

# Przeciwdziałanie bezdomności w kontekście dobra wspólnego

Irena Lipowicz\*

**Streszczenie:** Bezdomność zbyt często jest traktowana jako uciążliwy, ale stały element polskiego życia społecznego. Obecnie występuje stagnacja, a nawet wzrost liczby bezdomnych krążącej wokół 30 tys. osób. Z punktu widzenia zasady dobra wspólnego i innych zasad konstytucyjnych nie można się z tym pogodzić, należy przeanalizować na nowo obowiązki władzy publicznej w perspektywie godności osoby bezdomnej. W artykule w nowy sposób ukazano prawa i obowiązki nie tylko administracji samorządowej, ale także wskazano zaniedbania w regulacji zadań administracji rządowej oraz brak krajowej strategii w tym zakresie. Z odniesienia kwestii przeciwdziałania bezdomności do zasady dobra wspólnego wynikają nowe impulsy w zakresie dywersyfikacji prawnych form działania administracji i stosowania mierników.

**Słowa kluczowe:** bezdomność, godność człowieka, dobro wspólne, prawne formy działania administracji, zasady prawa administracyjnego.

1. Bezdomność pozostaje trwałą komponentą naszej rzeczywistości społecznej [Piekut-Brodzka, 2006]. Ok. 30 tysięcy ludzi w Polsce – naszych współobywateli, ale także cudzoziemców i bezpaństwowców – pozostaje od lat w stanie bezdomności. Zwykło się łączyć bezdomność tylko z brakiem mieszkania, podczas gdy jest to złożony zespół deprivacji społecznej, w którym brak mieszkania jest tylko rdzeniem wielu towarzyszących problemów [Mędrzycki, 2017, s. 87 i nast.] Wiemy, że istnieją już skuteczne sposoby, aby większość bezdomnych z tego stanu wyprowadzić, nowoczesna polityka społeczna dostarcza licznych instrumentów, stanowiących wspólne osiągnięcie psychologii, medycyny, prawa, pracy socjalnej. W wielu krajach europejskich a także w niektórych miastach naszego kraju (Stargard) takie działania są z powodzeniem podejmowane [Kmieć-Łuciuk, 2017]. Tymczasem bezczynność ustawodawcy, administracji centralnej i niektórych samorządów utrwała w gruncie rzeczy obecny patologiczny stan

[Porowski, 1995; Pilotażowe wdrożenie]. Należy zastanowić się, czy to zaniechanie – również legislacyjne – oznacza łamanie Konstytucji i czy narusza podstawy aksjologii prawa administracyjnego, zwłaszcza zasadę dobra wspólnego.

2. Nigdy jeszcze aksjologia w prawie administracyjnym nie była tak ważna jak teraz. Świat, w którym wyrosliśmy, świat wartości uniwersalnych, chrześcijańskich na naszych oczach kruszeje. Stawia się pod znakiem zapytania czcigodne instytucje prawne demokratycznego państwa prawnego już nie z perspektywy nieograniczonej wolności jednostki, jak jeszcze kilka lat temu, ale – co nowe – nieograniczonego już prawem egoizmu narodów i wspólnot, potęgi rządów. Zabieganie o spójność społeczną, ale

---

**\* Irena Lipowicz**

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
w Warszawie

ul. Wóycickiego 1/3, bud. 17, 01-938 Warszawa

e-mail: [i.lipowicz@uksw.edu.pl](mailto:i.lipowicz@uksw.edu.pl)

też uznanie za zadanie władzy publicznej aktywności wobec skrajnego ubóstwa jest obecnie atakowane z wielu stron. Proponuje się nowe, bardziej brutalne ideologie państwowe, powraca do doktryny Carla Schmitta [Schmitt, 2008, 2012], dominację najsilniejszych państw i najsilniejszych podmiotów gospodarczych oraz jednostek silniejszych w walce o zasoby [Kaczorowski, 2005, s. 255 i nast.; Hobbes, 1954], przy odrzuceniu solidarności społecznej.

3. Dobro wspólne jako zasada dotyczy narodów, ale i wspólnoty międzynarodowej. Zmiana paradygmatu, której jesteśmy świadkami jest niezwykle doniosła. Pojawiają się, jak wskazują analitycy, w obu wielkich mocarstwach (USA, Rosja) głosy teoretyków, obwieszczających za ulgą „kres utopii” – dążenia do powszechnego pokoju, umiarkowania, pochylania się nad słabszymi. Uciążliwa dla silnych „era Kanta” ma zbliżyć się ku końcowi, a wraz z nią nastąpić kres opiekuńczości, empatii, w konsekwencji kres traktatów międzynarodowych jako sieci bezpieczeństwa dla najsłabszych ludzi, ale i państw. Wracać ma „era Hobbsa” – walki wszystkich ze wszystkimi, prawa silniejszego w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Pojawiają się już pierwsze teoretyczne uzasadnienia takiej zmiany. Mamy jednak jako Polska, kraj średniej wielkości po przejściach historycznych, interes w tym, aby ten świat wartości, rządów prawa, opiekuńczości państwa – przetrwał. Jest bowiem oczywiste, że Polska w „erze Hobbsa” dawnych lat albo w ogóle nie istniała, albo była stale zagrożona przez sąsiadów [Kłoczowski, 2014; Davies, 2010a, 2010b; Fukuyama, 2014].

4. Konstytucyjna ogólna zasada, że nasze państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli lub szerzej – mieszkańców, nie jest – nawet w naszym podzielonym społeczeństwie – jeszcze właściwie przez znaczące podmioty kwestionowana. Nie zostały jednak z tego wyciągnięte żadne poważne wnioski w odniesieniu do osób bezdomnych.

Skoro państwo jest dobrem wspólnym, to również osoba bezdomna ma prawo uczestniczyć w tej wspólnotce, korzystać z jej infrastruktury, być otoczona pomocą i aktywnym oddziaływaniem. Bezdomność wymaga złożonych działań profilaktycznych i naprawczych znajdujących swoje oparcie w konstytucji – nie tylko, jak wskazano w literaturze, w wąsko rozumianym prawie do mieszkania, ale także w zasadach godności, dobra wspólnego, pomocniczości [szerzej w tej kwestii Lipowicz, 2017a]. W szczególności zasada dobra wspólnego może stać się oparciem dla nowego podejścia do kwestii bezdomności w powiązaniu z zasadą zrównoważonego rozwoju. Troska o bezdomnych to nie tylko kwestia efektywnej pomocy społecznej [Mędrzycki, 2017, s. 301 i nast.; Mędrzycki, 2016, s. 35 i nast.; Grzegorski, 2005], to zmiana perspektywy.

Przynależność do wspólnoty, prawo dostępu do państwa i jego infrastruktury, „prawo do miasta” rodzą w moim przekonaniu prawo do odpowiedniej alokacji środków publicznych w celu aktywnego wyprzedzania z bezdomności [Porowska, 2017, s. 161 i nast.]. Łażnie, ogrzewalnie a następnie szybko umieszczenie w mieszkaniu – choćby najskromniejszym, środki na streetworkerów i programy aktywizacji pozwalają na przerwanie postępującego utrwalania stanu bezdomności. Natomiast przez długoterminowy pobyt w schronisku dla bezdomnych takie utrwalenie następuje ostatecznie. Ta istniejąca od stuleci forma pomocy, nowoczesna w czasach św. Alberta Chmielowskiego [Gruszka-Zych, 2002], powinna mieć dzisiaj charakter przejściowy i doraźny.

Zarówno od administracji centralnej, rządowej administracji terenowej, jak i od samorządu terytorialnego należy wymagać strategii w zakresie wyprzedzania z bezdomności, szkolenia wyspecjalizowanej kadry, prowadzenia programów wyprzedzania z bezdomności, w których schronisko jest tylko etapem przejściowym. Tolerowanie

trwałego pozostawiania poza realną wspólnotą w Polsce ok. 30 000 osób i brak szerokiej profilaktyki bezdomności jest sprzeczne z zasadą dobra wspólnego, zrównoważonego rozwoju (konsumpcji), a nie tylko z socjalnym „prawem do mieszkania”. Jeżeli w budżecie państwa środki przeznaczone na przeciwdziałanie bezdomności są nikłe, świadczy to o naruszeniu zasady zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą pierwszeństwo mają potrzeby podstawowe.

5. Należy zwrócić uwagę na kwestię odpowiedzialności za świadome zaniechanie ustawodawcy. Wobec istnienia konstytucyjnych podstaw prawnych, technicznych i organizacyjnych możliwości nowych rozwiązań opartych na osiągnięciach nauki – psychologii, socjologii, teorii zarządzania [Przymeński, 2001; Popielarska, 2000] – brak wprowadzenia nowych norm, albo przynajmniej stworzenia obszernych ram prawnych do działania – zgodnie z konstytucją – samorządu terytorialnego, jest zaniechaniem ustawodawcy o poważnych konsekwencjach. Liczba osób bezdomnych rośnie, będzie także rosła liczba bezdomnych rodzin w związku z ostatnim zaostrzeniem przepisów o eksmisji [Oliwa-Ciesielska, 2004]. A tymczasem prawie całkowicie brakuje schronisk dla bezdomnych rodzin, a istniejące schroniska dla samotnych osób są przepełnione zimą, mimo dostępności dla naszego państwa „pakietu zimowego” UE. Ukazuje to także granicę zlecenia zadań NGO-som – zlecenie takie nie może oznaczać „decentralizacji” kłopotów, pozbycia się odpowiedzialności, jak dzieje się obecnie. Fundacje i stowarzyszenia mają uzupełniać działania państwa, a nie je zastępować w całości, bo przekracza ich możliwości. Zlecenie zadań nie oznacza przeniesienia całej odpowiedzialności.

6. Częstym argumentem w obronie własnej bezczynności organów jest opór osoby bezdomnej przed proponowaną pomocą. Odrzucanie zinstytucjonalizowanej pomocy następuje, gdy są dwa problemy. Kiedy

pomoc bardziej upokarza, niż pomaga i kiedy jest niemożliwa do przyjęcia (jeszcze), bo dana osoba znajduje się w uzależnieniu alkoholowym lub narkotykowym. Administracja komunikuje, że „póki nie wydobędziesz się z nałogu, to nie udzielimy ci pomocy”. Wtedy klasyczną reakcją jest stwierdzenie, że to jest bezdomność z wyboru, bo mamy schronisko dla bezdomnych, ale „skoro nie chce przestać pić, to nie możemy mu pomóc”. A przecież wiemy, że jest pięć faz bezdomności, tak jak jest pięć faz wydobywania z bezdomności i są na to różne sposoby: ogrzewalnia, streetworkerzy, akceptowanie przebywania przejściowego, nawet w stanie lekkiego upojenia alkoholowego, właśnie w ogrzewalni. Stopniowo następuje wciąganie z powrotem do społeczeństwa, w orbitę pomocy wzajemnej, w ponowną akceptację reguł. Rzekoma dobrowolność to racjonalizacja własnego odrzucenia, upokorzenia, ratowanie godności [Lach 2007; Lipowicz 2017b, s. 11–12; Mazur, 2006].

Jeśli w Europie są kraje, gdzie 70–80% ludzi jest wydobywane z bezdomności, i jeśli w Polsce są miasta, gdzie udało się wyciągnąć większość bezdomnych z tego stanu, to znaczy że jest to możliwe do osiągnięcia jako cel za pomocą polityki administracyjnej, wiązki kompleksowych działań administracji i że poddaje się miernikom (benchmarking)<sup>1</sup>.

Solidarność jako zasada konstytucyjna nie jest ozdobnikiem naszej Konstytucji, aby przypominać „dni pełne chwały”, kiedy Polacy dobrze troszczyli się o najbardziej potrzebujących, najsłabszych i potrafili pomóc. Byli w stanie z wielu rzeczy zrezygnować i na wiele przesładować się narazić, żeby takiej pomocy udzielić. Kiedy nie zamykali się w swoim egoizmie, ale byli solidarni. Solidarność ma twarde zasady i podstawy, oznacza

<sup>1</sup> Teoria mierników zmierza w kierunku dynamicznej realizacji zadań, wypracowania skali i kryteriów, w której osiągnięto postęp w tej realizacji. Mierniki – zobiektywizowane – sprzyjają rozliczalności administracji publicznej i transparentności oceny.

dzielenie się, rezygnowanie z rzeczy luksusowych; jeśli ktoś jest w elementarnej biedzie. To nawet rezygnowanie z rzeczy dla wspólnoty koniecznych, jeśli w inny sposób nie jesteśmy w stanie pomóc. Dochodzi obecnie do wielkiego starcia. Znajdziemy na Zachodzie i Wschodzie, ale i w Polsce, apologetów nowej „ery Hobbsa”, tego abyśmy porzucili właśnie solidarność, współczucie dla bezdomnych czy uchodźców, porzucili ideę spójności społecznej na rzecz ostrej konkurencji.

Na drugim końcu skali są kraje, w których skończyła się pewna era absolutnej równości, bo to narzucało zbyt duży deficyt świadczeń socjalnych. W Europie Zachodniej ludzie pragnęli od Rewolucji Francuskiej równości, ale także opiekuńczości państwa, która była im dana.

Doszliśmy obecnie do pewnych granic ekonomicznej równości i teraz przyszedł czas znowu na solidarność. Obecnie nasila się w świecie walka z uniwersalizmem praw człowieka. Zyskuje ona jednak także silnych sojuszników. Należy do nich ONZ (Program Habitat) oraz Stolica Apostolska, która bardzo mocno podkreśla, że poszanowanie podstawowych praw człowieka zawarte w Katechizmie Kościoła Katolickiego jest częścią nowego rozumienia zasady dobra wspólnego. Dobro wspólne jest obecnie bardzo silnie promowane jako zasada właśnie przez Kościoły chrześcijańskie. Natomiast druga, konkurencyjna ideologia odrzuca uniwersalizm praw człowieka. To późne „odrośla” doktryny Carla Schmitta [Schmitt, 2008, 2012]. Tylko „nadczłowiek”, ten, który jest silny i sprawny, według doktryny faszyzmu, miał prawo należeć do wspólnoty państwowej, reszta to tylko obciążenie dla wspólnoty – ta groźna idea, z której wyrósł potem hitleryzm, odżywa obecnie w nowej postaci w całej Europie, choć jej kontekst jest odmienny, a „opakowanie ideologiczne” odwołuje się do nowych wyzwań społecznych, w tym do kwestii prekariatu.

7. W żywej debacie w Europie i świecie mamy dwa kierunki ideologii, które próbują odpowiedzieć na pytanie, czym dzisiaj jest państwo. Jeden przyciąga ludzi zagubionych, niepewnych, szukających swojego miejsca podobnie jak w latach 30. poprzedniego wieku, kiedy społeczeństwa szukały czegoś, w czym można ulokować swoje posłuszeństwo. Takie kraje jak Wielka Brytania nigdy ze swojej tożsamości nie zrezygnowały. W Europie Środkowej ludzie po stuleciach posiadania jasnej samoidentyfikacji nagle stanęli zagubieni. Bardzo szybko znaleźli nową „rzecz”, którą można doprowadzić do ubóstwienia – państwo, a to stało się, jak wiemy z historii XX w., bardzo niebezpieczne.

A co my możemy „ubóstwić” i co może zagrozić właściwemu traktowaniu bezdomnych? Państwo, które w doktrynie dobra wspólnego jest wspólnotą ludzi, ma służyć ich godności [Piechowiak, 2012], ma służyć nawet najbiedniejszemu człowiekowi i taka też ma być jego administracja. W drugiej wizji państwo jest „bóstwem”, wobec państwa mamy tylko obowiązki. Państwo zajmuje powoli miejsce Boga, staje się elementem zaburzonej relacji społecznej. A wiemy, że od składania hołdów do składania ofiar jest już zwykle krótka droga. Najgorzej w takim państwie są traktowani tacy ludzie, którzy niewiele mogą mu dać, łatwo stają się ofiarą.

Łatwo więc będzie można ustalić, posługując się przeciwdziałaniem bezdomności jako obszarem referencyjnym, jedną z dwóch doktryn: czy ustawodawca ubóstwia państwo (co jest sprzeczne np. z doktryną św. Jana Pawła II [Jan Paweł II, 1981]), czy widzi państwo jako strukturę ludzką, służebną wobec człowieka. Oczywiście mamy wielki uzasadniony sentyment do naszego państwa polskiego, Kochamy symbole narodowe, wiemy ile kosztowała walka o niepodległość. Niepodległe państwo polskie jest wielką, cenną wartością, ale nie jest bóstwem, a więc rezygnowanie z dobra części społeczności tylko dlatego, że jest ona bezdomna i złoże-

nie jej jakby „w ofierze” jej dobrobytowi, abstrakcyjnej potędze, jest wypaczeniem idei demokratycznego państwa prawnego. Ten sposób myślenia widzimy w Rosji; ważna jest potęga państwa, sukcesy międzynarodowe, duma z tych wielkich osiągnięć. Nędza wielu obywateli to jest w takiej koncepcji konieczny koszt, ich się składa na „ołtarzu państwa”.

Jako odmienny w takim myśleniu naród znowu stoimy na rozdrożu. Po 26 latach mamy wybór, czy będziemy wierni takiej wizji państwa, czy też widzimy perspektywę pokornego, służebnego państwa, w którym nawet najbiedniejszy i bezdomny ma niewzruszalne prawa i jest kimś ważnym dla reszty społeczeństwa.

8. Za J. Trzcińskim trzeba wskazać trzy punkty tego, co się składa na dobro wspólne. To jest obszar wolności, praw i obowiązków [Trzciński, 2005]. To poszanowanie wolności osoby bezdomnej, pokazanie jej praw. W schronisku dla bezdomnych, czy w ogrzewalni, ona też ma swoje obowiązki. Trzeba przywracać do społeczeństwa, należy tu wspomnieć, że 30% bezdomnych w niektórych schroniskach ma wykształcenie wyższe, a ogromna większość kobiet bezdomnych była ofiarami długotrwałej przemocy ze strony partnerów czy dorosłych dzieci [Pisarska, 1993].

Powróćmy do kwestii braku w Polsce wyspecjalizowanych schronisk dla bezdomnych rodzin, to jest bardzo symboliczne – ustawowo rozdzielamy rodziny; jeśli stanie się one bezdomne, każdy idzie do innego zakładu. To jest jedno z ciężkich naruszeń konstytucyjnych, zważywszy pozycję rodziny w Konstytucji.

Dalej mamy obszar funkcjonowania instytucji życia publicznego, czyli badamy instytucje pod kątem realizacji zasady dobra wspólnego. Szkoła łódzka jako pierwsza przekrojowo podeszła do tych kwestii, trzeba wspomnieć tutaj o pracach Z. Duniewskiej [Duniewska, 2005; Duniewska et al., 2016]. „Skanujemy” więc instytucje życia publicz-

nego. Na jakiej zasadzie stwierdza się, że bezdomność to problem gminy? To jest także problem administracji centralnej, więc i porzucenie przez polską administrację centralną odpowiedzialności za wyprowadzanie z bezdomności jest rzeczą nieuprawnioną, bez oparcia w Konstytucji [Mikłaszewicz, 2016]. Oczywiście są to inne formy działania niż w przypadku gminy. Nie żądamy od ministra, żeby prowadził schroniska dla bezdomnych, ma do tego inne instrumenty, ale ich nie wykorzystuje. Gmina, która „wypycha” swoich bezdomnych nie budując schroniska dla bezdomnych – działa sprzecznie z prawem. Dobro wspólne odzwierciedla się w stanowionym prawie i możemy zobaczyć, czy właśnie te elementy nie oznaczają kreowania państwa na bożka i wykluczania dużej części obywateli. Jeśli uzdrowilibyśmy te trzy obszary i gdybyśmy pamiętali o pokornej i służebnej funkcji państwa, to kategoria dobra wspólnego nie będzie przez nas traktowana jako ozdobnik, ale jako coś, co możemy przełożyć na bardzo konkretne działania, takie jak w mieście Stargard. Osoba bezdomna „kosztuje” państwo tysiące (co najmniej 12 tys.) złotych rocznie, bez względu na stan zdrowia, terapię [Powiat, 2018]. A więc zmiana polityki publicznej jest nie tylko racjonalna, ale mieści się również w kategoriach ekonomizacji działania administracji.

Bezdomność traktowana jako stan, który nie daje pogodzić z dobrem wspólnym wymaga podjęcia przez administrację publiczną działań zgodnie z jej organizatorską rolą. Należy przy tym sięgnąć do całego arsenału dostępnych władzy publicznej środków – prawnych form działania administracji. Administracja publiczna nie stanowi ustaw, ale może inicjować działania, przygotowuje ich projekty, wydaje akty wykonawcze. Wydając akty administracyjne może to czynić w sposób, który pozwala wyprowadzać ze stanu bezdomności (lokal socjalny). Jeżeli gmina zasłania się małą liczbą bezdomnych lub jest zbyt mała, aby zbudować ogrzewalnię

lub hospicjum, może przecież zawrzeć porozumienie administracyjne z gminą sąsiednią w sprawie utworzenia centrum wyprowadzania z bezdomności, którego rdzeniem będzie schronisko dla osób bezdomnych.

Szerokie możliwości stwarzają pozostałe dwie formy działania administracji: czynności społeczno-organizatorskie i materialno-techniczne. Poprzez tworzenie zespołów streetworkerów, mobilizowanie pomocy, ale także budowę mieszkań dla osób wychodzących z bezdomności o niskich kosztach stałych i małych powierzchniach wspólnych może wykonać zadanie, mieszczące się w zaspokojeniu potrzeb zbiorowych ludności [Barczewska-Dziobek, 2009].

9. Pozycja administracji publicznej wobec zbiorowości może także wymagać przeciwstawienia się wąsko rozumianym interesom innych grup społecznym. Protesty przeciwko budowie lub otwarciu schroniska dla bezdomnych w dzielnicy uznawanej – w ramach rosnącej segregacji społecznej – za dzielnicę nowej klasy średniej są realnym zagrożeniem. Administracja publiczna ze względów aksjologicznych jest obowiązana zapobiegać segregacji społecznej i unikać lokowania schroniska czy centrum reintegracji na peryferiach lub w dzielnicach uboższych. Pogłębia to tylko poczucie wykluczenia i patologie społeczne. W spokojnym, ustabilizowanym otoczeniu jedna jednostka organizacyjnie gromadząca osoby z zaburzoną socjalizacją nie stanowi zagrożenia, natomiast jeżeli kumuluje się jednostki organizacyjne zajmujące się przeciwdziałaniem patologii społecznej, i to jeszcze w zdegradowanym otoczeniu, potęguje się tylko problemy społeczne, aż do utraty kontroli władz samorządowych i policji nad częścią przestrzeni i do postępującej „gettozacji”.

Zasadnicza różnica w traktowaniu osoby bezdomnej przez administrację publiczną albo jako partnera społecznego, albo przeciwnie, jako problem do ukrycia i zepchnięcia w obszary niewidoczne dla opinii publicznej,

wpływa na całą politykę publiczną. Symbolem takiego podejścia stało się umieszczenie przez administrację dwóch dużych miast z jednej strony ławek, na których nie można usiąść dłużej niż przez 5 minut po to, aby nie „okupowali” ich bezdomni. W drugim mieście ławki na przystankach autobusowych były natomiast ogrzewane, ponieważ prawidłowe udzielanie pomocy osobom bezdomnym rozwiązało problem przesiadywania na przystankach.

Administracja publiczna ma odwracać niebezpieczeństwa i chronić słabszych. Obywatele państwa i mieszkańcy gminy mają prawo oczekiwać zapewnienia im bezpieczeństwa. Powinno się to jednak wyrażać nie w kontrproduktywnym „zwalczaniu” osób bezdomnych, ale w indywidualizacji i modernizacji pracy z nimi, co pozwoli trwale zapewnić bezpieczeństwo innym członkom wspólnoty.

Ważną kwestią przedstawioną w literaturze jest problem tego, na jakim szczeblu należy lokować zadania przeciwdziałania bezdomności. Przeważa pogląd, że powinien to być szczebel podstawowy – szczebel gminy. Tymczasem wszystkie szczeble administracji samorządu terytorialnego mają wiele do zrobienia w kwestii przeciwdziałania bezdomności w rozumieniu art. 75 ust 1 Konstytucji [Garlicki, Derlatka, 2016]. Takie same zadania cechują również administrację rządową. Realizacja pomocy osobom bezdomnym stanowi nie tylko przedmiot nadzoru nad samorządem terytorialnym, ale należy do rdzenia zadań administracji rządowej. Chodzi w szczególności o przygotowanie projektów aktów normatywnych, strategii i dalekosiężnej polityki administracyjnej.

Można zadać pytanie, czy wobec braku efektywnego postępu w zakresie zmniejszenia liczby osób bezdomnych mimo wzrostu zamożności społecznej zadania i formy pomocy nie powinny zostać skupione w odrębnej ustawie o przeciwdziałaniu bezdomności? Zadania administracji

rządowej są rozłożone obecnie na Prezesa Rady Ministrów, czterech ministrów resortowych i wojewodów. Wydawałoby się więc, że absorbują energię poważnej części aparatu państwowego. Równocześnie brak tutaj jakiegokolwiek przełomu z punktu widzenia teorii mierników, zadania ministrów są rozproszone, a ich realizacja nie układa się w spójną politykę publiczną. Najpoważniejszą próbą integracji tych zadań stanowił projekt rządowy Krajowej Strategii, nazwanej później Krajowym Programem wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego na lata 2009–2015. Projekt ten nie został jednak przyjęty. Nową jakością, którą mógł wnieść, była standaryzacja usług. Jednakże klęska projektu Krajowego Programu wynika, jak wskazano w literaturze, z braku transparentności podejmowania decyzji i zamknięcia na interesariuszy. Jedyną ocalałą częścią, która przetrwała jako przykład modelu dobrych praktyk, był pochodzący z 2012 r. model gminnego standardu wychodzenia z bezdomności [Browarczyk, Olech, Stenka, 2014; Boczoń, 2012].

## Podsumowanie

Nauki społeczne, zwłaszcza polityka społeczna, od lat intensywnie zajmują się problematyką bezdomności. Nauki prawne były tu nieco spóźnione, ale obecnie istnieje już licząca się literatura i spójne metodologie ustalania co do teorii i praktyki solidarności społecznej [Zajadło, 2015, s. 392 i nast.], ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego. Trudno więc zarzucać brak podstaw teoretycznych. Jasna jest także diagnoza braku adekwatnej ingerencji. Reagują także – choć z poszanowaniem zasady pomocniczości – organy Unii Europejskiej. Brak spójnego programu krajowego, kampanii społecznych, ale głównie nowoczesnej regulacji administracyjnoprawnej ujmującej umowę administracyjną pozostaje poważnym zaniechaniem zarówno stanowienia, jak i stosowa-

nia prawa. Nie zostało zrealizowane ambitne zamierzenie Unii Europejskiej likwidacji „bezdolności ulicznej” do 2015 r.<sup>2</sup>, ale warto podkreślić stałe wysiłki parlamentu europejskiego w tej kwestii<sup>3</sup>. Znaczący jest art. 34 ust. 3 Karty Praw Podstawowych nakazujący udzielenie pomocy społecznej i mieszkaniowej. Diagnoza sformułowana przez polskich autorów, głównie R. Mędrzyckiego [Mędrzycki, 2017, s. 255 i nast.], w odniesieniu do poziomu regulacji jest druzgocąca: jest ona „anachroniczna i szczątkowa”. Należy się z tą diagnozą zgodzić. Brak nie tylko spójnych celów, logicznego rozłożenia zadań na poszczególne szczeble administracji, ale przede wszystkim klarownego modelu przeciwdziałania bezdomności. Model ten powinien poprzedzać ewentualną nową, odrębną i całościową regulację ustawową o przeciwdziałaniu bezdomności, w której znalazłyby się obszerne regulacje dotyczące profilaktyki bezdomności: przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, program readaptacji byłych więźniów [Sprawozdanie RPO, 2014] nowe rodzaje mieszkań treningowych i socjalnych wspierane przez państwo, nowoczesna piecza nad osobami chorymi psychicznie i niepełnosprawnymi umysłowo pozbawionymi opieki rodzinnej. W doktrynie przekonująco wykazano, że aksjologiczne podstawy przeciwdziałania bezdomności to poszanowanie godności człowieka, jego wolności, zasady sprawiedliwości społecznej i pomocniczości [Mędrzycki, 2017 s. 106–137].

Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, należy dodać do nich zasadę dobra wspólnego, silniej akcentując „prawo do miasta” i inne prawa wynikające z przynależności do wspólnoty. Nasza cicha akceptacja wykluczenia, a skupienie się tylko na pomocy wykluczonym nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą dobra wspólnego i solidarności. Rozwoju teoretycznego dla efektywnego

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE 2009 L 259E/19/2008.

<sup>3</sup> Oświadczenie PE z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności ulicznej, Dz.U. C 259 E z 29.10.2009.

podważenia alokacji zasobów np. gminy, wymaga zasada zrównoważonej konsumpcji wyprowadzona z zasady zrównoważonego rozwoju. Pozwoliłaby ona podważyć w trybie nadzoru np. decyzję o rezygnacji z budowy centrum reintegracji społecznej na rzecz aqu-

aparku. Tolerowanie licznych przypadków śmierci osób bezdomnych w okresie zimowym oznacza naruszenie aksjologicznych podstaw działania administracji publicznej i konieczność jakościowej zmiany działania w tym zakresie.

## Literatura

**Barczewska-Dziobek A.** (2009). *Podmioty niepubliczne w sferze wykonywania zadań administracji lokalnej*, w: J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce* (s. 264–278). Warszawa: Wolters Kluwer.

**Boczoń J.** (2012). *Ocena Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności. Ekspertyza*, <http://kielce.caritas.pl/pdf/ekspertyza-boczon.pdf>.

**Browarczyk Ł., Olech P., Stenka R.** (2014). *Model gminny standard wychodzenia z bezdomności. Podręcznik*. Gdańsk: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, <http://www.pfwb.org.pl/2014/07/podrecznik-model-gswb-juz-dostepny/> (dostęp: 13 grudnia 2017).

**Davies N.** (2010a). *Boże Igrzysko*. Kraków: Znak.

**Davies N.** (2010b). *Zaginione królestwa*. Kraków: Znak.

**Duniewska Z.** (2005). „Polisemia godności w terminologii prawnej”, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, nr 71.

**Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M.** (red.) (2016). *Materiałne prawo administracyjne*, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer.

**Fukuyama F.** (2014). *Ład polityczny i polityczny regres*. Warszawa: Rebis.

**Garlicki L., Derlatka M.** (2016). *Komentarz do art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

**Gruszka-Zych B.** (2002). *Mało obstawiony święty. Cztery reportaże z Bratem Albertem w tle*. Katowice: Księgarnia Św. Jacka.

**Grzegorski S.** (2005). *Analiza aktualnej sytuacji prawnej w kontekście świadczenia pomocy osobom bezdomnym*, w: D. Zalewska, M. Oliwa-Ciesielska, I. Szczepaniak-Wiecha, S. Grzegorski (red.), *Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

**Hobbes T.** (1954). *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tł. Cz. Znamierowski. Warszawa: PWN.

**Jan Paweł II** (1981). *Laborem exercens*. Watykan.

**Kaczorowski P.** (2005). *Państwo w czasach demokracji*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.

**Kłoczowski J.** (2014). *Historia Polski od czasów najdawniejszych do końca XV w.* Warszawa: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.

**Kmieć-Łuciuk A.** (2017). *Program „Potrzebny Dom”. Mieszkalnictwo Wspomagane w Stargardzie*, w: J. Wilczek (red.), *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności. Dobre praktyki i refleksja systemowa*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Lach A.** (2007). *Świat społeczny bezdomnych i jego legitymizacje*. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.

**Lipowicz I.** (2012). „Godność ludzka w świetle prawa administracyjnego”, *Przegląd Filozoficzno-Literacki*, nr 1–2 (33).

**Lipowicz I.** (2017a). „Dobro wspólne”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (79), s. 17–31, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.3.3>.

**Lipowicz I.** (2017b). *Uwagi wstępne – ku zmianie polityki publicznej w przeciwdziałaniu bezdomności*, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 7–13). Warszawa: Fundacja Didactics.

**Mazur J.** (red.) (2006). *Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej*. Lublin: KUL.

**Mędrzycki R.** (2016). „Problem bezdomności w świetle wybranych regulacji prawnych”, *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (98).

**Mędrzycki R.** (2017). *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

**Mikłaszewicz P.** (2016). *Artykuł 75 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: C.H.BECK.

**Oliwa-Ciesielska M.** (2004). *Piętno nieprzypisania. Studium o wyizolowaniu społecznym osób bezdomnych*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

**Piechowiak M.** (2012). *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.

**Piekut-Brodzka M.D.** (2006). *Bezdomność*. Warszawa: Chrześcijańska Akademia Teologiczna.

**Pilotażowe wdrożenie standardów usług w zakresie bezdomności i przetestowanie Modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności**, <https://www.stargard.pl/Pilotażowe-wdroze->



nie-standardow-uslug-w-zakresie-bezdomnosc-i-przetestowania-Modelu-Gminnego-Standa.

**Pisarska M.** (1993). „Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet. Zasady funkcjonowania, charakterystyka zbiorowości pensjonariuszek schroniska”, *Praca Socjalna*, nr 4.

**Popielarska B.** (2002). *Przyczyny bezdomności w świetle teorii psychologicznych*, w: A. Duracz-Walczak (red.), *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*. Gdańsk: Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym.

**Porowska A.** (2017). *Kilka uwag o podejściu do bezdomności*, w: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 161–167). Warszawa: Fundacja Didactics.

**Porowski M.** (1995). „Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych”, w: T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika Społeczna: Człowiek w zmieniającym się świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Żak.

**Powiat: Ilu w gminach jest bezdomnych i ile kosztuje ich utrzymanie?** (2018). 2 lutego, [http://chodziez.naszemiasto.pl/artukul/powiat-ilu-w-gminach-jest-](http://chodziez.naszemiasto.pl/artukul/powiat-ilu-w-gminach-jest-bezdomnych-i-ile-kosztuje-ich-utrzymanie)

[bezdromnych-i-ile-kosztuje-ich,4397028,art,t,id,tm.html](http://chodziez.naszemiasto.pl/artukul/powiat-ilu-w-gminach-jest-bezdomnych-i-ile-kosztuje-ich-utrzymanie) (dostęp: 26.04.2018).

**Przyemeński A.** (2001). *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

**Schmitt C.** (2008). *Lewiatan w teorii państwa Tomasza Hobbesa*, przekł. M. Falkowski. Warszawa: Prószyński i S-ka.

**Schmitt C.** (2012). *Teologia polityczna i inne pisma*, tł. M. Cichocki. Warszawa: Aletheia.

**Trzciński J.** (2005). „Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, w: J. Góral, R. Hausser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.

**Zajadło A.** (2015). *Idea solidarności w aksjologii współczesnego prawa międzynarodowego*, w: A. Łabno (red.), *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

## Countering homelessness in the context of the common good principle

**Summary:** Homelessness is often considered as arduous but permanent element of Polish society. Nowadays we can observe stagnation and even growth in the number of homeless people (this number is currently about 30.000). Taking into consideration the principle of common good and other constitutional principles, homelessness cannot be accepted. Once again public institutions should reanalyse its obligations towards homeless people in the human dignity perspective. Article presents not only rights and obligations of the local authorities but indicates negligence in regulation of defining tasks of the general government and lack of national strategy in this field. Looking at the question of preventing homelessness through the common good principle can result in finding new ways to diversify legal forms of administration and application of different measures.

**Keywords:** homelessness, human dignity, common good, legal forms of administration, principles of administrative law.

## Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons  
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>