

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Departament Pomocy i Integracji Społecznej

Akceptuję:

PODSEKRETARZ STANU

Marcin Zieleniecki

Podsekretarz Stanu
Marcin Zieleniecki

Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w roku 2018

oraz wyniki

Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych
(13/14 lutego 2019)

Materiał informacyjny

Warszawa, wrzesień 2019 r.

Spis treści

Wstęp.....	3
I. Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w 2018 roku.....	4
1. Wsparcie udzielone osobom bezdomnym.....	4
2.2. Liczba osób bezdomnych, którym gminy/powiaty w poszczególnych województwach opłaciły pobyt w placówkach noclegowych w 2018 r.....	5
2.3. Efekty wybranych działań aktywizujących podjętych na rzecz osób bezdomnych.....	8
2. Placówki udzielające wsparcia osobom bezdomnym	13
2.4. Placówki udzielające tymczasowego schronienia prowadzone przez gminę/powiat lub na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego.....	14
2.5. Placówki udzielające tymczasowego schronienia, których działalność nie jest finansowana przez gminę/powiat	16
2.6. Placówki udzielające doraźnego wsparcia osobom bezdomnym.....	17
3. Zgony z wyziębienia	18
4. Środki finansowe przeznaczone na działania pomocowe dla osób bezdomnych w roku 2018	19
II. Działania podjęte w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności na terenie województw w sezonie zimowym 2018/2019	21
III. Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych – 13/14 lutego 2019 r.....	23
1. Sposób przeprowadzania badania	23
2. Definicja osoby bezdomnej	24
3. Wyniki badania	25
IV. Rządowy program bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat	30
Spis tabel	33
Spis ilustracji.....	34

Wstęp

Bezdomność jest jedną z najbardziej dotkliwych, a jednocześnie najbardziej złożonych form wykluczenia społecznego. Stąd też wciąż pojawiają się nowe wyzwania w obszarze pomocy osobom zagrożonym bezdomnością i osobom bezdomnym. Nie ulega zatem wątpliwości, że istotnym aspektem przy podejmowaniu wszelkich działań, zmierzających do wsparcia osób w kryzysie bezdomności oraz mających wpływ na kształtowanie kierunków polityki społecznej na szczeblu centralnym, wojewódzkim i gminnym, jest świadomość aktualnej skali problemu bezdomności w Polsce.

Stąd też od 2009 r., z inicjatywy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, organizowane jest co dwa lata *Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych* oraz *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach* (od 2010 r.).

Opracowany materiał zawiera informacje na temat realizacji działań na rzecz osób bezdomnych na terenie poszczególnych województw w roku 2018, na podstawie danych przekazanych przez Wydziały Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich. Dokument prezentuje również informacje na temat działań podjętych w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności we wszystkich województwach w sezonie zimowym 2018/2019. Dodatkowo w niniejszym opracowaniu dokonano analizy wyników ostatniego *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych*, które przeprowadzone zostało w nocy z 13 na 14 lutego 2019 r. Przedstawiono także informacje na temat realizacji w 2018 r. rządowego programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat, obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

I. Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w 2018 roku

W niniejszym rozdziale zaprezentowane zostały informacje opracowane na podstawie sprawozdania jednorazowego DPS-IV-159-KS/2019, realizowanego w Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS). Dane przekazane zostały przez gminy, powiaty, Wydziały Polityki Społecznej oraz placówki świadczące pomoc osobom bezdomnym w całym kraju.

Szczególne znaczenie dla opracowania przedmiotowego dokumentu miały informacje przekazane przez gminy, gdyż są one ustawowo zobligowane do zapewnienia schronienia osobom bezdomnym. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.), udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.

Można przyjąć, że badanie przeprowadzone było w „dłuższym przedziale czasowym”, gdyż przeważająca większość zebranych informacji dotyczyła całego roku sprawozdawczego 2018 r. Z kolei jedno z pytań, które odnosiło się do przypadków zgonów z wyziębienia, obejmowało sezon zimowy 2018/2019.

Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych przeprowadzane jest co dwa lata, począwszy od 2010 r.

1. Wsparcie udzielone osobom bezdomnym

Podczas piątego *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych*, które zostało przeprowadzone w nocy z 13 na 14 lutego 2019 r., zdiagnozowano 30 330 osoby bezdomne, z czego 82,1% stanowili mężczyźni (24 901 osób), 14,6% kobiety (4 437 osób), natomiast dzieci 3,3%. W porównaniu z rokiem 2017 liczba osób bezdomnych spadła o ponad 9%, gdyż w ostatniej edycji badania zdiagnozowano o 3 078 osób mniej.

W tabeli 1 przedstawiono ogólne wyniki badania z podziałem na poszczególne województwa.

Tabela 1. Liczba osób bezdomnych zdiagnozowana w trakcie realizacji *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w nocy z dnia 13 na 14 lutego 2019 r. z podziałem na województwa*

l.p.	Województwo	Liczba osób bezdomnych
1.	Dolnośląskie	2 844
2.	Kujawsko-pomorskie	1 557
3.	Lubelskie	836
4.	Lubuskie	812
5.	Łódzkie	1 788
6.	Małopolskie	1 893
7.	Mazowieckie	4 278
8.	Opolskie	849
9.	Podkarpackie	933
10.	Podlaskie	646
11.	Pomorskie	3 014
12.	Śląskie	4 255
13.	Świętokrzyskie	794
14.	Warmińsko-mazurskie	1 071
15.	Wielkopolskie	2 482
16.	Zachodniopomorskie	2 278
	Ogółem	30 330

Jak przed dwoma laty najczęściej osób bezdomnych przebywa w województwach: mazowieckim (4 278 osób) i śląskim (4 255 osoby). Wśród województw z najmniejszą liczbą osób w kryzysie bezdomności wiodącą pozycję utrzymują podlaskie (646 osoby) oraz świętokrzyskie (794 osoby).

1.1. Liczba osób bezdomnych, którym gminy/powiaty w poszczególnych województwach opłaciły pobyt w placówkach noclegowych w 2018 r.

Na podstawie danych zebranych w sprawozdaniu jednorazowym DPS.IV.159-KS/2019 ustalono, iż w 2018 r. gminy i powiaty ze wszystkich województw opłaciły pobyt w placówkach noclegowych w sumie 40 300 osom bezdomnym. Wśród nich było 3 388 kobiet i 36 912 mężczyzn. Dane w tym zakresie, w podziale na poszczególne województwa, przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Liczba osób bezdomnych, którym w 2018 r. pobyt w placówkach noclegowych został opłacony przez gminę/powiat

l.p.	Województwo	Liczba osób bezdomnych, którym w 2018 r. pobyt w placówkach noclegowych został opłacony przez gminę/powiat
1.	Dolnośląskie	1 240
2.	Kujawsko-pomorskie	1 766
3.	Lubelskie	547
4.	Lubuskie	399
5.	Łódzkie	1 945
6.	Małopolskie	2 221
7.	Mazowieckie	1 206
8.	Opolskie	435
9.	Podkarpackie	19 312
10.	Podlaskie	418
11.	Pomorskie	2 929
12.	Śląskie	3 566
13.	Świętokrzyskie	363
14.	Warmińsko-mazurskie	1 363
15.	Wielkopolskie	1 869
16.	Zachodniopomorskie	721
	Ogółem	40 300

Co istotne, w sprawozdaniu gminy wskazały, iż w 2018 r. grupa wszystkich zdiagnozowanych osób bezdomnych, których ostatnim miejscem zameldowania była dana gmina (przebywających na terenie gminy i poza jej granicami) liczyła 37 439 osób. Z kolei 40 300 osobom bezdomnym opłacono pobyt w placówkach noclegowych. Znaczne różnice pomiędzy ww. wartościami związane są prawdopodobnie ze zmianami w zakresie form i zasad udzielania schronienia, które zostały wprowadzone nowelizacją ustawy o pomocy społecznej z dnia 5 sierpnia 2015 r., a następnie weszły w życie we wrześniu 2016 r.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 48a ust. 8 przywołanej ustawy wydatki poniesione za udzieloną pomoc w formie tymczasowego schronienia w ogrzewalni lub noclegowni nie podlegają zwrotowi. Ponadto, z uwagi na interwencyjny charakter niniejszych placówek, udzielanie schronienia w noclegowni oraz w ogrzewalni następuje często z zastosowaniem przesłanek określonych w art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – przez gminę miejsca pobytu osoby bezdomnej, nie zaś przez gminę ostatniego miejsca zameldowania, jak ma to miejsce w sprawach świadczeń z pomocy społecznej, których przyznanie nie wymaga szczególnego trybu.

Z uwagi na powyższe z dużym prawdopodobieństwem w wielu przypadkach miało miejsce powielanie danych. Doprecyzowując, wiele gmin w zestawieniu dotyczącym liczby osób bezdomnych, którym opłacono pobyt w placówkach noclegowych, wykazywało zarówno osoby, których ostatnim miejscem zameldowania była dana gmina (przebywające na terenie gminy i poza jej granicami), jak również osoby z terenu innych gmin, którym interwencyjnie opłacono pobyt w placówce w miejscu pobytu. Biorąc pod uwagę specyfikę tej grupy społecznej, charakteryzującej się wysoką skalą migracji, niejednokrotnie dana osoba bezdomna mogła być ujęta w niniejszym zestawieniu przez co najmniej kilka gmin. Stąd liczba osób bezdomnych, którym opłacono pobyt w placówkach noclegowych jest wyższa niż ogólna liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych przez poszczególne gminy.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu chronionym.

Tabela 2. Liczba osób bezdomnym, którym gmina/powiat przyznały świadczenie w formie wsparcia w mieszkaniu chronionym w 2018 roku

		Liczba osób bezdomnych, którym gmina/powiat przyznała świadczenie w formie wsparcia w mieszkaniu chronionym w 2018 r.
l.p.	Województwo	
1.	Dolnośląskie	26
2.	Kujawsko-pomorskie	75
3.	Lubelskie	9
4.	Lubuskie	24
5.	Łódzkie	25
6.	Małopolskie	51
7.	Mazowieckie	18
8.	Opolskie	2
9.	Podkarpackie	12
10.	Podlaskie	4
11.	Pomorskie	17
12.	Śląskie	105
13.	Świętokrzyskie	11
14.	Warmińsko-mazurskie	18
15.	Wielkopolskie	39
16.	Zachodniopomorskie	38
	Ogółem	474

Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. W zależności od celu udzielania wsparcia prowadzone jest jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane. W mieszkaniu chronionym treningowym zapewnia się usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia. Z kolei w mieszkaniu chronionym wspieranym zapewnia się usługi bytowe oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości.

Liczba osób bezdomnych, którym w 2018 r. przyznano świadczenie w formie mieszkania chronionego wyniosła 474 osoby, w tym 134 kobiety i 340 mężczyzn.

1.2. Efekty wybranych działań aktywizujących podjętych na rzecz osób bezdomnych

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej osobie bezdomnej, w zależności od potrzeb oraz indywidualnych okoliczności, przysługuje szeroki wachlarz różnego rodzaju form wsparcia. Wśród nich przewiduje się zarówno świadczenia pieniężne, takie jak zasiłek celowy, okresowy, stały, jak również świadczenia niepieniężne. Wśród świadczeń, które nie mają charakteru finansowego bardzo istotną rolę pełni praca socjalna, która ma na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie odpowiednich warunków sprzyjających temu celowi.

Szczególną formą pracy socjalnej z osobami bezdomnymi w ich środowisku jest streetworking. Liczba streetworkerów, którzy w 2018 r. pracowali z osobami bezdomnymi w gminach wyniosła 166 osób, z czego najwięcej było zatrudnionych w województwie mazowieckim (46 osób) oraz w województwie dolnośląskim (29 osób). Jedynie województwo lubelskie nie wykazało zatrudnienia streetworkerów w okresie sprawozdawczym.

W 2018 r. wsparciem streetworkera objęto łącznie 4 885 osób, czyli o 713 osobom mniej niż dwa lata wcześniej. Najwięcej, gdyż 1 130 osobom pomocy udzielono w województwie mazowieckim, a następnie w województwie wielkopolskim – 952 osobom bezdomnym.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje również, że osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, który polega na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych

i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Program powinien uwzględniać sytuację osoby bezdomnej oraz zapewniać szczególne wsparcie osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności, jak również stosownie do potrzeb osoby bezdomnej, może uwzględniać wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej realizujący program.

Dodatkowo, w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywania problemów osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, w tym osób bezdomnych, można zawrzeć z tą osobą kontrakt socjalny, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Liczbę osób bezdomnych, które korzystały w 2018 roku z jednej z opisanych powyżej form wsparcia, prezentuje tabela 4.

Tabela 3. Liczba osób bezdomnych objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności oraz kontraktem socjalnym w roku 2018

l.p.	Województwo	Liczba osób bezdomnych objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności w roku 2018	Liczba osób bezdomnych objętych kontraktem socjalnym w roku 2018
1.	Dolnośląskie	135	818
2.	Kujawsko-pomorskie	170	756
3.	Lubelskie	22	458
4.	Lubuskie	166	239
5.	Łódzkie	1 048	1 492
6.	Małopolskie	507	734
7.	Mazowieckie	240	1 169
8.	Opolskie	85	312
9.	Podkarpackie	3	552
10.	Podlaskie	68	134
11.	Pomorskie	134	1 774
12.	Śląskie	317	3 214
13.	Świętokrzyskie	16	334
14.	Warmińsko-mazurskie	92	604
15.	Wielkopolskie	410	1 328
16.	Zachodniopomorskie	85	819
	Ogółem	3 498	14 737

W powyższym zestawieniu dominującą liczebnie grupę stanowią osoby bezdomne objęte kontraktem socjalnym, gdyż w ciągu całego 2018 roku z niniejszej formy wsparcia skorzystało 14 737 osób. Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować, że kontrakt socjalny jest coraz bardziej popularnym narzędziem wykorzystywanym w pracy z osobami bezdomnymi. W roku 2016 liczba kontraktów socjalnych podpisana z osobami bezdomnymi wyniosła 8 468, natomiast dwa lata wcześniej 2 713.

Co ciekawe liczba osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności utrzymuje się na zbliżonym poziomie i w 2018 roku wynosiła 3 498, podczas gdy w 2016 roku programem objęto 3 635 osób, natomiast dwa lata wcześniej było to 3 155 osób.

Analizując zaprezentowane zestawienie można zauważyć znaczącą różnicę pomiędzy liczbą osób objętych kontraktem socjalnym oraz indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Dysproporcje te wynikają przede wszystkim z uregulowań zawartych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z którymi jednym z warunków udzielenia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych jest zawarcie kontraktu socjalnego z osobą bezdomną ubiegającą się o wsparcie w tej formie. Stąd też coraz częściej stosuje się ww. narzędzie w aktywizacji osób bezdomnych.

Działania aktywizujące osoby bezdomne mają na celu wzmocnienie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i w konsekwencji uzyskanie samodzielności życiowej. Zgodnie z danymi uzyskanymi od gmin oraz powiatów w 2018 roku usamodzielnili się 2 684 osoby bezdomne, w tym 678 kobiet oraz 2 006 mężczyzn. Najwięcej, bo 567 osób bezdomnych, usamodzielnili się w województwie śląskim. Najmniej liczną grupę stanowiły usamodzielnione osoby bezdomne z województwa podkarpackiego – 54 osoby. Niemniej jednak można zaobserwować ogólną pozytywną tendencję w przedmiotowym obszarze. W porównaniu do danych otrzymanych w sprawozdaniu za rok 2016 nastąpił wzrost liczby usamodzielnionych osób bezdomnych o 302 osoby.

Podobny kierunek można zauważyć wśród osób bezdomnych, które podjęły zatrudnienie – w 2018 roku było wśród nich 1 896 osób bezdomnych, w tym 308 kobiet i 1 588 mężczyzn. To o 605 osób więcej niż dwa lata wcześniej, a wzrost dotyczy zarówno kobiet jak i mężczyzn. Najwięcej zatrudnionych było w województwie śląskim – 422 osoby, natomiast najmniej w województwie podlaskim – 15 osób, co może wynikać z najniższej liczby osób bezdomnych zdiagnozowanych na tym terenie.

Liczbę osób bezdomnych, które podjęły zatrudnienie i usamodzielnili się w 2018 roku przedstawia kolejna tabela.

Tabela 4. Liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnili oraz podjęły zatrudnienie (w tym zatrudnienie wspierane) w roku 2018

l.p.	Województwo	Liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnili w roku 2018	Liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnili i opuścili w 2018 r. domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży lub specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie	Liczba osób bezdomnych, które podjęły zatrudnienie, w tym zatrudnienie wspierane w roku 2018
1.	Dolnośląskie	135	1	103
2.	Kujawsko-pomorskie	254	0	114
3.	Lubelskie	61	0	39
4.	Lubuskie	116	0	110
5.	Łódzkie	109	0	64
6.	Małopolskie	70	0	136
7.	Mazowieckie	215	22	142
8.	Opolskie	145	0	41
9.	Podkarpackie	54	0	39
10.	Podlaskie	86	1	15
11.	Pomorskie	213	0	88
12.	Śląskie	567	5	422
13.	Świętokrzyskie	70	0	18
14.	Warmińsko-mazurskie	85	0	17
15.	Wielkopolskie	347	0	383
16.	Zachodniopomorskie	157	3	165
	Ogółem	2 684	32	1 896

Wyraźny spadek widać natomiast wśród usamodzielnionych osób bezdomnych, opuszczających domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży lub specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie – w 2018 roku były to 32 osoby, czyli o 48 osób mniej niż dwa lata wcześniej, kiedy to usamodzielniało się 80 beneficjentów niniejszych placówek. Co istotne w ostatnim okresie sprawozdawczym w omawianej grupie nie było mężczyzn, podczas gdy w 2016 roku było ich 18.

Szczególne znaczenie w procesie usamodzielnienia osób bezdomnych, a zwłaszcza we wsparciu ich powrotu na otwarty rynek pracy, mają Centra Integracji Społecznej (CIS). Ich

działalność ma na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym również będących w kryzysie bezdomności. W 2018 roku skierowano do CIS 906 osób bezdomnych, w tym 134 kobiety oraz 772 mężczyzn. W porównaniu z 2016 rokiem to wzrost o 111 osób.

Innym istotnym czynnikiem umożliwiającym usamodzielnienie się osób bezdomnych jest przyznanie lokalu mieszkalnego – komunalnego bądź socjalnego. W 2018 roku osobom bezdomnym przyznano łącznie 1 044 lokale mieszkalne, co stanowi poziom zbliżony do roku 2016 (1 091 mieszkań), z czego 647 stanowiły lokale socjalne, a 286 to lokale komunalne. Pozostałe 111 to lokale innego rodzaju, np. do remontu, mieszkania wspomagane lub wynajęte na rynku komercyjnym. Szczegółowe zestawienie w tym zakresie przedstawia poniższa tabela.

Tabela 5. Liczba lokali przekazanych osobom bezdomnym w roku 2018

l.p.	Województwo	Lokale przekazane osobom bezdomnym			
		Ogółem	w tym		
			lokale socjalne	lokale komunalne	inne lokale
1.	Dolnośląskie	82	74	8	0
2.	Kujawsko-pomorskie	48	33	13	2
3.	Lubelskie	35	23	9	3
4.	Lubuskie	20	14	2	4
5.	Łódzkie	70	46	23	1
6.	Małopolskie	37	31	5	1
7.	Mazowieckie	120	74	45	1
8.	Opolskie	42	33	6	3
9.	Podkarpackie	14	13	1	0
10.	Podlaskie	12	10	2	0
11.	Pomorskie	109	38	8	63
12.	Śląskie	262	117	120	25
13.	Świętokrzyskie	15	14	1	0
14.	Warmińsko-mazurskie	20	10	8	2
15.	Wielkopolskie	105	77	27	1
16.	Zachodniopomorskie	53	40	8	5
	Ogółem	1 044	647	286	111

Z zaprezentowanych danych wynika, że najwięcej lokali mieszkalnych przekazano osobom bezdomnym w województwie śląskim – 262, co stanowi ponad dwukrotność liczby mieszkań udostępnionych w drugim z kolei województwie mazowieckim (120 lokali). Najmniej lokali mieszkalnych zostało przekazanych osobom bezdomnym w województwie podlaskim – 12 lokali.

2. Placówki udzielające wsparcia osobom bezdomnym

W obowiązującym w Polsce systemie pomocy społecznej funkcjonują dwie kategorie placówek świadczących wsparcie osobom w kryzysie bezdomności. Pierwszą z nich tworzą placówki udzielające tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, wśród których wyróżniamy noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz ogrzewalnie. Do niniejszej grupy możemy również włączyć placówki, w odniesieniu do których bezdomność nie jest główną przesłanką warunkującą przyznanie pobytu, jednak osoby w kryzysie bezdomności również mogą korzystać ze schronienia w tych miejscach. Wliczamy do nich m.in. domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, ośrodki interwencji kryzysowej oraz specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie.

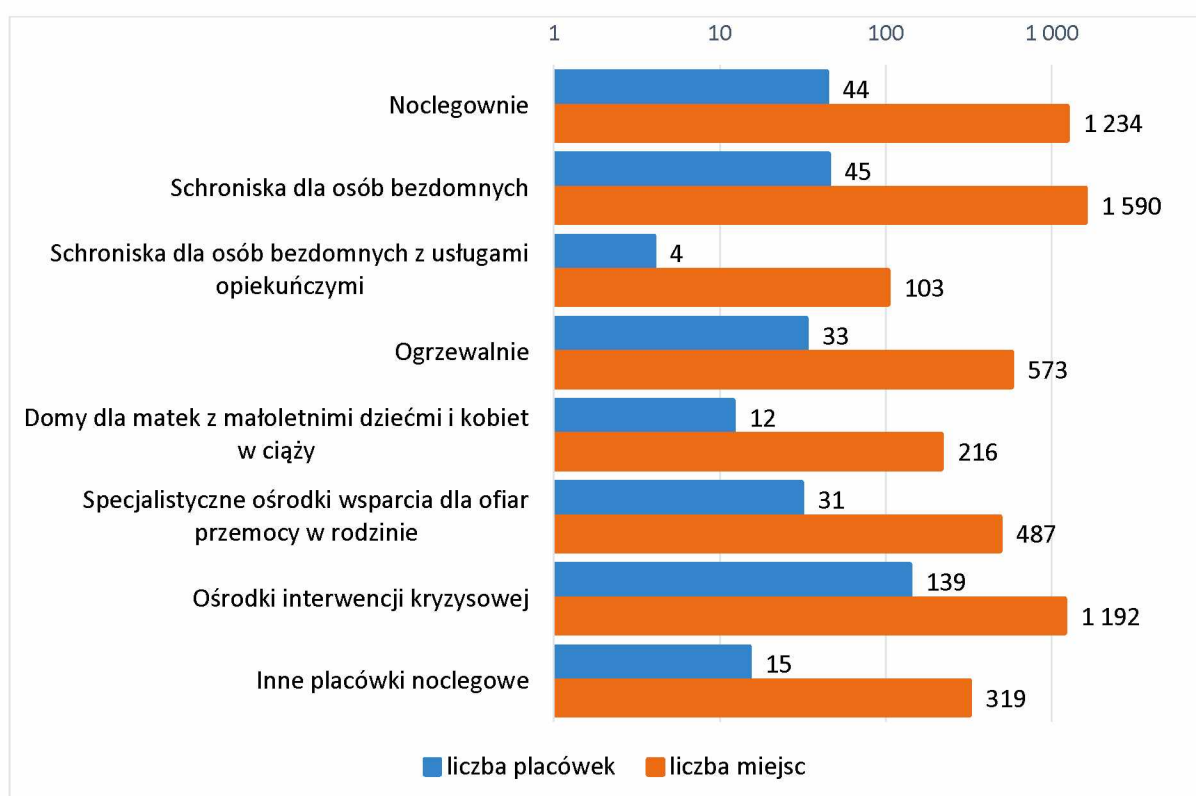
Drugą kategorię placówek udzielających wsparcia osobom bezdomnym stanowią placówki pomocy doraźnej, których celem jest świadczenie różnorodnych, doraźnych usług dla bezdomnych, w tym np. przekazywanie żywności lub odzieży, udzielanie pomocy medycznej.

Jak zaznaczono na wstępie opracowania, zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym. W sytuacji, gdy gmina sama nie realizuje zadania, np. przy pomocy jednej z gminnych jednostek organizacyjnych, może zlecić jego realizację na mocy art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej bądź wykupić usługi służące realizacji zadania od podmiotu niepublicznego, przekazując na ten cel dotację ze środków publicznych.

Niezależnie od powyższego istotną rolę w sieci wsparcia osób w kryzysie bezdomności odgrywają placówki prowadzone przez podmioty niepubliczne, w ramach ich działalności statutowej, które nie mają zawartych stosownych umów z jednostkami samorządu terytorialnego.

2.1. Placówki udzielające tymczasowego schronienia prowadzone przez gminę/powiat lub na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego

Według danych pozyskanych w sprawozdaniu MRPiPS-03 za 2018 rok w Polsce funkcjonują 682 placówki udzielające schronienia, które dysponują 19 079 miejscami. Spośród niniejszych placówek 323 wskazano w sprawozdaniu jako te, które prowadzone są bezpośrednio przez gminę lub powiat, co stanowi ponad 47% ogólnej liczby placówek finansowanych ze środków publicznych. Pozostałe 359 (53%) to jednostki prowadzone przez podmioty niepubliczne na zlecenie samorządów gminnych i powiatowych.

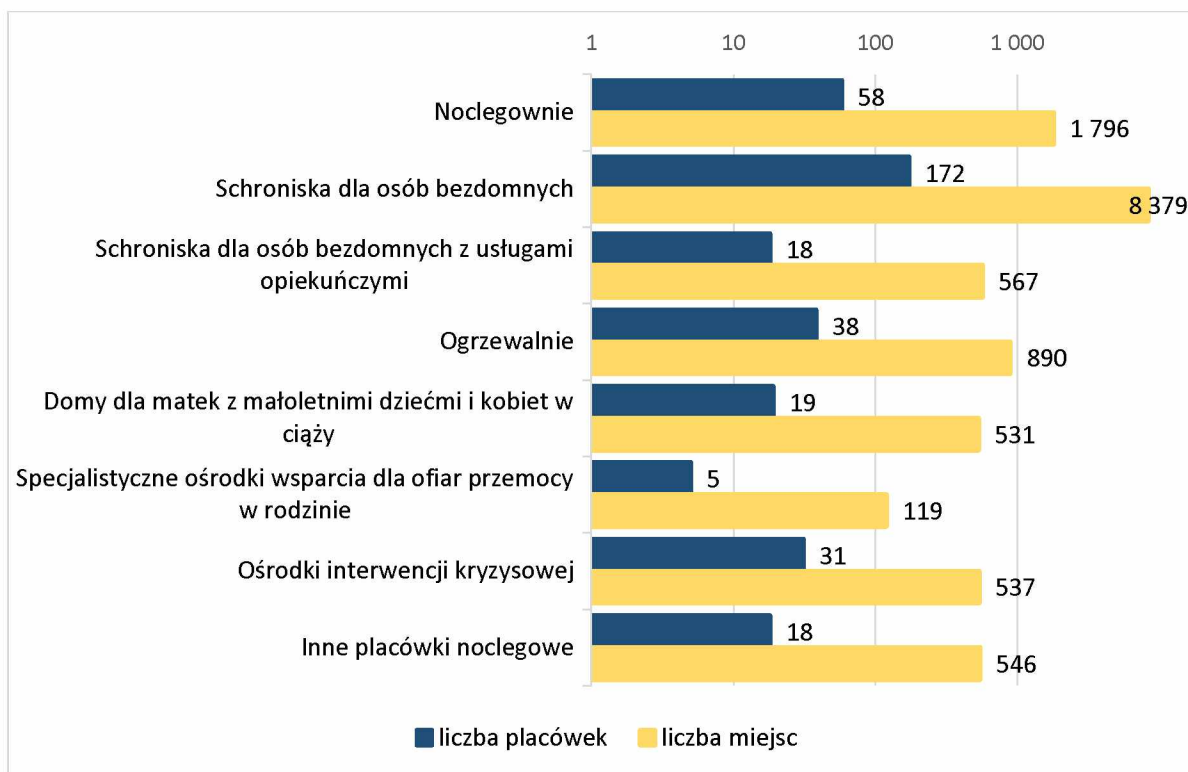


Rysunek 1 Liczba placówek udzielających tymczasowego schronienia wraz z miejscami, prowadzonych przez gminy i powiaty w 2018 roku

Wśród ogólnej liczby placówek udzielających schronienia, finansowanych ze środków publicznych, łączna liczba noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni to 412 jednostek, w których schronienie mogły uzyskać 15 132 osoby bezdomne. W tej grupie większość, bo 286 placówek, prowadzonych jest przez podmioty niepubliczne na zlecenie samorządów gminnych i powiatowych, które przewidują w nich miejsca dla 11 632 osób.

Podobnie jak w poprzednich latach przeważającą pod względem liczebności kategorią placówek są schroniska dla osób bezdomnych – 217 jednostek z liczbą miejsc z niemalże 10

tys. miejsc. Z kolei najmniej, jedynie 22 placówki, funkcjonuje schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, które zapewniają schronienie łącznie dla 670 osób. Taki stan rzeczy może wynikać z wprowadzenia do porządku prawnego tego typu placówek dopiero w 2018 r.



Rysunek 2 Liczba placówek udzielających tymczasowego schronienia wraz z miejscami, prowadzonych przez podmioty niepubliczne na zlecenie samorządów w 2018 roku

W odniesieniu do danych zgromadzonych w 2016 roku liczba placówek udzielających schronienia osobom bezdomnym, finansowanych ze środków publicznych, wzrosła o 78 jednostek. Analogicznie zwiększyła się również liczba miejsc noclegowych – o 1 699. Wzrost nastąpił zarówno wśród placówek prowadzonych bezpośrednio przez samorzady (o 19), jak i przez podmioty niepubliczne w ramach zlecenia realizacji zadania (o 59).

Niewątpliwie jednym z czynników mających wpływ na niniejszą sytuację miało wprowadzenie nowelizacją ustawy o pomocy społecznej z dnia 8 lutego 2018 r. nowego typu placówki – schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, które zapewnia tymczasowe schronienie osobom bezdomnym niezdolnym do samoobsługi, ale nie wymagającym całodobowej opieki, a jedynie częściowej, tymczasowej pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych i opieki higienicznej. Ustanowienie w porządku prawnym przedmiotowej formy schronienia miało na celu wyeliminowanie luki w zakresie możliwości uzyskania pomocy przez osoby, które z powodu bezdomności nie mają możliwości otrzymania świadczenia w postaci usług opiekuńczych.

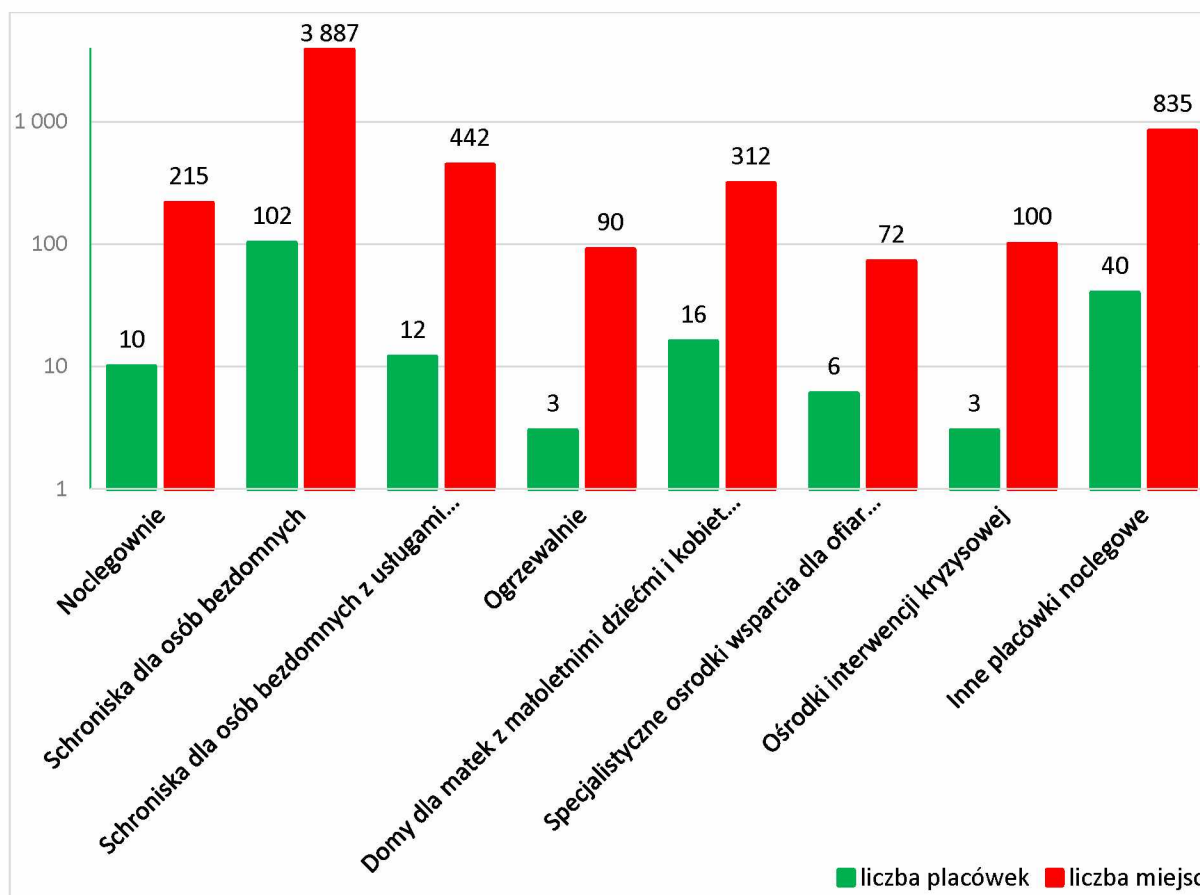
2.2. Placówki udzielające tymczasowego schronienia, których działalność nie jest finansowana przez gminę/powiat

Analiza danych pozyskanych w sprawozdaniu jednorazowym DPS-IV-159-KS/2019 wykazała, że w 2018 roku funkcjonowały w Polsce 192 placówki udzielające tymczasowego schronienia, które nie korzystały z finansowego wsparcia swojej działalności ze strony samorządu. Jednostki te dysponowały 5 956 miejscami.

W omawianej grupie znaczną większość, bo 127 jednostek, stanowiły placówki udzielające schronienia osobom bezdomnym, tj. schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegownie oraz ogrzewalnie, z możliwością udzielenia schronienia 4 634 osobom.

Podobnie jak w latach ubiegłych, największy udział (ponad 53%) wśród tego typu placówek miały schroniska dla osób bezdomnych, których funkcjonowało 102 z liczbą 3 887 miejsc. Z kolei najmniej wykazano ogrzewalnie oraz ośrodków interwencji kryzysowej – po 3 jednostki każdego typu, z liczbą miejsc odpowiednio 90 oraz 100.

Szczegółowe zestawienie prezentuje poniższy rysunek.



Rysunek 3 Liczba placówek udzielających tymczasowego schronienia wraz z miejscami, których działalność nie jest finansowana przez gminę/powiat

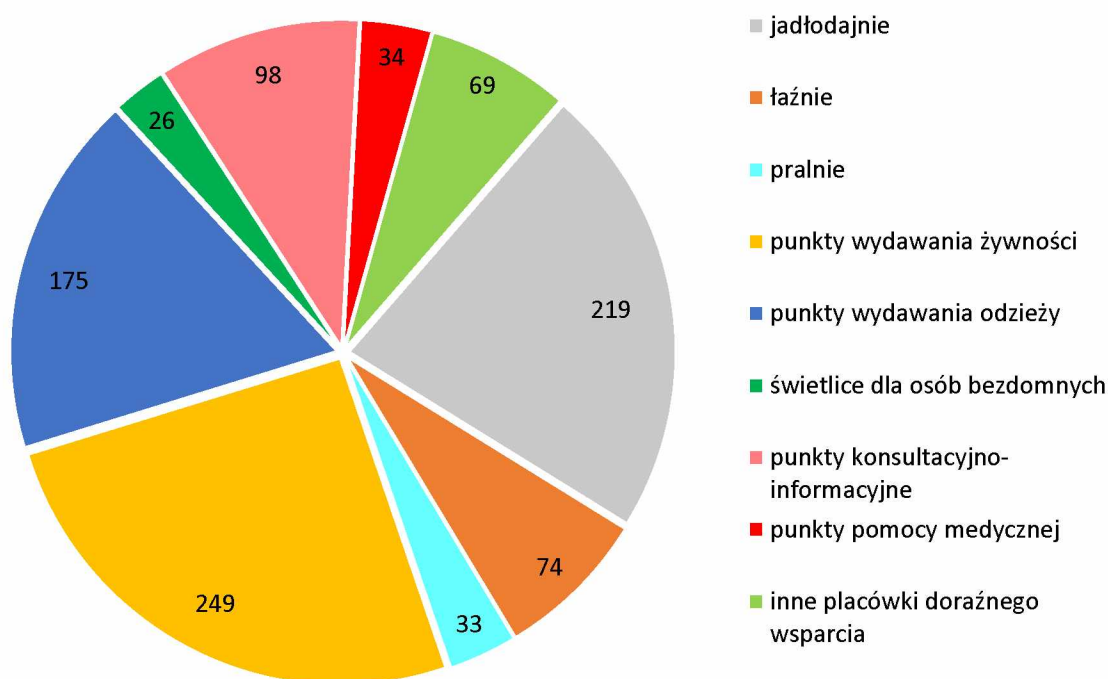
2.3. Placówki udzielające doraźnego wsparcia osobom bezdomnym

Poza placówkami, których głównym profilem działalności jest udzielanie tymczasowego schronienia, niezwykle istotną rolę w systemie wsparcia osób w kryzysie bezdomności pełnią punkty doraźnego wsparcia.

Wśród nich wyróżniamy m.in.:

- jadłodajnie,
- łaźnie,
- pralnie,
- punkty wydawania żywności,
- punkty wydawania odzieży,
- świetlice dla osób bezdomnych,
- punkty konsultacyjno – informacyjne,
- punkty pomocy medycznej.

Zestawienie liczby placówek pomocy doraźnej, które funkcjonowały w 2018 roku ilustruje poniższy rysunek.



Rysunek 4 Liczba placówek świadczących pomoc doraźną osobom bezdomnym w 2018 roku

W 2018 roku funkcjonowało łącznie 977 placówek udzielających doraźnego wsparcia osobom bezdomnym. Podobnie jak w latach ubiegłych przeważającą grupę stanowiły punkty wydawania żywności – 249 (25,5%) oraz jadłodajnie – 219 (22,4%), a także punkty wydawania

odzieży – 175 (17,9%). Najmniejsza skala działalności dotyczyła świetlic dla osób bezdomnych – jedynie 26 (2,7%) placówek w całym kraju.

Tabela 7. Placówki udzielające doraźnego wsparcia osobom bezdomnym w roku 2018 z podziałem na źródło finansowania

l.p.	Typy placówek	Prowadzone przez:		
		gminę/ powiat	inny podmiot na zlecenie gminy/ powiatu	inny podmiot, którego działalność nie jest finansowana przez gminę/powiat
1.	Jadłodajnie	55	108	56
2.	Łaźnie	22	42	10
3.	Pralnie	9	19	5
4.	Punkty wydawania żywności	45	100	104
5.	Punkty wydawania odzieży	41	65	69
6.	Świetlice dla osób bezdomnych	5	17	4
7.	Punkty konsultacyjno- informacyjne	60	26	12
8.	Punkty pomocy medycznej	1	8	25
9.	Inne placówki	18	21	30
10.	Ogółem	256	406	315

Jak wynika z powyższego zestawienia, w zakresie świadczenia doraźnej pomocy dominującą liczebnie grupę stanowią placówki prowadzone przez podmioty niepubliczne, realizujące zadania na zlecenie samorządów oraz przy ich wsparciu finansowym – 406 placówek (41,5%). Z kolei placówek prowadzonych przez podmioty niepubliczne, których działalność nie była finansowana przez samorządy było w 2018 roku 315 (32,2%). Najmniej liczne były placówki wsparcia doraźnego prowadzone bezpośrednio przez gminy lub powiaty (26,2%).

3. Zgony z wyziębienia

Według danych statystycznych opublikowanych przez Komendę Główną Policji w sezonie zimowym, tj. od listopada 2018 roku do marca 2019 roku, z powodu wychłodzenia zmarły 73 osoby¹. Z kolei zgodnie z informacjami przekazanymi przez wydziały polityki

¹ <http://statystyka.policja.pl/st/wolnytekst/60372,Statystyka-zgonow-z-powodu-wychlodzenia.html>, stan na dzień 25 czerwca 2019 r.

społecznej w sprawozdaniu jednorazowym DPS-IV-159-KS/2019, wśród osób zmarłych z powodu wyziębienia było 59 osób bezdomnych.

W porównaniu z danymi za sezon zimowy 2016/2017, podczas którego odnotowano 110 osób zmarłych z wychłodzenia, liczba zgonów ze wskazanej przyczyny spadła o ponad 1/3.

4. Środki finansowe przeznaczone na działania pomocowe dla osób bezdomnych w roku 2018

W celu zwiększenia skuteczności działań pomocowych w zakresie przeciwdziałania bezdomności każdego roku wydatkowana jest znaczna pula publicznych środków finansowych, zarówno na szczeblu gminnym, jak i wojewódzkim, a także centralnym.

Tabela 6. Publiczne środki finansowe przeznaczone na działania pomocowe dla osób bezdomnych w 2018 roku

Poziom finansowania	Środki finansowe Ogółem [zł]	W tym:			
		środki na finansowanie działalności placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym, prowadzonych przez:		środki przekazywane bezpośrednio osobom bezdomnym w formie np. zasiłków lub innych świadczeń pieniężnych	środki przekazywane na inne działania związane z przeciwdziałaniem bezdomności
		podmioty niepubliczne (np. organizacje pozarządowe, wyznaniowe itp.)	podmioty publiczne		
gminny/powiatowy	255 257 472,43	106 904 825,17	41 986 219,77	91 858 239,48	14 508 188,01
wojewódzki, w tym:	4 399 530,78	3 497 955,41	x	x	846 575,37
a) środki przekazywane przez Wojewodę	3 219 097,41	2 995 830,41	x	x	223 267,00
b) środki przekazywane przez Marszałka województwa	1 180 433,37	502 125,00	55 000,00	x	623 308,37
krajowy środki przekazane podmiotom świadczącym pomoc osobom bezdomnym na terenie danego województwa w ramach dotacji udzielanej z programu MRPiS <i>Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym, Edycja 2018</i>	11 124 415,53	11 124 415,53	x	x	x
Ogółem	270 781 418,74	121 527 196,11	41 986 219,77	91 858 239,48	15 354 763,38

W 2018 roku łączna kwota środków publicznych przeznaczonych na przeciwdziałanie bezdomności wynosiła 270 781 418,74 zł. Znaczną większość z nich (ponad 94%) stanowiły środki wydatkowane przez samorzady – 255 257 472,43 zł. Druga pod względem wysokości była pula środków przekazanych na szczeblu krajowym, w ramach programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym*, w kwocie 11 124 415,53 zł. Na poziomie wojewódzkim kwoty wydatkowane w 2018 roku na działania pomocowe dla osób bezdomnych przez wojewodów i marszałków województw wynosiły kolejno 3 219 097,41 zł i 1 180 433,37 zł w skali kraju. W porównaniu z danymi za 2016 rok wydatki na wsparcie osób w kryzysie bezdomności zostały zwiększone w sumie o ponad 46 mln zł (ponad 20%). Największe fundusze, w kwocie 121 527 196,11 zł, przekazano na finansowanie działalności placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym, prowadzonych przez podmioty niepubliczne (np. organizacje pozarządowe, wyznaniowe itp.). To o niemalże 40 mln więcej niż dwa lata wcześniej. Znaczną kwotę stanowiły również środki przekazywane bezpośrednio osobom bezdomnym w formie np. zasiłków lub innych świadczeń pieniężnych – 91 858 239,48 zł. Tu zanotowano jednak spadek w odniesieniu do 2016 roku, kiedy to na ten cel wydatkowano 94 224 944,99 zł.

II. Działania podjęte w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności na terenie województw w sezonie zimowym 2018/2019

Równocześnie z prośbą o sporządzenie *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w 2018 roku*, Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej zwróciło się do Wydziałów Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich o przygotowanie *Sprawozdania z działań podjętych w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności na terenie województwa w sezonie zimowym 2018/2019*. Z analizy przekazanych informacji wynikają następujące konkluzje.

We wszystkich województwach znacznie wzmocniono i poszerzono zakres podejmowanych działań, w celu zapewnienia efektywnej pomocy osobom szczególnie narażonym na wychłodzenie organizmu, zwłaszcza osobom bezdomnym. Zasadniczą kwestią było dostosowanie dotychczasowych, prowadzonych przez wojewodów, rejestrów placówek udzielających schronienia do zapisów znowelizowanej w 2018 r. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 48a ust. 11 wojewoda prowadzi rejestr miejsc, w których gmina udziela tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach. Zmiana ta miała na celu zapewnienie maksymalnego dostępu do informacji o miejscach tymczasowego schronienia, prowadzonych w ramach realizacji zadań samorządów gminnych (tj. będących w systemie pomocy społecznej i finansowanych ze środków publicznych), dla osób bezdomnych i wszystkich potrzebujących wsparcia w tej formie. Wojewoda zobligowany jest bowiem do bieżącej aktualizacji danych zawartych w rejestrze, natomiast wszelkie informacje i zmiany powinny być systematycznie zgłaszane przez gminy.

Dodatkowo Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego monitorowały stan wykorzystania miejsc w placówkach udzielających schronienia, a także uruchamiały całodobowe bezpłatne infolinie, pod którymi można było uzyskać wsparcie. Z kolei Urzędy Wojewódzkie udostępniały na swoich stronach internetowych poradniki i informatory zawierające m.in. dane o punktach pomocy doraźnej, tj. jadłodajniach, łaźniach, punktach pomocy medycznej bądź wydawania odzieży.

Akcje informacyjne o możliwości uzyskania pomocy prowadzono również w gminach, poprzez lokalne media, strony internetowe ośrodków pomocy społecznej i urzędów gmin, tablice ogłoszeń, klatki schodowe, miejsca użyteczności publicznej – w formie plakatów i ulotek informacyjnych. Niezwykle istotne znaczenie miało także prowadzenie pracy socjalnej

o charakterze informacyjno-profilaktycznym, mającej na celu rozeznanie sytuacji osób zagrożonych, nawiązanie z nimi współpracy i optymalizowanie udzielanej tym osobom pomocy. W celu zintensyfikowania przedmiotowych działań w wielu miejscach podejmowano współpracę z odpowiednimi służbami: policją, strażą miejską, strażą pożarną, służbą zdrowia, a także z proboszczami w parafiach i dyrektorami szkół, w celu monitorowania zagrożonych miejsc, w których przebywają osoby bezdomne oraz informowania potrzebujących o formach pomocy i zachęcanie do skorzystania ze schronienia w placówkach.

Zgodnie z informacjami podanymi w sprawozdaniu gminy w razie potrzeby kierowały bezdomnych do placówek udzielających schronienia i opłacały koszty ich pobytu. Osoby bezdomne obejmowane były również wsparciem finansowym w formie świadczeń z pomocy społecznej. W sezonie zimowym 2018/2019 nie odnotowano przypadku, w którym osoba bezdomna pozostała bez pomocy w formie schronienia, z uwagi na brak miejsca w placówce. Gminy deklarowały, iż w okresie bardzo niskich temperatur, gdy wzrasta zapotrzebowanie na miejsca noclegowe, schroniska i noclegownie przygotowują miejsca interwencyjne (adaptują korytarze, świetlice, stołówki) pozwalające zwiększyć liczbę miejsc dla osób bezdomnych. Noclegownie wydłużają również czas ich funkcjonowania lub umożliwiają pozostanie w placówce w ciągu dnia, a niektóre z nich oferują dodatkową pomoc np. w formie posiłków.

Niemniej jednak zdarzały się przypadki, że osoby bezdomne, pomimo interwencji służb, z różnych względów odmawiały skorzystania ze schronienia w placówce noclegowej. Wówczas osoby te otrzymywały pomoc w formie finansowej, dożywiania, odzieży zimowej, leków, obuwia itp., a ich miejsca pobytu były stale monitorowane przez m.in. pracowników socjalnych, przedstawicieli policji oraz straży miejskiej. Często zgłaszanym problemem było spożywanie alkoholu przez osoby bezdomne, co niejednokrotnie stanowiło zagrożenie dla ich zdrowia lub życia, a dodatkowo uniemożliwiało udzielenie im kompleksowego wsparcia bądź przyczyniało się do popadania tych osób w konflikt z prawem.

Znaczna część gmin podała, iż w związku z wejściem w życie zmian dotyczących placówek dla osób bezdomnych (wprowadzonych przez ustawę z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzenie w z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni), organizacja i prowadzenie placówki noclegowej zgodnie ze standardami znacząco zwiększy koszty jej utrzymania. Dotyczy to szczególnie zachowania wskaźnika zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Samorządy oraz organizacje pozarządowe prowadzące tego typu placówki wyraziły obawę, iż może to prowadzić do zahamowania rozwoju infrastruktury usług noclegowych.

III. Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych – 13/14 lutego 2019 r.

Od 2009 roku, z inicjatywy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, przeprowadzane jest co dwa lata *Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych*. Głównym celem badania jest określenie skali bezdomności w Polsce, a także okoliczności towarzyszących tej formie wykluczenia społecznego. Niniejsze stanowi niezbędny wstęp do wszelkich dalszych działań zmierzających do ograniczenia negatywnych skutków bezdomności oraz kształtowania kierunków polityki społecznej na szczeblu centralnym, wojewódzkim i gminnym. Informacje uzyskane w wyniku badania mogą zostać wykorzystane przez gminy do uwzględnienia problemu bezdomności w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, czy podejmowaniu decyzji w zakresie działań związanych z polityką mieszkaniową gmin.

1. Sposób przeprowadzania badania

W nocy z 13 na 14 lutego 2019 roku *Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych* zostało przeprowadzone po raz piąty. Wzorem lat ubiegłych realizacja badania oparta była na metodologii PIT (*point-in-time*), czyli diagnoza liczby osób bezdomnych odbywała się w określonym punkcie czasowym. Zastosowanie niniejszej metody pozwala na uniknięcie błędu powielania danych. Z kolei określenie terminu podyktowane było specyfiką badanego zjawiska. Ze względu na panujące zazwyczaj we wskazanym okresie warunki atmosferyczne znacznie wzrasta zapotrzebowanie na usługi świadczone przez placówki udzielające wsparcia osobom bezdomnym, co technicznie ułatwia przeprowadzenie diagnozy i umożliwia określenie najbardziej rzetelnej liczby osób bezdomnych.

Analogicznie do poprzednich lat realizacja przedsięwzięcia koordynowana była przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W celu usprawnienia działań wyznaczono wojewódzkich oraz gminnych koordynatorów, którzy odpowiadali za organizację badania na poszczególnych szczeblach. Ponadto w Urzędach Wojewódzkich odbyły się spotkania informacyjne przedstawicieli wszystkich służb zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia.

Przeprowadzenie badania wymagało zaangażowania wszelkich dostępnych służb: pracowników policji, straży gminnej lub miejskiej, centrów zarządzania kryzysowego, pracowników ośrodków pomocy społecznej, pracowników placówek noclegowych dla osób bezdomnych, pracowników organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą dla osób bezdomnych, a także wolontariuszy. W trakcie badania konieczna była ścisła współpraca

wszystkich ww. służb oraz stała wymiana informacji odnośnie aktualnych map grupowania się bądź przebywania osób bezdomnych.

Pracownicy zbierający dane o osobach bezdomnych, wypełniali każdorazowo kwestionariusz, przeprowadzając z osobą bezdomną krótką rozmowę. Wypełnienie kwestionariusza było dobrowolne i osoba bezdomna mogła odmówić udziału w wywiadzie lub udzielenia odpowiedzi na konkretne pytanie. Diagnozy dokonywano zarówno w placówkach udzielających schronienia, jak i w placówkach opieki zdrowotnej, zakładach karnych, aresztach śledczych oraz w przestrzeni publicznej – w pustostanach, altanach działkowych, klatkach schodowych, czy dworcach. Toteż realizacja przedsięwzięcia była okazją dotarcia do miejsc grupowania się osób bezdomnych na danym terenie oraz umożliwiła udzielenie im bezpośredniej pomocy poprzez dostarczenie gorącego napoju, posiłku, czy ciepłej odzieży. Często osobie bezdomnej udzielane było również schronienie..

2. Definicja osoby bezdomnej

W trakcie realizacji badania kluczowe znaczenie miało dokonywanie diagnozy w oparciu o definicję osoby bezdomnej z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, z późn. zm.). Zgodnie z art. 6 pkt 8 ustawy - za osobę bezdomną uważa się: (...) *osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania*. W świetle powyższego lokalem, w którym nie ma możliwości zamieszkania” jest w szczególności:

- lokal, który należy opuścić w związku z wyrokiem eksmisyjnym bądź sądowym zakazem kontaktowania się z dotychczasowymi współlokatorami np. w wyniku konfliktów rodzinnych;
- lokal, w którym nie można zamieszkać z powodu zagrożenia życia lub zdrowia spowodowanego np. złym stanem technicznym budynku;
- lokal, do którego faktycznie nie można powrócić w wyniku sprzeciwu, odmowy dostępu ze strony innych zameldowanych tam osób.

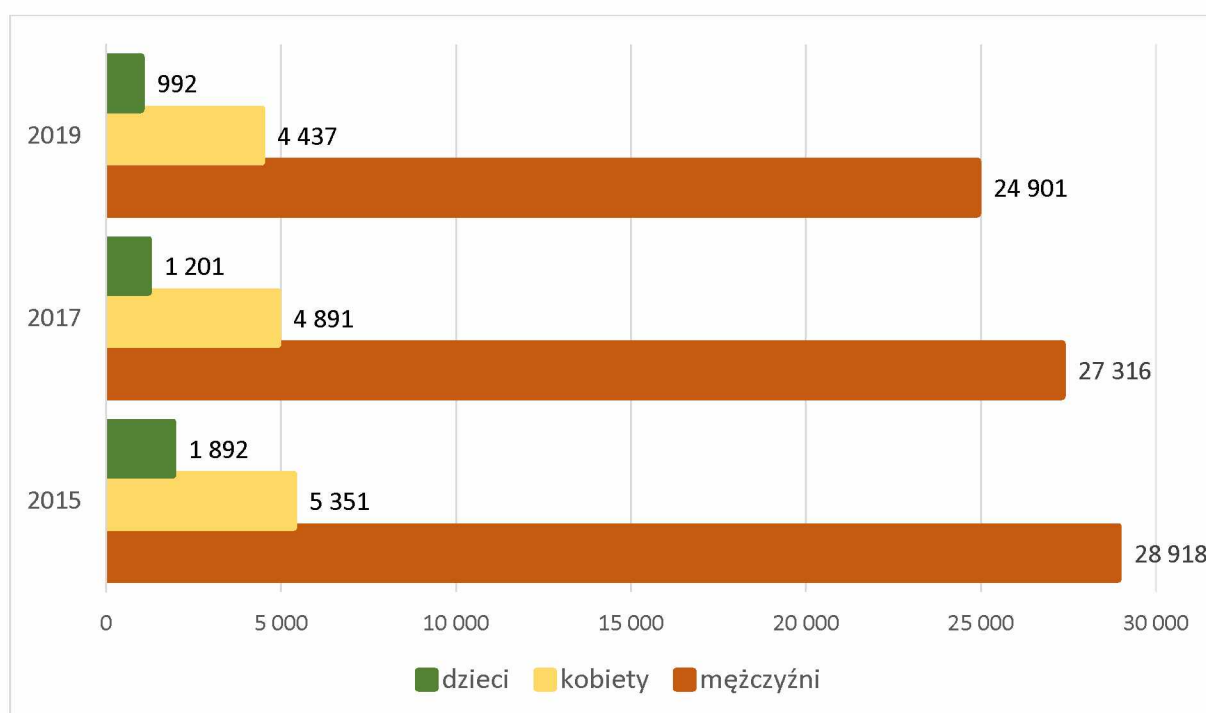
Zatem osobą bezdomną jest również osoba, która zamieszkuje placówkę noclegową dla osób bezdomnych (schronisko, noclegownię itp.), ponieważ placówki te nie są lokalami mieszkalnymi w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie

gminy. Osobą bezdomną jest także osoba przebywająca poza placówkami noclegowymi dla osób bezdomnych, np. na klatce schodowej, na dworcu, na działce itp. Przy czym w obu ww. przypadkach warunkiem, że osoba nie ma możliwości zapewnić sobie własnym staraniem zamieszkania w lokalu mieszkalnym jest obligatoryjny.

Nie można natomiast uznać za bezdomną osoby, która pomimo braku zameldowania zajmuje lokal mieszkalny, np. poprzez wynajem mieszkania, czy pokoju na rynku komercyjnym.

3. Wyniki badania

W momencie realizacji badania zdiagnozowano 30 330 osób bezdomnych, z czego 82,1% stanowili mężczyźni (24 901 osób), 14,6% kobiety (4 437 osób), natomiast dzieci 3,3%. Na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy systematyczny spadek liczby osób w kryzysie bezdomności. W porównaniu z rokiem 2017 liczba osób bezdomnych zmniejszyła się o ponad 9%, gdyż w tegorocznej edycji badania zdiagnozowano o 3 078 osób mniej. Spadek zaobserwowano zarówno we wszystkich grupach – zarówno wśród kobiet (o prawie 0,5 tys. osób), mężczyzn (o prawie 2,5 tys. osób), jak i dzieci (209 osób).



Rysunek 5 Liczba osób bezdomnych w latach 2015 – 2019 na podstawie danych Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych

Nadal najwięcej osób bezdomnych przebywa w województwach: mazowieckim (4 278 osób), śląskim (4 255 osoby) i pomorskim (3 014 osób). Najmniej w województwie podlaskim

(646 osoby), świętokrzyskim (794 osoby) oraz lubuskim (812 osób). We wszystkich województwach można zaobserwować spadek liczby osób bezdomnych, jedynie w województwie świętokrzyskim jest ich nieznacznie więcej w porównaniu do poprzedniej edycji badania (wzrost o 32 osoby)².

Podobnie jak dwa lata wcześniej wśród przebadanych osób 24 323 (80,2%) przebywało w różnego typu placówkach. Szczegółowe zestawienie w tym zakresie prezentuje poniższa tabela.

Tabela 9. Liczba osób bezdomnych przebywających w placówkach podczas Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku

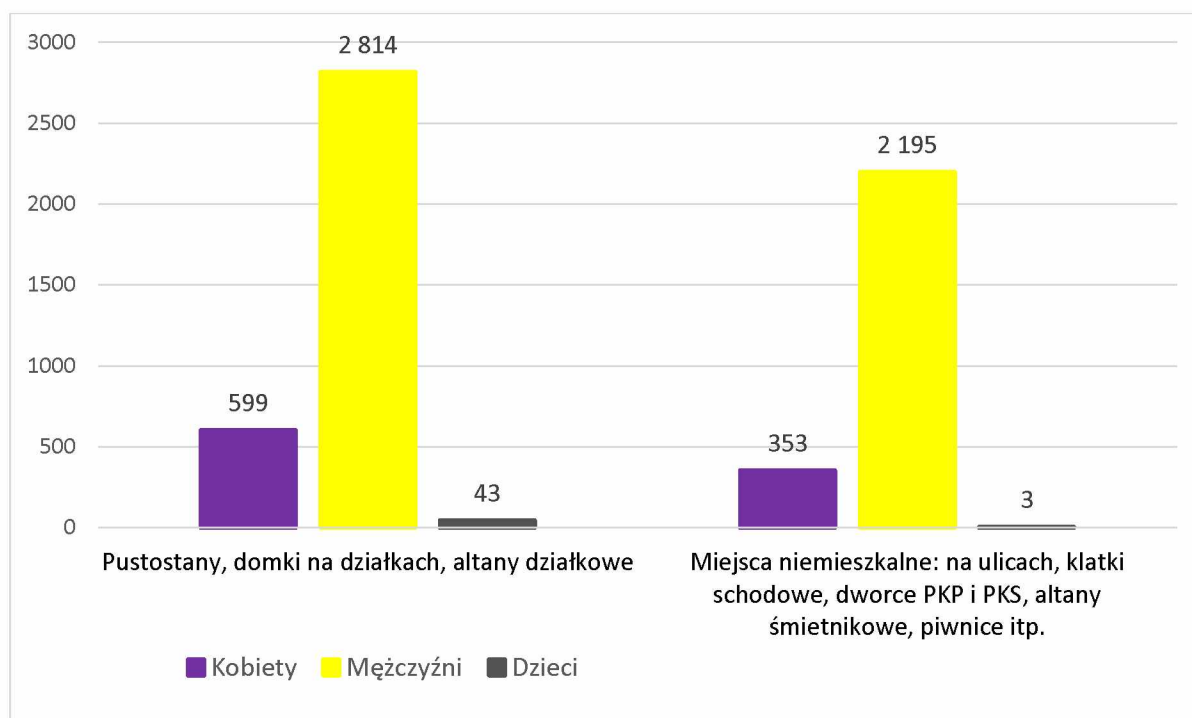
l.p.	Typ placówki	Liczba osób			
		Ogółem	Kobiet	Mężczyzn	Dzieci
1.	Noclegownia	2 987	138	2 831	18
2.	Ogrzewalnia	1 167	91	1 076	0
3.	Schronisko dla osób bezdomnych	11 917	1 812	9 879	226
4.	Schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi	1 479	184	1 295	0
5.	Dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	645	281	5	359
6.	Ośrodek interwencji kryzysowej	303	134	37	132
7.	Specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie	78	41	1	36
8.	Szpital, hospicjum, ZOL, inna placówki zdrowia	1 533	259	1 272	2
9.	Zakład karny, areszt śledczy	1 529	94	1 435	0
10.	Izba wytrzeźwień, pogotowie socjalne	145	12	133	0
11.	Inna placówka	2 540	439	1 928	173
	Ogółem	24 323	3 485	19 892	946

W niniejszej grupie badanych zdecydowana większość osób przebywała w schroniskach dla osób bezdomnych – 11 917 osób (niemalże 50%) oraz w noclegowniach – 2 987 (ponad 12%). W placówkach tych, podobnie jak w większości pozostałych miejsc udzielających schronienia, przeważającą grupę beneficjentów stanowili mężczyźni. Przeciwną sytuację można

² Szczegółowe dane w przedmiotowym zakresie prezentuje tabela 1, str. 5

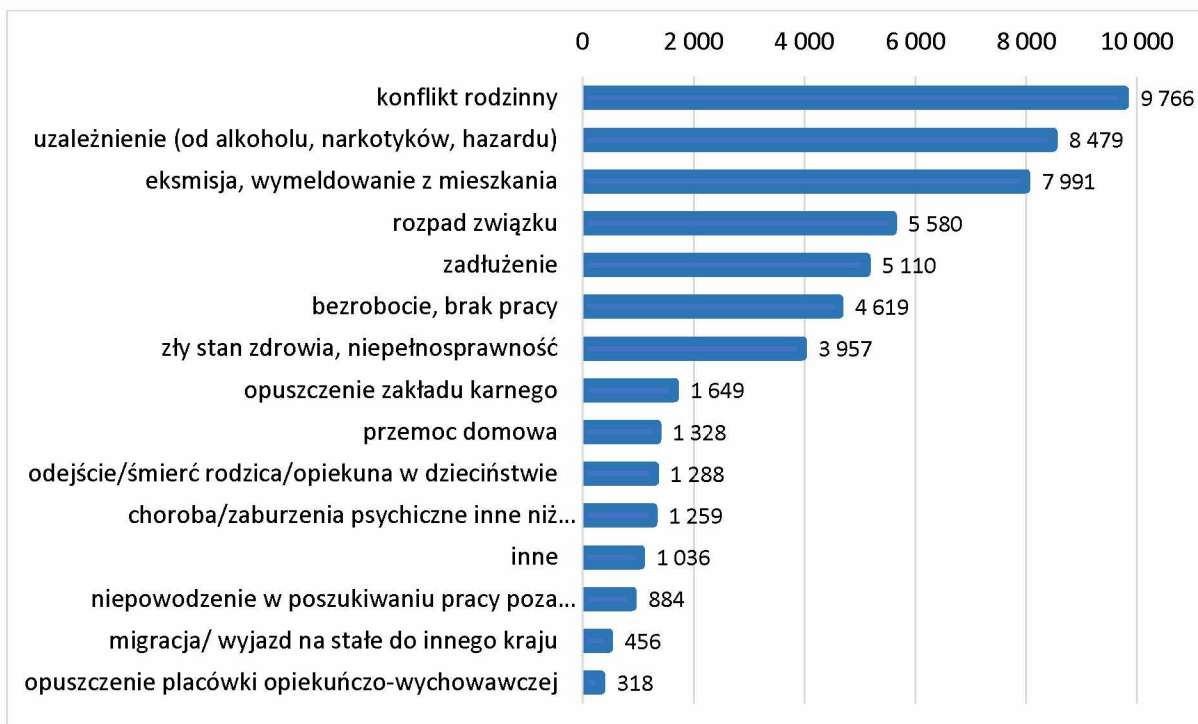
zaobserwować w przypadku beneficjentów trzech typów placówek: w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, ośrodkach interwencji kryzysowej oraz specjalistycznych ośrodkach dla ofiar przemocy w rodzinie, gdzie większość przebywających to kobiety z dziećmi.

Z kolei 6 007 osób bezdomnych (19,8%) zdiagnozowano poza instytucjami – w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych, co ilustruje rysunek 6.



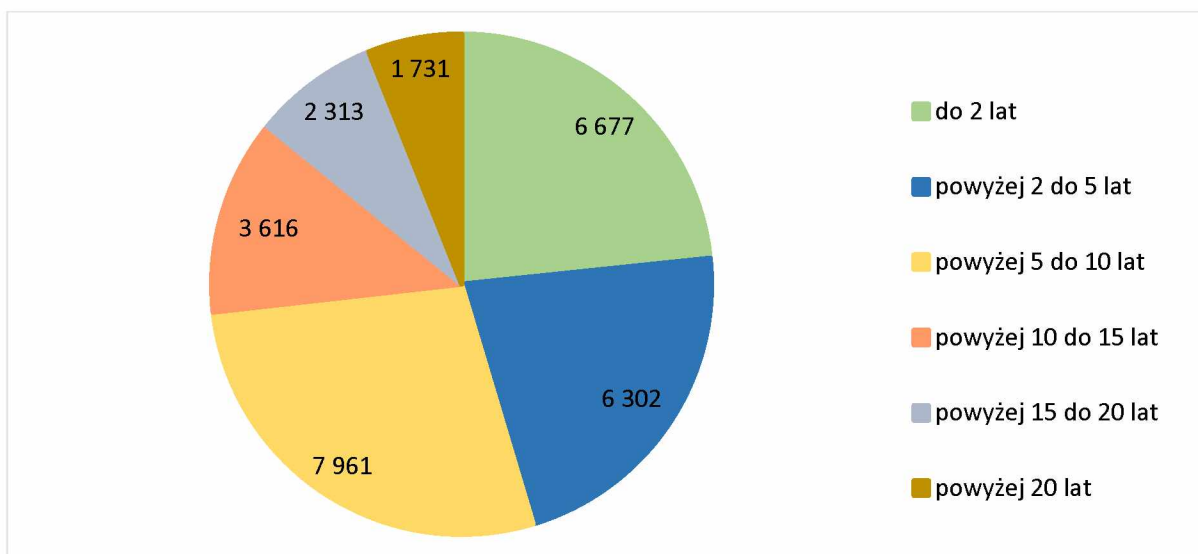
Rysunek 6 Liczba osób bezdomnych przebywających poza placówkami podczas Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku

W porównaniu do badania przeprowadzanego w 2017 roku nieco zmieniły się okoliczności, które osoby bezdomne wskazywały jako główną przyczynę swojej sytuacji życiowej. Konflikt rodzinny był najczęściej podawanym źródłem kryzysu bezdomności przez osoby badane – 32,2%, zaraz po nim wskazywano uzależnienie – niespełna 28%. W dalszej kolejności znalazły się: eksmisja, wymeldowanie – 26,3%, które podczas poprzedniego badania uznawane były za główną przyczynę bezdomności, a następnie rozpad związku – 18,4%. Wykaz okoliczności, które zdaniem badanych osób w największym stopniu przyczyniły się do wystąpienia kryzysu bezdomności w ich życiu ilustruje rysunek 7.



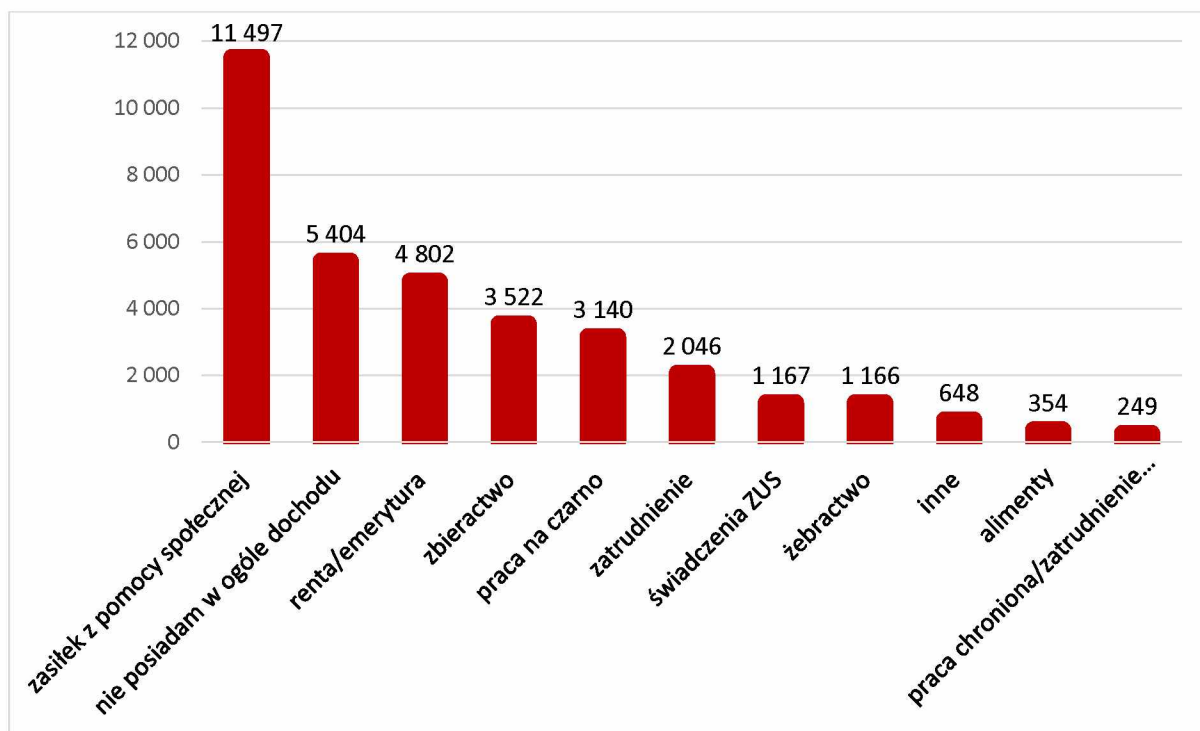
Rysunek 7 Przyczyny bezdomności wskazywane przez osoby badane podczas Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku

Na podstawie informacji uzyskanych podczas tegorocznej edycji badania można zauważyć, iż podobnie jak przed dwoma laty, najczęściej osób bezdomnych zdiagnozowano w przedziale wiekowym 41-60 lat (13 801 osób, w tym 1 770 kobiet i 12 031 mężczyzn). Wydłużają się natomiast epizody bezdomności wśród badanych osób. Najliczniejszą grupę stanowią obecnie osoby pozostające w kryzysie bezdomności powyżej 5 do 10 lat – 7 961 osób (26,2%). Kolejna pod względem liczebności grupa to osoby bezdomne najkrócej, tj. do 2 lat – 6 677 osób (22%).



Rysunek 8 Czas pozostawania w kryzysie bezdomności na podstawie danych Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku

Na podstawie danych uzyskanych podczas badania można stwierdzić, iż większość osób bezdomnych ma wykształcenie zawodowe (12 293 osób) oraz podstawowe (8 448 osób). Podobnie jak przez dwoma laty najczęściej deklarovany źródłem dochodu przez osoby objęte badaniem był zasiłek z pomocy społecznej (niepełna 38%). W drugiej kolejności wskazywano jednak emeryturę/rentę (15,8%), a nie jak poprzednio zbieractwo, które obecnie jest trzecim najczęściej deklarovany źródłem utrzymania osób bezdomnych – 11,6%. Wciąż dość liczną grupę stanowią osoby, które utrzymują, iż w ogóle nie posiadają dochodu (17,8%).



Rysunek 9 Źródła dochodu osób bezdomnych na podstawie danych Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku

IV. Rządowy program bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat

Celem rządowego programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa jest zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach. Podstawą jego wprowadzenia była ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, która została znowelizowana ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 756). Program finansowany jest ze środków Funduszu Dopłat, a jego obsługę prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

Na mocy przywołanej nowelizacji wprowadzono szereg zmian dla podmiotów starających się od uzyskanie dofinansowania z Funduszu. Zmianie uległo m.in. ogólne określenie przedmiotu ustawy, które otrzymało brzmienie: *o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń*. Obecnie o bezzwrotne wsparcie na przedsięwzięcia związane z placówkami udzielającymi schronienia osobom bezdomnym mogą ubiegać się:

- gminy,
- jednoosobowe spółki gminne,
- związki międzygminne,
- organizacje pożytku publicznego.

Po zmianach wprowadzonych przez przywołaną nowelizację ustawy bezzwrotne wsparcie może zostać udzielone m.in. na:

- utworzenie noclegowni;
- utworzenie schronisk dla bezdomnych;
- zwiększenie powierzchni użytkowej noclegowni i schronisk dla bezdomnych – w zakresie powierzchni pomieszczeń mieszkalnych, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub schronisku domu dla bezdomnych;
- utworzenie ogrzewalni;

- dostosowanie noclegowni i schronisk dla bezdomnych i ogrzewalni do standardów, o których mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 48a ust. 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Wysokość wsparcia, przewidzianą dla poszczególnych rodzajów przedsięwzięć związanych z placówkami udzielającymi schronienia osobom bezdomnym, przedstawia poniższa tabela.

Tabela 10. Wysokość dofinansowania z rządowego programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa, finansowanego ze środków Funduszu Dopląt

l.p.	Rodzaj zasobu	Rodzaj przedsięwzięcia	Beneficjent wsparcia			
			Gmina	Jednoosobowa spółka gminna	Związek międzygminny	Organizacja pożytku publicznego
1.	Ogrzewalnie	<ul style="list-style-type: none"> • remont lub przebudowa budynku niemieszkalnego lub mieszkalnego z decyzją PINB; • zmiana sposobu użytkowania budynku; 	55%	55%	55%	55%
		• budowa budynku	45%	45%	45%	45%
2.	Dostosowanie standardów noclegowni, schronisk, ogrzewalni	<ul style="list-style-type: none"> • remont lub przebudowa budynku niemieszkalnego lub mieszkalnego z decyzją PINB 	45%	45%	45%	45%
3.	Noclegownie, schroniska dla bezdomnych	• budowa budynku	45%	45%	45%	45%
		<ul style="list-style-type: none"> • remont lub przebudowa budynku niemieszkalnego lub mieszkalnego z decyzją PINB; • zmiana sposobu użytkowania budynku 	55%	55%	55%	55%

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Banku Gospodarstwa Krajowego

Odnosnie poz. 1 i 3 wysokość dofinansowania może być zwiększona o dodatkowe 5 %, w przypadku przedsięwzięć, w których nie mniej niż 5 % lokali mieszkalnych przeznaczonych będzie dla rodzin według ustawy o wsparciu kobiet i rodzin "za życiem" lub w przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy o rewitalizacji.

Na podstawie informacji przekazanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego można zauważyć, iż podobnie jak w latach ubiegłych najwięcej, bo 107 wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach rządowego programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa w 2018 roku dotyczyło prac związanych z lokalami mieszkalnymi. Wnioskowana kwota wsparcia na ten cel wynosiła ogółem 162 690 129,50 zł. Niemniej jednak to 100 wniosków mniej niż dwa lata wcześniej, a kwota dofinansowania zmalała o prawie 18 mln zł.

Wzrosła natomiast liczba zakwalifikowanych do dofinansowania wniosków o wsparcie przedsięwzięć związanych z placówkami udzielającymi schronienia osobom bezdomnym. W 2018 roku było to 5 wniosków na łączną kwotę 11 202 414,53 zł, podczas gdy w 2016 roku do dofinansowania został zakwalifikowany tylko 1 wniosek w kategorii „miejsca w noclegowniach i domach dla bezdomnych”, na kwotę ponad 1 mln zł.

Tabela 11. Liczba zakwalifikowanych wniosków oraz kwota udzielonego dofinansowania w ramach programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat w 2018 roku

Rok	Lokale mieszkalne		Miejsca w noclegowniach i schroniskach dla osób bezdomnych		Razem	Razem
	Liczba zakwalifikowanych wniosków	Kwota finansowego wsparcia	Liczba zakwalifikowanych wniosków	Kwota finansowego wsparcia	Liczba zakwalifikowanych wniosków	Kwota finansowego wsparcia
	1	2	3	4	1+3	2+4
2018 I półrocze	62	60 173 664,18	5	8 650 254,09	67	68 723 918,27
2018 II półrocze	45	102 516 465,32	2	2 552 160,44	47	105 068 625,76
Ogółem	107	162 690 129,50	7	11 202 414,53	114	173 892 544,03

Źródło: Komunikat Banku Gospodarstwa Krajowego z postępu prac nad realizacją ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, stan na dzień 31 grudnia 2018 r.

Spis tabel

Tabela 1. Liczba osób bezdomnych zdiagnozowana w trakcie realizacji <i>Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych</i> w nocy z dnia 13 na 14 lutego 2019 r. z podziałem na województwa.....	5
Tabela 2. Liczba osób bezdomnych, którym w 2018 r. pobyt w placówkach noclegowych został opłacony przez gminę/powiat.....	6
Tabela 3. Liczba osób bezdomnym, którym gmina/powiat przyznały świadczenie w formie wsparcia w mieszkaniu chronionym w 2018 roku	7
Tabela 4. Liczba osób bezdomnych objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności oraz kontraktem socjalnym w roku 2018	9
Tabela 5. Liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnily oraz podjęły zatrudnienie (w tym zatrudnienie wspierane) w roku 2018	11
Tabela 6. Liczba lokali przekazanych osobom bezdomnym w roku 2018	12
Tabela 7. Placówki udzielające doraźnego wsparcia osobom bezdomnym w roku 2018 z podziałem na źródło finansowania	18
Tabela 8. Publiczne środki finansowe przeznaczone na działania pomocowe dla osób bezdomnych w 2018 roku	19
Tabela 9. Liczba osób bezdomnych przebywających w placówkach podczas Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku	26
Tabela 10. Wysokość dofinansowania z rządowego programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa, finansowanego ze środków Funduszu Dopłat	31
Tabela 11. Liczba zakwalifikowanych wniosków oraz kwota udzielonego dofinansowania w ramach programu bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa ze środków Funduszu Dopłat w 2018 roku.....	32

Spis ilustracji

Rysunek 1 Liczba placówek udzielających tymczasowego schronienia wraz z miejscami, prowadzonych przez gminy i powiaty w 2018 roku	14
Rysunek 2 Liczba placówek udzielających tymczasowego schronienia wraz z miejscami, prowadzonych przez podmioty niepubliczne na zlecenie samorządów w 2018 roku.....	15
Rysunek 3 Liczba placówek udzielających tymczasowego schronienia wraz z miejscami, których działalność nie jest finansowana przez gminę/powiat	16
Rysunek 4 Liczba placówek świadczących pomoc doraźną osobom bezdomnym w 2018 roku.....	17
Rysunek 5 Liczba osób bezdomnych w latach 2015 – 2019 na podstawie danych Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych	25
Rysunek 6 Liczba osób bezdomnych przebywających poza placówkami podczas Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku.....	27
Rysunek 7 Przyczyny bezdomności wskazywane przez osoby badane podczas Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku	28
Rysunek 8 Czas pozostawania w kryzysie bezdomności na podstawie danych Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku	28
Rysunek 9 Źródła dochodu osób bezdomnych na podstawie danych Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 13/14 lutego 2019 roku.....	29