osób bezdomnych, które przebywają faktycznie w oddali od miejskiego szumu i innych ludzi. Przyczyną bezdomności, są w głównej mierze nałogi, jedynie w Szwajcarii są to narkotyki, zaś w Polsce alkohol. W Bernie wskazano również na choroby psychiczne, które stanowią determinant życia na ulicy.

Wartą uwagi kwestią są również źródła pozyskiwania dochodu. W opinii respondentów z Warszawy jest to żebractwo, które jest na co dzień zauważane w centralnych punktach miasta. Berneńscy uważają zaś, iż bezdomni są w stanie funkcjonować dzięki środkom pochodzącym z opieki społecznej. Odpowiedź ta stanowi potwierdzenie dla dużego uznania pomocy społecznej i też skuteczności jej funkcjonowania. Mieszkańcy Berna również ogólnie pozytywnie oceniają pomoc jaką otrzymują osoby bezdomne od sektora publicznego i niepublicznego, jednakże wskazują, iż polityka jaką prowadzi państwo również ma wpływ na zjawisko bezdomności. W opiniach warszawiaków świadczona pomoc społeczna w większym zakresie nie daje możliwości na przeżycie bezdomnym, a wsparcie udzielane na poziomie państwowym i samorządowym jest średnie. Zdecydowanie większym zaufaniem darzą organizacje pozarządowe, które poprzez media społecznościowe promują nowe inicjatywy.

Niepokojące jest, iż dość wysoka jest ilość osób z Warszawy, która uważa, iż bezdomni utrzymują się z przestępstw, jednakże świadkami takiego czynu było zaledwie kilka osób. W porównaniu do szwajcarskiej stolicy, w Warszawie ankietowani częściej byli świadkami łamania prawa przez bezdomnych, co wynika z większej liczby bezdomnych znajdujących się w przestrzeni publicznej. Zaś znacznie mniejsza liczba osób w obydwu miastach była świadkiem sytuacji, w której bezdomny padł ofiarą przestępstwa. Pomimo tego nikt nie pomógł i nie stanął w obronie pokrzywdzonego. Odnośnie odczuć mieszkańców w sposobie traktowania bezdomnych przez służby porządkowe, respondenci z Warszawy posiadają bardziej negatywne doświadczenia. Na ich podstawie deklarują, iż policja, straż miejska traktuje tą grupę osób gorzej niż przeciętnego obywatela. W Bernie zaś w zdecydowanej większości mieszkańcy twierdzą, że wszyscy są równo traktowani, a każdy bezdomny jest znany służbom porządkowym.

Wyniki badań odnośnie społecznych odczuć i skojarzeń jakie wywołuje typowa osoba bezdomna zostały uformowane na podstawie modelu: optymistyczny vs pesymistyczny, cichy vs głośny, spokojny vs agresywny, zamknięte vs nachalne, zadbane vs brudne itd. W sferze tych skojarzeń w Warszawie podsumowano zdecydowanie więcej odpowiedzi pochylających się ku negatywnemu wizerunkowi osoby bezdomnej (głośna, leniwa, brudna, nieuczciwa). Mieszkańcy Berna utożsamiają bezdomnych bardziej w sposób neutralny. W obrębie tego

kontinuum odnotowano więcej odpowiedzi na ani tak ani tak, co świadczy o zdystansowanym, ale i mniej uprzedzonym podejściu.

Ogólny obraz bezdomnego w opiniach mieszkańców miast Warszawy i Berna jest względnie koherentny i dominują w nim negatywne cechy. Wyniki przeprowadzonych badań przytwierdzają istnienie ramowego stereotypu bezdomnego, poprzez który oceniana ona jest jako osoba zaniedbana, nie wzbudzająca zaufania, a wręcz pejoratywne uczucia takie jak strach i obrzydzenie. Bezdomni są zauważeni przez mieszkańców, jednakże w większości przechodzą obok nich obojętnie. Z uzyskanych odpowiedzi można wyciągnąć wniosek, iż jest to grupa narażona na stygmatyzację. Stereotypowy bezdomny w oczach mieszkańców Warszawy jest to osoba uzależniona od alkoholu, szpecąca wizerunek miasta i często nachalna. W Bernie zaś postrzegani są jako ludzie, którzy stronią od kontaktu z resztą społeczeństwa, nie udzielają się publicznie i często są uzależnieni od substancji odurzających. Reasumując, mieszkańcy Warszawy są mniej tolerancyjni i otwarci na bezdomnych, aniżeli respondenci z Berna. Wynika to z różnic kulturowych w tych dwóch krajach oraz rozmiarów tego zjawiska, które w Polsce są nieporównywanie większe. Znacząca różnica jest też w postrzeganiu pomocy osobom bezdomnym przez sektor publiczny. Świadczy to o lepszym rozwinięciu systemu socjalnego w Szwajcarii oraz przede wszystkim o prewencji, która stanowi podstawę zapobiegania temu zjawisku.

Wniosek końcowy jaki został wyciągnięty po przeprowadzonym badaniu brzmi, iż ukryta bezdomność nie przeszkadza społeczeństwu, ale jeśli zaczyna ona być widoczna wtedy zakłóca porządek miasta. Reakcja na bezdomność w Szwajcarii jest rozwinięta na wielopłaszczyznowym systemie opieki społecznej oraz instytucjach działających z ramienia kościoła czy też prywatnych inicjatyw. Jednakże społeczeństwo szwajcarskie nie ma do czynienia na co dzień z bezdomnymi. Nie jest to problem, który doskwiera mieszkańcom i tym samym Szwajcarzy nie narzekają na bezdomność. Sytuacja wygląda inaczej w Warszawie, gdzie bezdomni śpiący na ulicach miasta stanowią codzienny widok. System opieki społecznej jest zdecydowanie słabiej rozwinięty niż w Szwajcarii. Bardziej skupiony jest na doraźnej pomocy, która jest krótkofalowa, aniżeli na prewencji i środkach mających na celu skuteczne wsparcie wyjścia z bezdomności.

### § 3. Doświadczenia osób zajmujących się pracą z bezdomnymi

Pomoc socjalna w Szwajcarii uregulowana jest przez rząd federalny (*Bund*), kantony oraz gminy. Szwajcarska Konstytucja Federalna<sup>16</sup> (*Bundesverfassung*, dalej BV) art. 12 zawiera podstawowe prawo. Mowa w nim o prawie do pomocy w nagłych wypadkach, a dokładnie reguluje pomoc osobom, które znalazły się w potrzebie i nie są w stanie zapewnić podstawowych środków do życia (co niezbędne jest do godnego istnienia). Zaś art. 41 BV nadmienia, iż obowiązkiem Federacji jak i kantonu jest zapewnienie każdej potrzebującej osobie ubezpieczenia społecznego, niezbędnej opieki zdrowotnej, zabezpieczenia rodziny, pomocy przy znalezieniu zatrudnienia oraz zakwaterowania na rozsądnych warunkach. Federacja oraz kantony mają za zadanie również zabezpieczyć każdą osobę, która na skutek wieku, niepełnosprawności, choroby, wypadku, bezrobocia, macierzyństwa, sieroctwa czy owdowienia, mogłaby ponieść negatywne skutki finansowe. Te cele socjalne mają być realizowane w ramach kompetencji oraz dostępnych zasobów. Art. 115 BV reguluje zaś właściwość miejscową kantonów, w których zamieszkuje potrzebująca osoba.

Podstawowym aktem prawnym na jakim opierają się kantony jest Konstytucja Kantonalna<sup>17</sup>, która jest zgodna z ustawą zasadniczą czyli Konstytucją Federalną. Ze względu na ustrój federalny Szwajcarii, każdy z kantonów posiada swój odrębny dokument. Art. 29 stanowi o prawach socjalnych, z którym to zgodnie każda osoba ma prawo do schronienia, dostępu do żywności i opieki medycznej. Kolejną ustawą na jakiej opiera się pomoc socjalna zapewniana przez kantony to ustawa o pomocy socjalnej<sup>18</sup> (*Sozialhilfegesetz*, dalej SHG). Ustawa w art. 2 opisuje cztery obszary działań, które podlegają jej kompetencjom: zapewnienia zaplecza finansowego, poszanowanie autonomii jednostki, zatrudnienie i integracja społeczna, warunki do życia.

Główne cele zostały przedstawione w art. 3 i posiadają następujące brzmienie: rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, zapobieganie wykluczeniu społecznemu i wspieranie integracji. SHG dzieli pomoc na indywidualną oraz instytucjonalną. Pierwsza z nich (art. 22ff SHG) dotyczy pomocy socjalnej osobistej (doradztwo i opieka) oraz ekonomicznej (wsparcie finansowe). Jest ona zagwarantowana dla wszystkich osób potrzebujących, zamieszkujących kanton Bern. Wsparcie finansowe ma na celu zapewnienia podstawowych potrzeb, które umożliwiają funkcjonowanie w życiu społecznym (art. 30 ust. 1 SHG). Ten rodzaj pomocy ograni-

---

<sup>16</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

<sup>17</sup> Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212.

<sup>18</sup> Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14. Juni 1981, BSG 851.1, nowelizacja z 11 czerwca 2001, BSG 860.1.

cza się do kontroli na podstawie której, środki finansowe są przyznawane w zależności od sytuacji materialnej. Z kolei pomoc instytucjonalna normuje przejrzystą regulację obowiązków i kompetencji na trzech różnych poziomach opieki instytucjonalnej (art. 13ff SHG). Organizacjami wypełniającymi obowiązki SHG są urzędy gminy, instytucje socjalne, przedstawiciele rządowi, organy opieki zdrowotnej, urzędy ds. opieki społecznej oraz osób niepełnosprawnych.

Gminy poza wyżej wspomnianymi ustawami dodatkowo posilkują się przepisami gminnymi oraz zarządzeniami regulującymi kwestię pomocy socjalnej. Jednakże to SHG wytycza główne zadania i obowiązki. Zgodnie z art. 18 ust. 1, gminy mają za zadanie prowadzić swój punkt usług lokalnych dla osób w potrzebie (tzw. *der Sozialdienst*), bądź też mogą łączyć się i wspólnie tworzyć takie miejsca. Do ich obowiązków należy udzielenie pomocy gospodarczej oraz zapewnienie niezbędnych środków. Bardziej szczegółowe wytyczne reguluje rozporządzenie do ustawy o pomocy socjalnej<sup>19</sup> (*Verordnung zum Sozialhilfegesetz*, dalej SHV) Zgodnie z art. 36 SHV, każda osoba zajmująca się pomocą socjalną, zatrudniona przez gminę, w celu zapewnienia jak najlepszej obsługi musi posiadać odpowiednie wykształcenie (pedagog socjalny lub pracownik socjalny). Rozporządzenie określa również minimalną liczbę pracowników, którzy mają w pełnym wymiarze godzin zajmować się sprawami socjalnymi. Ponadto w gminach funkcjonują również instytucje ds. socjalnych (tzw. *die Sozialbehörden*). Stanowią one organ strategiczny w sprawach pomocy socjalnej. Odnosząc się do problematyki pomocy osobom bezdomnym, powyżej omówione jednostki administracyjne udzielają wsparcia w zapewnieniu lokum mieszkalnego.

W dalszej części przedstawiono pomoc socjalną na przykładzie kantonu Bern w oparciu o wywiady pogłębione przeprowadzone z pracownikami socjalnymi. Bezdomność jest niewidzialna, jednakże nie ignorowana. Berno inwestuje w szkolenia pracowników socjalnych, którzy dbają o to aby nie zabrakło miejsc noclegowych dla żadnej osoby w potrzebie. Coroczny budżet związany z profilaktyką bezdomności wynosi około 2,9 mln franków<sup>20</sup>. W Bernie bezpośrednio odpowiedzialną instytucją jest Urząd ds. Socjalnych (*Sozialesamt*). Jednostka administracyjna rozpatruje każdy wniosek indywidualnie. Nie ma określonej ogólnej kwoty jaką dostają osoby potrzebujące. Pracownicy socjalni biorą pod uwagę wiele czynników takich jak środki do życia, mieszkanie, przewlekłe choroby, ubezpieczenie. Następnie ustalają odpowiednie kwoty na dane wydatki. Tym samym przykładowo na

---

<sup>19</sup> Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981, BGS 851.11.

<sup>20</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Peter'em Kobi, koordynatorem ds. osób bezdomnych Sozialhilfe Bern Amt w dniu 26.04.2016 w Bernie.

codzienne potrzeby jest wyznaczana kwota 970 franków. Dodatkowo około 200 franków przeznaczonych jest na ubezpieczenie i 360 franków na noclegi w noclegowni (jeden nocleg to kwota rządu 12 franków). Z pomocy socjalnej może skorzystać każdy mieszkaniec zarejestrowany w urzędzie<sup>21</sup>.

Przyglądając się bliżej problemowi bezdomności, głównym celem jakie stawia sobie miasto jest to przede wszystkim prewencja. Stąd system pomocy mieszkalnej dla osób bezdomnych w Bernie jest bardzo rozwinięty. Po pierwsze miasto zapewnia wystarczającą ilość miejsc noclegowych dla osób nie posiadających dachu nad głową. Oferta jest na bieżąco aktualizowana w zależności od potrzeb. Następnym obieranym celem jest wsparcie bezdomnych w nauce samodzielnego życia. Polega to na zagwarantowaniu codziennej stabilizacji poprzez pielęgnację zdrowia fizycznego i psychicznego, pomoc w walce z uzależnieniami i stabilizacji zawodowej, która stanowi ważki krok w procesie wyjścia z bezdomności. W zakresie przeciwdziałania niezmiernie ważna jest współpraca struktur administracyjnych z organizacjami pozarządowymi, szpitalami psychiatrycznymi, placówkami odwykowymi oraz agencjami pracy. Władze kantonu mogą korzystać z ich doświadczenia i wspólnie podejmować działania mające na celu pomoc kloszardom. Miasto dba o regularne weryfikowanie potrzeb i nieustanny rozwój w kierunku zapobiegania wykluczeniu społecznego do jakiej należy bezdomność<sup>22</sup>.

W urzędzie socjalnym w Bernie funkcjonuje stanowisko koordynatora ds. osób bezdomnych. Jak sam określa obecny koordynator P. Kobi, „*urząd, który pełni jest pomostem pomiędzy bezdomnymi, organizacjami socjalnymi, szpitalami, a instytucjami mieszkalnymi*”<sup>23</sup>. W zakresie jego kompetencji leży między innymi zbieranie informacji na dany temat, współpraca z innymi organizacjami oraz sprawowanie kontroli i koordynowanie cztero- stopniowego programu pomocy socjalnej w zakresie bezdomności. Pierwszy etap polega na zakwaterowaniu osoby potrzebującej, która zgłosi się z prośbą o wsparcie w tymczasowym punkcie noclegowym, gdzie może również przebywać za dnia. Miejsca takie nie są połączone z możliwością otoczenia opieką socjalną osoby w potrzebie. Następnie osoba bezdomna zostaje przeniesiona do tzw. „mieszkania pod opieką” (*Betreutes Wohnung*). Zapis ten jest uregulowany w art. 69 – 70 SHG<sup>24</sup>.

W Szwajcarii jak i w Polsce, problem bezdomności bardzo często dotyka osób uzależnionych od substancji odurzających. Stąd też w celu pomocy odnalezienia stabilizacji życia-

---

<sup>21</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Peter'em Kobi, koordynatorem ds. osób bezdomnych Sozialhilfe Bern Amt w dniu 26.04.2016 w Bernie.

<sup>22</sup> „*Wohn- und Obdachlosenhilfe*”, *Ziele und Massnahmen*, Stadt Bern, Gemeinderat, Bern 2009, s. 9-10.

<sup>23</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Peter'em Kobi, koordynatorem ds. osób bezdomnych Sozialhilfe Bern Amt w dniu 26.04.2016 w Bernie.

<sup>24</sup> Sozialhilfegesetz, *op. cit.*



wej, miasto w drugim kroku programu zapewnia mieszkanie dla osób, które wróciły z terapii odwykowej bądź zostały poddane substytucyjnej terapii metadonem. Nie jest to samodzielne lokum, zazwyczaj jest dzielone z innymi potrzebującymi. Dotyczy to także osób, które odbyły karę wolności, czy przebywały w szpitalu psychiatrycznym. Celem takiego wsparcia jest dach nad głową oraz możliwość odbudowania samodzielności. Osoby przebywające w specjalnych mieszkaniach nie pozostają bez opieki. W określonych godzinach w ciągu dnia (np. Od 10 do 18) przebywa tam również pracownik socjalny, (opiekun) który rozmawia i obserwuje mieszkańców placówki. Ten etap pozwala na pierwsze samodzielne kroki – jednakże pod kontrolą. Długość pobytu w mieszkaniu zapewnionym przez instytucję socjalną jest zależny od wielu czynników, które są oceniane przez pracowników socjalnych. Jest to forma pomocy administracyjnej i wsparcia w kryzysowym momencie. Taka możliwość stanowi niewątpliwie istotny krok w zapobieganiu bezdomności wśród osób, które po opuszczeniu placówki szpitalnej czy penitencjarnej nie muszą trafić z powrotem na ulicę. Zapewniony dach nad głową daje poczucie bezpieczeństwa i może pomóc w budowaniu nowego życia. W momencie gdy upływa czas możliwości korzystania z danego etapu, osoba w potrzebie, może zwrócić się z dalszą prośbą o ponowne zapewnienie lokum<sup>25</sup>.

Trzeci etap to tzw. „akompaniowane mieszkanie” (*Begleitetes Wohnen*). Jest to zapis uregulowany w art. 5 ustawy federalnej odpowiadającej za wsparcie ubogich<sup>26</sup> (*Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger*). Gmina na określony okres zapewnia umeblowane mieszkania. Są one wynajmowane np. w miejscach przeznaczonych do rozbioru i następnie oddawane do dyspozycji gminy. Są to już indywidualne pomieszczenia z dzieloną kuchnią i łazienką bądź też całe mieszkania. Osoba, która korzysta z tej formy wsparcia podpisuje umowę wynajmu od miasta. Beneficjenci nie podlegają już też całkowitemu nadzorowi. Pracownik socjalny raz na 2 – 3 tygodnie kontroluje i sprawdza sytuację jaka panuje w mieszkaniach. Jednakże w momencie korzystania z takiej pomocy, osoba przebywająca w miejscu zapewnionym przez gminę nie może uzyskać tam stałego pobytu. Jest ono zapewnione tylko na okres przejściowy. Po przejściu opisanych etapów, ustawodawca wyszedł z założenia, że osoba bezdomna będzie w stanie samodzielnie zacząć żyć. Dlatego w ostatnim stadium pracownicy socjalni podejmują konsultację z beneficjentem dotyczące pomocy w znalezieniu mieszkania oraz dalszego samodzielnego życia<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Gesundheits- und Fursorgedirektorin des Kantons Bern, *Sozialhilfe im Kanton Bern A-Z*, Bern 2003.

<sup>26</sup> Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977, SR 851.1.

<sup>27</sup> „Wohn- und Obdachlosenhilfe”,..., s. 11.

Koncepcja programu opiera się na założeniu następujących warunków:

- konkretny cel (zapobieganie bezdomności);
- organizacja niezbędnej infrastruktury (miejsca noclegowe);
- określenie grupy odbiorców (bezdomni i zagrożeni bezdomnością);
- opracowanie metod pracy;
- ustalenie ram czasowych danych etapów z uwzględnieniem wyjątkowych sytuacji;
- ustalenie kwalifikacji pracowników socjalnych oraz wolontariuszy;
- określenie kosztów robocizny;
- kontrola efektywności<sup>28</sup>.

Główną ideą założoną przez pomysłodawców jest przejście przez wszystkie etapy programu, jednakże nie jest to obligatoryjne. W każdej chwili można zrezygnować, bądź też przejść z drugiego etapu do ostatniego, pomijając trzeci. Jednakże jak wykazała praktyka, efektywność znacznie spada i wiele osób nie potrafi się odnaleźć, przez co zagrożenie bezdomnością wzrasta. Zasadniczym pytaniem jakie można postawić jest kwestia finansowania i opłacania lokali socjalnych. Średni czynsz mieszkania socjalnego w Bernie wynosi około 800 franków. Osoby korzystające z placówek instytucji muszą ponosić opłat. Pozostałą finansuje gmina. Skąd osoba bezdomna ma posiadać środki na zapłacenie czynszu? Ubiegając się o pomoc mieszkalną, dostaje ona również wsparcie finansowe na codzienne potrzeby, a w tym wydzielone środki na mieszkanie. Zdaniem urzędników i praktyków, cztero-stopniowy program stanowi wyzwanie, jednakże poprzez stadialną motywację sprawdza się przede wszystkim w prewencji bezdomności.

Poniższa tabela przedstawia liczbę miejsc noclegowych dla osób bezdomnych, z którymi miasto Bern ma zawartą umowę:

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 13.

**Tabela 7.** Liczba miejsc noclegowych przeznaczona dla bezdomnych w mieście Bern

Oferta miasta	Liczba miejsc w 2015 roku
Pierwszy etap: tymczasowy punkt noclegowy - <i>Helisarmee Passantenheim</i>	50
Drugi etap: „akompaniowane mieszkanie” ( <i>Begleitetes Wohnen</i> ) - <i>WOhnenbern</i> - <i>Heilsarmee</i>	52 33
Trzeci etap: „mieszkania pod opieką” ( <i>Betreutes Wohnung</i> ) - <i>WOhnenbern</i> - <i>Frauenwohngemeinschaft</i> - <i>Schwandengut</i> - <i>WG – Albatros</i>	42 12 7 11
Suma miejsc:	207

Źródło: Opracowanie własne. Dane pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Peter'em Kobi, koordynatorem ds. osób bezdomnych Sozialhilfe Bern Amt w dniu 26.04.2016 w Bernie oraz broszury „Wohn- und Obdachlosenhilfe”, Ziele und Massnahmen, Stadt Bern, Gemeinderat, Bern 2009, s.15.

Zgodnie z P. Kobi, liczba miejsc zawartych w tabeli jest na chwilę obecną wystarczająca. W przypadku, gdyby z nagłych przyczyn zapotrzebowanie na noclegi wzrosło, koordynator zapewnia, iż dodatkowe miejsca zostałyby zorganizowane<sup>29</sup>. Poza możliwością noclegu w wyżej wskazanych instytucjach w Bernie działają również prywatne noclegownie, które są powstały z własnej inicjatywy osób, którym sytuacja bezdomnych nie jest obojętna i sami również kiedyś znajdowali się w trudnej sytuacji życiowej. Tym samym np. *Sleeper* oferuje w sumie 20 miejsc, w czym 6 jest wydzielonych dla kobiet. Cena noclegu to 5 franków wraz ze śniadaniem. Z tą samą kwotą można również zjeść ciepły posiłek wieczorem<sup>30</sup>.

Jednakże na przykładzie miasta Berna profilaktyka bezdomności wzbudza liczne kontrowersje. Sąsiedzi z okolic gdzie znajdują się mieszkania socjalne, skarżą się na brak spokoju, ciągłe interwencje policji czy też karetki pogotowia, które przyjeżdżają prawie codziennie. Mieszkania, w których przebywają narkomani są zdemolowane. Pracownicy socjalni jednak

<sup>29</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Peter'em Kobi, koordynatorem ds. osób bezdomnych Sozialhilfe Bern Amt w dniu 26.04.2016 w Bernie.

<sup>30</sup> *Komunikat z portalu Sleeper*, dostępny pod adresem: <http://sleeper.ch/> (dostęp online: 29.04.2016 r.).

zapewniają, iż sytuacja jest pod kontrolą i prawdziwym problemem nie jest zła kondycja mieszkań tylko fakt, że zamieszkują tam osoby z problemami. W razie gdyby narkomani czy alkoholicy nie mieli możliwości otrzymania miejsca osiedlenia po odwyku bądź w trakcie programu substytucyjnego, większość z nich trafiłaby na ulicę. Są to działania mające na celu zapobieganie bezdomności<sup>31</sup>. Zaś z instytucjonalnego punktu widzenia, problem stanowią oszustwa jakich dopuszczają się bezdomni. Mieszkania, które za niewielką opłatą wynajmują od miasta (na co dostają środki), następnie podnajmują dla innych osób, a pieniądze z tego procederu przeznaczają na narkotyki, alkohol. Sami zaś z powrotem często znajdują nocleg na ulicy<sup>32</sup>.

Wśród bezdomnych w Bernie zdecydowanie przeważają mężczyźni. Uzasadnione to jest faktem, iż z powodu utraty partnerki, pracy czy innych nieszczęśliwych wydarzeń losowych, mężczyźni częściej trafiają na ulicę<sup>33</sup>. Oprócz różnic ze względu na płeć, bezdomność jest również powiązana z porami roku. Zgodnie z P. Kobi *„istnieje zależność między liczbą osób śpiących na ulicy zimą, a latem gdzie jest ich zdecydowanie mniej. Oczywiście stopa bezrobocia też odgrywa tu ważną rolę. Jednakże głównym przesłaniem jest: zapewnienie w mieście Bern wszystkim dachu nad głową”*<sup>34</sup>. Duży problem w Bernie stanowią ceny mieszkań. Wiele osób zwraca się do urzędu socjalnego z zapytaniem o oferty tanich mieszkań, ponieważ nie stać ich na dotychczasowe mieszkanie<sup>35</sup>. Jest to faktor, który również prowadzi do bezdomności.

Często problem bezdomności w Szwajcarii jest mylony z żebrakami oraz osobami, które całe dni spożywają alkohol w centrum miasta, nie pracują, grają na instrumentach muzycznych – mają „luźne” podejście do życia. Jednakże posiadają dach nad głową i nie są zmuszone do mieszkania na ulicy, tylko jest to ich styl życia. Zazwyczaj mieszkają kątem u przyjaciół czy wynajmują pokoje. Zgodnie z przeprowadzonymi wywiadami pogłębionymi pracownicy socjalni nie zaliczają takich osób do bezdomnych.

Oprócz pomocy oferowanej ze strony miasta, dużą rolę odgrywa również Kościół, a dokładniej organizacje działające przy kościele. Jest wiele osób, które często znalazły się w trudnej

---

*Rozmowa z Felixem Wolfers, kierownikiem Urzędu Socjalnego w Bernie, dostępna pod adresem: <http://www.20min.ch/schweiz/bern/story/-Gluehbirnen-werden-fuers-Droegelen-gebraucht--28761937> (dostęp online 26.04.2016 r.).*

<sup>32</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Peter'em Kobi, koordynatorem ds. osób bezdomnych Sozialhilfe Bern Amt w dniu 26.04.2016 w Bernie.

<sup>33</sup> C.F Zwainz, *Ist Obdachlosigkeit geschlechtsspezifisch?*, St.Pölten 2005, s. 10.

<sup>34</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Peter'em Kobi, koordynatorem ds. osób bezdomnych Sozialhilfe Bern Amt w dniu 26.04.2016 w Bernie.

<sup>35</sup> Informacje pochodzą z odpowiedzi e-mail uzyskanych od Ruedi Loeffel, pracownika Kirchliche Gassenarbeit Bern, z dnia 12.05.2016.

sytuacji życiowej, ale nie zwracają się do instytucji kantonalnych ponieważ już na samym początku odstrasza je biurokracja i formularze, które są niezbędne. *Passantenhilfe* jest to organizacja działająca w ramach programu kościoła chrześcijańskiego, która wspiera osoby w ciężkiej sytuacji życiowej oraz, które nie mają się do kogo zwrócić. Podczas godzin otwarcia są przyjmowani wszyscy potrzebujący. Informacje, które uzyskują pracownicy socjalni są poufne. Nie wymagane są również żadne formalności. Wsparcie zostaje udzielone również mieszkańcom korzystającym z pomocy socjalnej miasta. Osoby potrzebujące mogą tu uzyskać podstawowe informacje odnośnie noclegowni, pomocy zdrowotnej, czy też otrzymać niezbędne lekarstwa, odzież i ubrania. Jeśli nie posiadają żadnych środków na życie zostaje udzielone również wsparcie finansowe w formie np. opłaty kilku nocy w noclegowni. Ażeby skorzystać z pomocy nie trzeba być obywatelem Szwajcarii czy też mieszkańcem Berna. *Passantenhilfe* zakłada, iż żaden człowiek nie może głodować i nie posiadać dachu nad głową.

Obecnie organizację *Passantenhilfe* w Bernie regularnie odwiedza dwóch bezdomnych. Organizacja posiada środki finansowe z darowizn oraz ze środków kościelnych, a żywność otrzymują za darmo od sieci szwajcarskich supermarketów<sup>36</sup>. Podobne zadania wypełnia również *Kirchliche Gassen Arbeit*. Wspierają bezdomnych zarówno w sposób finansowy jak i mentalny. Zdaniem pracowników wyjście z bezdomności jest to bardzo długi i trudny proces ponieważ nawet jeśli otrzymają niezbędną pomoc materialną (pieniądze, ubezpieczenie, nocleg) to ponowne odnalezienie się w społeczeństwie jest ciężkim zadaniem<sup>37</sup>.

Jak zostało wspomniane w poprzednim rozdziale<sup>38</sup>, w Szwajcarii nie są prowadzone statystyki odnośnie bezdomności, ponieważ problem ten jest uznany za niszowy. Jednym z utrudnień jest ciągła wędrówka tzw. „turystyka bezdomnych”<sup>39</sup>. Policja nie posiada danych odnośnie liczby bezdomnych popełniających przestępstwa ponieważ nie ma zależności pomiędzy bezdomnością, a przestępczością. Widocznym i najczęstszym wykroczeniem popełnianymi przez bezdomnych jest jazda na gapę<sup>40</sup>. Liczba bezdomnych odbywających karę pozbawienia wolności również z podobnych powodów nie jest znana, tak jak i ilość osób z da-

---

<sup>36</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Ursulą Kaeufeler, pracownikiem *Passantenhilfe* w dniu 09.05.2016 w Bernie.

<sup>37</sup> Informacje pochodzą z odpowiedzi e-mail uzyskanych od Ruedi Loeffel, pracownika *Kirchliche Gassenarbeit* Bern, z dnia 12.05.2016.

<sup>38</sup> Szerzej o problemie w rozdziale V (Geografia, skala i dynamika zjawiska bezdomności w Polsce i Szwajcarii) rozprawy doktorskiej.

<sup>39</sup> Informacje pochodzą z wywiadu pogłębionego przeprowadzonego z Mathias'em Wyss, zastępcą kierownika <PINTO> – Prävention, Intervention, Toleranz, w dniu 26.04.2016 w Bernie.

<sup>40</sup> Informacje uzyskane od pracownika wydziału komunikacji społecznej policji z kantonu Bern z dnia 09.05.2016.

nej grupy wobec, których zostały wszczęte postępowania przygotowawcze<sup>41</sup>. Kradzieże, rabunki, bójki nie są odnotowywane ponieważ instytucje socjalne zapewniają dostęp do wszystkich podstawowych środków do życia niezbędnych człowiekowi. Jedzenie jest rozdzielane kilka razy dziennie w placówkach organizacji pożytku publicznego.

Osoby uzależnione od alkoholu również mają specjalne miejsca gdzie zostanie udzielona im bezpośrednia pomoc, a jeśli nie są w stanie zrezygnować z używek to są one dostępne w niskiej cenie i bezdomni preferują nabywać pieniądze niż kraść i zostać ich całkowicie pozbawieni poprzez karę pozbawienia wolności. Odnośnie uzależnienia od substancji psychoaktywnych, bezdomni narkomani nie muszą też dopuszczać się czynów karalnych. W tym temacie Szwajcarię można uznać za prekursora. Godny uwagi jest model postępowania wobec narkomanów, który jest bardzo odmienny niż w Polsce, jednakże jego wypracowanie wymagało czasu i punktu kulminacyjnego<sup>42</sup>, który doprowadził do wprowadzenia zmian.

W 1992 roku władze miast postanowiły zamknąć parki, gdzie legalnie były zażywane substancje odurzające. Problem narkomanów pozostał nadal nierozwiązany. Władze miast jak i mieszkańcy próbowali powstrzymać rozprzestrzeniającą się liberalizację, ale bezskutecznie. W państwie, gdzie liczba mieszkańców wynosiła około 6 milionów ponad, 25.000 osób było uzależnionych i w większości bez dachu nad głową. Bardzo dużą rolę odegrało stowarzyszenie *Arbeitsgemeinschaft für risikoarmen Umgang mit Drogen* (dalej ARUD), czyli organizacja na rzecz zmniejszenia ryzyka zażywania narkotyków. W 1992 r. ARUD otworzył w pobliżu *der Platzspitz* pierwszą prywatną klinikę ZOKL 1, gdzie wydawano osobom przebadanym i zarejestrowanym w niej metadon<sup>43</sup>. Działanie kliniki, nie do końca było zgodne z prawem, ale w obliczu kryzysu narkotykowego państwo nie interweniowało w jej pracę. Tym samym dzięki jej praktyce władze federalne Szwajcarii zalegalizowały ZOKL1 i postanowiły spróbować wprowadzić w życie program kontrolowanego podawania metadonu, a następnie też heroiny<sup>44</sup> pod nadzorem lekarskim<sup>45</sup>. Za sprawą eksperymentu rządzących dokonał się rozłam społeczeństwa na zwolenników oraz przeciwników pomysłu. Partia socjalistyczna jak

---

<sup>41</sup> Informacje uzyskane od urzędnika wydziału karnego Obergericht des Kanton Bern z dnia 10.05.2016.

<sup>42</sup> Szerzej w rozdziale V (Geografia, skala i dynamika zjawiska bezdomności w Polsce i Szwajcarii) rozprawy doktorskiej.

<sup>43</sup> *Strona internetowa ARUD*, dostępna pod adresem: <http://www.arud.ch/geschichte.html> (dostęp online 14.06.2016 r.).

<sup>44</sup> Heroina jest wydawana osobom, które nie kwalifikują się do programu metadonowego. Jest podawana pod różnymi postaciami i zostaje przyjęta w specjalnym pokoju do przyjmowania narkotyków tzw. Fixerstuben gdzie narkomani mają do dyspozycji sterylne strzykawki i są bezpieczni.

<sup>45</sup> *Der Welt – Drogen – Bericht, Ein Jahresbericht von Observatoire geopolitique des drogues (OGD)*, Paryż, 1993, DTV Sachbuch, s. 110.

i władze miasta Zurych popierały tą ideę walki z przestępczością, w przeciwieństwie do kantonów francuskojęzycznych (za wyjątkiem Fryburga)<sup>46</sup>.

Program wszedł w życie w 1995 r. Polityka narkotykowa w Szwajcarii została ustanowiona poprzez głosy obywateli w różnych referendach. Poprzednio opierała się na trzech filarach – profilaktyka, terapia oraz represja, a obecnie bazuje na czterech. Pomiędzy terapią, a represją wprowadzono jeszcze redukcję szkód<sup>47</sup>. Poprzez ten element na przestrzeni lat Szwajcaria wypracowała jeden z najlepszych programów metadonowych na świecie oraz podawania narkomanom bezpłatnej, czystej heroiny. Rezultaty jakie zostały osiągnięte to przede wszystkim brak przestępczości wśród narkomanów, a tym samym wśród bezdomnych. To właśnie narkotyki są jedną z głównych przyczyn utraty dachu nad głową. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to oszczędność państwa (większy jest koszt pracy organów ścigania, spraw sądowych oraz hospitalizacji narkomanów, aniżeli opłaty za utrzymanie miejsc gdzie wydawane są narkotyki i samych środków odurzających). Odnotowano również spadek zarażania chorobami, między innymi na HIV (narkomani otrzymują sterylne strzykawki i tym samym ryzyko zakażenia zainfekowaną igłą znacznie spadło)<sup>48</sup>. Wiele osób uzależnionych, tym samym wykluczonych społecznie, korzysta z programu i na skutek stały się aktywnie zawodowo.

Różnica pomiędzy rozwiązaniem szwajcarskim, a polskim polega przede wszystkim na trzecim filarze polityki narkotykowej czyli po pierwsze redukcja szkód, a dopiero następnie represja. Ściganie i karanie narkomanów za przestępstwa nie przyniosło żadnych rezultatów. Nowy program, który wydaje się nadzwyczaj liberalny ukazuje, iż zaostrzenie kar nie spełniło podstawowej funkcji represyjnej, na której opiera się prawo karne. Narkomani nie rzucą swojego nałogu w obawie przed ukaraniem. Może to się stać jedynie jeśli sami zrozumieją, że nałóg niszczy ich życie. Zgodnie z poniżej zamieszczoną statystyką od momentu wprowadzenia programu leczenia metadonem, śmiertelność narkomanów systematycznie spada.

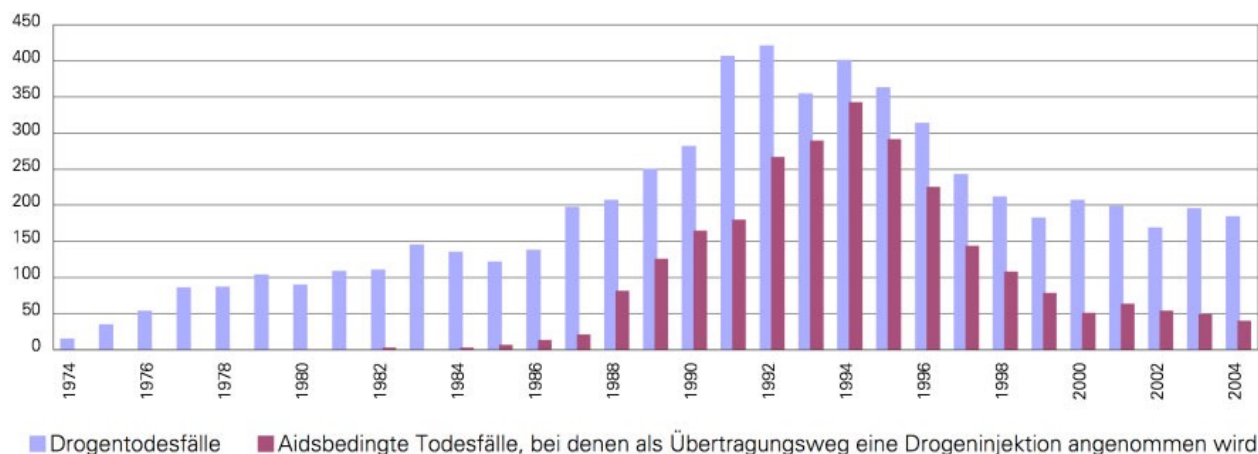
---

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 111.

<sup>47</sup> Die Drogenpolitik der Schweiz, *Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2011*, Bern, 2006, s. 9.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 61.

**Wykres 28.** Liczba zgonów w Szwajcarii na przełomie lat 1974 – 2004 na skutek zażywania narkotyków oraz zgonów spowodowanych zachorowaniem na AIDS, które było konsekwencją użycia zainfekowanej igły



**fioletowy-** liczba zgonów na skutek zażywania narkotyków

**bordowy-** liczba zgonów spowodowanych zachorowaniem na AIDS, które było konsekwencją użycia zainfekowanej igły.

Źródło: Die Drogenpolitik der Schweiz, Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006 – 2011, Bern, 2006, s. 25. Źródło podane w oryginale: fedpol i BAG.

Na powyżej zamieszczonym wykresie można wyraźnie zauważyć spadek śmiertelności narkomanów oraz osób chorych na AIDS. Największa liczba zgonów przypada na koniec lat 80-tych, początek 90-tych czyli moment, w którym Szwajcaria borykała się z jednym z największych swoich problemów, czyli otwartą sceną narkotyków. Apogeum przypadło na 1992 rok (419 zgonów). Następnie można zaobserwować spadek, który przypada na wejście w życie nowej polityki narkotykowej. Od 1998 roku zauważalna jest stabilizacja (około 200 zgonów rocznie). Krzywa odpowiadająca za zgony związane z AIDS, na skutek stosowania narkotyków dożylnych przedstawia się podobnie. W 1994 roku odnotowano największą liczbę przypadków śmiertelnych (340 zgonów), gdzie następnie nastąpił spadek, aż do 2000 roku, w którym to sytuacja się ustabilizowała (około 50 zgonów rocznie).

Wprowadzenie terapii skojarzonych za skutkowało spadkiem śmiertelności narkomanów o ponad połowę. W odniesieniu do przestępczości popełnionej przez narkomanów, nie były prowadzone odrębne statystyki. Obecnie w Szwajcarii działa ponad 20 klinik, a leczy się tam około 2000 osób. Ich działalność nie polega tylko na kontrolowanym podawaniu substancji odurzających, ale również można uzyskać w nich pożywienie, konsultację psychologiczną, pomoc medyczną czy też znaleźć schronienie. Dzięki temu osoby znajdujące się w stanie



bezdомności, (czy też jej ewentualnym zagrożeniu) mogą o wiele łatwiej uzyskać niezbędne wsparcie.

Podstawową różnicą pomiędzy bezdomnością w Polsce i w Szwajcarii, jest zapewne jej uwarunkowanie. Szwajcaria borykała się (pokłosie jest dostrzegane po dziś) z olbrzymim problemem uzależnienia od narkotyków, zaś w polskich realiach znacznie częściej występuje problem alkoholowy. System udzielanego wsparcia w Szwajcarii bezwzględnie jest lepiej rozwinięty i skupia się przede wszystkim na prewencji, co w Polsce nie zostało jeszcze wypracowane na dostatecznym poziomie. Przyczyn można doszukiwać się w transformacji ustrojowej, która miała miejsce w Polsce oraz różnicach występujących na gruncie gospodarczym. Kolejną kwestią w udzielaniu pomocy przez instytucje socjalne w Szwajcarii jest zasadnicza koncentracja na pomocy długofalowej, która ma na celu skuteczne wyjście z bezdomności. Nie stanowi tylko tymczasowego wsparcia w przetrwaniu w trudnym stanie. Niestety w polskich realiach oferowana pomoc koncentruje się w głównej mierze na zapewnieniu dostępu do posiłku, noclegu, odzieży czy środków higieny. Tym samym znacznie wydłuża się okres pozostawania w stanie bezdomności i maleje szansa na skuteczne rozwiązanie przedmiotowego problemu społecznego.

## ROZDZIAŁ VII

### MOŻLIWOŚCI I KIERUNKI EFEKTYWNEGO PRZECIWDZIAŁANIA BEZDOMNOŚCI

#### **§ 1. Pomoc bezdomnym a regulacje prawne**

Odnosnie osób bezdomnych nie istnieje w Polsce wyodrębniona ustawa czy inny akt prawny, który w całości odnosiłby się do sytuacji przedmiotowej grupy. Pomoc osobom bezdomnym realizowana jest poprzez politykę społeczną państwa, która działa na podstawie szeregu aktów prawnych odwołujących się do tej problematyki. Wyjątkowo ważna staje się zatem realizacja przepisów prawnych przez poszczególne podmioty zobowiązane do ich wykonania. Wydawać by się mogło, że im większa liczba przepisów regulujących pomoc osobom bezdomnym, tym zwiększy się skuteczność ich oddziaływania. Często jednak wielość ustaw powoduje ukazanie słabych stron przepisów, co skutkuje negatywnymi rozwiązaniami zjawiska bezdomności.

Polityka społeczna państwa, mająca na celu pomoc bezdomnym prowadzona jest w czterech najważniejszych aspektach: prewencji, interwencji, działań o charakterze opiekuńczym oraz integracyjnym. Struktura pomocy społecznej osobom bezdomnym w Polsce to głównie: 1) ośrodki pomocy społecznej działające w każdej gminie (udzielają one pomocy w formie pracy socjalnej, świadczeń pieniężnych, czy też kierują do ośrodków wsparcia), 2) powiatowe centra pomocy rodzinie, 3) regionalne ośrodki polityki społecznej (ich zadaniem jest kierowanie polityki społecznej w zakresie pomocy na terenie województw), 4) wydziały polityki społecznej działające w urzędach wojewódzkich, 5) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Pomoc bezdomnym leży w ramach kompetencji organów administracji rządowej i samorządowej, współpracując tym samym z organizacjami pozarządowymi i innymi. Instytucją nadrzędną, która wyznacza kierunek działań podmiotom niosącym pomoc osobom bezdomnym jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Zadania są wykonywane przez regionalne ośrodki polityki społecznej (funkcjonują zarówno na szczeblu administracji rządowej i samorządowej), powiatowe centra pomocy rodzinie (np. miejskie ośrodki pomocy rodzinie), ośrodki pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa, ośrodki wsparcia (np. noc-

legownie, dzienne domy pomocy) oraz ośrodki interwencji kryzysowej (świadczą pomoc osobom znajdującym się w sytuacji kryzysowej).

Przeciwdziałanie bezdomności jest wskazane w najważniejszym polskim akcie prawnym, a mianowicie w art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>1</sup> (dalej Konstytucja RP). Tym samym stanowi on podstawę do niesienia pomocy osobom bezdomnym i nakłada na administrację państwową szereg zadań z tym związanych. Dotychczasowym i jednocześnie najważniejszym aktem prawnym z punktu widzenia pomocy społecznej jest ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej<sup>2</sup> (dalej u.p.s.). Bezdomność stanowi okoliczność, która niewątpliwie jest trudną sytuacją życiową i tym samym istnieje możliwość przyznania pomocy. Jest to uregulowane w art. 7 pkt. 3 u.p.s.

Formy działania oraz pomoc osobie bezdomnej określa art. 49 u.p.s. Zgodnie z jego brzmieniem osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Program ten wypracowywany jest przez samego bezdomnego wraz z pomocą pracownika socjalnego. Żeby został w pełni zrealizowany bardzo ważne jest aktywny udział ze strony bezdomnego i determinacja w rozwiązywaniu własnych problemów życiowych. Zadaniem pracownika socjalnego jest pomoc w: leczenie uzależnień, uzyskanie zatrudnienia, konsultacje prawne i psychologiczne, rozwiązanie problemów rodzinnych i mieszkaniowych. Jeśli osoba bezdomna dotychczas nie posiadała ubezpieczenia zdrowotnego to dzięki programowi takie uzyskuje (na zasadach określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia). Program w każdej chwili może zostać przerwany jeśli pracownik socjalny odnotuje przewlekłe łamanie i naruszanie przez osobę bezdomną obowiązków wynikających z programu.

Osoba kierująca programem może przerwać program również gdy wystąpią czynniki uniemożliwiające jego dalszą realizację lub, gdy bezdomny opuści miejsce (bez zgłoszenia tego pracownikowi socjalnemu), w którym program jest realizowany. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności uwzględnia sytuację osoby bezdomnej oraz zapewnia szczególne wsparcie osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności. Ośrodek

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

pomocy społecznej za osobę bezdomną objętą indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne<sup>3</sup>.

Indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest szczególną formą, która nie została wymieniona w kompetencjach żadnego podmiotu realizującego pomoc społeczną. Inicjatorem podjęcia programu może być zarówno gmina jak i osoba bezdomna. W tym miejscu Autorka podziela zdanie R. Mędrzyckiego, który uważa, iż z punktu widzenia pomocy społecznej zakwalifikowanie osoby bezdomnej do wyżej wspomnianego programu, jest najlepszym rozwiązaniem w sytuacji danej osoby. Ustawodawca powinien nałożyć na gminy obowiązek wykonywania programu i dodatkowo stworzyć kategorię osób „wychodzących” z bezdomności<sup>4</sup>. Pozostałe zadania wynikające z ustawy o pomocy społecznej realizowane są na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, udzielenie pomocy osobie bezdomnej jest zadaniem gminy ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały<sup>5</sup>. W wyjątkowych sytuacjach, które mogą być uzasadnione sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie lub w sprawach niecierpiących zwłoki – właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie<sup>6</sup>.

Samorząd gminny zobowiązany jest do niesienia pomocy osobom bezdomnym poprzez szereg zadań, które *stricto* odnoszą się do osób bezdomnych, jak i w sposób pośredni są związane ze zjawiskiem bezdomności. Gmina na obowiązek przyznawać i wypłacać zasiłki celowe na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym, które nie mają możliwości uzyskania świadczeń zdrowotnych na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>7</sup>. Zasiłek celowy jest świadczeniem pieniężnym, którego przyznanie zależne jest od spełnienia takich warunków jak np. uzyskiwanie dochodu poniżej określonej kwoty. Kolejnym obowiązkiem gminy jest sprawienie pogrzebu osobie bezdomnej<sup>8</sup>. Pochowanie osoby zmarłej odbywa się zgodnie z wyznaniem zmarłego i jest w pełni sfinansowane i zorganizowane przez gminę.

---

<sup>3</sup> Szerzej w: A. Przymeński, *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*, (w:) M. Dębski, K. Stachura (red.) *Oblicza bezdomności*, Gdańsk 2008.

<sup>4</sup> R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 190.

<sup>5</sup> Art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>6</sup> Art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>7</sup> Art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>8</sup> Por. art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz.U. 1959 nr 11 poz. 62.

Innym zadaniem pomocowym niesionym przez gminę jest zapewnienie minimum egzystencjonalnego, do których należy: udzielenie schronienia osobom tego pozbawionym, zapewnienie posiłku osobom tego pozbawionym i zapewnienie niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym<sup>9</sup>. Pierwsza podstawa egzystencjonalna polegająca na zapewnieniu schronienia realizowana jest przez ośrodki takie jak: ogrzewalnie, noclegownie i schroniska. Nowelizacja z 8 lutego 2018r. wprowadziła brzmienie, iż „*udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi*<sup>10</sup>”. Każde z tych wskazanych miejsc ma spełniać standardy określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego<sup>11</sup>. Obowiązuje podział na schroniska przeznaczone oddzielnie dla kobiet i oddzielnie dla mężczyzn, jednakże brakuje schronisk w których mogą przebywać całe rodziny<sup>12</sup>.

Podążając za ustawą, w noclegowni, schronisku czy ogrzewalni mogą przebywać osoby, które są zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża życiu i zdrowiu innych osób przebywających w placówce. W noclegowni i schronisku nie mogą znajdować się osoby będące pod wpływem alkoholu czy środków odurzających<sup>13</sup>. Schronisko z usługami opiekuńczymi jest nowym typem schronienia wprowadzonego przez nowelizację ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej. Nowo utworzony rodzaj placówki udostępnia możliwość opieki nad osobami, które wymagają częściowej pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych i higienicznych.

Obowiązek zapewnienia posiłku bezdomnym normuje art. 48b ust. 2 u.p.s., zgodnie z którym: „*Pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić*”. W praktyce problem stanowi wydawanie posiłków w niedzielę i święta, ponieważ działa niewystarczająca ilość punktów pomocowych. Podążając za R. Mędrzyckim, ustawa mówi o wydaniu posiłku, brakuje tu zapewnienia miejsca gdzie mógł by być on spożyty, w związku z czym samo techniczne wydanie pokarmu sprawia, że bezdomny w trakcie zimy będzie musiał spożyć go na mrozie<sup>14</sup>. Ostatnią kwestią regulującą minimum egzystencjonalne jest zapewnienie niezbędnego ubrania. W rozumieniu art. 48b ust. 1 u.p.s., „*przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej odpowiedniego rozmiaru bielizny, odzieży i obuwia*”

<sup>9</sup> Art. 48 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz.U. 2018 poz. 700.

<sup>11</sup> Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz. U. poz. 1310, z późn. zm.

<sup>12</sup> R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej...*, s. 183.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 184.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 185.

*odpowiednich do pory roku*". Przepis ten nie reguluje stanu rzeczy jakie mają być wydane bezdomnemu. Należy podzielić opinię G. Szpor, iż ubrania nie muszą być nowe, jednakże powinny być schludne i nie zniszczone. Powinny ponadto być przekazane w sposób, który nie będzie uwłaczał godności człowieka<sup>15</sup>.

Gminy zobowiązane są też do pomocy osobom mającym trudność w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego<sup>16</sup>. W ramach otrzymanych świadczeń bezdomny opuszczający więzienie może liczyć na zasiłek celowy, pracę socjalną. Z punktu widzenia analizy kryminologicznej, jest to bardzo istotny punkt, którego realizacja jeśli przebiegałaby wzorowo, zapobiegałaby bezdomności osób odbywających wieloletnie kary pozbawienia wolności. Kolejnymi obowiązkami są: świadczenie pracy socjalnej czyli jest to „*działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi*”<sup>17</sup>. Praca socjalna może być kierowana do osób bezdomnych ponieważ może być wykonywana w formie kontraktu lub projektu socjalnego<sup>18</sup>. Opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest kolejnym zadaniem gminy. Tak jak było powyżej wspomniane, pomoc taką może otrzymać tylko osoba, która jest objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności.

Do obowiązkowych zadań gminy należy prowadzenie i zapewnianie miejsc w mieszkaniach chronionych. Bezdomność jest trudną sytuacją życiową i stanowi przesłankę do uzyskania takiej formy wsparcia. Mieszkaniem chronionym jest lokal mieszkalny, który posiada odpowiednie warunki. Jego zadaniem jest przygotowanie osób w nim przebywających do prowadzenia samodzielnego życia, uczestnictwa w życiu społecznym. Ponadto ma też ułatwić integrację społeczną<sup>19</sup>. Przygotowanie do „normalnego” życia leży w kompetencjach specjalistów z zakresu różnych dziedzin. Może być to: pracownik socjalny, psycholog, terapeuta itp. Do ich zadań należy przede wszystkim nadzór osoby zamieszkującej mieszkanie. Dodatkowo w zależności od grupy docelowej, wykonują spersonalizowane czynności. Dla przykładu, osoba bezdomna, która została skierowana do mieszkania chronionego będzie musiała nauczyć się funkcjonowania w społeczeństwie na co dzień. Specjaliści dają bezdomnemu wska-

---

<sup>15</sup> C. Martysz, S. Nitecki, G. Szpor (red.), *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001, s. 99.

<sup>16</sup> Art. 1 pkt 6 ustawy z 16 lutego 20017 r. o zmianie ustawy pomocy społecznej, Dz. U. Nr 48, poz. 320.

<sup>17</sup> Art. 6 pkt 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>18</sup> Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2006, s. 83.

<sup>19</sup> Art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

zówki, asystują przy zwykłych codziennych czynnościach. Ponadto uczą zarządzać budżetem domowym, planują wspólnie wydatki. Mieszkanie chronione składa się z pokoi mieszkalnych, kuchni i łazienki. Osoba zamieszkująca uzyskuje wsparcie codziennie w wymiarze minimalnie 3 godzin dziennie.

Zadaniem własnym gminy w zakresie pomocy bezdomnym jest prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej. W przeciwieństwie do mieszkań chronionych, jest to pomoc instytucjonalna co wiąże się z tym, iż udzielana jest poza miejscem zamieszkania i tym samym generuje większe koszty. Ustawa wskazuje podmioty, które mogą korzystać z domów pomocy społecznej: 1) osób w podeszłym wieku, 2) osób przewlekle somatycznie chorych, 3) osób przewlekle psychicznie chorych, 4) dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, 5) dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, 6) osób niepełnosprawnych fizycznie, 7) osób uzależnionych od alkoholu<sup>20</sup>. Nie ma tu wyraźnego wskazania, że ta forma opieki jest wskazana bezpośrednio do osób bezdomnych. Jednakże jeśli bezdomny jest osobą przewlekle chorą czy też uzależnioną od alkoholu, nie wyklucza to możliwości jego pobytu w tym miejscu. Poza domami pomocy społecznej gmina prowadzi i zapewnia miejsca w ośrodkach wsparcia, a w odniesieniu *stricte* do bezdomnych może być to schronisko.

Pomimo tego, iż to właśnie gmina odgrywa największą rolę przy pomocy bezdomnym, to powiat uzupełnia ją na wielu płaszczyznach. Podobnie jak gmina, powiat ma za zadanie prowadzić i rozwijać infrastrukturę domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczać w nim skierowane osoby oraz prowadzić ośrodki wsparcia, w tym domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Zadaniem powiatu, które nie leży w kompetencjach gminy, jest także udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach. Ponadto powiaty mają obowiązek prowadzić ośrodki interwencji kryzysowej. Ośrodki interwencji kryzysowej są prowadzone przez Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie. Głównym zadaniem jest interweniowanie nagłej, trudnej sytuacji lub w przypadku długotrwałego kryzysu. Z pomocy ośrodków mogą korzystać wszyscy mieszkańcy danego miasta. Nie brana jest pod uwagę sytuacja materialna, pomoc jest nieodpłatna. W ośrodkach interwencji kryzysowej można skorzystać z porad psychologów, pracowników socjalnych, prawnika czy specjalistów pracy z rodziną.

Na powiatach spoczywa obowiązek udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>21</sup>. Świadczenie to można łączyć zarówno z prewencją bezdomności jak i pomocy osobie bezdomnej. Bezdomni stanowią grupę ubogą, której nie stać na skorzystanie z prawnika, a często ich sy-

---

<sup>20</sup> Art. 56 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>21</sup> Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz o edukacji prawnej, Dz. U. poz. 1255, z późn. zm.

tuacja wymaga wsparcia się profesjonalną poradą. Może stanowić pomoc z wyjścia ze stanu bezdomności i pierwszy krok do powrotu do społeczeństwa<sup>22</sup>. Jednakże z punktu widzenia administracyjnego, przepis o nieodpłatnej pomocy prawnej został tak skonstruowany, że nie wiadomo czy osoby, które nagle znalazły się w stanie bezdomności z przyczyn wynikających z ich osobistej sytuacji, taką pomoc będą mogły uzyskać. Katalog podmiotów, które mogą otrzymać te świadczenie został sformułowany dość wąsko.

Samorząd województwa nie odgrywa tak dużej roli przy pomocy osobom bezdomnym jak gminy i powiaty. Dlatego też w zakresie pomocy społecznej głównie dopełniają jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na swój bardziej ogólny charakter zajmują się głównie działalnością informacyjną i opracowywaniem regionalnych programów pomocy społecznej. Nie da się bezpośrednio wskazać zadań związanych ściśle z pomocą osobom bezdomnym, które leżałyby w zakresie samorządu województwa. Pośrednio do obowiązków można wskazać: prowadzenie regionalnych domów pomocy społecznej, utrzymywanie regionalnego ośrodka polityki społecznej, rozpoznawanie przyczyn ubóstwa, szkolenie kadr pomocy społecznej<sup>23</sup>. Wojewoda zaś na podstawie art. 22 u.p.s. wydaje i cofa zezwolenia na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz wydaje i cofa zezwolenia na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę – osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Ponadto zobowiązany jest do prowadzenia rejestru domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, placówek zapewniających miejsca noclegowe oraz jednostek specjalistycznego poradnictwa. Dodatkowo sprawuje kontrolę jakości usług wykonywanych w wyżej wskazanych placówkach.

Wpływ na kształt pomocy świadczonej na rzecz osób bezdomnych ma również właściwy minister do spraw zabezpieczenia socjalnego. W jego kompetencjach leży m. in. tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej, monitorowanie standardów wypełniania zadań przez wojewodów, analiza skuteczności pomocy społecznej, inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania, a także szkolenie kadr, nadzór merytoryczny nad szkoleniem w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny oraz nad szkoleniem dla superwizorów pracy socjalnej<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> D. E. Lach, *Nieodpłatna pomoc prawna jako instrument zabezpieczenia społecznego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3, Poznań 2016, s. 24.

<sup>23</sup> R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej...*, s. 208-209.

<sup>24</sup> Art. 23 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.



Reasumując należy stwierdzić, że w Polsce występuje brak spójności między poszczególnymi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi osób bezdomnych. Obowiązujące przepisy prawa nie dostrzegają specyfiki sytuacji osób bezdomnych, np. w kwestii zamieszkania czy zameldowania, a niektóre akty prawa nie są w pełni realizowane ze względu na ograniczenia finansowe np. budownictwo socjalne. W szczególności występuje brak współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz osób bezdomnych.

W Polsce obowiązuje obecnie kilkadziesiąt aktów prawnych odnoszących się do kwestii funkcjonowania bezdomnych w społeczeństwie. Jednak obszerność systemu prawnego szczególnie dla podmiotowej grupy osób stanowi temat skomplikowany i często niemożliwy do wykorzystania. Wynika to przede wszystkim z określonego statusu społecznego, tj. niskiego wykształcenia, braku kwalifikacji zawodowych, nieuczestniczenia w życiu społecznym, nieregulowanego precyzyjnie dostępu do nieodpłatnego do poradnictwa prawnego, braku wsparcia ze strony rodziny, czy też społeczności lokalnej. Niska świadomość prawna osób bezdomnych, ale i wielu organizacji ich wspierających, powoduje, że nie zawsze wykorzystują oni wszystkie uprawnienia wynikające z aktualnie obowiązujących przepisów.

## **§ 2. Ogólnopolskie i regionalne programy mające na celu zapobieganie bezdomności**

Powszechnie wiadomo, iż przy wszelkich formach patologii społecznych zdecydowanie należałoby zapobiegać im, aniżeli je likwidować lub chociażby minimalizować. Jednak rozbieżność zjawiska bezdomności (zarówno ze względu na jej uwarunkowania jak i samoistną specyfikę) wskazuje na negatywne wnioski. Problem wykluczenia społecznego i marginalizacji pozostanie dla wielu społeczeństw nierozwiązywalny. Jednakże nie zmienia to faktu, że profilaktyka nadal jest kluczowa i należy podkreślać wielorakie rodzaje działań profilaktycznych (obejmujących zapobieganie bezdomności) oferowanych ze strony państwa m. in takie jak: prewencja bezdomności kobiet i dzieci, prewencja dotycząca spraw związanych z mieszkalnictwem i zadłużeniami, zatrudnianie i aktywizacja osób wykluczonych, czy też profilaktyka i walka z uzależnieniem od alkoholu<sup>25</sup>. Chcąc jednak całościowo monitorować działania związane ze zwalczaniem zjawiska bezdomności należy wyróżnić cztery rodzaje narzędzi polityki społecznej państwa: prewencyjne, interwencyjne, opiekuńcze i integracyjne, które zawierane są w programach krajowych i regionalnych.

---

<sup>25</sup> P. Olech, *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport roczny*, (w:) Ł. Browarczyk, M. Dębski (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2010, s. 24.

Wśród dokumentów programowych o charakterze ogólnopolskim mających na celu zapobieganie bezdomności można wyróżnić m.in.:

- Narodową Strategię Spójności 2007-2013: „Integracja społeczna oraz przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu będzie następować przede wszystkim poprzez zapewnienie dostępu do edukacji i szkolenia zawodowego. (...) pomoc będzie skierowana do długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób opuszczających zakłady karne i młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze. Istnieje problem dyskryminacji na rynku pracy oraz zagrożenia wykluczeniem społecznym takich grup jak osoby bezdomne czy opuszczające zakłady karne”<sup>26</sup>.
- Strategię Polityki Społecznej na lata 2007-2013: „Odrębna kategoria problemów dotyczy poszczególnych grup społecznych, które z racji kształtowania się niekorzystnych czynników, mniej lub bardziej zawinionych, doświadczają wykluczenia lub szczególnie silnej ekspozycji na zagrożenie ubóstwem i wykluczenie społeczne. W Polsce można zidentyfikować następujące grupy znajdujące się w trudnej sytuacji: osoby bezdomne (...)”<sup>27</sup>.
- Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015: „Niezbędne są też inwestycje w obiekty służące świadczeniu usług społecznych dla osób starszych, niepełnosprawnych i dzieci oraz osób dotkniętych patologiami społecznymi (takimi jak alkoholizm czy narkomania). Równoległe konieczne są działania na rzecz wzmocnienia zasobów kadrowych tych placówek. Pozwoli to podnieść dostępność usług społecznych i ich jakość oraz zmniejszyć skalę występującego w kraju zjawiska wykluczenia społecznego. Wiąże się z tym zadanie ograniczenia problemu bezdomności”<sup>28</sup>.

Programy ogólnopolskie stanowią uzupełnienie ustawowych obowiązków samorządów gmin w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Posiadają też charakter wspierający działalność podmiotów uprawnionych, które funkcjonują w obszarze pomocy społecznej – organizacji pozarządowych. W następnej kolejności zostaną przeanalizowane w kolejności chronologicznej programy zadedykowane *stricto* do osób bezdomnych zrealizowane na poziomie ogólnopolskim i regionalnym. Pierwszym wartym zwrócenia uwagi jest Program powrót osób

---

<sup>26</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, narodowa Strategia Spójności*, Warszawa 2007, s. 53, 135.

<sup>27</sup> Ministerstwo Polityki Społecznej, *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013*, dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Warszawa 2005, s. 12.

<sup>28</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006, s. 39.

bezdomnych do społeczności<sup>29</sup> z 2006 r. Założenia programu składają się ze zbioru usług socjalnych, które były wykonane przez jednostki publiczne i pozarządowe. Priorytety oscylowały wokół trzech płaszczyzn. Po pierwsze miał na celu efektywniejsze wykorzystanie istniejącego potencjału organizacyjnoekonomicznego, który dotychczas działał na rzecz osób bezdomnych. W jego ramach leżało zwiększenie możliwości płynących z noclegowni, schronisk, domów dla bezdomnych czy samotnych matek. Następnie wykorzystanie instrumentów bezpośrednio oddziałujących na osoby bezdomnych i zagrożonych tym zjawiskiem w celu ich aktywnego włączenia się w przebieg pokonywania barier i wyjścia ze strefy wykluczenia społecznego. Ostatnia sfera odnosi się do skierowania uwagi na obowiązek budowania sieci lokalnego wsparcia wszystkich służb publicznych, pomocy społecznej, organizacji pozarządowych. Ich wspólną misją miało być pokonywanie granic zjawiska bezdomności, w szczególności opierając się na opracowywaniu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych<sup>30</sup>.

W tamtym okresie największe *novum* w programie stanowiły koncepcję, które bazowały na działaniach o charakterze profilaktycznym, osłonowym i aktywizującym<sup>31</sup>. Pierwsze z nich skupiały się na prewencji umasawiania się zjawiska bezdomności. Mianowicie zakładały one, że zostaną rozpoznane grupy, które ze względu na różne podłoże przyczynowe (bezrobocie, ubóstwo, rozpad więzi rodzinnych) zagrożone są bezdomnością. Wobec wyszczególnionych kategorii osób były wszczynane zabiegi prewencyjne. W zrealizowaniu tego założenia pomocna była dotychczasowa wiedza odnośnie możliwości rozwiązywania tego problemu oraz działania informacyjne w tym zakresie. W ramach działalności osłonowej, zostały wymienione zadania takie jak: pomoc w zapewnieniu schronienia, noclegu, posiłku, odzieży, pomoc lekarska, pomoc w uzyskaniu miejsca w domu opieki, pomoc w uzyskaniu świadczeń emerytalnych czy też otrzymaniu dowodu tożsamości. Wskazane czynności mają charakter w głównej mierze materialny i miały wesprzeć jednostkę w codziennych problemach wynikających z bezdomności.

Z punktu widzenia pomocy bezdomnym stanowią one pomoc doraźną, a nie długofalową. Dlatego też tak dużą rolę odgrywają działania aktywizujące, które miały zmotywować i wesprzeć jednostkę w wyjściu z bezdomności. Wymieniony jest tu cały szereg przewidzianych działań, a do najważniejszych można zaliczyć: pomoc w rozwiązywaniu problemów

---

<sup>29</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program Powrót osób bezdomnych do społeczności*, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2006.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>31</sup> D. Podgórska-Jachnik, *Praca socjalna z osobami bezdomnymi*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, s. 72-73.

rodziny, pomoc w leczeniu uzależnień, pomoc prawna i doradztwo w sprawach związanych z meldunkiem, pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, przystosowanie do życia na wolności po zwolnieniu z zakładu karnego, przystosowanie do życia w społeczeństwie<sup>32</sup>. Program nie miał wyznaczonych konkretnych dat na realizację zadań z niego wynikających, a jedynie zakres obowiązków dopasowywany był do wyznaczanych kwot realizowanych z budżetu państwa.

Warto przeanalizować również główne cele wynikające z kolejnego programu jakim był mianowicie Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Społecznego realizowany w latach 2009-2015<sup>33</sup>. Głównym celem programu było wprowadzenie jednolitego standardu usług wykonywanych w ramach przeciwdziałania bezdomności. Został on podzielony na dwa bloki tematyczne, mianowicie 1) zabezpieczenie społeczne oraz 2) budownictwo społeczne. W ramach zabezpieczenia społecznego wyodrębniono trzy obszary działań: diagnoza stanu bezdomności, system pomocy społecznej, Integracja i Aktywizacja Osób Bezdomnych. Diagnoza stanu bezdomności stawiała jako priorytet stworzenie rzeczywistej statystyki osób bezdomnych, której rezultatem jest stały monitoring bezdomności. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej apelowało, iż brakowało informacji o rzeczywistej liczbie bezdomnych przebywających w gminach. Wynikiem prac po dziś jest odbywające się co dwa lata ogólnopolskie liczenie osób bezdomnych.

W obszarze systemu pomocy społecznej jako priorytet postawiono standaryzację jakości usług i hierarchizację placówek pomocy bezdomnym. Efektem jest utworzenie Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności, który gminy ujmują w swoich strategiach społecznych. Wskazują one drogę w postępowaniu przywracania osób bezdomnych do ponownego pełnienia ról zawodowych i społecznych. Kolejnym skutkiem było certyfikowanie prowadzonych placówek pomocowych na okres 5 lat i współpraca gmin wraz z organizacjami pozarządowymi. Drugim priorytetem w ramach tego obszaru było wypracowanie standardu pracy socjalnej wobec osób bezdomnych. Przyniósł on bardzo dużą korzyść w postaci wprowadzenia nowej specjalizacji kształcenia pracowników socjalnych – tzw. „*streetworker*”. Ponadto kontrakt socjalny stał się obowiązkowym narzędziem pomocy społecznej przy indywidualnym programie wychodzenia z bezdomności. Ostatni priorytet zakładał edukację i zatrudnienie socjalne dla osób bezdomnych. Jego efektem jest wdrożenie specjalnych ofert edukacyjnych dla osób bezdomnych oraz wydajne spożytkowanie bazy centrów integracji społecznej.

---

<sup>32</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program Powrót osób bezdomnych do...*, s. 4-5.

<sup>33</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Społecznego realizowany w latach 2009-2015*, Warszawa 2009.

Ostatni obszar z pierwszego bloku (problematyka zabezpieczenia społecznego) opierał się na integracji i aktywizacji osób bezdomnych. Ustanowionym priorytetem było wypracowanie programów aktywizacji zawodowo – społecznej w obiektach budownictwa socjalnego oraz pracy socjalnej z osobami bezdomnymi. Jako rezultat osoby tworzące program postawiły: zwiększenie liczby usamodzielnionych osób bezdomnych oraz zmniejszenie kosztów pomocy społecznej skierowanej do tych osób. Cel miał być osiągnięty poprzez korzystanie z mieszkań kontraktowych oraz lokali socjalnych dla aktywnie bezdomnych. Udzielone zostało wsparcie w postaci środków finansowych dla samorządów gminnych i organizacji pozarządowych, które wdrażały lokalne programy, z udziałem osób bezdomnych lub zagrożonych tym zjawiskiem.

Drugi blok Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego obejmował problematykę budownictwa socjalnego. Składał się on z jednego obszaru obejmującego system wsparcia finansowego dla budownictwa socjalnego. Zakładał on modyfikację rozwiązań prawnoekonomicznych systemu wsparcia finansowego i polegał na nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>34</sup>. Efekt to zwiększenie liczby tworzonych lokali socjalnych do stanu określanego na etapie opracowywania powyżej wspomnianej ustawy. Dzięki temu gminy miały prowadzić bardziej aktywną politykę mieszkaniową oraz dopasować program do wymogów obiektywnego zarządzania stanem mieszkaniowym<sup>35</sup>.

Następny wdrożony Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności, miał kilka edycji (2010, 2012, 2014, 2015 r.) i był kontynuacją Programu powrót osób bezdomnych do społeczności z 2006 r. W 2015 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zatwierdził Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności<sup>36</sup>, który stał się nową wersją wyżej wspomnianego programu. Zmiany zostały wprowadzone w związku z nowymi wyzwaniami, które zaczęły się pojawiać w zakresie problemu bezdomności i przeciwdziałania temu zjawisku. Cel główny jaki towarzyszył temu programowi to „*zmniejszenie liczby osób zagrożonych bezdomnością i osób bezdomnych poprzez wspieranie działań nakierowanych na przeciwdziałanie i rozwiązywanie problemu bezdomności*”<sup>37</sup>. Został on dodatkowo

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, Dz.U. 2006 nr 251 poz. 1844.

<sup>35</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności...*, s. 5-16.

<sup>36</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności*, edycja 2016 r., Warszawa 2016.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 2.

rozszerzony o trzy cele szczegółowe: 1) rozszerzenie samodzielności bezdomnych przez utworzony system usług reintegracji społecznej i zawodowej, 2) zintensyfikowanie i udoskonalenie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych, 3) ulepszenie standardów placówek (schronisk, noclegowni) świadczących usługi dla osób bezdomnych<sup>38</sup>. Dofinansowane z programu projekty w głównym konkursie były realizowane przez siedem miesięcy, natomiast inne projekty dofinansowane w dodatkowym konkursie zostały zrealizowane przez 3,5 miesiąca<sup>39</sup>. Do najważniejszych działań jakie zostały podjęte podczas realizacji programu można zaliczyć:

- udzielenie noclegu, zapewnienie wyżywienia, ubrania, obuwia, środków higieny osobistej;
- zrealizowanie remontów schronisk, noclegowni i ogrzewalni, (często przy renowacjach uczestniczyły osoby bezdomne);
- zakupienie żywności oraz udzielenie wsparcia rzeczowego w postaci wydawania paczek żywnościowych czy opału;
- świadczenie opieki pielęgniarstwa, pomocy psychologów, prawników, pedagogów;
- prowadzenie terapii uzależnień i grup wsparcia dla osób z problemem uzależnienia;
- *streetworking* świadczony przez wolontariuszy;
- prowadzenie akcji informacyjnych o możliwościach uzyskania pomocy skierowanej do osób bezdomnych;
- prowadzenie programów mieszkań wspieranych, treningowych, chronionych<sup>40</sup>.

Wśród ogólnopolskich i regionalnych programów mających na celu zapobieganie bezdomności na uwagę zasługuje przede wszystkim jeden z najnowszych programów Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a mianowicie Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym<sup>41</sup> z 2018 r. Program ma na celu uzupełnienie ustawowych obowiązków

---

<sup>38</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności – edycja 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 2.

<sup>39</sup> Z analizy sprawozdań wynika, że pomoc i wsparcie w czasie realizacji zadań otrzymało około 4 793 osób. W sprawozdaniu wykazano, nie wszystkie organizacje podały dokładną liczbę beneficjentów. Na podstawie wyników realizacji programu przesłanych przez organizację, które podały liczbę osób bezdomnych, co usamodzielnili się podczas realizacji projektów, można podać liczbę, że było ich około 60. Wskazane osoby wyszły z bezdomności i podjęły pracę, znalazły samodzielnie mieszkanie, bądź pozostały w lokalach socjalnych, a niektóre z nich powróciły do swoich rodzin.

<sup>40</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji Programu wspierającego rozwiązywanie...*, s. 11-12.

<sup>41</sup> Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*, Warszawa 2018.

gmin w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Ponadto ma wspierać działalność organizacji pozarządowych<sup>42</sup>. Głównym założeniem programu jest tworzenie i umacnianie działań nakierowanych na przeciwdziałanie i rozwiązywanie problemu bezdomności. Nowością jaka pojawiła się w programie z 2018 r., a która nie była uwzględniana we wcześniejszych programach, mianowicie jest inspiracja do wprowadzania nowych metod pracy z osobami bezdomnymi oraz wdrażanie programów aktywizacji społecznej i zawodowej tych osób. W nawiązaniu do dotychczasowej sytuacji na rynku pracy w Polsce program ten będzie opierał się głównie na wsparciu finansowym w ramach działań aktywizacji społecznej i zawodowej osób bezdomnych<sup>43</sup>.

Program został podzielony na cztery moduły, które uwzględniają cele szczegółowe programu<sup>44</sup>. Moduł I nosi nazwę Profilaktyka, a postawiony w nim cel to „zapobieganie bezdomności przez prowadzenie działań profilaktycznych”. W ramach tego modułu przede wszystkim postawiono na działania mające zapobieganie bezdomności poprzez objęcie osób i rodzin narażonych na to zjawisko szeroko rozumianą profilaktyką. Położono nacisk na działania takie jak: wsparcie dostępu do usług społecznych, pomocy prawnej, realizacja programów profilaktycznych, prowadzenie zajęć pomocowych nastawionych na znalezienie pracy i wsparcie wolontariatu przez prowadzenie *streetworkingu*.

Moduł II zatytułowany Aktywizacja, za cel postawiony do realizacji ma „prowadzenie działań aktywizujących skierowanych do osób bezdomnych”. W jego zakres wpasowują się działania zorientowane na aktywizację społeczną i zawodową osób bezdomnych. Można tu wskazać zadania takie jak: udostępnienie osobom bezdomnym szansy na skorzystanie z punktów wsparcia pomocy (jadłodajnia, schronisko, noclegownia), wsparcie działań z zakresu aktywizacji społecznej (zadania te mają na celu wyprowadzenie z bezdomności i pozwalają wrócić osobom bezdomnym do pełnienia ról społecznych). Ponadto moduł II ma umacniać działania z zakresu aktywizacji zawodowej osób bezdomnych w celu uzyskania usamodzielnienia ekonomicznego. Będą też prowadzone szkolenia i udzielana pomoc w znalezieniu pracy. Zostanie wprowadzona aktywizacja zawodowa z udziałem podmiotów reintegracji społecznej i zawodowej np. Centra Integracji Społecznej.

---

<sup>42</sup> Art. 25 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>43</sup> Strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dostępna pod adresem: <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/programy/pokonac-bezdomnosc-program-pomocy-osobom-bezdomnym/> (dostęp online: 09.04.2018 r.).

<sup>44</sup> Moduły zostały opracowane na podstawie programu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, „*Pokonąć bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*”, Warszawa 2018, s. 4-7.

Kolejny moduł III Infrastruktura koncentruje się na realizacji celu jakim jest „*dostosowanie placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów*”. Jego podstawę prawną stanowią wprowadzone zmiany w ustawie o pomocy społecznej, odnoszącymi się do placówek noclegowych dla osób bezdomnych<sup>45</sup>. Podmioty prowadzące te placówki mają za zadanie przeprowadzić prace remontowe w miejscach przeznaczonych dla osób bezdomnych, zaadaptować pomieszczenia oraz zakupić nowe wyposażenie, które będzie mieć na celu podniesienie standardu. Przeprowadzone prace renowacyjne mają też zaktywizować bezdomnych i włączyć ich do wykonanej przebudowy. Tym samym będą okazją do zorganizowania przeszkolenia w formie przyuczenia do zawodu. Moduł ten stanowi kluczowy element programu, ponieważ wzmocnienie zaplecza instytucjonalnego jest bardzo istotne przy podejmowaniu działań ku wyjściu z bezdomności.

Ostatni Moduł IV dotyczy Innowacyjności i ma na celu „*inspirować do wdrażania nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym*”. Podjęte czynności w tym module stanowią tzw. dobre praktyki, które mają być wskazówką dla innych podmiotów zajmujących się pracą z osobami bezdomnymi. W ramach tej części prac dodatkowo zrealizowana będzie promocja dobrych praktyk poprzez organizację konferencji, na których to zostaną zaprezentowane wyróżniające się organizacje pozarządowe i samorządy, które podjęły innowacyjne działania w zakresie pomocy osobom bezdomnym. Ponadto w Module IV będą wspierane nowatorskie i innowacyjne rozwiązania w zakresie wychodzenia z bezdomności. Zadanie to zostanie zrealizowane poprzez dofinansowanie projektów, w których użyte będą nowe mechanizmy dotyczące pracy z bezdomnymi (pomoc bezdomnym w trakcie zjawiska i podczas wychodzenia z bezdomności).

Inną formą programu mającego na celu zapobieganie bezdomności jest Program Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020<sup>46</sup>, podpisany przez podsekretarz stanu w lutym 2016 roku. Jego nazwa koreluje z okresem jakim jest realizowany czyli lata 2016-2020. Jako cel główny programu postawiono „*włączanie i wzmacnianie uczestniczenia w życiu społecznym i zawodowym osób wykluczonych społecznie oraz rozwój systemu aktywnej integracji poprzez wsparcie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych*”. Został on opatrzony o trzy cele szczegółowe:

- 1) objęcie osób, rodzin i ich członków zintegrowanymi lokalnymi działaniami, które pozwolą na użytkowanie z rozmaitego pakietu usług aktywizacyjnych dla uzyskania

---

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni, Dz.U. 2017 poz. 953.

<sup>46</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Program Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020*, Warszawa 2016.



wzmocnienia ich indywidualnych kompetencji (predyspozycje społeczne, zawodowe i edukacyjne);

- 2) stworzenie możliwości dla osób, rodzin i ich członków, którzy są w trudnej sytuacji życiowej, korzystania ze wspólnych dóbr, lokalnych usług społecznych oraz zasobów instytucjonalnych, jakie są dostępne w otaczającym ich środowisku lokalnym;
- 3) integracja młodzieży poprzez działania edukacyjno-integracyjne (cel jest skierowany szczególnie do osób młodych środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym)<sup>47</sup>.

O dofinansowanie projektów w ramach programu realizowanego na przestrzeni lat 2016-2020 mogą ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>48</sup>. Omawiany program podlegał wielu modyfikacjom, których celem było aktualne dostosowanie działań do zmieniających się uwarunkowań bezdomności. Dodatkowo wprowadzane zmiany w krajowej polityce społecznej wskazały nowe tory działań wobec rodzin i osób wykluczonych społecznie.

Do wspierających przedstawionych powyżej ogólnopolskich i regionalnych programów zapobiegających bezdomności można dodatkowo wskazać: Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Program Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi edycja 2017<sup>49</sup>, Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020<sup>50</sup>, Program wieloletni Pomoc państwa w zakresie dożywiania<sup>51</sup> na lata 2014-2020, Rządowy program wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>52</sup>, realizowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Jednym z głównych obowiązków Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest wspieranie samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych. Mają one wdrożyć większą aktywność odnośnie wykorzystywania aktywnych form pomocy jakie oferowane są przez wymienione wyżej programy. Do największych wyzwań jakie ma przed sobą Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jest zainicjowanie działań ukierunkowanych na włączenie osób

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 5-6.

<sup>48</sup> Art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U z 2014r., poz. 1118 z późn. zm.

<sup>49</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Program „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi”*, Warszawa 2016.

<sup>50</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020*, Warszawa 2014.

<sup>51</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program wieloletni Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, Warszawa 2013.

<sup>52</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, Dz.U. 2016 poz. 259.

bezdolnych z powrotem do społeczeństwa. Przedstawione programy pokazują, że dotychczas prowadzone działania nie miały jednego strategicznego planu oddziaływań mających na celu zredukowanie lub rozwiązanie problemu bezdomności, a jedynie prezentowały elementy pewnych rozwiązań. Jednakże, pomimo że wdrożone dokumenty nie realizują wszystkich założonych celów, to wypełnione nawet po części są dużym krokiem w procesie pomocy osobom bezdomnym. Wielość programów sprawia, że niektóre zadania się powtarzają, a zapewne korzystniejszym by było wypracowanie zintegrowanej strategii rozwiązywania problemu bezdomności i pomocy przy wyjściu z tego stanu.

### **§ 3. Organizacje pozarządowe jako podmioty działające na rzecz osób bezdomnych**

Praca z osobami bezdomnymi zalicza się do obszaru gdzie granica pomiędzy pomocą, a uzależnieniem od opiekuńczości jest bardzo cienka. Stąd grupa ta wymaga wypracowania katalogu rozbudowanych form pomocowych. Jak zostało wskazane we wcześniejszych paragrafach, sektor władzy publicznej (administracja państwowa i samorządowa) prowadzi szereg działań w zakresie pomocy i przeciwdziałania bezdomności. Jednakże praca ta jest podejmowana również przez organizację trzeciego sektora. Swego czasu często problematyka kwestii związanych z osobami bezdomnymi była kojarzona tylko jako kompetencja należąca do organizacji pozarządowych<sup>53</sup>. Obydwa te sektory muszą ściśle ze sobą współpracować, ponieważ działają w jednym celu jakim jest udzielenie rzetelnej i konstruktywnej pomocy bezdomnym. Tym samym nie należy postrzegać organizacji pozarządowych jako opozycji do działań administracji publicznej. Czynności podejmowane przez te dwa sektory na rzecz profilaktyki i pomocy bezdomnym mają się wzajemnie uzupełniać. Tylko tak podjęta współpraca rodzi szansę na powodzenie walki z tym zjawiskiem i pozytywne oddziaływanie na osobę bezdomną.

Współpraca obydwu sektorów w zakresie problemu bezdomności może przybierać różne formy, mianowicie: finansową i pozafinansową. Pierwsza z nich polega na sfinansowaniu przez samorząd całości lub części powierzonych zadań publicznych. Druga zaś dotyczy zawieranych interdyscyplinarnych partnerstw wraz z sektorem pozarządowym, gdzie jednym z tematów jest aktywność obywateli. Kolejną formą współpracy (bardzo sformalizowaną) jest

---

<sup>53</sup> D. Piekut-Brodzka, *Bezdomność*, Warszawa 2006, s. 280., K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, *Rola sektora non profit w opiece nad bezdomnymi*, „Polityka społeczna”, nr 10, Warszawa 1994, s. 28.

przekazywanie zadań przez samorządy z zakresu pomocy społecznej<sup>54</sup>. Sektor publiczny w celu najlepszej realizacji zadań na rzecz bezdomnych, zleca część obowiązków na sektor pozarządowy. Podstawą prawną zlecenia zadań podmiotom niepublicznym jest Konstytucja RP. Organizacje pozarządowe są uprawnione i też powinny współpracować z państwem, na każdym szczeblu. Jest to wyrażone w zasadzie subsydiarności, zawartej w preambule Konstytucji RP. Zgodnie z przyświecającą jej ideą, władze powinny wykonywać samodzielnie tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie realizowane na niższym szczeblu. Administracja publiczna nie powinna zajmować się realizacją przedsięwzięć, które mogą zostać przeprowadzone przez inne podmioty np. organizacje pozarządowe.

Innym aktem prawnym odwołującym się do współpracy, jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>55</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 4. „*zlecenie realizacji zadań publicznych, może mieć formy:*

- 1) *powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub*
- 2) *wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.*”

Współpraca pomiędzy tymi dwoma sektorami odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności<sup>56</sup>. Organizacje pozarządowe wykonując zlecone zadania informują o planowanych kierunkach działania i ten sam obowiązek spoczywa na administracji publicznej. Sektor państwowy ma obowiązek prowadzenia konsultacji z trzecim sektorem odnośnie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji i sfery zadań publicznych, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego<sup>57</sup>.

Sektor państwowy nie korzystając ze wsparcia trzeciego sektora nie byłby w stanie wypełnić wszystkich postawionych zadań w zakresie walki z bezdomnością i wykluczeniem społecznym tych osób. Do mocnych stron organizacji pozarządowych można zaliczyć: większość z nich jest niezależna (sektor publiczny już jak sama nazwa wskazuje), posiadają uproszczoną hierarchiczną strukturę (w przeciwieństwie do sektora publicznego, którego

---

<sup>54</sup> B. Dołkowska, *Współpraca i partnerstwo podstawą rozwiązywania problemu bezdomności*, (w:) M. Dębski, A. Kwaśnik, A. Wicka-Łangowska (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2012, s. 390.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

<sup>56</sup> Art. 5 ust. 3, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

<sup>57</sup> Art. 5 ust. 2, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

struktura jest sztywno uporządkowana), finansowane są z różnych źródeł (sektor publiczny posiada jedno źródło finansowania), statutowe działania uwarunkowane są potrzebami ludzimi (sektor publiczny jest rygorystycznie związany przepisami), w doborze używanych metod charakteryzują się dużą elastycznością (w sektorze publicznym stosowane są jednolite narzędzia działania)<sup>58</sup>.

Pomimo tego, iż współpraca tych sektorów jest uregulowana prawnie, nie oznacza to, że przebiega ona bez żadnych komplikacji. Nie sposób nie zgodzić się z Z. Wejmanem, który akcentuje lokalny centralizm, sprawiający, że władza państwowa i terytorialna dąży do ukazania niezależności i samodzielności w rozstrzyganiu problemów społecznych, poprzez swoje nakłady sił, (korzystając tylko z zaplecza własnych jednostek organizacyjnych) a nie z istniejących i kompetentnych organizacji pozarządowych<sup>59</sup>. Przeszkody leżą nie tylko po stronie państwa. Większość organizacji pozarządowych zakładana była z intencją realizowania czynności społecznych niezależnie od sektora publicznego (co wpływało znacząco na niską efektywność pracy). Jednakże wiele z nich nie było w stanie samodzielnie sfinansować swoich działań i oczekiwały wsparcia materialnego z publicznych środków. Tym samym, odmawiały udzielania informacji co do przeprowadzanych inicjatyw. Kooperacja sektora państwowego z trzecim sektorem, nie może być rozpatrywana w sposób przypadkowy czy wybiórczy. Państwo nie może ograniczać swoich wyborów tylko do znanych i liczących się organizacji, musi dawać równe szanse wszystkim potencjalnym partnerom. Wielopłaszczyznowo i dokładnie przeanalizowana partnerska współpraca, jest w stanie procentować słusznymi rozwiązaniami trafiającymi w potrzeby osób bezdomnych.

Czym są właściwie organizacje pozarządowe? Definicja znajduje się w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z nią: „*organizacjami pozarządowymi są: niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.*<sup>60</sup>” Przytoczona definicja jest uniwersalna, co oznacza, że inne akty prawne często odwołują się do pojęcia organizacji pozarządowej w rozumieniu wyżej wymienionej ustawy. W języku polskim upowszechniło się również używanie skrótu z języka angielskiego *non – government organization*, czyli NGO.

---

<sup>58</sup> B. Dołkowska, *Współpraca i partnerstwo podstawą rozwiązywania problemu bezdomności...*, s. 391.

<sup>59</sup> Z. Wejman, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – współpraca czy odrębność*, Warszawa 1997, s. 26.

<sup>60</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.

Obejmuje ono swoim zakresem wszelkiego rodzaju instytucje społeczne takie jak: fundacje, stowarzyszenia, organizacje charytatywne, grupy samopomocowe, komitety osiedlowe. Trzeci sektor składa się z odrębnego typu organizacji, które zalicza się do tzw. sektora niezależnego.

Odnosnie nazewnictwa organizacji pozarządowych, można spotkać się również z określeniami: organizacje niekomercyjne czy też *non-profit* (nie są nastawione na osiągnięcie profitów finansowych). Działają w tych obszarach życia społecznego, gdzie w większości mogą wartości nadrzędne (walka z ubóstwem, wykluczenie społeczne, przemoc domowa itp.). Wypracowane przez nie efekty, nie da się przełożyć na wartości ekonomiczne<sup>61</sup>. Organizacje pozarządowe oferują w największej mierze usługi w zakresie polityki społecznej. Szczególnie aktywne są w obszarze pomocy społecznej, obejmując tym samym zadania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, marginalizacji i bezdomności.

Na podstawie obowiązujących przepisów, w Polsce najpopularniejszymi, podstawowymi formami prawnymi, w których działają organizacje pozarządowe są fundacje i stowarzyszenia. Pierwsza z nich nie została zdefiniowana prawnie, zaś aktem prawnym regulującym zasady tworzenia i działania fundacji jest ustawa o fundacjach<sup>62</sup>. Normuje ona m.in informacje odnośnie kto może być założycielem fundacji, jakie wymagania ma spełniać zarząd, oraz jak ją zarejestrować. Stowarzyszenie jest to dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych<sup>63</sup>. Dobrowolność stowarzyszenia oznacza swobodę ich zakładania oraz przystąpienia do już istniejącego stowarzyszenia czy też wolność wycofania się ze stowarzyszenia. Trwałość stowarzyszenia nie jest niczym innym niż, jego istnienie uzależnione jest od określonej ustawowo liczby członków (co najmniej 15). Cel niezarobkowy oznacza, że stowarzyszenie nie może osiągać korzyści finansowych czy materialnych. Nie jest uprawnione również do prowadzenia działalności gospodarczej.

Działanie organizacji pozarządowych jako podmiotów pomocy społecznej ukierunkowanej na osoby bezdomne obecnie w Polsce coraz bardziej się rozwija. Tym samym zauważalny jest niewątpliwie rozwój form pomocy świadczonej przez te organizacje. Można tu zaliczyć pomoc: rzeczową (żywność, odzież, artykuły chemiczne), finansową (np. zakup opału na zimę), załatwianie spraw, z którymi bezdomni nie są w stanie sobie dać rady (problemy prawne, opieka psychologiczna, umiejscowienie w domu opieki społecznej), prowadzenie noclegowni, jadłodajni, schronisk.

---

<sup>61</sup> B. Kłos, *Status, rola i miejsce organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu polityki społecznej państwa*, Biuro Studiów i Ekspertyz, nr 232, Warszawa 1994, s. 2.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 nr 21 poz. 97.

<sup>63</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104.

Do najbardziej znanych organizacji *non profit* działających na rzecz m.in osób bezdomnych można wskazać: Stowarzyszenie MONAR, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Caritas, Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym, Fundacja „Barka”, Wspólnota Katolicka „Chleb Życia”, Zgromadzenie Sióstr Matki Bożej Miłosierdzia, Ogólnopolski System Pomocy Bezdomnym MARKOT, Stowarzyszenie Solidarności wobec AIDS, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności.

Ostatnia wskazana organizacja pozarządowa jest warta poddania bardziej dokładnej analizie, ponieważ stanowi przykład wielowymiarowego partnerstwa. Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (dalej PFWB) powstało około 1997 r. dzięki międzysektorowemu partnerstwu podmiotów zajmujących się problematyką bezdomności (Miasto Gdańsk, Fundacja Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych oraz „Umbrella Projekt”. PFWB zostało ustanowione w celu podjęcia integracji międzysektorowej. Jest unikatową platformą, poprzez którą mogą wymienić ideę i doświadczenia osoby pracujące na rzecz bezdomnych, dzięki czemu można skuteczniej rozwiązywać problemy związane bezdomnością łagodzić ich skutki. Obecnie organizacja ta skupia współpracę niemal 40 organizacji pozarządowych oraz instytucji sektora publicznego<sup>64</sup>. Na przestrzeni wieloletniej pracy PFWB wypracowało wspólny model polityki wobec bezdomności. Uwzględnia on wieloaspektowość zjawiska bezdomności oraz różnorodność podmiotów zajmujących się tym fenomenem. Tym samym składa się on z takich elementów jak: interwencja, integracja i profilaktyka<sup>65</sup>. Innym osiągnięciem jest działalność wydawnicza prowadzona przez PFWB. Pierwsza publikacja to wydawane raz do roku pismo „*O bezdomności bez lęku*”, a druga to „*Informator o pomocy dla osób bezdomnych w województwie pomorskim*”.

Pochylając się nad organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób bezdomnych, warto wskazać, iż od 2008 r. na terenie miasta Białystok funkcjonuje Fundacja *Spe Salvi*. Oferuje ona wysoce zindywidualizowaną i bezpośrednią pomoc osobom bezdomnym przebywającym w stolicy województwa podlaskiego. Swoją główną pracę *Spe Salvi* opiera na działalności *streetworkerów* i tym samym cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem, nie tylko ze strony bezdomnych jak i też pracowników innych placówek jak np. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie oraz innych placówek pomocowych. Dostępność oraz mobilność *streetworkerów* pracujących w fundacji na przestrzeni lat jest niezbędnym dodatkiem podlaskiego systemu opieki społecznej. Co roku fundacja wydaje też informator skierowany do osób bez-

---

<sup>64</sup> Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, dostępne pod adresem: [www.pfwb.pl](http://www.pfwb.pl), dostęp online: 12.03.2018 r.

<sup>65</sup> Ł. Browarczyk, *Wielowymiarowe partnerstwo jako jedna z możliwych form zmagania z bezdomnością*, (w:) M. Duda (red.), *Bezdomność. Trudny problem społeczny*, Kielce 2008, s. 104.

domnych (informatory są wydawane w ramach realizacji przez fundację zadań publicznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Zamieszczone są w nim informacje m.in. o placówkach zapewniających bezdomnym noclegi, posiłki, dostęp do środków higienicznych oraz inne rodzaje pomocy, w tym wzór listu motywacyjnego i CV. Fundacja udziela również nieodpłatne porady prawne i psychologiczne dla osób bezdomnych<sup>66</sup>.

W Warszawie od ponad 25 lat przez Fundację Kapucyńską im. bł. Aniceta Koplińskiego, prowadzona jest jadłodajnia dla ubogich i bezdomnych przy ulicy Miodowej 13. Z tego miejsca gdzie można otrzymać darmowy posiłek korzysta codziennie około 300 osób<sup>67</sup>. Nieprzerwana obecność bezdomnych przy klasztorze na ul. Miodowej wytworzyła sama dla nich przyjazną przestrzeń, do której lubią wracać i gdzie czują się bezpiecznie. Sytuacja ta może być sprzyjająca do rozpoczęcia pracy nad poprawą swojej sytuacji życiowej. Tak też była ona inspiracją dla wolontariuszy Fundacji do podjęcia pewnych działań.

Tym samym wartym uwagi jest realizowany przez Fundację projekt „Anioł w Warszawie”. Głównym celem projektu jest integracja i aktywizacja bezdomnych, poprzez uzyskanie indywidualnego wsparcia w procesie wychodzenia z bezdomności. Podjęte w projekcie działania dążą do zminimalizowania dystansu jaki utworzony jest pomiędzy instytucją pomocową, a bezdomnym. Polegają one na utworzeniu instytucji w postaci asystenta osoby bezdomnej. Rola wolontariusza (przez Fundację tzw. „Anioła”) to przede wszystkim dawanie codziennego wsparcia osobie bezdomnej w procesie wychodzenia z bezdomności. „Aniołowie” mają za zadanie również motywować bezdomnych do podejmowania samodzielnych czynności codziennych. Dodatkowo wolontariusze współdziałają z osobami, które są zaangażowane w realizację indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności oraz prawnikami, psychologami itd. Indywidualny opiekun osoby bezdomnej buduje krok po kroku coraz większe zaufanie i tym samym stanowi inspirację dla osoby bezdomnej, budząc w niej chęci do podjęcia czynności mających na celu wyjście z bezdomności<sup>68</sup>.

Kwestia osób bezdomnych nie jest obojętna, stąd można wskazać wielość inicjatyw podejmowanych na rzecz tej grupy osób. Ciekawym jest pomysł Towarzystwa Brata św. Alberta projektu realizowanego od 2008 r., a mianowicie powołanie Rzeczników Osób Bezdomnych. Jako cel wyznaczono umocnienie narzędzi na rzecz osób bezdomnych, szczególnie poradnictwa i rzecznictwa. Projekt ten wypełniany jest poprzez konsultacje społeczne z profesjonalnie

---

<sup>66</sup> Informacje pochodzą ze strony internetowej Fundacji *Spe Salvi*, dostępne pod adresem: <http://spesalvi.org.pl/> (dostęp online: 14.03.2018 r.).

<sup>67</sup> Informacje pochodzą ze strony Fundacji Kapucyńskiej im. bł. Aniceta Koplińskiego, dostępne pod adresem: <http://fundacja-kapucynska.org/> (dostęp online: 14.03.2018 r.).

<sup>68</sup> Informacje pochodzą ze strony Fundacji Kapucyńskiej im. bł. Aniceta Koplińskiego, program „Anioł w Warszawie”, dostępne pod adresem: <http://fundacja-kapucynska.org/projekty/169/> (dostęp online 14.03.2018 r.).

przygotowanym Rzecznikiem Osób Bezdomnych, do którego mogą zwrócić się osoby bezdomne znajdujące się z trudnej sytuacji życiowej. Projekt daje perspektywę na wzmocnienie integracji społecznej i zawodowej bezdomnych. Poprzez szereg zadań realizowanych przez Rzecznika, życie osób zamieszkujących na ulicach może znacznie się poprawić w realiach państwa demokratycznego. Godnym uwagi jest fakt, iż Rzecznik Osób Bezdomnych został wyróżniony nagrodą specjalną Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>69</sup>.

Wartym uwagi są akcje organizowane na rzecz osób bezdomnych. Jedną z nich jest „Wymiana ciepła”, która została zainspirowana przedsięwzięciem z Budapesztu. Mechanizm działania jest bardzo prosty, a przyświeca mu szczytny cel. Wystarczy postawić wieszak (lub inny przedmiot, na którym można powiesić ubrania) w zadaszonym miejscu i opatrzyć go informacją, że objęty on jest akcją „Wymiana ciepła”. Każdy mieszkaniec może zostawić niepotrzebne ciepłe ubrania (kurtki, swetry), z których potrzebujący może skorzystać. Prosta inicjatywa, która może pomóc przetrwać bezdomnym najcięższy zimowy okres. Organizatorzy stworzyli na stronie internetowej mapę punktów gdzie w całej Polsce można zgłosić postawiony wieszak. Po sezonie zimowym 2017/2018 takich punktów było około 100<sup>70</sup>.

**Zdjęcie 8.** Jeden z wieszaków przy ul. Rynek Główny 17 w Jaworznie objętych akcją „Wymiana ciepła”



Źródło: Zdjęcie własne.

<sup>69</sup> Informacje pochodzą ze strony internetowej Towarzystwa Brata im. Św. Brata Alberta, koło Gdańsk, dostępne pod adresem: <http://www.bezdomnosc.org.pl/index.php/aktualnosci-lista/3-rzecznik> (dostęp online 12.04.2018 r.).

<sup>70</sup> Informacje pochodzą z oficjalnej strony portalu Facebook akcji „Wymiana ciepła”, dostępne pod adresem: <https://www.facebook.com/wymianaciepla/> (dostęp online: 11.04.2018 r.).



Inną inicjatywą wartą uwagi są „Jadłodzielnie”. Są to punkty, które służą nieodpłatnej wymianie żywności. Idea została zaczerpnięta z Niemiec, gdzie 4 lata temu powstał ruch „*Foodsharing*”. W Polsce pierwszy taki punkt powstał w 2016 r. w Warszawie i obecnie istnieje ich około 30 w całej Polsce. Zgodnie z danymi *Greenpeace Polska* w Polsce marnuje się rocznie w gospodarstwach domowych około 9 mln ton, co sprawia, że nasz kraj jest na 5 miejscu w Unii Europejskiej<sup>71</sup>. Inicjatywa „Jadłodzielni” jest bardzo słuszna. Każdy mieszkaniec będzie mógł pozostawić w niej artykuły spożywcze (z których wie, że nie skorzysta) zapakowane fabrycznie z aktualną datą do spożycia np. kasze, makarony, mąki, pieczywo, sery, warzywa i owoce). Osoby potrzebujące (w tym bezdomni) będą mogły przyjść i się nią posłużyć<sup>72</sup>.

Fundacji i stowarzyszeń działających na rzecz bezdomnych istnieje w Polsce bardzo wiele, nie ocenioną rolę odgrywa w nich praca wolontariuszy. Wolontariusz jest to osoba, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie<sup>73</sup>. Ta nowoczesna forma pomocy opiera się na dwóch cechach: dobrowolności i nieodpłatności. Sama idea pracy wolontarystycznej jest warta uwagi ponieważ, podstawą jest aktywna postawa wolontariuszy oraz przekonanie o potrzebie niesienia pomocy. Jest to jedna z cech zespołu wartości przyświecająca tej formie. Można wskazać tu też szacunek dla innych osób, głębokie poczucie odpowiedzialności uczestnictwa w życiu społecznym, bezinteresowność<sup>74</sup>. W odniesieniu do osób bezdomnych znaczący jest *streetworking*.

*Streetworking* jest to forma socjalnej pracy ulicznej. Odgrywa duże znaczenie przy profilaktyce zjawiska bezdomności. *Streetworking* należy do metod z kategorii rozumianych jako wyjście lub przebywanie w środowisku „klienta”. *Streetworkerzy* trafiają do miejsc gdzie mogą przebywać osoby wykluczone społecznie, i nie stanowią grupy osób zainteresowanych ofertą pomocy zinstytucjonalizowanej<sup>75</sup>. Jest to zatem nowatorska i bardzo ważna z punktu widzenia bezdomności forma pracy socjalnej, powiązana bezpośrednio z wejściem w świat osób będących na marginesie. Sposoby pracy *streetworkerów* można podzielić na cztery rodzaje. Pierwsza to – *streetworking* ukierunkowany na jednostkę. Polega on na pracy z indy-

---

<sup>71</sup> Informacje pochodzą ze strony internetowej Business Insider, dostępne pod adresem: <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/budzet-domowy/ile-polacy-wyrzucaja-jedzenia-raport-pazdziernik-2017/7285v6k> (dostęp online: 08.06.2018 r.).

<sup>72</sup> Informacje pochodzą ze strony internetowej portalu Nasze Miasto Białystok, dostępne pod adresem: <http://bialystok.naszemiasto.pl/artukul/pierwsza-jadlodzielnia-powstanie-w-bialymstoku,4680733,artgal,t,id,tm.html> (dostęp online 08.06.2018 r.).

<sup>73</sup> Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U z 2014r., poz. 1118 z późn. zm.

<sup>74</sup> M. Górecki, *Idea, instytucjonalizacja i funkcje wolontariatu*, Warszawa 2013, s. 335.

<sup>75</sup> A. Walendzik, *Streetwork jako forma pracy socjalnej*, (w:) E. Bielecka (red.), *Streetworking: teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 35.

widualną osobą i opieka nad nią. Tą formą wsparcia objęte są osoby posiadające problem z uzależnieniem. Drugim rodzajem jest *streetworking* ukierunkowany na pracę z grupą, polega to na stworzeniu więzi pomiędzy członkami danej grupy. Nie jest to adekwatna forma, która może być użyta w stosunku do bezdomnych. Trzecim typem jest *streetworking* ukierunkowany na oferty pomocowe. Polega on na udzielaniu pomocy osobom posiadającym konkretny problem np. dostarczanie sterylnych igieł narkomanom. Ostatnim rodzajem jest *streetworking* ukierunkowany na multiplikatorów. Powiązany jest on z tworzeniem idei samopomocowych czyli np. organizacją inicjatyw prewencyjnych wśród bezdomnych<sup>76</sup>. *Streetworkerzy* są to osoby, które posiadają odpowiednie przygotowanie i przeszkolone przez pracowników organizacji pomocowych (w oparciu o wspólnie wypracowany plan).

Specyfika pracy *streetworkera* sprawia, że wypełnia on wiele funkcji w kontakcie z osobą bezdomną, m.in. informacyjną, konsultacyjną, motywacyjną, interwencyjną i jest przewodnikiem w życiu bezdomnego<sup>77</sup>. Zgodnie ze Sprawozdaniem z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016<sup>78</sup>, najwięcej etatów *streetworkerów* jest w województwie mazowieckim (co oczywiście jest podyktowane największą liczbą bezdomnych przypadającą na tej region) oraz wielkopolskim. Trzy województwa w Polsce nie wykazały, że dysponują *streetworkerami*.

Eskalacja *streetworkingu* zorientowanego na osoby bezdomne, coraz bardziej jest upowszechniana i dostrzegalna jest jej skuteczność. Sprawia to, że organizację i instytucję włączają *streetworking* do katalogu oferowanego wsparcia dla osób bezdomnych. Praktyka uzyskana w pracy tą metodą, sygnalizuje, że są one realizowane w wieloraki sposób. Mogą opierać się o mniej lub bardziej sprecyzowane narzędzia i tym samym zorganizowane są na podstawie mniej lub bardziej profesjonalnego określenia podstaw metodologicznych. Przy *streetworkingu* dużą rolę pełnią również założenia natury ideologicznej, na których opiera się organizacja realizująca pracę metodą *outreach*<sup>79</sup>.

Podsumowując znaczenie organizacji pozarządowych w przeciwdziałaniu bezdomności można stwierdzić, iż ich rola jest bardzo duża przy udzielaniu pomocy doraźnej. Szerokie włączenie trzeciego sektora w sferę pomocy osobom wykluczonym nie ma na celu umniejszenia roli państwa. Obydwa te sektory powinny się wzajemnie uzupełniać w swoich działa-

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 37-38.

<sup>77</sup> M. Dębski, A. Michalska, *Podręcznik streetworkera bezdomności*, Gdańsk 2012, s. 51.

<sup>78</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 lutego 2016)*, Warszawa 2017, s. 8.

<sup>79</sup> A. Adamczyk, L. Bór, M. Gawel, A. Koszutowski, A. Łukasiewicz, R. Stenka, B. Zychowicz, *Podręcznik Streetworkera Bezdomności*, Gdańsk 2012, s. 17.

niach. Organizacje pozarządowe winne są odciążać struktury publiczne, a te w zamian zobowiązują się do ich wsparcia. Tym samym sektor państwowy, jeśli to nie jest konieczne ma pozwolić działać społeczeństwu poprzez utworzone fundacje czy stowarzyszenia. Jeżeli sytuacja wymagała interwencji ze strony państwa, to powinna ona być rozstrzygnięta w jak najbardziej prosty sposób. W końcu obydwu sektorom przyświeca wspólny cel jakim jest przeciwdziałanie bezdomności i pomoc osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

#### § 4. Kierunki doskonalenia pomocy osobom bezdomnym

Poprzez rozwój oraz umiejętne posługiwanie się technologiami informacyjnymi można doprowadzić do bezzwłocznych interakcji społecznych. Zjawisko to ma wymiar dwustronny, z jednej wskazuje na ekspandującą globalizację, z drugiej zaś na natężenie wykluczenia społecznego, którego jedną z form jest bezdomność<sup>80</sup>. Stanowi ona jeden z najtrudniejszych do rozwiązania problemów. Liczba osób, które nie posiadają dachu nad głową nie jest zatrważająca patrząc na całe społeczeństwo, jednakże patologia ta jest bardzo niejasna na wielu płaszczyznach. Jest symbolem trudności w wypełnianiu przez państwo funkcji opiekuńczej. Obecny system bazuje głównie na pomocy osobom znajdującym się już w stanie bezdomności. Pomoc ta przybiera formę doraźną – zapewnienie posiłku, odzieży. Pomaga ona przetrwać ten stan i za mało koncentruje się na tym jak sprawić żeby bezdomny wrócił do społeczeństwa (pomoc długofalowa). Kolejnym problemem wpływającym na niedoskonałość dotychczasowych rozwiązań, jest słabość definicji prawnej bezdomności. Nie jest ona aktualizowana do pojawiających się obecnych form i uwarunkowań bezdomności co wpływa na uniemożliwienie projektowania skutecznego systemu przeciwdziałania temu zjawisku.

Jak powinny podążać kierunki pomocy osobom bezdomnym? Badacze oceniający obecny stan określają, że polski system pomocy opiera się na modelu tradycyjnym – „schodkowym”, który daje schronienie bezdomnym o bardzo niskich standardach (np. przeludnione placówki). Pomimo, iż ukazują się nowe rozwiązania w postaci np. mieszkań chronionych, to w efekcie finalnym nie stanowią one rozwiązania dla osób bezdomnych<sup>81</sup>. Stąd propozycja

---

<sup>80</sup> E. W. Pływaczewski, E. M. Guzik-Makaruk, D. Dajnowicz, *Działania Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, (w:) E. M. Guzik-Makaruk, E. W. Pływaczewski (red.), *Wybrane prawne kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego*, Białystok 2016, s. 30.

<sup>81</sup> Komunikat J. Wygnańskiej, *Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte na dowodach*, dostępny pod adresem: <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/publikacja/najpierw-mieszkanie-w-polsce-dlaczego-tak/> (dostęp online: 20.03.2018 r.).

wdrożenia programu „Najpierw mieszkanie” (*Housing First*). Jest to autorki program dr S. Tsemberisa, który reprezentuje organizację *Pathways to Housing Inc.* z Nowego Jorku, utworzoną w 1992 r. Program został skierowany do osób, które przez dłuższy czas żyją na ulicy i korzystających z systemu pomocy państwowej (śpią w schroniskach, noclegowniach). Pomimo tego nie udało im się wyjść z bezdomności. W pierwszej kolejności „Najpierw mieszkanie” zakłada przeniesienie się takich osób do samodzielnego mieszkania, które jest indywidualnie dopasowywane w zależności od nakładów finansowych (programu i beneficjenta). Ma to na celu zbudowanie poczucia bezpieczeństwa i dopiero następnie wdrożenia kolejnych kroków, mianowicie jakimi są leczenie uzależnień, terapia psychologiczna, poprawa stanu zdrowia itp. W przeciwieństwie do systemu obowiązującego w Polsce, kolejność udzielanej pomocy jest odwrotna. Poczucie bezpieczeństwa uzyskane poprzez samodzielne zamieszkanie ma być pierwszym etapem do wyjścia z bezdomności. W polskim systemie obecnie na mieszkanie trzeba sobie „zapracować”. Wymaga to dużej determinacji od bezdomnych żeby trwać w abstinencji czy też ażeby nawiązać ponowny kontakt z rodziną. Wiele osób nie jest w stanie podołać tym wytycznym i tym samym nie widzi szansy na wyjście z bezdomności poprzez uzyskanie wyróżnienia w postaci mieszkania<sup>82</sup>.

Pozytywnie o programie „Najpierw mieszkanie” wyraża się Rzecznik Praw Obywatelskich, A. Bodnar, który podczas wystąpienia na konferencji „*Przeciwdziałanie bezdomności: Solidarność w działaniu*” w Gdańsku, postulował, iż: „(...)Przeciwdziałanie bezdomności to nie tylko zagadnienie dla grona ambitnych i empatycznych pracowników opieki społecznej, działaczy organizacji pozarządowych czy kościelnych. Bardzo ważne jest poszukiwanie nowych metod, szczególnie tych, które sprawdziły się w innych państwach. Walka z uzależnieniami, redukcja szkód, psychoterapia, wzmocnienie osób wychodzących z bezdomności. (...) Ale równie ważne są mieszkania treningowe i programu „Mieszkanie Najpierw”, jak również bezpieczne miejsce w schronisku. Miejsce to powinno dawać przestrzeń do rozwoju osobistego, być swoistą kotwicą, na której powoli można budować nowe życie, bezpieczeństwo, leczyć się z uzależnień, podejmować pracę, poszukiwać swojej drogi i ostatecznie wychodzić z bezdomności”<sup>83</sup>. Na początku swojej kadencji A. Bodnar zaznaczył, że jednym z jego priorytetów podczas pełnionej funkcji jest podejmowanie kompleksowych działań przeciwdziałają-

---

<sup>82</sup> J. Wygnańska (red.), „Najpierw mieszkanie” *W Polsce – dlaczego tak?*, Warszawa 2016, s. 2.

<sup>83</sup> *Fragment wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Adama Bodnara na konferencji „Przeciwdziałanie bezdomności: Solidarność w działaniu”*, Gdańsk 2017, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-przeciwdzialanie-bezdomnosci-solidarnosc-w-dzialaniu-w-gdanskuj-rejstracja-do-1-maja> (dostęp online: 12.04.2018 r.).

cych bezdomności. Tym samym zarządzeniem z dnia 16 października 2015 r. powołał Komisję ds. Przeciwdziałania Bezdomności.

Głównym założeniem Komisji jest wsparcie Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych zadań. Ponadto do zadań Komisji należy przygotowywanie wniosków *de lege ferenda*, uwag i rekomendacji dotyczących obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycji zmian systemowych, też do wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>84</sup>. Komisja regularnie spotka się na posiedzeniach, gdzie omawiane są ustalenia odnośnie przeciwdziałania bezdomności. Komisja poprzez cały okres kadencji Rzecznika ma stanowić działania, które w dostrzegalny sposób przyczynią się do zwalczania zjawiska bezdomności. Priorytetem jest utworzenie systemu identyfikacji przyczyn bezdomności i w efekcie dostosowania do niego działań państwa. Komisja stawia sobie jako zadanie również skoordynowanie polityki rządowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Podjęte też zostały próby zmian legislacyjnych, które mają na celu ułatwienie prac organizacjom pozarządowym na rzecz osób bezdomnych. Do efektów osiągniętych przez Komisję można wskazać<sup>85</sup>: zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów<sup>86</sup>, udostępniono mieszkańcom Warszawy elementarne obiekty użyteczności publicznej w postaci publicznych toalet, łazni oraz pralni, postulowanie o wprowadzenie ułatwienia w głosowaniu dla osób bezdomnych<sup>87</sup>.

Wyjście z bezdomności to proces trudny i niełatwy, dlatego też ciągle należy poszukiwać nowych rozwiązań, które mogą przynieść pozytywny skutek w poszukiwaniu efektywnej pomocy. Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje by polskie miasta wprowadziły Kartę Praw Osób Bezdomnych. Dnia 8 maja 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Europejska Federacja Organizacji Krajowych Pracujących z Osobami Bezdomnymi (FEANTSA), Sieć Tematyczna EFS Włączenie Społeczne (TNI) oraz partner konferencji – Centrum Projektów Europejskich zorgani-

---

<sup>84</sup> *Komunikat ze strony internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich*, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/bezdomnosc/informacje-o-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosc> (dostęp online: 12.04.2018 r.).

<sup>85</sup> *Komunikat K. Dołowskiej, Raport Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w roku 2016*, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Komisji%20Ekspert%C3%B3w%20ds.%20Przeciwdzia%C5%82ania%20Bezdomno%C5%9Bci%20w%20roku%202016.pdf> (dostęp online: 14.04.2018 r.).

<sup>86</sup> Po pierwsze, w projekcie przewidziano przepis, który nakazuje gminom określenie w uchwale w sprawie zasad wynajmowania mieszkań komunalnych także warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem potrzeb tych osób. Po drugie, wprowadzono postulowane przez Rzecznika zasady opłacania odszkodowania dla właściciela lokalu, zajmowanego bez tytułu prawnego przez osoby, którym sąd przyznał w wyroku prawo do lokalu socjalnego. Ostatecznie przewidziano likwidację regulacji umożliwiającej eksmisję bez wskazania pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika, więcej w K. Dołowska, *Raport Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w roku 2016*, Warszawa 2016.

<sup>87</sup> Zgodnie z pismem z resortu z dnia 10 maja 2017 r. został już opracowany projekt rozporządzenia i obecnie we współpracy z Krajowym Biurem Wyborczym trwają jeszcze prace polegające na dopracowywaniu szczegółów nowelizacji.

zowali europejską konferencję pt. „*Podejście oparte o prawa człowieka w pracy z osobami bezdomnymi ze wsparciem EFS*”. W trakcie jej obrad przedyskutowano możliwość wdrożenia w Polsce miejskiej Karty Praw Osób Bezdomnych<sup>88</sup>.

W Karcie zawarto zobowiązania do przestrzegania praw osób bezdomnych, do których zobligować się mają rady miast. Została ona przygotowana przez *Housing Rights Watch* i *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA). Karta obecnie została wdrożona w niektórych miastach Europy. Nie sposób nie podzielić zdania A. Bodnara, który podczas konferencji nawiązał, że „(...) podstawowym zobowiązaniem władz miasta powinno być zapewnienie takiego wsparcia danej osoby by mogła wyjść z bezdomności oraz by miała prawo do schronienia. Równie ważne jest także by nie była w żadnych sytuacjach poniżana czy dyskryminowana i miała równy dostęp do usług publicznych”<sup>89</sup>.

Najważniejsze zapisy uwzględnione w Karcie Praw Osób Bezdomnych to:

- 1) najważniejszym prawem osoby w kryzysie bezdomności jest prawo do wyjścia z bezdomności. Usługi umożliwiające dostęp do odpowiednich rozwiązań opartych na mieszkaniach muszą być dostępne dla wszystkich doświadczających bezdomności;
- 2) gdy niemożliwe jest niezwłoczne zapewnienie mieszkania każdej osobie doświadczającej bezdomności, należy zagwarantować jej dostęp do godnego tymczasowego schronienia – tak aby nikt nie musiał spać bez dachu nad głową ani bez własnego łóżka;
- 3) jeżeli Rada nie będzie w stanie zapewnić odpowiednich usług w zakresie tymczasowego schronienia, zobowiązuje się zapewnić prawo dostępu do podstawowych, publicznie dostępnych, urządzeń sanitarnych: bieżącej wody (kranów z wodą pitną), pryszniców i toalet umożliwiających utrzymanie poziomu higieny gwarantującego zachowanie godności człowieka;
- 4) osoby doświadczające bezdomności mają takie samo prawo do korzystania z przestrzeni publicznej oraz do swobodnego poruszania się w niej. Obejmuje to między innymi dostęp do chodników, publicznych parków, transportu publicznego i budynków publicznych na takich samych warunkach, jakie odnoszą się do innych mieszkańców;

---

<sup>88</sup> Zaproszenie na konferencję „*Podejście oparte o prawa człowieka w pracy z osobami bezdomnymi ze wsparciem EFS*”, dostępne pod adresem: [http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/feantsa/8\\_05\\_zaproszenie.pdf](http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/feantsa/8_05_zaproszenie.pdf) (dostęp online: 06.05.2018 r.).

<sup>89</sup> *Wystąpienie A. Bodnara podczas konferencji prasowej dnia 08.05.2018 r.*, dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ma-nadzieje-ze-karta-praw-osob-bezdomnych-przyczyni-sie-do-systemowego-rozwiazania-problemu> (dostęp online 10.05.2018 r.).

- 5) Rada zobowiązuje się zapewnić, by pracownicy świadczący usługi szanowali prawo do równego traktowania wszystkich ludzi, nie dyskryminując osób nie mających domu;
- 6) prawo do usług ratujących życie: pomocy społecznej, służby zdrowia, policji i straży pożarnej na takich samych warunkach, jak w przypadku pozostałych mieszkańców, bez dyskryminacji ze względu na sytuację mieszkaniową lub wygląd zewnętrzny;
- 7) prawo do udziału w wyborach i związanego z tym wpisania do rejestru wyborców oraz otrzymania niezbędnych dokumentów;
- 8) prawo do ochrony danych osobowych, poprzez przetwarzanie danych osobowych osób doświadczających bezdomności przez instytucje publiczne i organizacje pozarządowe wyłącznie za zgodą tych osób, jedynie w celu świadczenia usług na ich rzecz oraz rozwiązywania ich problemów;
- 9) prawo do prywatności musi być szanowane i chronione w najszerszym możliwym zakresie we wszystkich miejscach w których przebywają i zamieszkują osoby doświadczające bezdomności;
- 10) dążąc do tego by nikt nie był zmuszony do podejmowania takich czynności, uznajemy jednak, że niektóre osoby, nie mając innej możliwości, będą szukać wsparcia poprzez żebractwo czy zbieractwo wyrzuconej żywności by przetrwać. Praktyki te same w sobie nie powinny być kryminalizowane, zabronione czy arbitralnie ograniczone do określonych obszarów<sup>90</sup>.

Szeroko pojęte zagadnienie pomocy społecznej w dużej mierze minimalizuje skutki bezdomności. Skuteczne rozwiązanie fenomenu życia na ulicy wymaga zastosowania odpowiednich środków, które dadzą przede wszystkim możliwość wyboru samym osobom bezdomnym. Wśród oferowanych metod w pierwszej kolejności powinny się znaleźć lokale tymczasowe i mieszkalnictwo trwałe. Strategie i skoordynowane działania zarówno ze strony sektora publicznego jak i prywatnego, mają na celu rozwiązanie problemu bezdomności poprzez zapewnienie podstaw i mechanizmów umożliwiających walkę z tym zjawiskiem. We wszystkich stadiach bezdomności, wczesna interwencja na odpowiednich etapach okazuje się być skuteczna w przeciwdziałaniu jego powstaniu. Po analizie możliwości i kierunków efektywnego przeciwdziałania bezdomności, należy stwierdzić, że bezdomność stanowi o tyle skomplikowany i trudny problem, iż obecnie istniejące rozwiązania nie są w stanie jemu sprostać. To zjawisko społeczne występuje na całym świecie, w większym lub mniejszym wymia-

---

<sup>90</sup> Informacje pochodzą ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich, dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ma-nadzieje-ze-karta-praw-osob-bezdomnych-przyczyni-sie-do-systemowego-rozwiazania-problemu> (dostęp online: 10.05.2018 r.).

rze. Ważnym aspektem jest zwiększanie wrażliwości społecznej na los ludzi żyjących na ulicy. Wyższy poziom świadomości społeczeństwa o zagrożeniach wynikających z bezdomności i jej uwarunkowaniach (które nie zawsze są świadomym wyborem), może być najlepszym sposobem na niesienie pomocy tej grupie osób.



## PODSUMOWANIE

Przedstawiona rozprawa doktorska pokazuje, iż bezdomność stanowi rozległy problem o wymiarze interdyscyplinarnym. Zjawisko oddziałuje na wiele sfer życia człowieka i społeczeństwa. Doniosłość oraz istota tematyki tajemniczego świata osób, które na skutek wielu zdarzeń straciły wszystkie wymogi egzystencji, potwierdza potrzebę obligatoryjności jego przebadania. Dogłębne zapoznanie się z problemem stanowi dobrą podstawę do zrozumienia tej patologii społecznej oraz wypracowania skutecznych projektów jej przeciwdziałania.

Podsumowując przeprowadzone wyniki badań na podstawie analizy literatury przedmiotu, obowiązującego ustawodawstwa, danych statystycznych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak i również poprzez zrealizowane porównawcze badania empiryczne, należy dokonać oceny postawionych na wstępie procesu badawczego hipotez.

Wstępnie przeprowadzone badania pozwoliły pozytywnie zweryfikować większość sformułowanych hipotez badawczych o charakterze kryminologicznym. Autorka rozprawy potwierdziła **pierwszą główną hipotezę badawczą**, zgodnie z którą – *wsparcie ze strony państwa uregulowane jest na mocy ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, przy czym gwarantowana bezdomnym pomoc jest niewspółmierna – pomoc doraźną (posilek, odzież, nocleg), można otrzymać w zdecydowanie większym zakresie, aniżeli długofalową (terapia, mieszkanie komunalne)*. Podstawę dla pozytywnej weryfikacji stanowiło ustalenie, iż głównym aktem prawnym regulującym sytuację osób bezdomnych jest wyżej wspomniana ustawa.

Przeprowadzone badania ukazały, że system wsparcia osób bezdomnych w Polsce główny nacisk kładzie na minimalizowanie ujemnych skutków tego zjawiska. Nie koncentruje się na zapewnieniu skutecznych środków o zakresie długofalowym, które służyłyby wyjściu jednostki z patologicznej sytuacji. Kluczowym działaniem jakie powinno być postawione przez państwo to podkreślanie działań o zasięgu długofalowym. Tym samym wśród oferowanych metod w pierwszej kolejności powinny się znaleźć lokale tymczasowe i mieszkalnictwo trwałe. Całościowe i kompleksowe monitorowanie działań związanych ze zjawiskiem bezdomności może być zapewnione poprzez prawidłową i równomierną realizację czterech rodzajów narzędzi polityki społecznej państwa: prewencję, interwencję, opiekę i integrację.

W wyniku badań, w większości pozytywnie zweryfikowano hipotezy szczegółowe. **Pierwsza z hipotez szczegółowych** zakładała, iż: *głównym celem postawionym przez państwo jest umacnianie działań skierowanych na przeciwdziałanie i rozwiązywanie zjawiska bezdomności, poprzez wdrażanie nowych metod pracy z tą grupą osób i ich aktywizację społeczną*, została zweryfikowana pozytywnie. Potwierdzenie znalazła w rozdziale III i VII rozprawy doktorskiej. Przeprowadzone badania wskazały, iż Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ma obowiązek wspierać samorządy terytorialne i organizacje pozarządowe, których zaś zadaniem jest wdrażanie wszelkich aktywizujących form wsparcia gwarantowanych w licznych rządowych programach związanych z bezdomnością. Wskazane programy ukazują, iż dotychczas wynikające z nich działania wprowadziły wiele nowych rozwiązań mających na celu aktywizację tej grupy społecznej (np. *streetworking*). Jednakże ich wielość sprawia, iż niektóre zadania się powtarzają, a zapewne korzystniejszym by było wypracowanie jednej zintegrowanej strategii rozwiązywania problemu bezdomności i pomocy przy wyjściu z tego stanu.

**Druga szczegółowa hipoteza**, zakładająca, iż *komplementarność organizacji pozarządowych i państwa ma kluczowe znaczenie przy zapobieganiu bezdomności – jest realizowana obecnie na dobrym poziomie oraz stwarza dobre podstawy do podejmowania przyszłych wspólnych międzysektorowych przedsięwzięć* została częściowo zweryfikowana pozytywnie. Wyniki badań wykazały, iż współpraca administracji państwowej z organizacjami trzeciego sektora stanowi bardzo ważną kwestię. Znaczenie organizacji pozarządowych w przeciwdziałaniu bezdomności jest bardzo duże (pełnią znaczącą rolę w procesie udzielania pomocy osobom bezdomnym). Państwo jest strategicznym partnerem dla stowarzyszeń czy fundacji, ponieważ obu stronom przyświeca wspólny cel jakim jest działanie na rzecz otoczenia i społeczności bezdomnych, co potwierdziło się w badaniach. Odnośnie współpracy tych dwóch sektorów, postawiona hipoteza nie została zweryfikowana pozytywnie ponieważ poziom realizacji wspólnych zadań nie jest na tak wysokim poziomie jak zakładano i tym samym nie tworzy dobrych podstaw do podejmowania przyszłych wspólnych międzysektorowych przedsięwzięć. Wieloaspektowe włączenie trzeciego sektora w sferę pomocy osobom wykluczonym nie ma na celu umniejszenia roli państwa. Obydwa te sektory powinny się wzajemnie uzupełniać w swoich działaniach, gdyż przyświeca im jeden cel jakim jest przeciwdziałanie bezdomności.

Pozytywnie zweryfikowano **trzecią hipotezę szczegółową** zakładającą, że *osoby bezdomne powinny aktywnie partycypować w tworzeniu adekwatnych sposobów mających na celu rozwiązanie/polepszenie ich sytuacji, poprzez uczestnictwo w planowanych konsulta-*

*cjach czy działaniach pomocowych tym samym wpływając na kształt świadczonych im usług,* co pozostało potwierdzone w rozdziale IV i VII. Nikt nie zna lepiej sytuacji osób bezdomnych, aniżeli one same. Powszechnie wiadomo, że przyczyn bezdomności można dopatrywać się zarówno w jednej, konkretnej determinancie, jak i też może być ona wynikiem nieszczęśliwego splotu wielu czynników.

Przebieg bezdomności w każdym przypadku wygląda inaczej, tym samym to osoby bezdomne osobiście powinny interweniować w swojej sytuacji i brać udział we wszelkich działaniach pomocowych. Wnioskując, pomoc społeczna nie powinna bazować na zasadzie działania na rzecz bezdomnych osób lub też ze względu na ich problemy. Powinna przede wszystkim opierać się na współpracy z osobami ze środowiska bezdomnych, które są często niewykorzystanym potencjałem dla samych siebie. Obecnie obowiązuje kilka aktów prawnych odnoszących się do kwestii funkcjonowania bezdomnych w społeczeństwie. Jednak obszerność systemu prawnego szczególnie dla podmiotowej grupy osób stanowi temat skomplikowany i często niemożliwy do wykorzystania. Wynika to przede wszystkim z określonego statusu społecznego, czyli niskiego wykształcenia, braku kwalifikacji zawodowych, nieuczestniczenia w życiu społecznym. Niska świadomość prawna osób bezdomnych często wskazuje na niewielki poziom aktywności w działaniach pomocowych.

Podjęmując decyzję o przeprowadzeniu badań z zakresu bezdomności założono, iż postawiona jedna hipoteza główna nie wyczerpie szerokiego interdyscyplinarnego podłoża na jakim bazuje kryminologia, dlatego też **drugiej głównej hipotezie badawczej** nadano brzmienie: *iz życie na ulicy z perspektywy Polski wynika z trudnej sytuacji życiowej i niewystarczającej pomocy ze strony państwa, zaś Szwajcarzy uważają, że bezdomność jest świadomym wyborem danej osoby*, co też zostało w całości zweryfikowane pozytywnie w rozdziale VI. Badania wykazały, iż w Polsce na utratę dachu nad głową wpływa całe spektrum czynników indywidualnych jednostki, które są ściśle skorelowane z jej negatywnymi przeżyciami i często uzależnieniami. Ponadto Polska w wyniku transformacji ustrojowej, nie posiada sprawnie działającego mechanizmu uwarunkowań instytucjonalnych (mechanizm jest w toku ciągłego rozwoju), który mógłby oferować pełno wymiarową pomoc i profilaktykę bezdomności. W Szwajcarii wielowymiarowe wsparcie i kompleksowa pomoc socjalna sprawiają, iż niewiele osób pozostaje bez dachu nad głową. Jednakże ciągle są ludzie, którzy z różnych przyczyn, opuszczają swoje mieszkania ażeby żyć na ulicy. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami empirycznymi, (zarówno ilościowymi jak i jakościowymi) jest to dobrowolny wybór jednostki, który zdecydował się na ten styl życia.

Pozostałe szczegółowe hipotezy kryminologiczne również zweryfikowano pozytywnie. **Pierwsza z hipotez szczegółowych** zakładała, że *dominującym czynnikiem wpływającym na życie bez dachu nad głową są w głównej mierze uzależnienia – od alkoholu w Polsce, a od substancji odurzających w Szwajcarii*. Znalazła ona swoje potwierdzenie na podstawie zrealizowanych badań ilościowych oraz przeprowadzonych wywiadów pogłębionych. Uogólniając wizerunek bezdomnego, z perspektywy respondenta z Warszawy bezdomny to osoba uzależniona od alkoholu, niszcząca wizerunek miasta i nachalna. W Bernie zaś postrzegani są jako ludzie i uzależnieni od substancji odurzających, unikający kontaktu z resztą społeczeństwa, nie udzielający się publicznie.

W **drugiej szczegółowej hipotezie badawczej** przyjęto, iż *skala bezdomności w Polsce zdaniem mieszkańców jest wyższa niż przedstawiają to statystyki, zaś w Szwajcarii jest to problem marginalny*. Hipoteza ta znalazła potwierdzenie w rozdziale V oraz na podstawie przeprowadzonych badań ilościowych. Zgodnie z ogólnopolskimi badaniami, w Polsce liczba osób bezdomnych nie jest tak zatrważająca jak na prawie 40 milionowy kraj. Jednakże trzeba mieć na uwadze, iż statystyki nie oddają rzeczywistej liczby osób bez dachu nad głową. Podsumowując, bezdomność w Szwajcarii stanowi niewidoczny problem, który nie zaburza codziennego życia mieszkańców, a oficjalne statystyki nie są prowadzone ze względu na marginalność zjawiska. W Polsce bezdomność nie jest niewidzialna, stąd też w odczuciach mieszkańców przedmiotowy problem występuje w większej mierze niż ukazują to statystyki. Im mniej dostrzegalne jest zjawisko, tym bardziej problem jest znikomy.

*Osoby bezdomne kojarzone są pejoratywnie, nie wzbudzają pozytywnych emocji, a raczej wstręt i poczucie lęku – ta trzecia hipoteza szczegółowa* również została pozytywnie zweryfikowana, a potwierdzenie można odnaleźć w rozdziale VI rozprawy doktorskiej. Wyniki przeprowadzonych badań ilościowych poświadczają o istnieniu ogólnego stereotypu bezdomnego. Ludzie, których domem jest ulica, postrzegani są jako osoby zaniedbane i nie wzbudzająca zaufania. W mieszkańcach Warszawy wywołują w większości pejoratywne uczucia takie jak strach i obrzydzenie. W Szwajcarii również kojarzeni są jako osoby brudne i odizolowane od reszty społeczeństwa. Problem bezdomności jest zauważony przez mieszkańców, jednakże przechodzi się obok niego obojętnie. Uzyskane odpowiedzi pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż bezdomni stanowią grupę narażoną na bezpośrednią stygmatyzację.

Ostatnia - **czwarta hipoteza szczegółowa** sformułowana została w postaci zdania – *Przestępczość jest zjawiskiem nierozzerwalnym z bezdomnością, może być zarówno determinantem jak i skutkiem tego zjawiska*, została w całości zweryfikowana pozytywnie, a potwierdzenie swoje znalazła w rozdziale IV. Związek między bezdomnością a przestępczością

posiada dualistyczny charakter. Zjawisko to uniemożliwia zaspakajanie codziennych potrzeb, które są nieodłączne przy prowadzeniu normalnego życia. W wyniku braku ich spełnienia, człowiek zaczyna funkcjonować w stanie frustracji i za wszelką cenę będzie dążył do ich zdobycia – choćby poprzez agresję czy popełnianie przestępstw. Stąd też bezdomność jest czynnikiem, który przyczynia się do łamania prawa. Jednakże i przestępczość może prowadzić finalnie do bezdomności. Narazone są na to przede wszystkim osoby zwalniane z zakładów karnych po wieloletnim odbywaniu kary pozbawienia wolności.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, iż osoby bezdomne nie mogą być rozpatrywane jedynie w kategorii sprawcy przestępstw, ale także jako ofiary. Ponadto dokonując oceny celowości obowiązujących przepisów prawnokarnych wobec patologii społecznych, można wywnioskować, że kary i środki karne zawarte w ustawodawstwie, mają charakter represyjny. Można zaobserwować, że wybór tych środków jest mało elastyczny wobec patologii społecznej jaką jest bezdomność.

Przedstawiona rozprawa doktorska ukazuje wielowymiarowy wizerunek zjawiska bezdomności. Przyjęty tok naukowy został przeprowadzony według założeń i procedur badawczych co umożliwiło udzielenia odpowiedzi na postawione w rozdziale metodologicznym pytania badawcze. Zaprezentowana na gruncie omawianej dysertacji analiza literatury przedmiotu, wyniki badań ilościowych i jakościowych, dokonanej obserwacji uczestniczącej oraz diagnozy działań zapobiegawczych wobec zjawiska bezdomności – poza możliwością pozytywnej weryfikacji większości postawionych hipotez naukowych, pozwoliły przede wszystkim, dostrzec istotę oraz aktualność badanego problemu, który ze względu na migrację ludności może się tylko nasilać. Z tej przyczyny konieczny wydaje się monitoring przedmiotowego zagadnienia oraz opracowanie nowych mechanizmów skutecznego przeciwdziałania i wypracowywanie lepszego systemu pomocy.

## BIBLIOGRAFIA

### Pozycje zwarte

1. Adamczyk A., Bór L., Gawel M., Koszutowski A., Łukasiewicz A., Stenka R., Zychowicz B., *Podręcznik Streetworkera Bezdomności*, Gdańsk 2012.
2. Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
3. Atkison P., Hammersley M., *Metody badań terenowych*, Poznań, 2000.
4. Baranowski B., *Ludzie gościńca w XVII-XVIII w.*, Łódź 1986.
5. Błachut J., Gabrele A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2001.
6. Błaś A., *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, (w:) Skrzydło-Niżnik I. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
7. Bojarski M. (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, Warszawa 2018.
8. Borkowski Ł., Krajewski R., Szymański S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2006.
9. *Broszura „Wohn- und Obdachlosenhilfe”*, Ziele und Massnahmen, Stadt Bern, Gemeinderat, Bern 2009.
10. Browarczyk Ł., *Penalizacja bezdomności*, (w:) Browarczyk Ł., Dębski M., Kwaśnik A., Weiner K. (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2013.
11. Browarczyk Ł., *Wielowymiarowe partnerstwo jako jedna z możliwych form zmagania z bezdomnością*, (w:) Duda M. (red.), *Bezdomność. Trudny problem społeczny*, Kielce 2008.
12. Bundesamt für Statistik, *BFS Aktuell, Schweizerische Eidgenossenschaft– Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen SILC*, Neuchâtel 2016.
13. Busch-Geertsema V., *Defining and Measuring Homelessness*, (w:) B. Edgar, J. Doherty (red.), *Homelessness research in Europe*, Brussels 2010.
14. *Der Welt – Drogen – Bericht*, Ein Jahresbericht von Observatoire geopolitique des drogues (OGD), Paryż, 1993, DTV Sachbuch.
15. Dębski M., Michalska A., *Podręcznik streetworkera bezdomności*, Gdańsk 2012.

16. Dębski M., *Przyczyny bezdomności i powody pozostawiania w niej. Typologie i kwestie sporne*, (w:) Dębski M. (red.), *Problem bezdomności w Polsce. Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu "Gminny standard wychodzenia z bezdomności"*, Gdańsk 2010.
17. *Die Drogenpolitik der Schweiz*, Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2011, Bern 2006.
18. Dołkowska B., *Współpraca i partnerstwo podstawą rozwiązywania problemu bezdomności*, (w:) Dębski M., Kwaśnik A., Wicka-Łangowska A. (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2012.
19. Dubach P., Stutz H., Calderon R., *Armutsbereich Basel – Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen*, Basel 2010.
20. Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1–4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
21. Dudzik M., *Narażenie człowieka na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia a problem tak zwanych dopalaczy*, (w:) J. Sawicki, K. Łucarz (red.), *Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu*, Tom 1, Wrocław 2016.
22. Duracz-Walczak A., *Bezdomni*, Warszawa 1996.
23. Duracz-Walczak A., *Prawne aspekty bezdomności polskiej*, (w:) Duracz-Walczak A. (red.), *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, Warszawa – Częstochowa 2004.
24. Edgar W., Doherty J., Meert H., *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*, Brussels 2004, .
25. Ehrhardt Mustaine E., Jasinski J. L., *Homeless, Violence against*, (w:) Fisher B. S., Lab S. P. (red.), *Encyclopedia of Victimology and Crime Prevention*, Tom 1, London 2010.
26. *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 2017.
27. *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, Opracowanie na podstawie materiałów Europejskiego Obserwatorium Bezdomności: Julia Wygnańska, National Correspondent, European Observatory of Homelessness FEANTSA National Correspondent, European Observatory of Homelessness FEANTSA.
28. Fragment wykładu Prof. SGH dr hab. Marka Bryxa wygłoszonego z okazji inauguracji 102. roku akademickiego w Szkole Głównej Handlowej zatytułowanego „O prawie do dachu nad głową”.

29. Garlicki L., *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
30. Gąsiorek M., *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawach pomocy społecznej*, Wrocław 2011.
31. *Gesundheits- und Fursorgedirektorin des Kantons Bern*, Sozialhilfe im Kanton Bern A – Z, Bern 2003.
32. Gierszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013.
33. Górecki M., *Idea, instytucjonalizacja i funkcje wolontariatu*, Warszawa 2013.
34. Górniak K., *Bezdomny w miejskim autobusie – historia jednego przypadku*, (w:) Tarkowska E. (red.), *Dyskursy ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2013.
35. Górniak K., *Działania organizacji społecznych wobec osób biednych i wykluczonych społecznie – odbudowywanie czy tworzenie sieci społecznych*, (w:) Grotowska-Leder J. (red.), *Więzi społeczne, sieci społeczne w perspektywie procesów inkluzji i wykluczenia społecznego*, Łódź 2014.
36. Grotowska-Leder J., *Fenomen wielkomiejskiej biedy. Od epizodu do underclass*, Łódź 2002.
37. Guzik-Makaruk E. M., *Transplantacja organów, tkanek i komórek w ujęciu prawnym i kryminologicznym*, Białystok 2008.
38. Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2009.
39. Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2016.
40. Hołyst B., *Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2018.
41. Hołyst B., *Socjologia kryminalistyczna*, Tom 1, Warszawa 2007.
42. Hołyst B., *Wiktymologia*, Warszawa 2011.
43. Homik I., *Dlaczego kobiety uciekają z domu i stają się bezdomne?*, Gdańsk 2010.
44. Kacprzak A., *Bezdomność przestępcy (w świetle badań i analizach socjologicznych i kryminologicznych)*, (w:) Kuźma I. B., Lange Ł. (red.), *Mieszkanie i dom jako nieoczywistość kulturowo-społeczna*, Łódź 2017.
45. Kancelaria Sejmu Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Bezdomność Polaków w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
46. Kramarz W., *Dysfunkcjonalność rodziny przyczyną bezdomności*, (w:) Duracz-Walczak A. (red.), *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*, Warszawa, Gdańsk 2001/2002.
47. Lach A., *Świat społeczny bezdomnych i jego legitymizacje*, Katowice 2007.



48. Laskowska K., *Granica państwa jako miejsce popełniania przestępstw przez zorganizowane grupy przestępcze z udziałem cudzoziemców*, (w:) Klaus W., Laskowska K., Rzeplińska I. (red.), *Przestępczość cudzoziemców*, Warszawa 2017.
49. Lech A., *Bezdomność w Polsce - historyczne uwarunkowania zjawiska*, (w:) Siwiński W., Tauber R. D., Mucha-Szajek E. (red.), *Współczesne problemy hotelarstwa, gastronomii, turystyki i rekreacji*, Zeszyty Naukowe, nr 1, Poznań 2006.
50. Leś E., *Od filantropii do pomocniczości*, Warszawa 2000.
51. Łukasiewicz R. A., „*Poławiacze perel*” czyli *eurobezdomność w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych*, Warszawa 2016.
52. Machel H., *Sens i bezsens resocjalizacji penitencjarnej – casus polski. Studium penitencjarno - pedagogiczne*, Kraków 2008.
53. Maciejko W., Niańko M., *Pobyt cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ze względów humanitarnych. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Konferencja Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, 23-24 kwietnia 2016 r.
54. Maciejko W., Zaborniak P. (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013.
55. Markiewicz M., *Historia Polski 1492-1795*, Kraków 2002.
56. Marszałkiewicz J. A., *Bezdomność 1945-1997: losy bezdomnych, zmiany i rozmiary zjawiska, rola schronisk*, referat na konferencji „Bezdomność – stan i perspektywy”, Wrocław 10 - 11 kwietnia 1997 r.
57. Martysz C., Nitecki S., Szpor G. (red.), *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 2001.
58. Mauron M., *Überleben in Bern*, Freiburg 1995.
59. Mędrzycki R., *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017.
60. Mik C., *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994.
61. Miś L., *Problemy społeczne: teoria, metodologia, badania*, Kraków 2007.
62. Newburn T., *Criminology*, New York 2013.
63. Nowak S., *Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych*, (w:) Nowak S. (red.), *Teorie postaw*, Warszawa 1973.
64. Nowakowska A., *Układ stosunków rodzinnych osób bezdomnych*, (w:) Dębski M., Retowski S. (red.), *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*, Gdańsk 2008.

65. Nowicki M. A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999.
66. Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013.
67. Olech P., *Mieszkalnictwo a bezdomność*, (w:) Browarczyk Ł. (red.), *Forum. O bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2008.
68. Olech P., *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport roczny*, (w:) Browarczyk Ł., Dębski M. (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2010.
69. Oliwa-Ciesielka M., *Piętno nieprzypisania: studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*, Poznań 2004.
70. Oliwa-Ciesielska M., Przymeński A., *Zapobieganie bezdomności – teoretyczne i praktyczne inspiracje*, (w:) Browarczyk Ł., Dębski M. (red.), *Forum o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2010.
71. Ostaszewski P., *Lęk przed przestępczością*, Warszawa 2014.
72. Pawlik B. M., *Bezdomność. Modele pracy socjalnej. Wsparcie psychologiczne*, Warszawa 2015.
73. Pawluczuk P., Wojewoda E., *Przestępczość narkotykowa w Polsce – wybrane aspekty*, (w:) Guzik-Makaruk E. M., Pływaczewski E. W. (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015.
74. Piekut-Brodzka D. M., *Bezdomność*, Warszawa 2006.
75. Piekut-Brodzka D. M., *Marginalizacja oraz wykluczenie społeczne bezdomnych*, (w:) Frąckiewicz L. (red.), *Wykluczenie społeczne*, Katowice 2005.
76. Piekut-Brodzka D. M., *O bezdomnych i bezdomności: aspekty fenomenologiczne, etiologiczne, terapeutyczne*, Warszawa 2000.
77. Pindral A., *Definicje i typologie bezdomności*, (w:) Dębski M. (red.), *Problem bezdomności w Polsce*, Diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”, Gdańsk 2010.
78. Pływaczewski E. W., *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój*, Białystok 2017.
79. Pływaczewski E. W., Guzik-Makaruk E. M., Dajnowicz D., *Działania Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, (w:) Guzik-Makaruk E. M., Pływaczewski E. W. (red.), *Wybrane prawne kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego*, Białystok 2016.

80. Podgórska-Jachnik D., *Praca socjalna z osobami bezdomnymi*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014.
81. Podgórska-Jachnik D., *Praca socjalna z osobami bezdomnymi*, Warszawa 2014.
82. *Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Definicje i typologie bezdomności*, Seminarium eksperckie, 17.04.2009, Warszawa 2009.
83. Porowski M., *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, (w:) Lepalczyk I., Pilch T. (red.), *Pedagogika Społeczna*, Warszawa 1995.
84. Pospiszyl I., *Patologie społeczne. Resocjalizacja*, Warszawa 2010.
85. Przymeński A., *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Poznań 2001.
86. Przymeński A., *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*, (w:) Dębski M., Stachura K. (red.) *Oblicza bezdomności*, Gdańsk 2008.
87. Przymeński A., *Aktualny stan wiedzy na temat bezdomności w Polsce, w opcji polityczno-społecznej*, Poznań 2002.
88. Radwan-Pragłowski J., Frysztacki K., *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi: Od Filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Warszawa 1996.
89. Romer M. T., *Godność człowieka w prawie pracy i pomocy społecznej*, (w:) *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003.
90. Schuwey C., Knöpfel C., *Neues Handbuch Armut in der Schweiz*, Luzern 2014.
91. Sierpowska I., Kogut A., *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010.
92. Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
93. Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.
94. Słowik S., *Problemy aktywizacji zawodowej i zatrudniania osób bezdomnych*, (w:) Duda M. (red.), *Bezdomność. Trudny problem społeczny*, Kielce 2008.
95. Stankiewicz L., *Zrozumieć bezdomność*, Olsztyn 2002.
96. Steniak M. T., *Poszerzanie się zjawiska bezdomności wśród młodzieży – przyczyny i formy pomocy stosowane w wielkopolskim centrum pomocy bliźniemu "Monar-Markot"*, (w:) Płoszyński Z., Bilińska-Suchanek E. (red.), *Rozpoznawanie zjawisk patologicznych*, Słupsk 2003.
97. Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Warszawa 2009.

98. Syrek E., Tyrakowska A., *Bezdomność jako problem społeczny – możliwość pomocy*, (w:) A. Rodziewicz-Winnicka (red.), *Problemy i tendencje rozwojowe we współczesnej pedagogice społecznej w Polsce*, Katowice 1995.
99. Szarfenberg R., *Marginalizacja i wykluczenie społeczne*, Warszawa 2006.
100. Szarfenberg R., *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, (w:) Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręczniki akademickie*, Warszawa 2009.
101. Śledzianowski J., *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*, Wrocław 1995.
102. Świda W., *Metody badań kryminologicznych*, (w:) W. Świda (red.), *Kryminologia*, Warszawa 1977.
103. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 1–4, Warszawa 2003.
104. Walenzik A., *Streetwork jako forma pracy socjalnej*, (w:) Bielecka E. (red.), *Streetworking: teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
105. Wardzała T. E., *Bezdomni w polskim systemie prawa – stan obecny i perspektywy zmian (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2014.
106. Wejcman Z., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – współpraca czy odrębność*, Warszawa 1997.
107. Wieczorek L., *Diagnoza lokalnych zagrożeń społecznych na terenie miasta Dąbrowa Górnicza 2014*, Dąbrowa Górnicza 2014.
108. Wieczorek L., *Zjawiska patologii społecznej i przeciwdziałanie im w mieście średniej wielkości*, Katowice 2013.
109. „Wohn- und Obdachlosenhilfe”, *Ziele und Massnahmen*, Stadt Bern, Gemeinderat, Bern 2009.
110. Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
111. Wygnańska J. (red.), *„Najpierw mieszkanie” W Polsce – dlaczego tak?*, Warszawa 2016.
112. Wygnańska J., *Pomost – o bezdomności bez lęku*, Gdańsk 2005.
113. Zaborowska A., *Dostrzegać bezdomność. Bezdomność w perspektywie pomocy społecznej*, Lublin 2016.
114. Zadrożyńska A., *Ludzie i przestrzeń domowa – przyczynek do antropologii schronienia*, (w:) Łukasiewicz P., Siciński A. (red.), *Dom we współczesnej Polsce*, Wrocław 1992.

115. Zięba-Załucka H., *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej*, (w:) Ura E. (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Olszanica 21-23 maja 2001 r., Rzeszów 2001.
116. Zwainz C.F, *Ist Obdachlosigkeit geschlechtsspezifisch?*, St.Pölten 2005.

### Pozycje ciągłe

1. Antas A., *Historyczny i współczesny wymiar zjawiska bezdomności w Polsce*, „Rozprawy Społeczne”, Bielsko-Biała 2010, tom IV, nr 2.
2. Chrapkowska-Zielińska A., *Pomoc bezdomnym*, „Opieka, Wychowanie, Terapia”, nr 3, Warszawa 1996.
3. Czop A., *Bezdomni uzależnieni*, „Świat Problemów”, nr 3 (254), Warszawa 2014.
4. Duracz-Walczak A., *Bezdomność w Polsce – o ujednoczenie pojęć*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 5-6.
5. Hambura S., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
6. Hough M., *Modernisation, Scientific Rationalism and the Crime Reduction Programme*, “Criminal Justice”, 4, (3), 2004.
7. Jaśkowski M., *Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, „Zeszyty prawnicze” 2013, nr 4.
8. Jażdżikowski M., *Syndrom bezdomności*, „Świat Problemów”, nr 6, Warszawa 2000.
9. Jurgielewicz-Delegacz E., Truskolaska E. M., *Międzynarodowa konferencja nt. „Prawne, kryminologiczne i medyczne aspekty wykluczenia społecznego”*, Supraśl, 11-14 maja 2015 r., „Prokuratura i Prawo”, nr 4/2016, Warszawa 2016.
10. Kamiński T., *Wokół pojęcia bezdomności*, „Roczniki naukowe Caritas”, Lublin 1997.
11. Kinal A., *Bezdomność jako wyzwanie dla społeczności lokalnej*, „Rocznik Lubuski”, Tom XXIX, cz. I, Zielona Góra 2003.
12. Klaus W., Woźniakowska-Fajst D., *Związki między wiktyimizacją oraz ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, „Archiwum Kryminologii”, Tom XXXIV/2012, Warszawa 2012.

13. Kłós B., *Status, rola i miejsce organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu polityki społecznej państwa*, „Biuro Studiów i Ekspertyz”, nr 232, Warszawa 1994.
14. Kostrzyńska M., *Bezdomny w różnych światach społecznych „obcych” – Analiza z perspektywy interakcyjnej*, Acta Univesitatis Lodziensis, Folia Sociologica 41, Łódź 2012.
15. Lach D. E., *Nieodpłatna pomoc prawna jako instrument zabezpieczenia społecznego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3, Poznań 2016.
16. Leszczyńska J., *Wyprowadzka z bezdomności*, „Polityka” nr 37 (3026), 9.09-15.09.2015.
17. Makowiecka D., *Kryminogenne aspekty bezdomności*, „Auxilium Sociale – Wsparcie Społeczne”, nr 1 (33) 2005, Katowice 2005.
18. Moraczewska B., *Bezdomność. Definicja, problemy rozwiązania obecne oraz historyczne odwołanie do ludzi luźnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, Gdańsk 2013, tom X.
19. Newburn T., Rock P., *Urban Homlessness, Crime and Victimization in England*, “International Review of Victimology”, London 2004.
20. Paradis E., *In 2017 why is the issue of LGBT homelessness still invisible?*, *Homeless in Europe. LGBTQIQ Homelessness*, „The Magazin of FEANTSA”, 2017.
21. Piechowicz M., *Bezdomność jako problem społeczny i indywidualny – możliwości profilaktyki*, „Resocjalizacja Polska”, nr 3/2012, Warszawa 2012.
22. Piotrowska-Marczak K., Kietlińska K., *Rola sektora non profit w opiece nad bezdomnymi*, „Polityka społeczna”, nr 10, Warszawa 1994.
23. Pisarska M., *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet*, „Praca Socjalna”, nr 4, Warszawa 1993.
24. Płoszka A., *Bezdomność a prawa człowieka*, „Państwo i Prawo”, nr 8/2015.
25. Poławski P., *Obrazy bezdomnych i bezdomności. Instytucjonalizacja reakcji na problem społeczny*, „Polityka Społeczna”, 2001(1), Warszawa 2001.
26. Przymeński A., *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*, „Praca Socjalna”, nr (4), Warszawa 1988.
27. Przymeński A., *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*, (w:) Kamiński T., Łazewski W., Skorowski H. (red.), *Bezdomność*, Roczniki naukowe Caritas, Rok I, Lublin 1997.
28. Sołtysiak T., *Powiązania bezdomności z zachowaniami patologicznymi*, „Problemy Alkoholizmu”, nr 2-3, Warszawa 1997.

29. Starczewski J., *Czy i jakie są możliwości zwalczania żebractwa i włóczęgostwa*, „Opiekun Społeczny” nr 5, Warszawa 1937.
30. Symonides J., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” nr 12/2008, Warszawa 2008.
31. Wygnańska J., *Różnice w podejściach*, „Świat problemów”, nr 6, Warszawa 2000.
32. Zalar B., *Basic values, judicial dialogues and the rule of law in the light of the Charter Of Fundamental Rights of the European Union: judges playing by the rules of the game*, „ERA Forum. Journal of the Academy of European Law” 2013, vol. 14(3).

### **Akty prawa krajowego**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, Dz.U. 2016 poz. 259.
3. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych o organizacji przytułków, domów pracy dobrowolnej i przymusowej, Dz.U. 1929 nr 41 poz. 350.
4. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni, Dz.U. 2017 poz. 953.
5. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa, Dz.U. 1927 nr 92 poz. 823.
6. Ustawa z 16 lutego 2017 r. o zmianie ustawy pomocy społecznej, Dz. U. Nr 48, poz. 320.
7. Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz. U. poz. 1310, z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.
9. Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

10. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003 nr 122 poz. 1143.
11. Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz. U. 1923 nr 92 poz. 726.
12. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz ustawy o działalności gospodarczej, Dz.U. 1997 nr 113 poz. 733.
14. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.
15. Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przezwyciężania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1983 nr 39 poz. 176.
16. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U z 2014r., poz. 1118 z późn. zm.
17. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873.
18. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. 2010 nr 217 poz. 1427.
19. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2018 r. poz. 650.
20. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2004 nr 210 poz. 2135.
21. Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1993 nr 45 poz. 205.
22. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. 2005 nr 179 poz. 1485.
23. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506.
24. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, Dz.U. 1959 nr 11 poz. 62.
25. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz o edukacji prawnej, Dz. U. poz. 1255, z późn. zm.
26. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553 z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 nr 21 poz. 97.



28. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104.
29. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, Dz.U. 2006 nr 251 poz. 1844.
30. Ustawa z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, Dz.U. 2018 poz. 700.

### **Akty prawa międzynarodowego i europejskiego**

1. Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 76, z późn. zm.
2. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/391.
3. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.
4. Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. 1991 nr 120 poz. 526.
5. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 nr 38 poz. 169.
6. Opinia Komitetu Regionów „Zwalczanie bezdomności”, Dz. Urz. UE 2011 C 15/41.
7. Oświadczenia Parlamentu Europejskiego z 16 grudnia 2010 r., Dz. Urz. UE 2012 C 169 E/139.
8. Oświadczenie Parlamentu Europejskiego w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności ulicznej, Dz. Urz. UE 2009 C 259 E/19.
9. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 września 2011 r. w sprawie Strategii Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania bezdomności, Dz. Urz. UE 2013 C 51 E/101.
10. Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 83/15.

### **Inne akty prawne**

1. Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977, SR 851.1.
2. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

3. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14. Juni 1981, BSG 851.1, nowelizacja z 11 czerwca 2001, BSG 860.1.
4. Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, SR 131.212.
5. Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981, BGS 851.11.

### **Orzecznictwo**

1. Postanowienie NSA z 14 maja 2010 r., sygn. akt I OW 24/10, CBOSA.
2. Postanowienie NSA z 20 maja 2011 r., sygn. akt I OW 19/11, CBOSA.
3. Postanowienie NSA z dnia 10 maja 2007 r., sygn. akt I OW 8/07, CBOSA
4. Postanowienie NSA z dnia 11 października 2007 r., sygn. akt I OW 57/07, CBOSA.
5. Postanowienie z 1 lutego 2012 r., sygn. akt I OW 169/11, NSA.
6. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 kwietnia 2012 r. w sprawie Yordanova i inni przeciwko Bułgarii, nr skargi 25446/06.
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54.
8. Zdanie odrębne sędzi B. Lewaszkiewicz – Petrykowskiej w sprawie z 12 stycznia 2000 r. o sygn. akt P 11/98 (OTK ZU 2000 r., nr 1, poz.3).

### **Raporty i inne**

1. *Bezdomność w Polsce, diagnoza na dzień 31.01.2010*, Raport opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010.
2. Biuro Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, *System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie*, Warszawa 2013.
3. Dołowska K., *Raport Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w roku 2016*, Warszawa 2006.
4. Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013.
5. Główny Urząd Statystyczny, *Raport z wyników Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2012.
6. *Homelessness*, Report prepared by the study Group on Homelessness, Council of Europe Press, Brussels 1993.

7. *Lex Polonica*, nr 399374, Skarga nr 27238/95.
8. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*, Warszawa 2018.
9. Ministerstwo Polityki Społecznej, *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013, dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, Warszawa 2005.
10. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Bezdomność w Polsce*, diagnoza na dzień 31stycznia 2010, Warszawa 2010.
11. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, *Program Powrót osób bezdomnych do społeczności*, Warszawa 2006.
12. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego realizowany w latach 2009-2015*, Warszawa 2009.
13. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020*, Warszawa 2014.
14. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program wieloletni Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, Warszawa 2013.
15. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2010, 2013, 2015, 2017*.
16. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2012 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7/8 luty 2013) i badania socjodemograficznego*, Warszawa 2013.
17. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015)*, Warszawa 2015.
18. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2010*, Warszawa 2012.
19. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*, Warszawa 2018.
20. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Program „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi”*, Warszawa 2016.

21. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Program Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020*, Warszawa 2016.
22. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności*, edycja 2016 r., Warszawa 2016.
23. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 luty 2016)*, Warszawa 2017.
24. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” – edycja 2016 r.*, Warszawa 2017.
25. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 luty 2017)*, Warszawa 2017.
26. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (08/09 luty 2017)*, Warszawa 2017.
27. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007--2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, narodowa Strategia Spójności*, Warszawa 2007.
28. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006.
29. Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nr 116/2002, *Kwestia bezdomności w programie działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 1994-2001*, Warszawa, lipiec 2002.
30. Statistik der Schweiz, *Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010*, Schweizerische Eidgenossenschaft, Neuchâtel 2012.
31. *Statistik der Schweiz*, BFS Aktuell, *Armut und materielle Entbehrung*, Schweizerische Eidgenossenschaft, Neuchâtel 2016.

### **Źródła internetowe**

1. Bogucka K., *Skutki uboczne bezdomności*, „EXPRESS BYDGOSKI”, 15 grudnia 2013, dostępny pod adresem: <http://www.expressbydgoski.pl/bydgoszcz/a/skutki-uboczne-bezdomnosc,10988683/> (dostęp online: 19.03.2018 r.).

2. *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, dostępna pod adresem: [http://www.feantsa.org/download/pl\\_\\_\\_7386404743356865659.pdf](http://www.feantsa.org/download/pl___7386404743356865659.pdf) (dostęp online: 22.12.2016 r.).
3. *Fragment wypowiedzi J. Koczurowskiej w wywiadzie dla Polskiego Radia z dnia 04.04.2014*, dostępny pod adresem: <https://www.polskieradio.pl/130/2788/Artykul/1092063,Bezdomni-narkomani> (dostęp online: 22.02.2018 r.).
4. *Fragment wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Adama Bodnara na konferencji „Przeciwdziałanie bezdomności: Solidarność w działaniu”*, Gdańsk 2017, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-przeciwdzialanie-bezdomnosci-solidarnosc-w-dzialaniu-w-gdansk-rejestracja-do-1-maja> (dostęp online: 12.04.2018 r.).
5. *Historia [powstania] Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności*, „Federalista”, nr 16, 2014 r., [http://7.ofip.eu/wp-content/uploads/2014/10/Federalistka-nr-16\\_Strony-88-95.pdf](http://7.ofip.eu/wp-content/uploads/2014/10/Federalistka-nr-16_Strony-88-95.pdf) (dostęp online 16.10.2017 r.).
6. *Informacje pochodzą ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich*, dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ma-nadzieje-ze-karta-praw-osob-bezdomnych-przyczyni-sie-do-systemowego-rozwiazania-problemu> (dostęp online: 10.05.2018 r.).
7. *Komunikat z portalu Swiss Info z dnia 30.11.2017 r.*, dostępny pod adresem: [https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/gesellschaft\\_mehr-obdachlose-in-der-schweiz/43716822](https://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/gesellschaft_mehr-obdachlose-in-der-schweiz/43716822) (dostęp online 14.04.2018 r.).
8. Komunikat dostępny pod adresem: <https://www.mungos.org/homelessness/publications-and-research/> (dostęp online: 12.02.2017 r.).
9. Komunikat dostępny pod adresem: <https://www.tvn24.pl/wroclaw,44/17-latek-brutalnie-zabil-bezdomnego-bo-ten-nakryl-go-na-kradziezy,800505.html> (dostęp online 21.01.2018 r.).
10. *Komunikat J. Wygnańskiej, Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte na dowodach*, dostępny pod adresem: <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/publikacja/najpierw-mieszkanie-w-polsce-dlaczego-tak/> (dostęp online: 20.03.2018 r.).
11. *Komunikat K. Dołowskiej, Raport Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności w roku 2016*, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20Komisji%20Ekspert%C3%B3w%20ds.%20Przeciwdzia%C5%82ania%20Bezdomno%C5%9Bci%20%202016.pdf> (dostęp online: 14.04.2018 r.).

12. Komunikat z portalu Onet wiadomości z dnia 08.02.2017, dostęp pod adresem: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/adam-bodnar-bezdomni-polacy-za-granica/zpw7c4m> (dostęp online: 03.03.2018 r.).
13. *Komunikat z portalu Sleeper*, dostępny pod adresem: <http://sleeper.ch/> (dostęp online: 29.04.2016 r.).
14. *Komunikat z portalu Tages Anzeiger*, dostępny od adresem: <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/Wie-Obdachlose-im-Flughafen-Kloten-leben/story/14326594> (dostęp online: 01.06.2016 r.).
15. *Komunikat z portalu The Guardian*, dostępny pod adresem: <http://www.theguardian.com/cities/2014/oct/22/new-cold-war-geneva-switzerland-fallout-bunkers-homeless-shelters> (dostęp online: 04.05.2016 r.).
16. Komunikat ze strony internetowej organizacji Shelter, dostęp pod adresem: [http://england.shelter.org.uk/housing\\_advice/homelessness/your\\_situation/eu\\_and\\_ee\\_a\\_nationals\\_get\\_help\\_if\\_youre\\_homeless](http://england.shelter.org.uk/housing_advice/homelessness/your_situation/eu_and_ee_a_nationals_get_help_if_youre_homeless) (dostęp online: 03.03.2018 r.).
17. *Komunikat ze strony internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich*, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/bezdomnosc/informacje-o-komisji-ekspertow-ds-przeciwdzialania-bezdomnosci> (dostęp online: 12.04.2018 r.).
18. *Niech znikną bezdomni*, „Tygodnik Powszechny” z dnia 21.10.2013, dostępny pod adresem: <https://www.tygodnikprzeglad.pl/niech-znikna-bezdomni/> (dostęp online 20.01.2018 r.).
19. *Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, [www.pfwb.pl](http://www.pfwb.pl), dostęp online: 12.03.2018 r.
20. *Rozmowa z Felixem Wolfers, kierownikiem Urzędu Socjalnego w Bernie*, dostępna pod adresem: <http://www.20min.ch/schweiz/bern/story/-Gluehbirnen-werden-fuers-Droegelen-gebraucht--28761937> (dostęp online 26.04.2016 r.).
21. *Rozmowa z M. Bułtowiczem z biura prasowego PKP SA. udostępniony na portalu Rynek Kolejowy z dnia 09.02.2017*, dostępna pod adresem: <http://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/sprawa-bezdomnych-na-dworcach-80244.html> (dostęp online: 12.04.2018 r.).
22. *Strona Fundacji Kapucyńskiej im. bł. Aniceta Koplińskiego*, dostępne pod adresem: <http://fundacja-kapucynska.org/> (dostęp online: 14.03.2018 r.).
23. *Strona Fundacji Kapucyńskiej im. bł. Aniceta Koplińskiego, program „Anioł w Warszawie”*, dostępne pod adresem: <http://fundacja-kapucynska.org/projekty/169/> (dostęp online 14.03.2018 r.).

24. *Strona internetowa ARUD*, dostępna pod adresem: <http://www.arud.ch/geschichte.html> (dostęp online 14.06.2016 r.).
25. *Strona internetowa Business Insider*, dostępne pod adresem: <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/budzet-domowy/ile-polacy-wyrzucaja-jedzenia-raport-pazdziernik-2017/7285v6k> (dostęp online: 08.06.2018 r.).
26. *Strona internetowa Fundacji Spe Salvi*, dostępne pod adresem: <http://spesalvi.org.pl/> (dostęp online: 14.03.2018 r.).
27. *Strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, dostępna pod adresem: <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/pokonac-bezdomnosc-program-pomocy-osobom-bezdomnym/> (dostęp online: 09.04.2018 r.).
28. *Strona internetowa portalu Nasze Miasto Białystok*, dostępne pod adresem: <http://bialystok.naszemiasto.pl/artukul/pierwsza-jadlodzielnia-powstanie-wbialymstoku,4680733,artgal,t,id,tm.html> (dostęp online 08.06.2018 r.).
29. *Strona internetowa stowarzyszenia Surprise*, dostępna pod adresem: <http://www.verainsurprise.ch/> (dostęp online: 09.05.2016 r.).
30. *Strona internetowa Towarzystwa Brata im. Św. Brata Alberta, koło Gdańsk*, dostępne pod adresem: <http://www.bezdomnosc.org.pl/index.php/aktualnosci-lista/3-rzecznik> (dostęp online 12.04.2018 r.).
31. *Strona portalu Facebook akcji "Wymiana ciepła"*, dostępne pod adresem: <https://www.facebook.com/wymianaciepla/> (dostęp online: 11.04.2018 r.).
32. Wygnańska J., *Apel FEANTSA o realizację prawa do mieszkania*, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/sprawa/bezdomnosc> (dostęp online: 16.02.2017 r.).
33. Wygnańska J., *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, dostępna pod adresem: [www.old.monar.org/download.php?id=1373](http://www.old.monar.org/download.php?id=1373) (dostęp online: 12.12.2016 r.).
34. *Wypowiedź A. Fill dla portalu Rynek Zdrowia z dnia 16.12.2016*, dostępny pod adresem: <http://www.rynekdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Eksperci-choroba-jednym-z-czynnikow-powodujacych-bezdomnosc,168461,1.html> (dostęp online 19.01.2018 r.).
35. *Wypowiedź kpt. M. Zagłoby dla Wirtualnej Polski*, dostępna pod adresem: <https://wiadomosci.wp.pl/bezdomni-lamia-prawo-bo-chca-przezyc-zime-6027732112979073a> (dostęp online: 21.01.2018 r.).
36. *Wystąpienie A. Bodnara podczas konferencji prasowej dnia 08.05.2018 r.*, dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ma-nadzieje-ze-karta-praw-osob>

bezdomnych-przyczyni-sie-do-systemowego-rozwiazania-problemu (dostęp online 10.05.2018 r.).

37. *Wywiad z M. Dietrich z dnia 17.04.2015 przeprowadzony dla portalu Queer – portal ludzi LGBT od 1996 r.*, dostępny pod adresem: <https://queer.pl/artypul/195833/problem-bezdomnosc-i-wsrod-osob-lgbt-jest-w-polsce-dosc-duzy> (dostęp online 23.01.2018 r.).
38. *Zaproszenie na konferencję „Podejście oparte o prawa człowieka w pracy z osobami bezdomnymi ze wsparciem EFS”*, dostępne pod adresem: [http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/feantsa/8\\_05\\_zaproszenie.pdf](http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/feantsa/8_05_zaproszenie.pdf) (dostęp online: 06.05.2018 r.).



## WYKAZ TABEL I WYKRESÓW

### Tabele

Tabela 1. Orzeczenia sądu wobec zatrzymanych żebraków i włóczęgów w latach 1933-1936.....	30
Tabela 2. Liczba osób bezdomnych w 2011 r. ....	127
Tabela 3. Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r. ....	128
Tabela 4. Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r. ....	130
Tabela 5. Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r. ....	131
Tabela 6. Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych z trakcie ogólnopolskiego liczenia w latach 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2017.....	132
Tabela 7. Liczba miejsc noclegowych przeznaczona dla bezdomnych w mieście Bern.....	179

### Wykresy

Wykres 1. Wykształcenie osób bezdomnych (dane z 2017 r.).....	81
Wykres 2. Przyczyny bezdomności (dane z 2017 r.).....	83
Wykres 3. Czas pozostawiania osobą bezdomną (dane z 2017 r.).....	95
Wykres 4. Źródła dochodu osób bezdomnych (dane z 2017 r.).....	97
Wykres 5. Miejsca przebywania osób bezdomnych (dane z 2017 r.).....	98
Wykres 6. Rozwój ubóstwa w latach 2007 – 2014 w Szwajcarii.....	124
Wykres 7. Płeć respondentów.....	152
Wykres 8. Wiek respondentów.....	153
Wykres 9. Wykształcenie respondentów.....	153
Wykres 10. Występowanie problemu bezdomności w Warszawie z perspektywy mieszkańców.....	154
Wykres 11. Rozmiary problemu bezdomności w Warszawie i Bernie z perspektywy mieszkańców.....	155

Wykres 12. Częstotliwość spotykania osób bezdomnych na ulicach miast .....	155
Wykres 13. Najczęstsze miejsca gdzie mieszkańcy spotykają osoby bezdomne na ulicach miast .....	156
Wykres 14. Najczęstsze przyczyny bezdomności w opinii mieszkańców miast.....	157
Wykres 15. Źródła dochodu bezdomnych w ocenie mieszkańców miast .....	158
Wykres 16. Podmioty ponoszące odpowiedzialność w Polsce i Szwajcarii za występowanie zjawiska bezdomności w opiniach mieszkańców miast.....	159
Wykres 17. Negatywne zjawiska towarzyszące bezdomności w opiniach mieszkańców miast.....	160
Wykres 18. Opinie mieszkańców miast odnośnie łamania prawa przez osoby bezdomne .....	161
Wykres 19. Opinie mieszkańców miast odnośnie użycia przemocy bądź obrażania osoby bezdomnej przez inną osobę .....	162
Wykres 20. Opinie mieszkańców miast odnośnie traktowania osób bezdomnych przez służby publiczne (straż miejska, policja).....	163
Wykres 21. Ocena mieszkańców miast odnośnie osób bezdomnych pod względem określonych cech.....	164
Wykres 22. Ocena mieszkańców odnośnie odczuwania określonych emocji jakie wzbudza w nich osoba bezdomna .....	165
Wykres 23. Stosunek personalny mieszkańców do osób bezdomnych .....	167
Wykres 24. Faktory wpływające na postawę społeczną mieszkańców wobec osób bezdomnych.....	168
Wykres 25. Odczucia jakie wzbudzają osoby bezdomne w mieszkańcach miast .....	169
Wykres 26. Ocena dystansu społecznego mieszkańców miast wobec osób bezdomnych	170
Wykres 27. Ocena wsparcia udzielonego osobom bezdomnym przez sektor publiczny i niepubliczny według mieszkańców miast .....	170
Wykres 28. Liczba zgonów w Szwajcarii na przełomie lat 1974-2004 na skutek zażywania narkotyków oraz zgonów spowodowanych zachorowaniem na AIDS, które było konsekwencją użycia zainfekowanej igły.....	184

## WYKAZ RYSUNKÓW I ZDJĘĆ

### Rysunki

Rysunek 1. Korelacja pomiędzy kategoriami bezdomności zgodnie z definicją ETHOS.	42
Rysunek 2. Mapa Polski z liczbą osób bezdomnych przebywających w stolicach województw w 2015 r. ....	117
Rysunek 3. Mapa Polski z liczbą osób bezdomnych przebywających województwach w 2015 r. ....	118
Rysunek 4. Mapa wraz z siedmioma zaznaczonymi miejscami literą „S” gdzie odbywało się oprowadzanie.....	140

### Zdjęcia

Zdjęcie 1. Berlin, bezdomni Polacy na ulicy Hardenbergstrasse (Berlin – Charlottenburg).....	101
Zdjęcie 2. Mapa miejsc, w których przebywają osoby bezdomne w mieście Bern. ....	121
Zdjęcie 3. Zdjęcie przedstawia Ruediego, charakterystycznego bezdomnego z Zurychu	141
Zdjęcie 4. Zdjęcie przedstawia Petera, bezdomnego z Zurychu.....	142
Zdjęcie 5. Zdjęcie przedstawia Ruediego Kaelina oraz uczestniczki oprowadzania na „Liebesbrücke” w Zurychu. ....	144
Zdjęcie 6. Zdjęcie przedstawia Ruediego oraz Petera w Amtshaus na tle rowerów gdzie wcześniej regularnie spały tam osoby bezdomne. ....	145
Zdjęcie 7. Zdjęcie przedstawia pierwszych bezdomnych gromadzących się przy jadłodajni na ul. Miodowej prowadzonej przy Klasztorze Kapucynów w Warszawie. .	150
Zdjęcie 8. Jeden z wieszaków przy ul. Rynek Główny 17 w Jaworznie objętych akcją „Wymiana ciepła”.....	208



( ) jazda „na gapę“ ( ) kradzież ( ) bójka, rozbój ( ) spożywanie alkoholu w miejscu publicznym ( ) inne.....

**9. Czy był Pan/Pani świadkiem użycia przemocy bądź obrażania osoby bezdomnej przez inną osobę?**

a) tak b) nie

- czy zareagował Pan/Pani?

( ) tak ( ) nie

**10. Jak Pana/Pani zdaniem służby publiczne (straż miejska, policja) traktują bezdomnych?**

- a) traktują lepiej niż każdego obywatela
- b) traktują tak samo jak każdego obywatela
- c) traktują gorzej niż przeciętnego obywatela
- d) są zazwyczaj arogancy i upokarzający

**11. Proszę dokończyć zdanie:**

**Osoba bezdomna kojarzy mi się z:**

.....  
.....

**12. Jak generalnie rzecz biorąc ocenilby/oceniłaby Pan/Pani osoby bezdomne pod względem poniższych cech? Proszę ustosunkować się do każdej pary cech zaznaczając odpowiedni kwadracik zgodnie ze swoim przekonaniem.**

optymistyczne      pesymistyczne

ciche      głośne

spokojne      agresywne

zamknięte w sobie      nachalne

uczciwe      nieuczciwe

pracowite      leniwe

odpowiedzialne      lekceważące

zadbane      brudne

**13. Proszę ustosunkować się do poniższych twierdzeń dotyczących odczuwania określonych emocji związanych z widokiem osoby bezdomnej:**

**WIDOK OSOBY BEZDOMNEJ WYWOŁUJE WE MNIE:**

	zdecydowanie tak	raczej tak	ani tak ani nie	raczej nie	zdecydowanie nie
współczucie (emпатиę)					
ulgę, że nie dzielam jego losu					
złość na instytucje wsparcia społecznego, które nie działają wystarczająco skutecznie					
bezzadność					
obojętność					
ogólny strach					
lęk przed napaścią, kradzieżą					
lęk przed kontaktem, dotykiem					
lęk przed nieoczekiwanym zachowaniem					
obrzydzenie					
chęć upokorzenia					

**14. Jaki osobiście ma Pan/Pani stosunek do bezdomnych?**

- a) nie zwracam uwagi    b) zwracam uwagę, ale przechodzę obojętnie    c) zwracam uwagę i oferuję pomoc
- d) uważam, że nie powinni przebywać w przestrzeni publicznej

**15. Co najbardziej wpływa na Pana/Pani postawę wobec osoby bezdomnej?**

- a) wygląd fizyczny (ubiór, zapach)      b) sposób zachowania, życia      c) stereotypy      d) obawa przed  
 zarażeniem chorobą      e) inne (jakie?) .....

**16. Czy w Pana/Pani odczuciu bezdomni:**

	zdecydo- wanie tak	raczej tak	ani tak ani nie	raczej nie	zdecydo- wanie nie
szpecą wizerunek centrum miasta					
stanowią niebezpieczeństwo dla reszty społeczeństwa					
powinni być karani za spanie w miejscach publicznych					
jest to grupa, która wymaga doraźnej pomocy					

**17. Czy pod wpływem pierwszego odruchu chętnie dopuściłby Pan/Pani bezdomnego do tego aby:**

- |   |           |        |
|---|-----------|--------|
| 1) Przebywał w Pana/Pani mieście                                | 1) a) TAK | b) NIE |
| 2) Nocował na Pana/Pani osiedlu                                 | 2) a) TAK | b) NIE |
| 3) Podróżował jako współpasażer w środku komunikacji publicznej | 3) a) TAK | b) NIE |
| 4) Pracował w Pana/Pani sklepie osiedlowym                      | 4) a) TAK | b) NIE |
| 5) Został Pana/Pani kolegą z pracy, znajomym, przyjacielem      | 5) a) TAK | b) NIE |
| 6) Został Pana/Pani opiekunką do dziecka                        | 6) a) TAK | b) NIE |
| 7) Był gościem w Pana/Pani domu                                 | 7) a) TAK | b) NIE |
| 8) Został Pana/Pani partnerem życiowym                          | 8) a) TAK | b) NIE |
| 9) Został partnerem życiowym Pana/Pani syna lub córki           | 9) a) TAK | b) NIE |

**18. Pana/Pani zdaniem wsparcie udzielane bezdomnym przez państwo i organizacje pozarządowe jest?**

	<b>bardzo dobrze</b>	<b>dobrze</b>	<b>średnio</b>	<b>źle</b>	<b>bardzo źle</b>
<b>państwo</b>					
<b>samorząd (gmina)</b>					
<b>organizacje pozarządowe</b>					

**Metryczka**

**1. Płeć:**

a) kobieta b) mężczyzna

**2. Wykształcenie:**

a) wyższe b) średnie/ zawodowe c) gimnazjalne d) podstawowe

**3. Wiek**

a) 18- 24 lata    b) 25 – 30 lat    c) 31 – 50 lat    d) 51 – 65 lat    e) 65> lat



## Soziale Einstellungen gegenüber Obdachlosigkeit

**Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, Ihre Einstellung gegenüber Obdachlosen, die in Bern leben, kennenzulernen. Der Fragebogen ist anonym. Die auf diese Weise gesammelten Daten werden als empirisches Material verwendet und bilden einen Teil meiner Doktorarbeit. Der Fragebogen umfasst 18 Fragen. Kreuzen Sie bitte die Antwort, die Ihrer Meinung entspricht. Der Endteil enthält Fragen, die eine kurze soziodemografische Charakteristik des Befragten betreffen. Vielen Dank für Ihre Zeit und Hilfe bei Untersuchungen.**

Um den Fragebogen besser zu verstehen, gebe ich eine eindeutige Definition der Obdachlosen an - **OBdachLOSEN** sind Menschen, die zeitweilig oder für längere Zeit auf den Straßen der Stadt leben und keinen festen Wohnsitz, keine Adresse und keine Mittel haben, um den Tatbestand zu ändern. Die Straßenmusiker, Bettler und andere, die die Straßen als Einnahmequelle behandeln und einen Wohnsitz besitzen, sind nicht als Obdachlosen betrachtet.

### **1. Gibt es Ihrer Meinung nach in Bern das Problem der Obdachlosigkeit?**

- a) ja (Kreuzen Sie bitte das Ausmaß des Phänomens)                      b) nein  
     großes  
     mittleres  
     geringes

### **2. Wie oft sehen Sie Obdachlosen auf den Straßen?**

- a) einmal am Tag                      b) einige Male pro Woche                      c) einige Male pro Monat                      d) einige Male pro Jahr

### **3. Wo sehen Sie Obdachlosen am häufigsten?**

- a) auf dem Bahnhof,                      b) in Stadtparks, am Fluss                      c) verlassene Häuser, Kleingärten, Baracken  
    d) Parkplätze                      e) Altstädte

### **4. Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Ursachen für Obdachlosigkeit?**

- a) Süchte                      b) Arbeitsverlust    c) Gemütskrankheiten    d) Zwangsräumung von Wohnungen  
    e) Sonstiges (Geben Sie bitte an).....

### **5. Was sind Ihrer Meinung nach Haupteinnahmequelle der Obdachlosen in Bern?**

- a) Betteln                      b) Sozialhilfemittel                      c) feste Beschäftigung oder Nebenjob (z.B. Verkauf der Zeitschrift Surprise)  
    d) Einnahmen aus Verbrechen                      e) Sammeln von Sekundärrohstoffen (Dosen, Flaschen)

### **6. Wer trägt Ihrer Meinung nach die größte Verantwortung für Obdachlosigkeit in der Schweiz?**

- a) Obdachlosen    b) Familie/Verwandten der Obdachlosen    c) Sozialhilfesystem    d) Staatspolitik

### **7. Was sind Ihrer Meinung nach die negativen Erscheinungen, mit denen die Obdachlosigkeit verbunden ist?**

- a) Alkoholsucht    b) Drogensucht    c) Kriminalität                      d) Distanzierung von der Gesellschaft  
    e) Gemütskrankheiten    f) körperliche Krankheiten    g) Sonstiges (Geben Sie bitte an)....

### **8. Waren Sie Zeuge des Brechens des Gesetzes von einem Obdachlosen? (Es besteht die Möglichkeit, mehrere Antworten auszuwählen)**



**13. Nehmen Sie bitte Stellung zu folgenden Äußerungen über Empfinden bestimmter Emotionen, die mit dem Anblick der Obdachlosen verbunden sind:**

**DER ANBLICK DER OBdachLOSEN RUFT IN MIR ..... HERVOR:**

	eindeutig ja	eher ja	weder ja noch nein	eher nein	eindeutig nein
Mitgefühl (Empathie)					
Erleichterung, dass ich ihr Schicksal nicht teile					
Ärger gegenüber Institutionen der sozialen Unterstützung, die nicht ausreichend effektiv handeln					
Ratlosigkeit					
Gleichgültigkeit					
allgemeine Angst					
Angst vor dem Angriff, Diebstahl					
Angst vor dem Kontakt, vor der Berührung					
Angst vor dem unerwarteten Verhalten					
Ekel					
Demütigungslust					

**14. Welche Einstellung haben Sie persönlich zu Obdachlosen?**

- a) ich schenke keine Beachtung    b) ich schenke eine Beachtung aber gehe gleichgültig vorbei    c) ich schenke Beachtung und biete Hilfe
- d) ich meine, dass sie im öffentlichen Raum nicht sein sollten

**15. Was beeinflusst am meisten Ihre eigene Einstellung gegenüber Obdachlosen?**

- a) körperliche Erscheinung (Kleidung, Geruch)                      b) Verhaltens- und Lebensweise    c) Stereotypen  
 d) Angst vor dem Verseuchen mit der Krankheit    e) Sonstiges (Geben Sie bitte an)

.....

**16. Die Obdachlosen .... Ihrer Meinung nach:**

	eindeutig ja	eher ja	weder ja noch nein	eher nein	eindeutig nein
verunstalten das Bild des Stadtzentrums					
sind eine Gefahr für die Gesellschaft					
sollen für Schlafen im öffentlichen Raum bestraft werden					
sind eine Gruppe, die eine vorläufige Hilfe benötigt					

**17. Würden Sie unter dem Einfluss der ersten Reaktion dem Obdachlosen erlauben, damit er:**

- |  |          |         |
|--|----------|---------|
| 1) sich in Ihrer Stadt befindet                              | 1) a) JA | b) NEIN |
| 2) in Ihrem Wohngebiet übernachtet                           | 2) a) JA | b) NEIN |
| 3) als Mitreisende mit dem öffentlichen Verkehrsmittel reist | 3) a) JA | b) NEIN |
| 4) im Ihren Stadtteilgeschäft arbeitet                       | 4) a) JA | b) NEIN |
| 5) Ihr Arbeitskollege, Bekannte oder Freund wird             | 5) a) JA | b) NEIN |
| 6) Ihr(e) Kinderbetreuer(in) wird                            | 6) a) JA | b) NEIN |
| 7) Gast in Ihrem Haus wird                                   | 7) a) JA | b) NEIN |
| 8) Ihr(e) Lebenspartner(in) wird                             | 8) a) JA | b) NEIN |
| 9) Lebenspartner(in) Ihres Sohns oder Ihrer Tochter wird     | 9) a) JA | b) NEIN |

**18. Welche ist Ihrer Meinung nach die staatliche Unterstützung und Unterstützung, die den Obdachlosen von Nichtregierungsorganisationen erteilt wird?**

	sehr gut	gut	mittlere	schlecht	sehr schlecht
<b>Staat</b>					
<b>Selbstverwaltung (Gemeinde)</b>					
<b>Nichtregierungsorganisationen</b>					

**Angaben zur Person**

**1. Geschlecht:**

a) weiblich b) männlich

**2. Ausbildung:**

a) Hochschulbildung

b) Mittelschulbildung/Berufsausbildung

c) gymnasiale Schulbildung

d) Grundschulbildung

**3. Alter:**

a) 18 – 24 Jahre alt

b) 25 – 30 Jahre alt

c) 31 – 50 Jahre alt

d) 51 – 65 Jahre alt

e) 65>Jahre alt