

**Wspieranie organizacji pozarządowych działających  
na rzecz osób bezdomnych  
z budżetu  
Wojewody Warmińsko- Mazurskiego  
w latach 2007-2011**



Olsztyn 2011

## **SPIS TREŚCI**

WSTĘP .....	3
DZIAŁ I Problem Bezdomności – Najważniejsze zagadnienia .....	4
1.1. Charakterystyka problemu .....	4
1.1.1. Definicje bezdomności .....	5
1.1.2. Rodzaje i postacie bezdomności .....	7
1.1.3. Przyczyny i skutki bezdomności .....	9
1.2. Problem bezdomności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, według stanu na dzień 31 grudnia 2010 roku .....	13
1.3. Polityka społeczna w zakresie przeciwdziałania bezdomności .....	19
1.3.1. Formy pomocy bezdomnym (instytucje, akty prawne) .....	19
1.3.1.1. Akty prawne .....	19
1.3.1.2. Placówki świadczące różne formy pomocy bezdomnym .....	23
1.3.2. Program rządowy „Powrót osób bezdomnych do społeczności” .....	27
DZIAŁ II Wsparcie finansowe organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych w latach 2007-2011 .....	29
Dział III Podsumowanie .....	34
Załączniki	

## WSTĘP

Kwestia pomocy osobom bezdomnym jest tą dziedziną, w której podmioty niepubliczne naszego województwa mają bardzo duży udział. W chwili obecnej bez udziału organizacji pozarządowych trudno nawet wyobrazić sobie pomoc tej grupie osób, szczególnie w okresie zimowym. Dlatego też, promocja najlepszych inicjatyw społecznych w zakresie wspierania osób bezdomnych jest wyrazem uznania administracji rządowej dla dorobku najaktywniejszych organizacji oraz ich partnerstwa w realizacji zadań publicznych.

Bezdomność jest ogromnym i bolesnym problemem ogólnoludzkim, występującym zarówno w krajach bogatych i uprzemysłowionych, jak również w krajach biednych i opóźnionych w rozwoju. Bezdomność powiększają nie tylko wadliwe stosunki polityczne, ekonomiczne i społeczne, ale także kataklizmy, które nawiedzają ludzkość w postaci trzęsień ziemi, wybuchu wulkanów, powodzi, huraganów, suszy i pożarów, itp.

Jest ona końcowym etapem licznych niepowodzeń, konfliktów, kryzysów, przegranych możliwości i chorób, które zbiegają się ze skrajnym ubóstwem. W miarę rozwoju gospodarczego oraz ustrojowej transformacji postępującego rozwarstwienia społeczeństwa pod względem zamożności wylaniają się wciąż nowe przyczyny i czynniki wpływające na pogłębianie się bezdomności.

Osobami wysoce rokującymi na wyjście z bezdomności są ludzie młodzi i w średnim wieku, z krótkim lub średnim stażem bezdomności i bezrobocia, znajdujący się w dość dobrej kondycji psychofizycznej, bez uzależnień, charakteryzujące się dużą motywacją do zmian.

Dlatego też, bardzo ważny element w walce z bezdomnością stanowi wzajemna współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej poprzez wprowadzenie programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”, pozwala na wsparcie organizacji pozarządowych współdziałających z gminami w rozwiązywaniu problemu bezdomności.

Rozwój form współpracy sektora pozarządowego z rządowym, w zakresie rozwiązywania istotnych problemów społecznych, służy podejmowaniu wspólnych działań na rzecz przeciwdziałania bezdomności w Polsce.

## DZIAŁ I – PROBLEM BEZDOMNOŚCI – NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA

### 1.1. CHARAKTERYSTYKA PROBLEMU

Problem bezdomności, zarówno w Polsce, jak i na całym świecie staje się coraz poważniejszy i urasta do rangi „epidemii XXI wieku”, co powoduje, że przestaje być niezauważalny.

Bezdomność to wieloaspektowy problem współczesnej Polski, gdyż dotyczy sfer społecznych, politycznych, gospodarczych, psychologicznych oraz kulturowych. Społeczność ludzi bezdomnych wytwarza również określone, charakterystyczne dla tej grupy, wzorce zachowań, najczęściej pozostające w konflikcie z normami powszechnie wyznawanymi. Jak każda kwestia społeczna, tak i zjawisko bezdomności, zmusza do stawiania pytań o przyczyny powstawania, powoduje, iż zarówno instytucje, jak i osoby indywidualne szukają możliwych rozwiązań zmierzających do zniwelowania skali tego zjawiska w Polsce i na całym świecie.

Osoby bezdomne, jako te, które opuściły z różnych przyczyn swoje domy, swoich bliskich, odrzuceni przez innych, z dorobkiem, który mieści się w jednej torbie, nie są bezdomnymi wyłącznie z powodu złego losu. Powody, w wyniku których stały się bezdomnymi mogą być bardzo różne. Często obarczeni wstydem, brudni, zaniedbani, chorzy, są upokarzani, pogardzani i wyśmiewani przez znaczną część społeczeństwa, tracą poczucie własnej wartości, nadzieję na lepszy los, przestają wierzyć, że można żyć inaczej. Szukając usprawiedliwienia czy wytłumaczenia swojego położenia, często uciekają w stwierdzenia, iż są „bezdomni z wyboru”. Zaprzeczając zaistniałej sytuacji, obwiniają innych.

W dalszym ciągu o zjawisku bezdomności wiemy niewiele, do chwili obecnej nie wypracowano jednej definicji bezdomności, która precyzyjnie i jednoznacznie określałaby to zjawisko społeczne i określała położenie osób bezdomnych. Jak twierdzi L. Stankiewicz „Dzieje się tak dlatego, że nie przewyżczono w dużej mierze trudności metodologicznych związanych z określeniem, kto jest bezdomnym”<sup>1</sup>.

---

1 Stankiewicz L., *Zrozumieć bezdomność (aspekty polityki społecznej)*, Wyd. UWM Olsztyn 2002, s. 20.

Zaskakujące jest, iż mimo skali zjawiska jakim jest bezdomność (wg różnych źródeł w Polsce około 300 tys. osób), stan wiedzy na ten temat jest bardzo skromny. Stosunkowo niedawno, gdyż dopiero w latach międzywojennych, bezdomność została uznana w Polsce, pod względem formalnym i prawnym, za problem społeczny. Wspomina o tym Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku *o opiece społecznej*, która definiuje cel i pojęcie opieki społecznej jako „zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo nie dysponują własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą [...] opieka nad osobami bezdomnymi - ciężko poszkodowanymi i ofiarami wojny”<sup>2</sup>.

Po zakończeniu II wojny światowej, państwo przejęło na siebie odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów społecznych, jednocześnie, w myśl koncepcji ustrojowej próbowano zakłamać jej skalę głosząc, iż w Polsce problem bezdomności nie występuje. Zgodnie z tą koncepcją, w latach 50-tych XX wieku zlikwidowano wszelkie formy pomocy dla osób bezdomnych, a zjawisko bezdomności zostało niejako „zniwelowane”, poprzez masowe umieszczanie "osób bez domu" w hotelach robotniczych.

Zjawisko bezdomności istniało w Polsce od zawsze. W czasach PRL-u było ukrywane, a dopiero po 1989 roku, ujawniono ten problem. Szacunkowa liczba osób bezdomnych w Polsce wynosiła wówczas ok. 500 tys. osób, co było wynikiem przemian ustrojowych i wprowadzenia gospodarki rynkowej, wskutek wykwaterowania i utraty miejsc w hotelach robotniczych (np. z powodu pozbawienia zatrudnienia).

### **1.1.1. DEFINICJE BEZDOMNOŚCI**

W polskiej literaturze naukowej i publicystyce nie dopracowano się jednej, powszechnie uznawanej definicji bezdomności. Wiele publikacji podejmuje próby zmierzenia się z definicjami pojęcia bezdomności, osoby bezdomnej, zjawiska bezdomności w ogóle oraz walki z powszechnie utrwalonymi stereotypami.

---

2 Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku *o opiece społecznej*; (Dz. U. 1923, Nr 92, poz. 726 z późn. zm.).

Termin „bezdomy” upowszechnił się w polskim słownictwie na przełomie XVIII i XIX wieku, a bezdomność pod względem formalnym i prawnym została uznana za problem społeczny<sup>3</sup>.

W *Słowniku języka polskiego* z 1988 roku bezdomy określany jest jako „człowiek nie mający mieszkania; człowiek, który opuścił własne mieszkanie; wygnaniec”. Nowa encyklopedia powszechna PWN z 1997 określa bezdomność jako „zjawisko społeczne polegające na braku domu lub miejsca stałego pobytu gwarantującego jednostce lub rodzinie poczucie podstawowych potrzeb na poziomie uznawanym w danym społeczeństwie za wystarczający; [...] często staje się przyczyną patologii społecznej; jest jedną z dziedzin będących przedmiotem polityki społecznej państwa”.

Próbie określenia definicji bezdomności podjął również L. Stankiewicz w książce *„Zrozumieć bezdomność (aspekty polityki społecznej)”*. Wg niego „bezdomy jest złożonym zjawiskiem społecznym i osobowościowym stanem bezdomnego człowieka, warunkowanym przez różne przyczyny i przez fakt braku schronienia, spełniającego elementarne warunki, które pozwalają uznać je za pomieszczenie mieszkalne”<sup>4</sup>. Autor przedstawia bezdomność jako kwestię społeczną, podkreślając jej wieloaspektowość.

Natomiast A. Przymeński definiuje bezdomność jako „sytuację osób, które w danym czasie nie posiadają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie takiego schronienia, które mogłyby uważać za swoje i które spełniałoby minimalne warunki pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne”<sup>5</sup>. Krótszą i jeszcze mniej precyzyjną definicję podaje M. Porowski, według którego „bezdomy jest to względnie trwała sytuacja człowieka pozbawionego dachu nad głową albo nie posiadającego własnego mieszkania”<sup>6</sup>.

Według R. Giermakowskiej, bezdomność „jest względnie trwałym stanem, w którym jednostka, rodzina lub część jej członków formalnie lub faktycznie została pozbawiona lub sama zrezygnowała z możliwości korzystania z posiadanego lokalu mieszkalnego, gwarantującego zabezpieczenie potrzeb materialnych i psychicznych jednostki i aktualnie pozostaje pod stałą lub czasową opieką wybranej placówki,

---

3 Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku *o opiece społecznej*; (Dz. U. 1923, Nr 92, poz. 726 z późn. zm.).

4 Stankiewicz L., *Zrozumieć bezdomność (aspekty polityki społecznej)*, Wyd. UWM Olsztyn 2002, s. 24.

5 Ibidem.

6 Ibidem.

świadczącej pomoc na rzecz bezdomnych lub znajduje doraźne schronienie we własnym zakresie w lokalach nie przeznaczonych do zamieszkania<sup>7</sup>.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku *o pomocy społecznej* określa, iż za osobę bezdomną uważa się osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania<sup>8</sup>.

### 1.1.2. RODZAJE I POSTACIE BEZDOMNOŚCI

W literaturze występuje wiele klasyfikacji rodzajów bezdomności.

W klasyfikacji ze względu na różne kategorie, rodzaje bezdomności można uszeregować:

- a) w zależności od czasu jej trwania:
  - okresową,
  - frykcyjną,
  - krótkotrwałą,
  - tymczasową,
  - trwałą,
  - przewlekłą i inne;
- b) ze względu na jej uwarunkowania:
  - z przymusu,
  - dobrowolną - z wyboru;
- c) ze względu na uzewnętrznianie jej postaci:
  - jawną - sytuacja rzeczywistego braku dachu nad głową,
  - ukrytą- sytuacja, gdzie bezdomne osoby żyją w warunkach mieszkaniowych, odbiegających od przyjętych i akceptowanych w danym społeczeństwie

---

7 Giermakowska R., *Oblicza bezdomności. Teoria i praktyka* [w:] *Ekskluzja i inkluzja społeczna* (red.), Grotowska-Leder J., Faliszek K., Toruń 2005, s. 16-22.

8 Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku *o pomocy społecznej*, art. 6 pkt 8; (Dz. U. 2009, Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

standardów,

- sytuacyjną - osoba ma mieszkanie, ale z pewnych powodów nie może lub nie chce tam przebywać;

d) ze względu na jej skutek:

- częściową – występuje wówczas, gdy osoba mieszka w jakimś lokalu mieszkalnym, ale nie mając własnego miejsca zamieszkania, często zmienia miejsce pobytu, bez możliwości pozostania gdziekolwiek na dłużej,
- całkowitą – gdy osoba rzeczywiście nie ma gdzie mieszkać;

e) ze względu na konkretne formy uzewnętrzniania rodzajów bezdomności:

- uliczną,
- pensjonariuszy schronisk i noclegowni,
- więźniów,
- imigrantów i uchodźców,
- dzikich lokatorów,
- potencjalnych - mających chwilowo dach nad głową, ale w każdej chwili mogących go stracić, np. bezdomni z zakładów karnych, szpitali, sanatoriów, z zakładów odwykowych, schronisk i noclegowni, czy miejsc wykonywania prac sezonowych<sup>9</sup>.

Natomiast, biorąc pod uwagę czas trwania, można wyróżnić trzy postacie bezdomności:

- a) bezdomność krótkotrwałą (ostrą) - dotyczy osób, które w wyniku szczególnego zbiegu okoliczności utraciły miejsce zamieszkania;
- b) bezdomność długotrwałą (przewlekłą), która jest kumulacją różnych negatywnych zjawisk bezdomności (ta postać bezdomności jest cięższa, gdyż mamy tu w sumie dłuższe i częstsze okresy bezdomności, gorszy przebieg pracy zawodowej, częstsze zaburzenia psychiczne i uzależnienia od substancji psychoaktywnych, w tym od alkoholu);
- c) bezdomność okresową (cykliczną) - niewiele o niej wiadomo, choć wcale nie należy do rzadkości.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> [online] <[www.seminarium21.edu.pl](http://www.seminarium21.edu.pl)>, dostęp: 22 kwietnia 2010 roku.

<sup>10</sup> Sidorowicz S., *Zaburzenia psychiczne u osób bezdomnych*, Wyd. Wrocław 2000, s. 1-6.



W opracowaniach poświęconych bezdomności wymienia się też inne kategorie bezdomności, np.:

- bezdomność z wyboru – (bardzo dyskusyjna i sporna), określana jako typ wiecznego wędrowca, tułacza, który nie przestrzegał i odrzucił normy społecznego współżycia (znikomy odsetek);
- bezdomność z przymusu - gdzie wpływ na sytuację bezdomności miały jakieś okoliczności zewnętrzne, niezależne od samego bezdomnego (są to osoby najczęściej sklócone z rodziną, nieposiadające własnego mieszkania, bez szans powrotu do normalnego życia);
- bezdomność tymczasowa – brak możliwości przebywania z rodziną pod jednym dachem z powodu zaistniałego konfliktu z nią<sup>11</sup>.

Niezwykle trafnie zauważa Iwona Grabarczyk twierdząc, iż „bez względu na zasięg danego pojęcia, koncepcji czy programu pomocowego, bezdomność poprzedzona bezrobociem, ubóstwem, marginalizacją lub wykluczeniem społecznym występuje wszędzie, niezależnie od miejsca zajmowanego przez daną społeczność na mapie świata, ustroju społeczno-ekonomicznego i politycznego państwa, w którym ta społeczność żyje, od rządzącego nią systemu wartości, a także od poziomu rozwoju gospodarczego. Dotyka ludzi niezależnie od ich wieku, płci, wyznawanej religii oraz poziomu wykształcenia”<sup>12</sup>.

### **1.1.3. PRZYCZYNY I SKUTKI BEZDOMNOŚCI**

Bezdomność jest postrzegana, jako wynik niepowodzeń, konfliktów, kryzysów, niewykorzystanych możliwości, chorób czy skrajnego ubóstwa. Wraz z rozwojem gospodarczym, zmianami ustrojowymi, transformacją konsekwentnie postępowało różnicowanie społeczeństwa pod względem zamożności. Wyłoniły się nowe przyczyny i czynniki wpływające na pogłębianie się bezdomności.

Bezdomność, mimo podejmowanych prób zniwelowania tegoż zjawiska, w dalszym ciągu, jest bolesnym problemem społeczeństwa o coraz większym znaczeniu. Występuje zarówno w krajach bogatych, wysokorozwiniętych, jak również w krajach

---

11 Piskorska M., *Bezdomni. Charakterystyka i skala problemu*, [w:] „Polityka społeczna” , 1993, Nr 11-12, s. 7.

12 Grabarczyk I. *System wsparcia i pomocy bezdomnym*, Wyd. UWM, Olsztyn 2007, s. 27.

biednych. Problem bezdomności wzmaga wadliwe stosunki polityczne, ekonomiczne i społeczne, ale także kataklizmy, które nawiedzają świat w postaci trzęsień ziemi, wybuchów wulkanów, powodzi, huraganów, suszy, pożarów, itp.

Biorąc pod uwagę powyższe, przyczyny bezdomności należy rozpatrywać wieloaspektowo, uwzględniając czynniki społeczno-ekonomiczne, psychologiczne, zdrowotne, czy prawne.

L. Stankiewicz uznaje, iż zjawisko bezdomności „jest uwarunkowane różnymi czynnikami, które je kształtują, a rozpoznanie tych przyczyn (uwarunkowań) oraz określenie dynamiki przebiegu może stanowić pomoc w pracy socjalnej wspierającej ludzi bezdomnych”. Podkreśla, iż przyczyny bezdomności układają się w grupy problemów wzajemnie ze sobą powiązanych i wzajemnie się warunkujących, a sam proces przechodzenia w stan bezdomności to długa i skomplikowana droga, podzielona na kilka etapów:

- I. załamanie planu życiowego i rozpad rodziny,
- II. ubóstwo,
- III. różne wymiary stawania się bezdomnym: wymiar kulturowy, egzystencjalny, psychologiczny, etyczno-moralny i inne,
- IV. przystosowanie do bezdomności,
- V. bezdomność właściwa<sup>13</sup>.

Klasyfikacji przyczyn bezdomności podjął się również E. Moczuk. Określił, iż przyczyny bezdomności wynikają w głównej mierze:

- z sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju, w tym wzrostu bezrobocia, likwidacji hoteli robotniczych, braku miejsc w szpitalach, zakładach opiekuńczych, domach pomocy społecznej, braku opieki nad wychowankami domów dziecka po ukończeniu 18 lat, braku ośrodków dla nosicieli wirusa HIV;
- z sytuacji prawnej, polegającej na możliwości wyeksmitowania lokatora "donikąd" za zaległości w opłatach czynszowych;
- z przyczyn związanych z patologiami, w tym z powodu alkoholizmu, przestępczości, odrzucenia lub braku opieki ze strony najbliższych, rozwodu lub

---

13 Stankiewicz L., *Zrozumieć bezdomność (aspekty polityki społecznej)*, Wyd. UWM, Olsztyn 2002, s. 73.

trwałego rozpadu więzi formalnych lub nieformalnych, prostytucji kobiet, przemocy w rodzinie;

- z przyczyn natury socjopsychologicznej, w tym świadomego wyboru innego sposobu życia, odrzucenia obowiązującego systemu wartości;
- przyczyn osobowościowych, w tym poczucia niższości, osamotnienia, wstydu, przekonania o złej naturze świata i ludzi<sup>14</sup>.

Jak autor podkreśla, istotne, w procesie poznania, są również przyczyny leżące po stronie samych bezdomnych, z których należy wyodrębnić:

- czynniki związane z zakłóconym procesem socjalizacji w grupach pierwotnych, w tym złego przygotowania do samodzielnego życia, brakiem możliwości samodzielnego mieszkania, niemożnością zamieszkania z najbliższymi po rozwodach, separacjach, powrotach z więzienia;
- przyczyny związane z nieumiejętnością przystosowania się do sytuacji społeczno-ekonomicznej, w tym poddawanie się przedmiotowemu traktowaniu przez pracodawców, brakiem możliwości zatrudnienia się za godziwą płacę;
- przyczyny związane z nieprzystosowaniem się do sytuacji obyczajowo-kulturowej, w tym traktowanie współmałżonków jako własności, rozwody, nielożenie na rodzinę;
- przyczyny związane z piciem i nadużywaniem alkoholu<sup>15</sup>.

Natomiast B. Bartosz i E. Błażej przyczyny bezdomności klasyfikują jako:

- a) czynniki społeczno – ekonomiczne, do których zalicza się przede wszystkim przyczyny spowodowane złą sytuacją ekonomiczno-społeczną, a w jej konsekwencji:
- wzrastające bezrobocie i likwidacja hoteli robotniczych;
  - brak miejsc w szpitalach i zakładach opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także brak miejsc w domach pomocy społecznej dla rencistów i emerytów;
  - brak mieszkań dla wychowanków domów dziecka;
  - stygmatyzacja społeczna osób zarażonych wirusem HIV;

---

14 Moczuk E., *Bezdromność jako problem społeczny w opiniach osób bezdomnych*, „Polityka Społeczna”, 2000, Nr 10, s. 13.

15 Ibidem.

- b) czynniki psychologiczne, w tym:
- alkoholizm;
  - przestępczość;
  - rozwody lub rozpad konkubinatów;
  - odrzucenie i brak opieki ze strony najbliższych;
  - prostytutka;
  - przemoc w rodzinie;
- c) czynniki związane z chorobami i patologiami:
- bezdomność z wyboru;
  - choroby psychiczne;
  - zaburzenia pamięci;
- d) czynniki prawno-administracyjne:
- konsekwencja Ustawy z dnia 02 lipca 1994 roku o *najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych*, na mocy której możliwa była eksmisja, za długi spowodowane zaległościami w opłatach czynszowych, lokatora bez prawa do lokalu socjalnego,
  - wyburzanie domów przeznaczonych do rozbiórki i pozostawianie ich lokatorów bez mieszkań zastępczych;
  - eksmisje z tytułu egzekwowania własności gruntu<sup>16</sup>.

Jako nieodłączne elementy bezdomności, potęgujące jej występowanie najczęściej wymienia się: choroby psychiczne, alkoholizm i inne uzależnienia, przemoc, patologie rodzinne, przestępczość, prostytutkę, żebractwo, zespół nabytej bezradności, choroby, tragiczne zdarzenia losowe. Przyczyny te wzajemnie się warunkują i przeplatają. Słusznie zauważa I. Grabarczyk, iż „inne podawane w literaturze przedmiotu przyczyny wiążą bezdomność z patologią społeczną, między innymi z alkoholizmem, narkomanią, prostytutką, stosowaniem różnych form przemocy w rodzinie, z grupami przestępczymi, z odrzuceniem przez rodzinę osób psychicznie lub fizycznie chorych, w tym zarażonych wirusem HIV-AIDS”<sup>17</sup>.

---

16 Bartosz B., Błażej E., *O doświadczeniu bezdomności*, Wyd. Warszawa 1995, s. 11-12.

17 Grabarczyk I. *System wsparcia i pomocy bezdomnym*, Wyd. UWM, Olsztyn 2007, s. 19.

## 1.2. PROBLEM BEZDOMNOŚCI NA TERENIE WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO, WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31 GRUDNIA 2010 ROKU

Stan bezdomności jest uwarunkowany wieloczynnikowo, między innymi poprzez zmniejszoną zdolność do samodzielnego życia i radzenia sobie, poddania się wymaganiom społeczeństwa, niewielką odporność na sytuacje trudne, czy marginalizację społeczną.

Z informacji sporządzonych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Olsztynie, na podstawie danych uzyskanych z ośrodków pomocy społecznej szacuje się, że na dzień 31 grudnia 2010 roku w województwie warmińsko - mazurskim liczba bezdomnych wyniosła **1.410** osób, w tym:

- 1.250 mężczyzn (88,6%),
- 132 kobiet (9,4%),
- 28 dzieci (2%)<sup>18</sup>.

Analizując liczbę bezdomnych w województwie można zauważyć, że najwięcej z nich przebywa w ośrodkach miejskich:

- Elbląg – 393,
- Olsztyn – 201,
- Ostróda – 58,
- Nidzica – 37,
- Giżycko – 35,
- Elk – 30,
- Bartoszyce – 29,
- Pisz – 29,
- Mrągowo – 27,
- Lidzbark Warmiński – 23<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Informacja dotycząca problematyki bezdomności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Stan na dzień 31 grudnia 2010 roku; Raport Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn styczeń 2011.

<sup>19</sup> Ibidem.

Przyczyny, którym przypisuje się bezdomność są umowne, gdyż powody z jakich doszło do bezdomności nakładają się na siebie (np. alkoholizmowi bardzo często towarzyszy przestępczość oraz eksmisja).

Poniższe dane przedstawiają liczbę osób bezdomnych w gminach województwa, z uwzględnieniem przyczyn bezdomności:

- alkoholizm - 978osób,
- eksmisja - 538 osób,
- inne przyczyny - 517 osób,
- choroby - 316 osób
- przestępczość - 258 osób<sup>20</sup>.

Pod określeniem „inne przyczyny bezdomności” wymieniane są m.in.: problemy i konflikty rodzinne, rozpad rodziny, rozwód, własny wybór, wymeldowanie administracyjne, emigracja zarobkowa, sprzedaż mieszkania, zawalenie domu, pożar mieszkania, nieprzystosowanie do życia w społeczeństwie, utrata źródła dochodu, niepełnosprawność oraz narkomania.

Największą grupę wśród 1382 dorosłych osób bezdomnych stanowią osoby w wieku powyżej 50 roku życia: 711 (668 mężczyzn i 43 kobiety). Wśród 421 osób bezdomnych w wieku od 40 do 50 roku życia znajduje się 385 mężczyzn i 36 kobiet, w grupie 180 osób w wieku od 30 do 40 roku życia jest 144 mężczyzn i 36 kobiet. Natomiast w grupie wiekowej od 18 do 30 roku życia znajduje się 70 osób, z czego 53 to mężczyźni a 17 kobiety<sup>21</sup>.

Procentowo te dane przedstawiają się następująco:

- osoby bezdomne powyżej 50 roku życia stanowią 51,4% ogółu bezdomnych,
- osoby bezdomne pomiędzy 40-50 rokiem życia stanowią 30,5% ogółu bezdomnych,
- osoby bezdomne pomiędzy 30-40 rokiem życia stanowią 13% ogółu bezdomnych,

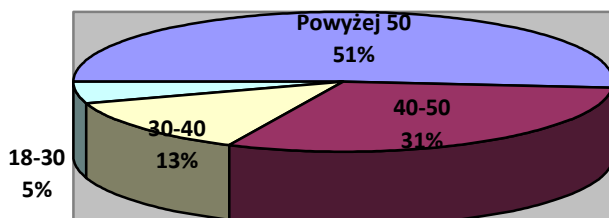
---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> *Informacja dotycząca problematyki bezdomności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego*. Stan na dzień 31 grudnia 2009 roku; Raport Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn styczeń 2010.

- osoby bezdomne pomiędzy 18-30 rokiem życia stanowią 5,1% ogółu bezdomnych<sup>22</sup>.

Wykres 1. Liczba osób bezdomnych (wg wieku) korzystających w 2010 roku z pomocy społecznej w Województwie Warmińsko-Mazurskim



Źródło: Opracowanie własne Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego .

Biorąc pod uwagę kryterium wykształcenia, największą grupę bezdomnych stanowią osoby z wykształceniem podstawowym: 750 osoby (668 mężczyzn, 72 kobiety). Natomiast najmniejszą grupę bezdomnych stanowią osoby z wykształceniem wyższym: jest to 13 mężczyzn i 1 kobieta<sup>23</sup>.

Poniższe dane przedstawiają liczbę dorosłych osób bezdomnych wg kryterium wykształcenia:

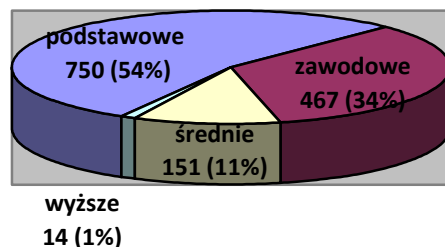
- wykształcenie podstawowe: 750 osoby (668 mężczyzn i 72 kobiet) 54,3%,
- wykształcenie zawodowe: 467 osoby (439 mężczyzn i 28 kobiety) 33,8%,
- wykształcenie średnie: 151 osób (130 mężczyzn i 21 kobiety) 10,9%,
- wykształcenie wyższe: 14 osób (13 mężczyzn i 1 kobiet) 1%<sup>24</sup>.

22 Ibidem.

23 Ibidem.

24 Ibidem.

Wykres 1. Liczba osób bezdomnych (wg wykształcenia) korzystających w 2010 roku z pomocy społecznej w Województwie Warmińsko-Mazurskim

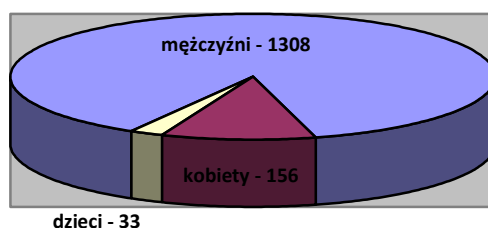


Źródło: Opracowanie własne Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego .

Natomiast, z informacji zebranych przez Wydział Polityki Społecznej, Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie ze 116 ośrodków pomocy społecznej wynika, iż z pomocy ośrodków w 2009 roku w województwie warmińsko-mazurskim skorzystało około 1.497 osób bezdomnych, w tym:

- 1308 mężczyzn,
- 156 kobiet,
- 33 dzieci.<sup>25</sup>

Wykres 3. Liczba osób bezdomnych korzystających w 2009 roku z pomocy społecznej w Województwie Warmińsko-Mazurskim



Źródło: Opracowanie własne Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego .

25 Dane Wydziału Polityki Społecznej, Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 26 lutego 2010 roku.



Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w 116 gminach świadczone były następujące usługi na rzecz osób bezdomnych:

- usługi sanitarno-higieniczne (w tym: usługi kąpielowe, odwszawianie, usługi pralnicze oraz zapewnienie środków czystości i higieny osobistej),
- usługi opiekuńcze (w tym: zapewnienie posiłków, skierowanie do schronisk dla bezdomnych),
- usługi doradcze (w tym: pomoc psychologiczna, poradnictwo prawne, doradztwo socjalne i zawodowe),
- usługi medyczne (w tym: konsultacje medyczne, kierowanie osób bezdomnych do Zakładów Opiekuńczo-Leczniczych, umożliwienie i pomoc w leczeniu uzależnień oraz zabezpieczenie osób bezdomnych w środki opatrunkowe i leki),
- inne usługi świadczone osobom bezdomnym (w tym: pomoc w wyrobieniu zdjęć, legitymacji oraz dowodu osobistego, czasowe uruchamianie miejsc noclegowych dla osób bezdomnych, a także odwożenie osób bezdomnych o placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym przez Straż Miejską i pracownika MOPS) <sup>26</sup>.

Osoby bezdomne skorzystały również z pomocy w formie innej, niż świadczenia pieniężne, m.in.:

- pokrycie kosztów schronienia i pobytu w domach pomocy społecznej,
- opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne,
- koszty związane z wykupieniem posiłków oraz dostarczenie żywności z programu UE PEAD,
- zaopatrzenie w odzież, obuwie, pościel i koce z zasobów ośrodków pomocy społecznej,
- organizowanie szkoleń, umożliwienie wykonywania pracy socjalnej oraz udział w pracach społecznie użytecznych,
- spotkania świąteczne,
- udzielanie informacji o miejscach gdzie można otrzymać pomoc.

---

<sup>26</sup> Ibidem.

*W ramach przeciwdziałania skutkom zimy, w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego w okresie zimowym, funkcjonowała bezpłatna, całodobowa infolinia dla osób bezdomnych. Pod numerem telefonu 0 800 165 320 osoby zainteresowane mogły uzyskać informacje na temat miejsc noclegowych, jadalni oraz punktów udzielania pomocy rzeczowej, finansowej, prawnej i medycznej na terenie całego województwa warmińsko-mazurskiego<sup>27</sup>.*

*W okresie zimowym od 1 listopada 2009 roku do dnia 31 marca 2010 roku na terenie województwa warmińsko-mazurskiego z powodu wychłodzenia organizmu zmarło 29 osób, w tym 19 bezdomnych. Ofiarami byli w większości mężczyźni – 26 osób. Odnotowano 3 przypadki śmierci kobiet. Średnia wieku osób zmarłych wynosi 49 lat. Najwięcej, bo aż 10 osób bezdomnych zmarło na terenie miasta Olsztyna<sup>28</sup>.*

Pomoc świadczona przez Ośrodki Pomocy Społecznej osobom bezdomnym z terenu województwa warmińsko-mazurskiego opierała się na:

- zrealizowaniu działań celem podjęcia leczenia odwykowego,
- reintegracji społeczno-zawodowej poprzez udział w zajęciach KIS oraz pracach społecznie użytecznych,
- rozeznaniu sytuacji materialno-bytowej osób zagrożonych bezdomnością - diagnoza potrzeb,
- wsparciu, poradnictwie, a także kierowaniu do odpowiednich profesjonalistów w celu uzyskania pomocy prawnej i psychologicznej,
- sporządzaniu kontraktów socjalnych,
- udziale w projekcie systemowym,
- zwiększeniu w okresie zimowym liczby miejsc w noclegowniach,
- wydłużeniu godzin funkcjonowania jadalni,
- uruchomieniu dodatkowych lokali socjalnych oraz jadalni,
- tworzeniu Punktów Informacyjnych o możliwościach uzyskania pomocy w postaci schronienia, posiłku, odzieży, obuwia, pomocy lekarskiej<sup>29</sup>.

---

27 Ibidem.

28 Raport Wydziału Zarządzania Kryzysowego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 6 kwietnia 2010 roku.

29 Raport Wydziału Zarządzania Kryzysowego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 6 kwietnia 2010 roku.

Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego funkcjonują łącznie **24** noclegownie oraz inne miejsca świadczące usługi na rzecz osób bezdomnych, w których znajduje się **786** miejsc noclegowych. Ponadto możemy wyodrębnić również ośrodki świadczące inne usługi dla osób bezdomnych. Są to: jadalnie, punkty wydawania odzieży, paczek żywnościowych, pralnie, łaźnie oraz punkty pomocy medycznej (wykaz placówek stanowi załącznik nr 1 do Raportu)

### **1.3. POLITYKA SPOŁECZNA W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA BEZDOMNOŚCI**

#### **1.3.1. FORMY POMOCY BEZDOMNYM (INSTYTUCJE, AKTY PRAWNE)**

##### **1.3.1.1. AKTY PRAWNE**

Kluczowe znaczenie dla uregulowań prawnych związanych z bezdomnością mają zapisy *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 roku, w którym przyznaje się każdemu obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego, w którym czytamy: „Władze publiczne prowadzi politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów określa ustawa”<sup>30</sup>.

Oprócz ww. obowiązującej konstytucji, zadania państwa z zakresu pomocy społecznej odnoszące się do osób bezdomnych zostały zapisane w Ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku.

Zgodnie z powyższą ustawą pomoc społeczna jest udzielana osobom, które nie mają żadnych źródeł utrzymania lub, gdy ich dochód nie przekracza kryterium dochodowego przewidzianego w ustawie. Świadczenia są udzielane na wniosek osoby potrzebującej bądź za jej zgodą, ewentualnie z urzędu<sup>31</sup>.

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności [...].<sup>32</sup> Obowiązek

---

30 *Konstytucja RP*, z dnia 2 kwietnia 1997, art. 67 art. 75; (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483).

31 Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej; (Dz. U. 2009, Nr 175, poz. 1362, ze zm.).

32 *Ibidem*, art. 7.

zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą<sup>33</sup>.

Osoba bezdomna na mocy obowiązujących przepisów ma prawo do skorzystania z następujących świadczeń:

- przydzielenie tymczasowego miejsca noclegowego;<sup>34</sup>
- otrzymanie bielizny, odzieży, obuwia;<sup>35</sup>
- jeden gorący posiłek dziennie;<sup>36</sup>
- pogrzeb<sup>37</sup>.

Ponadto bezdomnemu przebywającemu w gminie, w której jest zameldowany przysługuje:

- pomoc socjalna, poradnictwo prawne i psychologiczne
- pomoc w załatwianiu spraw urzędowych
- pomoc w znalezieniu miejsca w domu opieki społecznej lub w innym zakładzie opiekuńczym- za zgodą zainteresowanego
- zasiłek stały wyrównawczy lub zasiłek okresowy przysługuje osobie niezdolnej do pracy lub w wieku produkcyjnym<sup>38</sup>.

Przepisy powyższej ustawy stanowią, również iż 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. Powyższy program wymaga opracowywania przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej wraz z osobą bezdomną i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka. Istotnym elementem programu jest ustalenie sytuacji osoby bezdomnej oraz zapewnienie szerokiego wsparcia osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności. Osoba bezdomna poprzez uczestnictwo w programie może skorzystać ze świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego<sup>39</sup>.

---

33 Ibidem, art. 16.

34 Ibidem, art. 48.

35 Ibidem, art. 48.

36 Ibidem, art. 48.

37 Ibidem, art. 17.

38 Ibidem, art. 49.

39 Ibidem art. 49.

Główne problemy w rekrutacji i realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności oraz bieżącej pracy z osobami bezdomnymi, to:

- zły stan zdrowia spowodowany długotrwałym alkoholizmem przy jednoczesnym braku motywacji do podjęcia leczenia i terapii;
- trudna sytuacja na rynku pracy (brak perspektyw na pracę i otrzymanie mieszkania), na co ma wpływ brak kwalifikacji zawodowych, niezaradność życiowa, a także często bierność oraz brak zainteresowania zatrudnieniem;
- agresja, niecierpliwość;
- aspołeczne postawy (osoby bezdomne potrafią wyludzać pomoc, żebrąć);
- zerwane więzi rodzinne (brak kontaktów i wsparcia ze strony osób bliskich);
- przestępczość (wielokrotne pobyty w zakładach karnych);
- zaległości alimentacyjne (przy dużych zadłużeniach brak zainteresowania podjęciem oficjalnego zatrudnienia);
- długotrwały pobyt w „Domu dla Bezdomnych” lub Pogotowiu Socjalnym (postawy roszczeniowe, negatywny wpływ innych bezdomnych, niechęć do zmiany stylu życia) – osoby bezdomne adaptują się w tych warunkach, przyjmując zaistniałą sytuację za korzystną i traktując ją jako właściwy dla siebie styl życia.

Oprócz świadczeń, które realizują ośrodki pomocy społecznej bezdomni mają możliwość reintegracji społecznej w Klubach Integracji Społecznej i Centrach Integracji Społecznej. CIS w myśl ustawy o zatrudnieniu socjalnym mogą być tworzone przez burmistrza, wójta, prezydenta miasta lub organizację pozarządową. Centra utworzone przez wójta działają w formie gospodarstwa pomocniczego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych, natomiast centrum utworzone przez organizację pozarządową działa w formie jednostki wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i finansowym. Status Centrum nadaje wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej. Kluby Integracji Społecznej mogą zostać stworzone przez gminę, ośrodki pomocy społecznej lub organizacje pozarządowe i są jednostkami organizującymi działania o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym.

Centrum integracji społecznej jest jednostką organizacyjną realizującą reintegrację zawodową i społeczną przez następujące usługi:

1. kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu;
2. nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych;
3. naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą;
4. uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi. W celu reintegracji zawodowej Centrum może prowadzić, z pewnymi wyjątkami działalność wytwórczą, handlową lub usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie. Działalność taka nie stanowi działalności gospodarczej.

Oferta zatrudnienia w Centrach jest kierowana między innymi do bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.

W klubach integracji społecznej można organizować w szczególności:

1. działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia;
2. prace społecznie użyteczne;
3. roboty publiczne;
4. poradnictwo prawne;
5. działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> [www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament Pomocy Spoecznej/](http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Pomocy%20Spoecznej/)

### 1.3.1.2. PLACÓWKI ŚWIADCZĄCE RÓŻNE FORMY POMOCY BEZDOMNYM

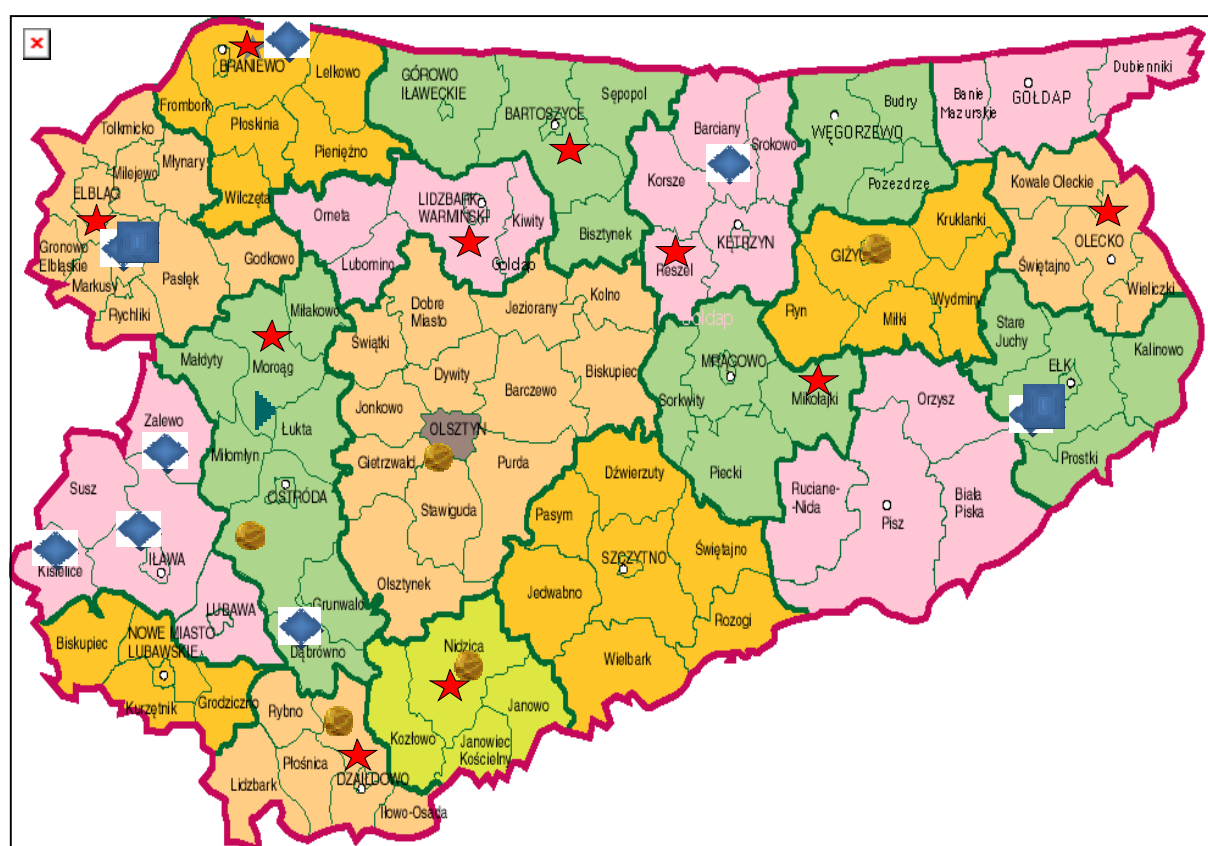
Wśród placówek świadczących pomoc dla bezdomnych wyróżnia się:

- Noclegownie: zapewniają dodatkową pomoc osobom bezdomnych ponadto, umożliwiają dzienny pobyt, zgodnie z regulaminem placówki. Do ww. placówki trafiają osoby kierowane przez Ośrodki Pomocy Społecznej, Policję i inne instytucje.
- Schroniska dla bezdomnych: znajdują się przeważnie w większym miastach, i nie są placówkami stałego pobytu. Oferują swoim podopiecznym dach nad głową, nocleg, posiłek, odzież, środki higieny. Charakteryzują się dużą rotacją podopiecznych. Prowadzona jest pomoc i praca socjalna. Niektóre schroniska prowadzą też działalność kulturalno-oświatową i obejmują podopiecznych opieką duszpasterską. Podopieczni w schroniskach zobowiązani są do pracy wedle swoich możliwości oraz stanu zdrowia. Sami utrzymują porządek domu oraz terenu placówki. Wykonują też prace związane z prowadzeniem kuchni, kotłowni i in.
- Domy dla samotnych matek: ten rodzaj pomocy sięga jeszcze czasów pięćdziesiątych. Były wówczas prowadzone przez zgromadzenia zakonne. Przeznaczone są dla kobiet z dziećmi odrzuconych przez rodzinę i najbliższe środowisko. Są to kobiety posiadające bardzo małe dzieci oraz oczekujące narodzin dziecka. Domy dla samotnych matek dają możliwość skorzystania z fachowej pomocy socjalnej, uzyskania porad prawnych a także psychologicznych. Mieszkancki takich domów są zobowiązane do utrzymania porządku, gotowania, prania itp.
- Hostele pomocy społecznej: przeznaczone są dla osób bezdomnych mających trwały związek z miejscem, w którym znajduje się hostel pomocy, poprzez zameldowanie, pracę i dla tych, którzy chcą się usamodzielnąć. Pobyt ogranicza się zwykle do sześciu miesięcy, z możliwością przedłużenia na rok. W placówce prowadzi się pomoc socjalną.
- Domy dla osób starszych i chorych: mają charakter domów pobytu stałego, a nawet dożywotniego, dla ludzi starszych, niepełnosprawnych, i chorych. Mieszkańcy tego rodzaju placówek nie stracili swych domostw, ale ze względu na

brak jakiegokolwiek pomocy nie mogli w nich pozostać.

- Domy aktywności życiowej: przeznaczone dla najmłodszej grupy bezdomnych, niezaradnych życiowo. Mają na celu przygotowanie podopiecznych do samodzielności życiowej.
- Mieszkania readaptacyjne dla bezdomnych.
- Wspólnoty.<sup>41</sup>

Mapa Placówek noclegowych w Województwie Warmińsko-Mazurskim



Legenda:

- |   |   |
|---|---|
|  Ogrzewalnie |  Hostele – Domy dla bezdomnych |
|  Schroniska  |  Noclegownie                   |

W roku 2010 liczba miejsc noclegowych w schroniskach, noclegowniach i domach dla bezdomnych oraz w innych placówkach świadczących doraźną pomoc noclegową bezdomnym – wynosiła 823, gdzie:

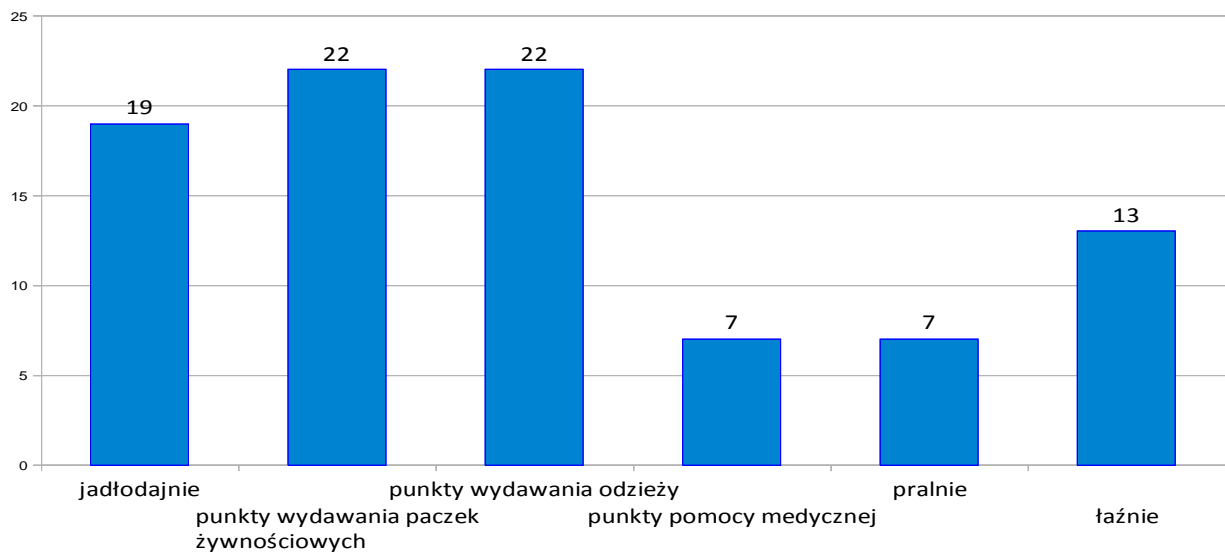
<sup>41</sup> Stankiewicz L., *Zrozumieć bezdomność (aspekty polityki społecznej)*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2002



- dla kobiet z dziećmi - 2 placówki na 26 miejsc,
- dla mężczyzn – 11 placówek na 308,
- dla kobiet i mężczyzn - 5 placówek na 132 miejsca,
- dla rodzin z dziećmi - 13 placówek na 357.<sup>42</sup>

Na dzień 30 grudnia 2010 roku w województwie warmińsko-mazurskim liczne ośrodki wsparcia świadczyły na rzecz osób bezdomnych również pomoc w postaci prowadzenia:

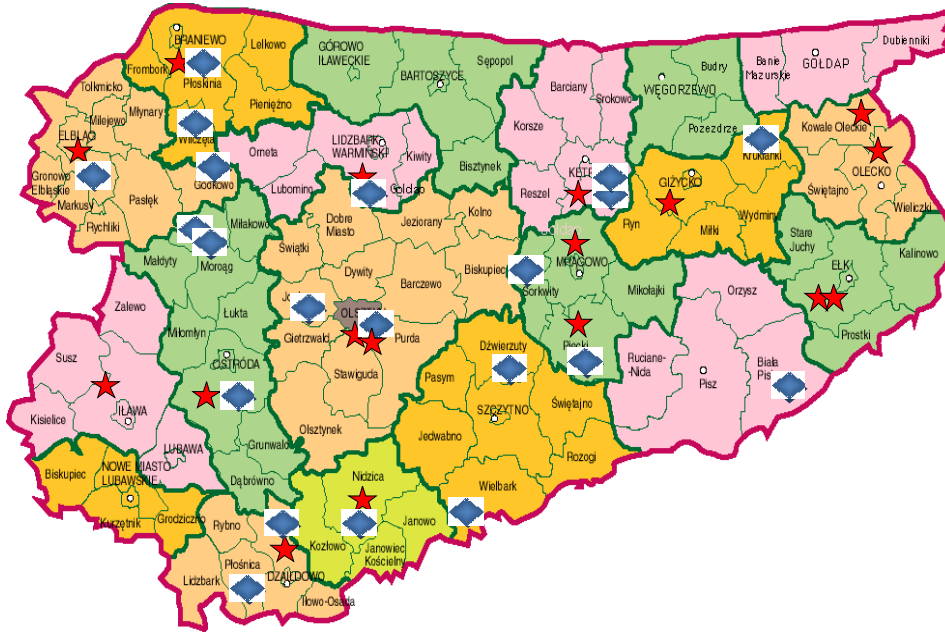
- jadalni – 19,
- punktów wydawania paczek żywnościowych – 22,
- punktów wydawania odzieży – 22,
- punktów pomocy medycznej – 7,
- pralni – 7,
- łaźni – 13 <sup>43</sup>.





42 Ibidem.

43 Ibidem.

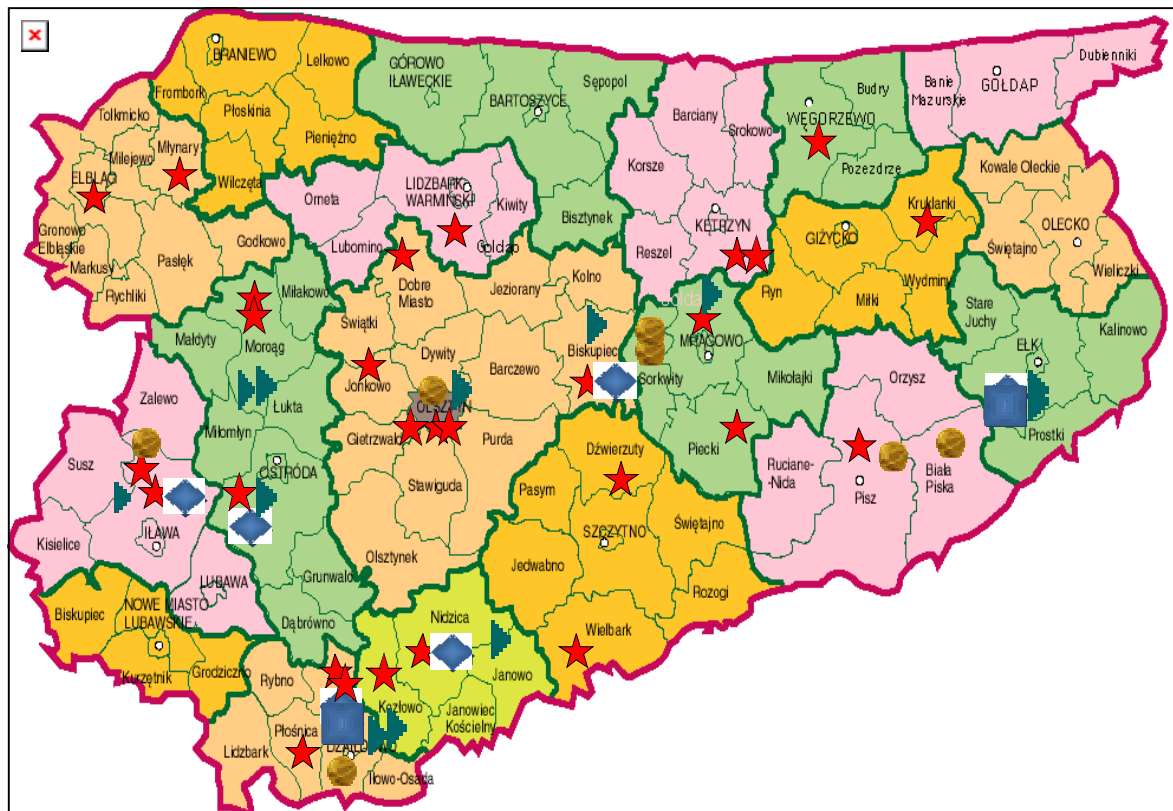
Mapa jadłodajni i punktów wydawania żywności.




Legenda:

-  punkty wydawania paczek żywnościowych
-  jadłodajnie

Mapa punktów wydawania odzieży, pomocy medycznej, łaźni i pralni.



Legenda:

-  Łaźnie
-  Punkt pomocy medycznej
-  Pralnie
-  Punkt wydawania odzieży

Ponadto dochodzi do skupienia się sektora publicznego i pozarządowego głównie na usługach w obszarze interwencji, pomocy doraźnej, zaopiekowania się, ratownictwa. Obserwowalna jest orientacja na radzenie sobie z bezdomnością (opiekuńczość), a nie na zwalczanie bezdomności (integracja, profilaktyka). Implikuje to zwiększającą się skuteczność systemu pomocy doraźnej, przy ciągle niskiej skuteczności i efektywności w pracy na polu (re)integracji. W Polsce tworzy się system pomocy ludziom bezdomnym, jakkolwiek nie myśli się o systemie skutecznego zwalczania bezdomności. Brak mechanizmów stabilnego finansowania działań wykraczających poza doraźną pomoc sprawia, że główna orientacja pomocy osobom bezdomnym idzie w kierunku zaopiekowania się, a nie systemowej (re)integracji. Jednocześnie w Polsce nie istnieje żaden plan prewencji bezdomności. Należy pamiętać, że dobrze zaplanowana pomoc w perspektywie czasowej przynosi wymierne efekty”<sup>44</sup>.

### **1.3.2. PROGRAM RZĄDOWY „POWRÓT OSÓB BEZDOMNYCH DO SPOŁECZNOŚCI”**

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej od 2000 do 2004 roku opracowywało i wdrażało program „Bezdomność”, które uwzględniał działania o charakterze profilaktycznym, osłonowym, aktywizującym. Zasięg powyższego programu obejmował całą Polskę. W roku 2000 z budżetu państwa w ramach realizacji programu, województwo warmińsko-mazurskie otrzymało dotację w kwocie 139.000 zł. Z dofinansowania skorzystały zarówno jednostki samorządowe, jak również organizacje pozarządowe świadczące usługi na rzecz osób bezdomnych<sup>45</sup>.

Od 2001 do 2004 roku dotacje z budżetu państwa były przeznaczone wyłącznie dla organizacji pozarządowych, które w swoim statucie posiadały pomoc dla osób bezdomnych. Na realizację programu w województwie warmińsko-mazurskim przekazano dotację w ogólnej wysokości 438.000 zł<sup>46</sup>.

W 2005 roku Minister Polityki Społecznej wprowadził „Program osłonowy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób bezdomnych i zagrożonych

---

44 Dębski M., Olech P., *Socjodemograficzny Portret Zbiorowości Ludzi Bezdomych Województwa Pomorskiego* [w:] POMOST - *O bezdomności bez lęku*, Fundacja RCIWOP, Gdańsk 2005, s. 26 – 136.

45 Sprawozdanie z realizacji programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej, pt. *Powrót osób bezdomnych do społeczności* za 2008 rok, Warszawa, maj 2009 rok.

46 Ibidem.

bezdomnością”. Celem programu było przezwyciężanie zjawiska wykluczenia społecznego osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością oraz pomoc w wyjściu z sytuacji pozostawania w bezdomności lub zagrożenia bezdomnością. W roku 2005 z budżetu państwa w ramach realizacji zadań programu województwo warmińsko-mazurskie otrzymało 95.783 zł<sup>47</sup>.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2006 roku zrealizowało program „Powrót osób bezdomnych do społeczności”, którego głównym celem była osłona socjalna grupy społecznej narażonej na negatywne skutki przemian społecznych i niejednokrotnie poszukująca wsparcia poza systemem instytucji pomocy społecznej. Realizacja tego zadania została przekazana organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie ustawy o pomocy społecznej<sup>48</sup>.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło w 2008 roku podobnie jak w latach poprzednich działania na rzecz zabezpieczenia potrzeb osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością: osób starszych, samotnych, niezaradnych życiowo, niedostatecznie przygotowanych do okresu zimy, w tym wymagających szczególnej troski i zabezpieczenia przez służby społeczne różnorodnych usług socjalnych dla zapewnienia im podstawowych warunków egzystencji w tym trudnym okresie. Od 2006 roku realizowany jest program Ministra Pracy i Polityki Społecznej pt: „Powrót osób bezdomnych do społeczności”, który jest zmodyfikowaną kontynuacją wcześniejszego programu.

W związku z faktem wprowadzenia nowych reguł zlecenia zadań publicznych na podstawie przepisów Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. 2010, Nr 234, poz. 1536), a także w wyniku zgłoszonych przez Wojewodów (Wydziały Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich) uwag i sugestii w zakresie formuł realizacyjnych programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności – II”, a szczególnie w kwestii trybu przeprowadzenia otwartego konkursu Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla podmiotów uprawnionych do świadczenia usług wobec osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością oraz postulatów dotyczących zmiany

---

47 Ibidem.

48 Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku *o pomocy społecznej*; ust. 1 i 2; art.25; (Dz. U. 2004, Nr 64, poz. 593, ze zm.).

jednostkowej dotacji (sugestia obniżenia dolnej granicy przedziału kwotowego) udzielanej na realizację projektu konkursowego, a także dotyczących wysokości kwot wynikających z podziału algorytmicznego na województwa anulowaniu wersji programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności – II”, która została zatwierdzona do realizacji w styczniu 2010 roku. oraz decyzję o anulowaniu zasad konkursu ofert w ramach Programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności – II”, zatwierdzonych w lutym 2010 roku<sup>49</sup>.

Obecnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeznacza środki na wsparcie projektów podmiotów uprawnionych spełniających następujące cele:

- Cel ogólnokrajowy: „Zmniejszanie skali bezdomności na dworcach kolejowych i autobusowych oraz w ich otoczeniu”
- Cele regionalne, określone przez Wydziały Polityki Społecznej. W województwie warmińsko-mazurskim do celów tych zaliczamy:
  1. Udzielanie pomocy doraźnej/interwencyjnej dla osób bezdomnych i zagrożonych zamknięciem poprzez tworzenie ogrzewalni oraz punktów schronień i noclegowni, w tym również dla osób uzależnionych.
  2. Zmniejszenie skali uzależnień wśród bezdomnych przebywających w placówkach świadczących schronienie/nocleg.
  3. Społeczno-ekonomiczne usamodzielnienie się osób dotkniętych bezdomnością.

## **DZIAŁ II WSPARCIE FINANSOWE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ OSÓB BEZDOMNYCH W LATACH 2007-2011**

W demokratycznym społeczeństwie organizacje pozarządowe stanowią znakomitą bazę dla rozwoju lokalnych społeczności, gdyż skupiają najaktywniejszych i najbardziej wrażliwych na sprawy społeczne obywateli danego środowiska. Niezbędne jest włączenie podmiotów pozarządowych w system funkcjonowania gminy / powiatu / województwa na zasadzie równoprawnego partnerstwa.

Konstytucyjna zasada pomocniczości oraz wynikające z innych ustaw kompetencje jednostek samorządu terytorialnego stanowią podstawę rozwoju

---

49 [online] <[www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)>, dostęp: 17 maj 2010 rok.

wzajemnych relacji między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi.

W krajach rozwiniętych Państwo stopniowo przejmowało inicjatywę w dziedzinie rozwiązywania problemów socjalnych. W ciągu stu lat powstały wyspecjalizowane, instytucje oraz profesjonalne służby społeczne opłacane z budżetu centralnego i samorządowego, stawiające sobie zadanie łagodzenia skutku deprivacji, rozwiązywanie problemów indywidualnych i zbiorowych i zapobieganie powstawaniu tychże kwestii.

W Polsce od 1999 r. – z mocy ustawy o pomocy społecznej - samorzady stały się odpowiedzialne za strategiczne i kompleksowe rozwiązywanie problemów społecznych, zarówno samorząd wojewódzki, powiatowy jak i gminny mają to zadanie jasno określone w ustawie.

Jednak samorzady w osamotnieniu wszystkiego nie robią, a właściwsze byłoby określenie że niewiele zdołają zrobić poza wydatkowaniem skromnych środków finansowych własnych jak i otrzymywanych z budżetu państwa.

Sektor pozarządowy, mimo znacznej ekspansji państwa w sferę socjalną, jest w wielu krajach bardzo silnym elementem wspierającym i równoważącym publiczną ofertę działalności pomocowej na rzecz potrzebujących. Powoływanie do istnienia organizacji pozarządowych traktowane jest jako wyraz świadomości i aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Niezbędną koniecznością w aktualnych realiach jest kooperacja podmiotów publicznych odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny życia społecznego oraz znacznie większy udział podmiotów niepublicznych, mogących realizować zadania z zakresu pomocy społecznej. Kraje Europy Zachodniej mają wypracowane rozwiązania dotyczące realizacji pomiędzy instytucjami sektora publicznego i pozarządowego. Np. po sąsiedzku w Niemczech, organizacje pozarządowe mają pierwszeństwo przed administracją w dostępie do środków na realizację zadań socjalnych.

Polska zbiera dopiero od kilkunastu lat doświadczenia. Szansą na prawidłowe ułożenie tych relacji jest uchwalona 24 kwietnia 2003r ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Najważniejszym elementem współpracy pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi jest zlecenie organizacjom, w drodze

otwartych konkursów, realizacji zadań publicznych. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jak również ustawa o pomocy społecznej określają niezbędne elementy oferty przedstawionej przez organ administracji, procedurę przeprowadzania konkursów, oraz warunki jakim musi odpowiadać umowa zawarta z wyłonioną w tym postępowaniu organizacją pozarządową. Jednocześnie organom administracji publicznej przyznano odpowiednie uprawnienia kontrolne wobec podmiotów realizujących zadania publiczne.

Zasady zlecenia podmiotom niepublicznym realizację zadań określają przepisy m.in.:

- ustawy o pomocy społecznej
- ustawy o finansach publicznych
- ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Środki, z których realizowana jest pomoc dla osób bezdomnych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego pochodzą z trzech źródeł budżetów gminnych, budżetu państwa oraz środków organizacji pozarządowych i kościelnych<sup>50</sup>.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r. co roku ogłasza konkurs dla organizacji pozarządowych na realizację zadań związanych z pomocą osobom bezdomnym. Tylko ze środków Wojewody w latach 2007-2008 na wsparcie organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych przeznaczono kwotę **2.312.780zł**. Pozostałe środki w wysokości 372.000zł pochodzą z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

## **1. ROK 2007**

W województwie warmińsko-mazurskim na wsparcie organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych w 2007 roku przyznano 415.000 zł, z czego 126.000 zł ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (w ramach programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”) i 289.000 zł z budżetu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

---

50 Ibidem.

Umożliwiło to wsparcie 15 projektów (załącznik nr 2), które przyznana dotację wydatkowały na:

- zakup drobnego sprzętu i wyposażenia – 98.148,48zł,
- specjalistyczne prace adaptacyjne i remontowe – 140.843,91zł,
- inne niezbędne opłaty i uzasadnione opłaty 176.007,61zł.

Przyznana dotacja została wydatkowana w całości.

## **2. ROK 2008**

W województwie warmińsko-mazurskim na wsparcie organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych w 2008 roku wydatkowano kwotę **400.000 zł**, w tym **132.000 zł** ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (realizacja programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”), na podstawie Umowy Nr B/14/W/2008 z dnia 07 lipca 2008 r. oraz **268.000 zł** z budżetu Wojewody Warmińsko - Mazurskiego.

W drodze konkursu środki zostały przeznaczone na realizację 14 projektów (załącznik nr 3), z czego dotacja została wydatkowana na:

- zakup drobnego sprzętu i wyposażenia - 67.400zł,
- specjalistyczne prace adaptacyjne i remontowe – 56.000zł,
- inne niezbędne opłaty i uzasadnione opłaty – 276.600zł.

## **3. ROK 2009**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski, na wsparcie organizacji pozarządowych, działających na rzecz osób bezdomnych przeznaczył (w ramach własnego budżetu) kwotę **433.866,00zł**, z tego:

- 308.966,00zł na dofinansowanie programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”,
- 124.900,00zł w ramach konkursu na realizację zadań z zakresu „Przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka”,



z uwzględnieniem tworzenia stacjonarnych miejsc zabezpieczenia podstawowych potrzeb oraz aktywizacji i usamodzielniania osób bezdomnych, w tym poradnictwa, terapii osób wychodzących z bezdomności.

Ponadto zgodnie z zapisami Umowy Nr B/14/W/2009, z dnia 08 lipca 2009 roku, zawartej pomiędzy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej a Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, na realizację w 2009 roku rządowego programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”, przyznana została kwota **114.000,00zł**.

W 2009 roku na realizację zadań związanych z pomocą osobom bezdomnym podpisano 23 umowy z organizacjami pozarządowymi (załącznik nr 4), które kwotę ogólną **547.866zł** wydatkowały na:

- zakup drobnego sprzętu i wyposażenia - 67.400zł,
- specjalistyczne prace adaptacyjne i remontowe – 56.000zł,
- inne niezbędne opłaty i uzasadnione opłaty – 276.600zł.

#### **4. ROK 2010**

W województwie warmińsko-mazurskim zostało wydatkowane **425.774 zł** na wsparcie organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych w 2010 roku, z przeznaczeniem na realizację 12 projektów (załącznik nr 5) realizujących zadania z zakresu wspierania bezdomności.

W ramach programu, podmioty realizujące zadania przeznaczyły:

- 27.535zł - na zakup wyposażenia i drobnego sprzętu,
- 98.000zł - na specjalistyczne prace adaptacyjne i remonty,
- 300.239zł - na inne niezbędne i uzasadnione opłaty.

W 2010 roku Dom dla osób bezdomnych i Najuboższych MONAR-MARKOT w Elku dokonał zwrotu niewydatkowanej dotacji w wysokości 326,46zł

## 5. ROK 2011

W roku bieżącym Wojewoda Warmińsko-Mazurski, na wsparcie organizacji pozarządowych, działających na rzecz osób bezdomnych przeznaczył kwotę **896.148,00zł**, z tego:

- 688.071,00zł na dofinansowanie programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności”.
- 208.077,00zł w ramach konkursu na realizację zadań z zakresu „Wspieranie osób bezdomnych i ubogich”.

Dotację rozdysponowana na 26 zadań (załącznik nr 6), z czego środki zostały przeznaczone na:

- zakup wyposażenia i drobnego sprzętu – 48.644zł,
- specjalistyczne prace adaptacyjne i remonty – 187.400zł,
- inne niezbędne i uzasadnione opłaty – 660.104zł.

## DZIAŁ III PODSUMOWANIE

Na przełomie lat 2007-2011 w województwie warmińsko-mazurskim na realizację Programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” przeznaczono kwotę **2.684.788zł**, z czego:

- **267.027,48 zł** przeznaczono na zakup drobnego sprzętu i wyposażenia,
- **547.243,91 zł** przeznaczono na specjalistyczne prace adaptacyjne i remonty,
- **1.870.516,61 zł** przeznaczono na pozostałe wydatki związane z działalnością bieżącą.

W 2010 roku z inicjatywy i z udziałem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Mariana Podziewskiego, odbyła się konferencja pt. „Pomoc ludziom bezdomnym”. Organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego, a także policja, zaprezentowały swoje działania na rzecz bezdomnych w województwie warmińsko-mazurskim.

W marcu br. odbyła się również konferencja przy współpracy Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z Pomorskim Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

pn. „Regionalne spotkanie informacyjne dotyczące konkursu na pilotaż” zorganizowana w ramach projektu „Tworzenie i rozwijania standardów usług pomocy i integracji społecznej”.

Reasumując, należy jednoznacznie stwierdzić, iż pomoc osobom bezdomnym jest bardzo ważnym elementem, którego istnienie trudno sobie wyobrazić bez czynnego udziału takich podmiotów jak organizacje pozarządowe oraz inne podmioty realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej. Około 90 % placówek wspierających osoby bezdomne prowadzonych jest przez podmioty niepubliczne. Dlatego też wspieranie organizacji pozarządowych jest tak istotne.

W związku z powyższym ważne jest aby, promować w jak najszerszym gronie wszelkie inicjatywy o charakterze społecznym a przede wszystkim te, które niosą pomoc osobom bezdomnym.