

# **Zasada równości wobec prawa a wykluczenie osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej**

## **Wstęp**

Zasada równości stanowi „najpierwszą z zasad”, o których mowa w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> Jest to zasada całego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, a jej zagwarantowanie w przepisach Konstytucji RP wyraża przyjętą przez ustrojodawcę aksjologię prawa, która stanowi odbicie jego kulturowego i humanistycznego uwarunkowania<sup>3</sup>. Początków jej idei poszukuje się w starożytności, jednak jej współczesna treść sformułowana została pod wpływem koncepcji prawnonaturalnych i haseł niesionych na sztandarach rewolucji francuskiej<sup>4</sup>. Najbardziej znanym ujęciem zasady równości z okresu rewolucji jest art. 6 francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., mówiący o tym, że ustawa, stanowiąca wyraz woli powszechnej, „musi być jednakowa dla wszystkich, czy to gdy chroni, czy też gdy karze”<sup>5</sup>. Historycznie rzecz ujmując, zasada równości praw wpisała się, począwszy od osiemnastego stulecia, w stały kanon postulatów zgłaszanych przez

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> P. Tuleja, W. Wróbel, *Zasada równości w stanowieniu prawa*, [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, Wrocław 1992, s. 139.

<sup>3</sup> J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 19.

<sup>4</sup> A. Nowak, *Zasada równości w Konstytucji RP a status osoby niepełnosprawnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 12, s. 95. Szerzej: K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Garlicki, J. Trzeciński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Warszawa 1990; J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 1; M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.

<sup>5</sup> M. Bartoszewicz, *Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1 (22), s. 34.

obywateli wobec każdego państwa demokratycznego<sup>6</sup>. Obecnie uznawana jest za jedną z podstawowych reguł prawnych w odniesieniu do stanowienia i stosowania prawa<sup>7</sup>. Jej wykładnia nie jest wolna od zachodzących zmian politycznych i światopoglądowych, jak zresztą i prawo, które ją wyraża i które w wielu przypadkach okazuje się być instrumentem w rękach kolejnych grup rządzących<sup>8</sup>.

Wyrażająca podstawowe wartości ludzkie konstytucyjna zasada równości wobec prawa znajduje swoje umocowanie w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „[w]szyscy są wobec prawa równi”<sup>9</sup>. Jej adresatem są organy władzy publicznej, a podmiotem każda jednostka. Aby stać się beneficjentem zasady równości, jej podmioty nie muszą spełniać dodatkowych warunków<sup>10</sup>. Omawiana zasada odnoszona jest nie tylko do osób fizycznych, ale również do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Jeśli chodzi o osoby fizyczne, jej treść powinna być odnoszona zarówno do obywateli, jak i do cudzoziemców<sup>11</sup>.

Istota zasady równości sprowadza się najogólniej do tego, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących<sup>12</sup>. Ujęcie to odpowiada formalnemu modelowi omawianej zasady, według którego każdą osobę należy traktować identycznie bez względu na jej pozycję wyjściową, szanse i możliwości<sup>13</sup>. Tak ujmowana równość nie jest synonimem identyczności, ponieważ prawo w imię równości powinno indywidualizować sytuację obywateli z uwagi na ich pewne cechy istotne (relevantne). Wiąże się z tym jednak pewna trudność, polegająca na ustaleniu kryteriów, które pozwolą odróżnić reguły odnoszące się tylko do niektórych osób, ale nie będą naruszały zasady równości, od takich, które będą prowadziły do dyskryminacji lub nadmiernego uprzywilejowania jednych podmiotów względem pozostałych<sup>14</sup>. Jest to ujęcie materialne równości, które odwołuje się do względów słuszności, pełni funkcję naprawczą i powoduje nierówny, asymetryczny podział dóbr w celu zapewnienia równości szans

---

<sup>6</sup> I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 74.

<sup>7</sup> J. Falski, *op. cit.*, s. 49.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>9</sup> Zob. także art. 33 Konstytucji RP, zgodnie z którym kobieta i mężczyzna mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

<sup>10</sup> M. Chmaj, *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Zasady ogólne*, tom 1, Kraków 2002, s. 126.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Orzeczenie TK z dnia 9 maja 1988 r., U 7/87, OTK 1998, nr 1, poz. 1.

<sup>13</sup> A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, nr 2, s. 43.

<sup>14</sup> J. Falski, *op. cit.*, s. 49.

lub rezultatów<sup>15</sup>. Pamiętać jednak należy, że dopuszczalność tego rodzaju różnicowań powinna wynikać z powiązania zasady równości z zasadą sprawiedliwości<sup>16</sup>.

Konstytucyjna zasada równości łączy się z zakazem dyskryminacji, o którym mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP<sup>17</sup>, i z zasadą ochrony godności człowieka, która jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, a także stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jej poszanowanie jest obowiązkiem władz publicznych<sup>18</sup>. Zasada ochrony godności człowieka posiada zbliżony zakres treściowy względem zasady sprawiedliwości społecznej<sup>19</sup>, co ma ogromne znaczenie w odniesieniu do występującego na coraz większą skalę zjawiska bezdomności, z którego perspektywy prowadzone będą dalsze rozważania w niniejszej publikacji. Bezdomność jest niesprawiedliwością samą w sobie i prowadzi do dyskryminacji osób bezdomnych oraz ich nierównego traktowania. Sprawiedliwość powinna więc reagować na bezdomność w celu zagwarantowania realizacji zasady ochrony godności osób bezdomnych, a także w celu ich ochrony przed dyskryminacją<sup>20</sup> i wykluczeniem z dostępu do usług administracji publicznej, np. z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia czy mieszkalnictwa.

Celem artykułu jest podjęcie naukowej refleksji na temat wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej na tle zasady równości wobec prawa. Będzie temu służyć: 1) rekonstrukcja pojęcia osoby bezdomnej w oparciu o art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>21</sup>; 2) analiza wybranych obszarów wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej; 3) omówienie wpływu występowania barier prawnych w dostępie do świadczeń pomocy społecznej na sytuację prawną osób bezdomnych jako beneficjentów tych świadczeń.

## 1. Definicja osoby bezdomnej

Definicja osoby bezdomnej znajduje się w art. 6 pkt 8 u.p.s., zgodnie z którym za bezdomnego należy uważać „osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym

<sup>15</sup> A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, s. 43; postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, nr 7, poz. 225.

<sup>16</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2014, s. 128.

<sup>17</sup> Przepis ten stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

<sup>18</sup> Zob. art. 30 Konstytucji RP.

<sup>19</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 32*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 23–24.

<sup>20</sup> Debata Jana Nowaka-Jeziorańskiego „O sprawiedliwości”, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/20217/revisions/20267/view> [dostęp: 24.08.2021].

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej: u.p.s.

w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”.

Przedstawiona definicja określa dwa odrębne stany faktyczne, które zezwalają na uznanie danej osoby za osobę bezdomną. Pierwszy z nich odnosi się do osoby, która nie mieszka w lokalu mieszkalnym i równocześnie nie posiada stałego zameldowania. Drugi odnosi się do osób niezamieszkujących w lokalu mieszkalnym z uwagi na brak możliwości zamieszkania w nim, mimo faktu stałego zameldowania w takim lokalu. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku przewidziane w u.p.s. warunki muszą zaistnieć łącznie<sup>22</sup>. Podstawową okolicznością przesądzającą o bezdomności jest fakt niezamieszkiwania w lokalu mieszkalnym z powodu jego braku lub istotnej przeszkody w jego użytkowaniu<sup>23</sup>. Pojęcie lokalu mieszkalnego należy tłumaczyć zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>24</sup>, który przez lokal mieszkalny rozumie „lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych”<sup>25</sup>.

Z powyższego wynika, że jeśli dany lokal nie spełnia wymogów określonych art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., nie jest lokalem mieszkalnym i istnieje możliwość uznania danej osoby za osobę bezdomną w świetle art. 6 pkt 8 u.p.s.<sup>26</sup> Jeżeli zatem dana osoba przebywa np. w schronisku dla osób bezdomnych, noclegowni lub innym podobnym miejscu, to nie przebywa ona w lokalu mieszkalnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. i powinna zostać uznana za osobę bezdomną w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. Osoba taka przebywa bowiem w pomieszczeniu przeznaczonym do krótkotrwałego pobytu, a tego rodzaju pomieszczenia, nawet jeżeli nie zostały wprost wymienione w art. 2 ust. 1 u.o.p.l., nie stanowią lokali mieszkalnych w rozumieniu tej ustawy<sup>27</sup>, a co za tym idzie przebywające w nich osoby są osobami bezdomnymi. Nie będzie już jednak uznana za osobę bezdomną taka, która

<sup>22</sup> Postanowienie NSA z dnia 6 marca 2014 r., I OW 184/13, LEX nr 1475325.

<sup>23</sup> Postanowienie SKO we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2011 r., SKO 4310/86/10/11, OwSS 2011, nr 3, poz. 35–38.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172), dalej: u.o.p.l.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 marca 2017 r., II SA/Ke 11/17, LEX nr 2277711.

<sup>26</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 71.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

przebywa w domu pomocy społecznej. Dom pomocy społecznej spełnia kryteria lokalu mieszkalnego i służy zaspokajaniu potrzeb opiekuńczych i mieszkaniowych<sup>28</sup>.

Koncentrując się bliżej na pojawiającej się w definicji osoby bezdomnej przesłance związanej ze spełnieniem obowiązku meldunkowego, należy zwrócić uwagę na fakt, że warunek ten zachodzi wówczas, gdy dana osoba nie posiada meldunku na pobyt stały, jak również gdy jest zameldowana na pobyt stały i nie ma możliwości zamieszkania w miejscu zameldowania<sup>29</sup>. Uznanie danej osoby za bezdomną wymaga ustalenia, czy dana osoba obiektywnie nie posiada możliwości zamieszkania w lokalu, w którym jest zameldowana<sup>30</sup>.

Omawiając natomiast szczegółowo przesłankę w postaci niemożliwości zamieszkiwania w lokalu, w którym dana osoba posiada zameldowanie, należy zwrócić uwagę, że wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienić należy np. niezdatność lokalu do mieszkania czy konflikty rodzinne uniemożliwiające zamieszkanie w nim. Zawsze muszą to być jednak przyczyny niezależne od woli danej osoby, ponieważ obiektywna możliwość zamieszkania w miejscu zameldowania na pobyt stały wyklucza możliwość uznania osoby za bezdomną<sup>31</sup>.

Zaznaczenia wymaga, że definicja osoby bezdomnej była przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Jako przykład należy wskazać na wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2019 r., zgodnie z którym: „definicja osoby bezdomnej, zawarta w art. 6 pkt 8 u.p.s., koncentruje się na kwestii możliwości zaspokajania potrzeb życiowych połączonej z zamiarem pobytu”<sup>32</sup>. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 2 czerwca 2016 r. o zakwalifikowaniu danej osoby jako bezdomnej dla celów udzielania świadczeń pomocy społecznej świadczą kryteria przyjęte w art. 6 pkt 8 u.p.s.<sup>33</sup>, a status osoby bezdomnej ma walor administracyjnoprawny. Z kolei analizując przedmiotową definicję, NSA w postanowieniu z dnia 28 listopada 2007 r. wskazał, że fakt sporadycznego udzielania schronienia w porze nocnej przez osoby znajome nie jest równoznaczny z zamieszkiwaniem w określonym lokalu. Jeżeli ponadto dana osoba nie posiada zameldowania na pobyt stały, to spełnia ona przesłanki uzasadniające uznanie jej za osobę bezdomną

<sup>28</sup> Postanowienie SKO we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 2011 r., SKO 4310/86/10/11.

<sup>29</sup> I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 71. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510) w art. 24 ust. 1 i 2 stanowi, że każdy obywatel polski przebywający na terytorium Polski jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że u.p.s., definiując osobę bezdomną, nie definiuje pojęcia „miejsca zamieszkania”, w tym zakresie należy odnosić się do art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740). Zob. postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 r., I OW 237/05, LEX nr 201553.

<sup>30</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 września 2016 r., I OW 119/16, LEX nr 2118805.

<sup>31</sup> I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 72.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2019 r., III SA/GI 838/19, LEX nr 2763047.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., I OSK 271/16, LEX nr 2082573.

w rozumieniu u.p.s.<sup>34</sup> W innym orzeczeniu NSA stwierdził, że potencjalna możliwość zamieszkiwania w miejscu zameldowania na pobyt stały wyklucza możliwość uznania osoby za bezdomną<sup>35</sup>, zaś w postanowieniu z dnia 17 listopada 2010 r. sąd ten uznał, że jeśli przebywanie od wielu lat poza miejscem stałego zameldowania jest kwestią wyboru danej osoby, nie zachodzi sytuacja opisana w art. 6 pkt 8 u.p.s. definiująca kategorię osoby bezdomnej<sup>36</sup>.

## **2. Wybrane obszary wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej**

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu wspieranie osób i rodzin w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są w stanie sobie poradzić, wykorzystując własne zasoby, możliwości i uprawnienia<sup>37</sup>. Jej świadczenia adresowane są także do osób bezdomnych, które najczęściej ubiegają się o pomoc społeczną w formie tymczasowego schronienia<sup>38</sup>. Udzielanie schronienia osobom tego pozbawionym stanowi obowiązkowe zadanie własne gminy<sup>39</sup>. Gmina udziela schronienia poprzez przyznanie tymczasowego miejsca w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych, schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi lub w ogrzewalni<sup>40</sup>. Zaznaczenia wymaga, że w przypadku schronienia udzielanego w noclegowni lub ogrzewalni nie jest wymagane przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, ani wydanie decyzji administracyjnej o przyznaniu tej formy pomocy, a wydatki poniesione za udzielone schronienie nie podlegają zwrotowi<sup>41</sup>. Nie ma to jednak zastosowania do pomocy udzielanej w formie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, m.in. dlatego, że udzielenie tej formy pomocy powinno poprzedzać wydanie decyzji administracyjnej o jego przyznaniu osobie bezdomnej<sup>42</sup>.

Decyzja administracyjna w przedmiocie przyznania świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku wydawana jest w toku postępowania administracyjnego, w którym właściwość miejscową gminy, jeśli o świadczenie ubiega się osoba bezdomna, ustala się według miejsca ostatniego zameldowania na pobyt stały (art. 101

<sup>34</sup> Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2007 r., I OW 91/07, LEX nr 460771.

<sup>35</sup> Postanowienie NSA z dnia 1 czerwca 2010 r., I OW 27/10, LEX nr 643329.

<sup>36</sup> Postanowienie NSA z dnia 17 listopada 2010 r., I OW 129/10, LEX nr 741726.

<sup>37</sup> Zob. art. 2 ust. 1 u.p.s.

<sup>38</sup> S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 384–385.

<sup>39</sup> Zob. art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s.

<sup>40</sup> Zob. art. 48a ust. 1 i 4 u.p.s.

<sup>41</sup> Zob. art. 48a ust. 8 u.p.s.

<sup>42</sup> Zob. art. 48a ust. 2f u.p.s.



ust. 2 u.p.s.). Jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców i osób, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a u.p.s., właściwą miejscowo będzie gmina miejsca pobytu (art. 101 ust. 3 u.p.s.). Przyjęty tym samym został odmienny sposób ustalania właściwości miejscowej gminy w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia pomocy społecznej dla osób bezdomnych. W stosunku do osób, które nie są osobami bezdomnymi w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s., właściwość miejscową gminy ustala się bowiem według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie<sup>43</sup>.

Przyjęty sposób ustalania właściwości miejscowej gminy w sprawach pomocy społecznej, w których stroną postępowania ubiegającą się o świadczenie jest osoba bezdomna, stanowi przedmiot licznych orzeczeń sądów administracyjnych, m.in. NSA w wyroku z dnia 4 kwietnia 2007 r. zwrócił uwagę, że w tego rodzaju sytuacjach, ustalając właściwość miejscową gminy, nie bada się zamiaru osoby bezdomnej w zakresie wyboru przez nią miejsca jej stałego pobytu, ale ustala się jej status<sup>44</sup>. W orzecznictwie wskazuje się również, że sytuacje, do których ma zastosowanie art. 101 ust. 3 u.p.s., mają miejsce jedynie wówczas, gdy wnioskodawca z obiektywnych przyczyn nie ma możliwości ubiegać się o przyznanie świadczenia w organie właściwym dla miejsca zamieszkania, np. z powodu braku mieszkania czy całkowitego uzależnienia swojej egzystencji od świadczeń pomocy społecznej udzielanych w miejscu pobytu<sup>45</sup>. Ustalając istnienie przesłanek z art. 101 ust. 3 u.p.s., należy więc zbadać: 1) czy sytuacja osobista i majątkowa osoby bezdomnej na tyle odbiega od niedostatku środków utrzymania występującego w innych tego rodzaju sprawach, że zachodzi przypadek szczególnie uzasadniony, 2) czy z uwagi na charakter sprawy wnioskodawcy można ją zakwalifikować jako niecierpiącą zwłoki<sup>46</sup>.

Adam Płoszka wyraża opinię, że przyjęty sposób ustalania właściwości miejscowej organów gminy w sprawach pomocy społecznej dla osób bezdomnych to jedna z barier utrudniających tym osobom dostęp do tych świadczeń<sup>47</sup>. Należy przyznać słuszność tej opinii, a jako konsekwencję tego stanu rzeczy można m.in. wskazać na występowanie sporów kompetencyjnych o właściwość między gminami w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpatrzenia wniosku osoby bezdomnej o przyznanie jej świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku<sup>48</sup>. W sprawach pomocy społecznej

<sup>43</sup> Zob. art. 101 ust. 1 u.p.s.

<sup>44</sup> Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., I OW 109/06, LEX nr 344927.

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2012 r., II SA/Lu 311/12, LEX nr 1228990.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021 r., I OSK 815/19, LEX nr 3205509.

<sup>47</sup> A. Płoszka, *Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 5, s. 128.

<sup>48</sup> Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2019 r., I OW 233/18, LEX nr 2725995.

dotyczących udzielania świadczeń osobom bezdomnym organy gminy mają często rozbieżne stanowiska w kwestii swojej właściwości miejscowej<sup>49</sup>. Wynika to głównie stąd, że zgodnie z art. 101 ust. 7 u.p.s. gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania albo na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały jest obowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia w miejscu pobytu. Występują sytuacje, w których świadczenie w formie tymczasowego schronienia jest udzielane osobie bezdomnej przez gminę, w której faktycznie ona przebywa, bądź też osoba bezdomna składa wniosek o udzielenie jej tej formy pomocy do tej właśnie gminy, mimo że nie posiada w niej zameldowania na pobyt stały. W tego rodzaju sytuacjach gmina miejsca pobytu często zwraca się o zwrot wydatków za udzieloną bezdomnemu pomoc do gminy jej ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały, uznając, że nie zaszła przesłanka, o której mowa w art. 101 ust. 3 u.p.s., w świetle której to ona posiada właściwość miejscową w zakresie udzielenia świadczenia bezdomnemu<sup>50</sup>. Należy podkreślić, że gminy ostatniego miejsca zameldowania osób bezdomnych na pobyt stały nie są chętne do ponoszenia wydatków za świadczenie tej formy pomocy osobie bezdomnej w miejscu jej pobytu, jeśli koszt pobytu w schronisku na terenie takiej gminy przewyższa koszty pobytu w schronisku prowadzonym przez gminę właściwą w sprawie lub np. na jej zlecenie. Wynika to m.in. stąd, że ponoszenie wydatków na pobyt osoby bezdomnej w takim schronisku byłoby nieuzasadnione w świetle dyscypliny finansów publicznych w pomocy społecznej<sup>51</sup>.

Zgodnie z art. 100 ust. 1 u.p.s. ustawodawca za podstawową zasadę postępowania w sprawach o świadczenia pomocy społecznej przyjął obowiązek kierowania się dobrem osób korzystających z pomocy i ochroną ich dóbr osobistych<sup>52</sup>. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że obowiązujący sposób wyznaczania właściwości miejscowej organów gminy stanowi jedną z barier ograniczających przeciwdziałanie bezdomności. Dodatkowo obowiązująca zasada wyznaczania właściwości miejscowej gminy w sprawach udzielania pomocy społecznej dla osób bezdomnych prowadzić może do ich dyskryminacji w zakresie swobody wyboru miejsca pobytu, o której mowa w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021, I OSK 815/19, LEX nr 3205509; wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2012 r., II SA/Lu 311/12, LEX nr 1228990; postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2011 r., I OW 16/11, LEX nr 1081107; postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., I OW 143/10, LEX nr 741739; postanowienie NSA z dnia 13 października 2010 r., I OW 111/10, LEX nr 741710.

<sup>50</sup> D. Cendrowicz, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa a ustawodawstwo z zakresu pomocy społecznej. Uwagi na tle ustalania właściwości miejscowej gminy w sprawach przyznawania świadczeń z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób bezdomnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3978, „Prawo” 2020, t. CCX, cz. 1, s. 601.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 600–601.

<sup>52</sup> Postanowienie NSA z dnia 23 października 2020 r., I OW 67/20, LEX nr 3070323.

<sup>53</sup> A. Płoszka, *Właściwość miejscowa organu...*, s. 130.



Skupiając się dalej na problematyce dostępu osób bezdomnych do świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku, warto zwrócić uwagę na zmiany, jakie w zakresie możliwości ubiegania się przez osoby bezdomne o tę formę pomocy społecznej przyniosła nowelizacja u.p.s., dokonana art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>54</sup>. Zmiany te obowiązywały do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>55</sup>. W chwili obecnej zatem nie obowiązują. We wskazanym okresie u.p.s. stanowiła w art. 48a ust. 1 u.p.s., że placówkami, w których udziela się schronienia osobom bezdomnym, są noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie<sup>56</sup>. W ust. 5 art. 48a u.p.s. mowa natomiast była, że we wszystkich typach placówek udzielających schronienia osobom bezdomnym mogą przebywać jedynie osoby zdolne do samoobsługi, których stan zdrowia nie zagraża zdrowiu i życiu innych osób w nich przebywających.

Należy zauważyć, że ówczesne brzmienie art. 48a ust. 5 u.p.s. zostało poddane krytyce ze strony organizacji pozarządowych i przedstawicieli instytucji zajmujących się pomocą osobom bezdomnym. Podkreślano było, że stosowanie literalnej wykładni art. 48a ust. 5 u.p.s w brzmieniu nadanym jej przez przepisy u.p.s.z., wobec braku w u.p.s. definicji osoby niezdolnej do samoobsługi, prowadzić może do niejednolitej praktyki w zakresie przyjmowania osób bezdomnych do schronisk, ponieważ w zasadzie o tym, czy dana osoba bezdomna jest zdolna do samoobsługi, decydowałoby pracownicy schronisk dla osób bezdomnych, a w konsekwencji prowadziłoby to do pozbawiania osób bezdomnych uznanych za niezdolne do samoobsługi możliwości uzyskania tej formy pomocy społecznej<sup>57</sup>. Pamiętać natomiast należy, że w Europejskim filarze praw socjalnych ustanowiono powszechny dostęp do odpowiedniego schronienia dla wszystkich ludzi bezdomnych<sup>58</sup>, a więc bez względu na ich stan zdrowia lub np. wiążący się z nim wiek.

W odpowiedzi na zgłaszane w powyższym zakresie uwagi Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>59</sup> wskazywało, że u.p.s. nie wprowadza co prawda definicji

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1310), dalej: u.p.s.z.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. poz. 700), dalej: nowelizacja z lutego 2018 r.

<sup>56</sup> Przed wejściem w życie u.p.s.z. były to schroniska, noclegownie, domy dla bezdomnych i inne miejsca przeznaczone do udzielania schronienia.

<sup>57</sup> D. Cendrowicz, *Osoba bezdomna jako element społecznego otoczenia administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 119.

<sup>58</sup> Zob. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych, Bruksela, dnia 26 kwietnia 2017 r., SWD(2017) 201, źródło: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017SC0201> [dostęp: 25.08.2021].

<sup>59</sup> Nazwa resortu „Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej” obowiązywała w okresie od 16 listopada 2015 r. do 7 października 2020 r., do chwili przekształcenia w Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Przekształcenie dokonane zostało rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1735).

legalnej osoby niezdolnej do samoobsługi, jednak za osobę zdolną do samoobsługi można uznać taką, która bez pomocy innych osób jest w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby życiowe w zakresie odżywiania, pielęgnacji ciała i przemieszczania się<sup>60</sup>. Celem analizowanej regulacji było, aby w placówkach dla osób bezdomnych nie przebywały takie osoby, które są w stanie samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu. Osoby takie powinny mieć świadczoną pomoc w placówkach, które są do tego przygotowane, jak np. domy pomocy społecznej. O niemożliwości przebywania przez osobę bezdomną w schronisku, zdaniem Ministerstwa, mowa była jedynie wtedy, kiedy jej stan zdrowia mógłby zagrażać innym osobom bezdomnym w nim przebywającym, a więc wiek czy np. niepełnosprawność nie powinny być uznawane za przesłanki wykluczające z możliwości przebywania w schronisku dla osób bezdomnych<sup>61</sup>.

Brak definicji osoby bezdomnej niezdolnej do samoobsługi, a w praktyce także niewystarczająca liczba miejsc w ośrodkach zapewniających specjalistyczną opiekę takim osobom, prowadziły do tego, że w analizowanym okresie mogło dochodzić do wykluczania osób bezdomnych z dostępu do świadczenia pomocy społecznej w formie tymczasowego schronienia w schronisku z uwagi na ich stan zdrowia lub wiek<sup>62</sup>. W rezultacie ustawodawca, mając na względzie wątpliwości zgłaszane pod adresem art. 48a ust. 5 u.p.s. w brzmieniu nadanym przez u.p.s.z., nowelizacją z lutego 2018 r. ustanowił nowy typ schronisk dla osób bezdomnych, tj. schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Schroniska te, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 48a ust. 2b u.p.s., zapewniają osobom bezdomnym, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki, zakład opiekuńczo-leczniczy lub zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, tymczasowe schronienie wraz z usługami opiekuńczymi oraz usługami ukierunkowanymi na wzmacnianie aktywności społecznej, w miarę możliwości wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

Omawiając w dalszej kolejności obszary wykluczenia osób bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej, należy wskazać na treść nieobowiązującego już § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>63</sup>, w którym określone

<sup>60</sup> Zob. D. Cendrowicz, *Osoba bezdomna...*, s. 18 i n.

<sup>61</sup> Zob. [http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/stanowiska/\\_wytyczne\\_MRPiPS.pdf](http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/stanowiska/_wytyczne_MRPiPS.pdf) [dostęp: 25.08.2018].

<sup>62</sup> Zob. K. Gawlik, D. Olczykowski, *Nowe prawo utrudnia pomoc bezdomnym. Gdybyśmy osoby chore odesłali teraz na ulice, to one by umarły*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/nowe-prawo-utrudnia-pomoc-bezdomnym-gdybysmy-osoby-chore-odeslali-teraz-na-ulice-to-q38308e> [dostęp: 28.08.2021].

<sup>63</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406).

zostało miejsce przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego z osobą lub rodziną ubiegającą się o pomoc<sup>64</sup>. Wskazany przepis stanowił, że „wywiad przeprowadza się z osobą lub rodziną w miejscu zamieszkania lub pobytu, w dniach roboczych, w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej”. Analogiczne uregulowanie w odniesieniu do miejsca przeprowadzenia wywiadu środowiskowego zawiera § 3 ust. 1 obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>65</sup>, zgodnie z którym „wywiad przeprowadza się z osobą lub rodziną w miejscu zamieszkania lub pobytu, w dniach roboczych, w godzinach pracy podmiotu uprawnionego, albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej”. Z punktu widzenia osób bezdomnych jako beneficjentów świadczeń istotne pozostają jednak również postanowienia § 9 ust. 2 r.w.s. Stanowi on bowiem, że „w przypadku gdy osoba, u której ma być przeprowadzona aktualizacja wywiadu, przebywa w ośrodku wsparcia, o którym mowa w art. 51 ustawy [o pomocy społecznej], wywiad może przeprowadzić pracownik socjalny tego ośrodka, wypełniając część IV kwestionariusza wywiadu”. Oznacza to, że aktualizacja wywiadu środowiskowego może zostać przeprowadzona przez pracownika socjalnego zatrudnionego w schronisku dla osób bezdomnych i w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, stanowiącymi w myśl art. 51 ust. 4 i 5 u.p.s. ośrodki wsparcia.

Rodzinny wywiad środowiskowy lub jego aktualizacja są nieodzownym elementem postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji przyznającej albo odmawiającej przyznania świadczenia pomocy społecznej<sup>66</sup>. Przeprowadza się go u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103 u.p.s.<sup>67</sup> Jak wynika z art. 106 ust. 4 u.p.s., decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia pomocy społecznej, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a u.p.s., wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>68</sup>. Niemożność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego uniemożliwia organowi administracji publicznej dokonanie oceny rzeczywistej sytuacji

<sup>64</sup> A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób doświadczających bezdomności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 4, s. 62.

<sup>65</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 893), dalej: r.w.s.

<sup>66</sup> A. Płoszka, *op. cit.*, s. 62.

<sup>67</sup> Zob. art. 107 ust. 1 u.p.s.

<sup>68</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Ke 268/17, LEX nr 2328620.

majątkowej, rodzinnej i bytowej osoby ubiegającej się o świadczenie<sup>69</sup>. Ta obligatoryjna forma postępowania wyjaśniającego wymaga od strony szczególnej aktywności z uwagi na charakter ustaleń odnoszących się do sfery ściśle osobistej, której nie można zastąpić innymi środkami dowodowymi. Odmowa współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.p.s. prowadzi do wydania decyzji administracyjnej odmownej z powodu niewykazania ustawowych przesłanek przyznania świadczenia<sup>70</sup>.

Konstrukcja przepisu § 3 ust. 1 r.w.ś. w odniesieniu do osób bezdomnych może prowadzić w praktyce do jego niejednolitej interpretacji przez organy pomocy społecznej, a to z uwagi na fakt, że osoby bezdomne nie posiadają z założenia miejsca zamieszkania, tym samym wywiad środowiskowy należałoby przeprowadzić w miejscu ich pobytu, który nie ma stałego charakteru<sup>71</sup>. W literaturze zwraca się uwagę, że interpretacja pojęcia „miejsce zamieszkania” w odniesieniu do osób bezdomnych z jednej strony może wskazywać na możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w dowolnym miejscu, które osoba bezdomna wskaże jako miejsce jej pobytu. Z drugiej strony może prowadzić do interpretacji, zgodnie z którą miejsce pobytu utożsamiane będzie z konkretnym adresem, pod którym przebywa dana osoba bezdomna. Prowadzić może również do działań organów pomocy społecznej zmierzających do odmowy przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>72</sup>. O trudnościach interpretacyjnych związanych z tą kategorią pojęciową w odniesieniu do osób bezdomnych i o niejednolitej interpretacji pojęcia „miejsce pobytu”, a także wynikających stąd dla osób bezdomnych skutkach prawnych w postaci wykluczenia z dostępu do świadczeń pomocy społecznej, świadczy orzecznictwo sądowe i praktyka działania organów pomocy społecznej przeprowadzających rodzinne wywiady środowiskowe<sup>73</sup>. Należy przy tym podkreślić, że kwestię przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych z osobami bezdomnymi skomplikowała epidemia koronawirusa, powodując w okresie jej trwania dodatkową barierę w dostępie do świadczeń pomocy społecznej, związaną z występującym w dobie pandemii reżimem sanitarnym w pracy administracji publicznej i utrudnionym dostępem do testów na przeciwciała COVID-19 oraz do szczepień przeciw COVID-19 dla osób bezdomnych. Wymagało to m.in. od ustawodawcy uregulowania zasad przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych w dobie pandemii u osób poddanych kwarantannie<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Bk 282/19, LEX nr 2694169.

<sup>70</sup> A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu...*, s. 66.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 66–67.

<sup>73</sup> Zob. na ten temat: A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu...*, s. 67–75.

<sup>74</sup> Kwestię tę reguluje art. 15o ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095).

### 3. Wnioski

Przeprowadzona analiza przepisów u.p.s. i r.w.ś., orzecznictwa sądów administracyjnych i praktyki funkcjonowania organów pomocy społecznej skłania do wniosku, że istnieją bariery prawne, które utrudniają osobom bezdomnym dostęp do świadczeń pomocy społecznej. Składają się na nie: 1) istniejąca zasada wyznaczania właściwości miejscowej gminy w sprawach udzielania osobom bezdomnym świadczenia w formie tymczasowego schronienia w schronisku; 2) konstrukcja przepisów r.w.ś. w tej w części, w której odnoszą się do miejsca przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, w sytuacji gdy ma on zostać przeprowadzony z osobą bezdomną. Należy ponadto wskazać, że definicja osoby bezdomnej z art. 6 pkt 8 u.p.s. powoduje trudności interpretacyjne ze strony organów pomocy społecznej, co w konsekwencji może prowadzić do wykluczenia osób faktycznie bezdomnych z dostępu do świadczeń pomocy społecznej adresowanych do tej grupy osób, jeśli nie zostaną one – błędnie – uznane za bezdomne przez organy pomocy społecznej. Jak zostało przedstawione na przykładzie regulacji u.p.s. sprzed nowelizacji z 2018 r. wiek lub stan zdrowia mogą stanowić dodatkowe bariery w prawie utrudniające dostęp osób bezdomnych do świadczeń pomocy społecznej. Osoby bezdomne powinny mieć zapewniony równy, a w pewnych sytuacjach, jak np. w odniesieniu do pomocy udzielanej w formie tymczasowego schronienia, preferencyjny dostęp do świadczeń pomocy społecznej. Aby nie dochodziło do ich wykluczania z dostępu do świadczeń pomocy społecznej, niezbędne są zmiany prawa idące w kierunku umożliwienia im wyboru gminy, na terenie której mogłyby skutecznie ubiegać się o pomoc w formie schronienia w schronisku, a także zmierzające do wprowadzenia definicji „miejsca pobytu” na potrzeby przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego z osobami bezdomnymi.