

Bezdomni na rynku pracy. Analiza sytuacji ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawnych

*Homeless people in the labour market. The analysis of the situation
with a particular emphasis on the legal conditions*

Agata Lizak, WSPiA – Rzeszowska Szkoła Wyższa

STRESZCZENIE

Bezrobocie to jeden z głównych problemów osób bezdomnych – często stanowi przyczynę utraty miejsca zamieszkania, uniemożliwia też poprawę warunków bytowania. Znalezienie zatrudnienia jest jednak dla bezdomnych zadaniem bardzo trudnym. W tekście omówiono przyczyny takiego stanu rzeczy, jak również zwrócono uwagę na prawne instrumenty mające na celu ułatwienie podjęcia pracy osobom bezdomnym jako szczególnie zagrożonym wykluczeniem społecznym. Podjęto ponadto próbę analizy skuteczności stosowania wspomnianych przepisów, która to skuteczność – jak się okazuje – często jest niezadowalająca. Mając to na uwadze, przedstawiono postulaty zmian legislacyjnych, jakie mogłyby poprawić sytuację osób bezdomnych na rynku pracy.

Słowa kluczowe: bezdomność, rynek pracy, pomoc społeczna, zatrudnienie socjalne, instrumenty rynku pracy.

Unemployment is one of the main problems of homeless people. It is often the cause for loss of the place of residence and makes it impossible to improve the living standard. However, finding a job is a very difficult task for homeless people. The article presents the causes of this situation. It takes also into consideration the legal instruments aiming to make it easier to take up a job for homeless as those who are especially threatened by social marginalization. Moreover, the effectiveness of the mentioned law rules is analyzed in the paper. It turns out that it is often unsatisfying. Taking this into consideration, the author presents postulates that could improve the situation of homeless people in the labour market.

Keywords: homelessness, labour market, social assistance, social employment, labour market instruments.

ABSTRACT

Wstęp

Bezdomność to zjawisko społeczne, które trudno jest rozpatrywać w oderwaniu od problemu bezrobocia. Z jednej strony brak zatrudnienia stanowi jedną z głównych przyczyn bezdomności, z drugiej zaś – znalezienie pracy często jest najskuteczniejszą, bo wykraczającą poza do-
rażną pomoc, drogą do wyjścia z niej. Osoby bezdomne często jednak napotykać różnorakie bariery, jeśli chodzi o możliwość podjęcia pracy. Trudności te mają zazwyczaj wymiar społeczny – pracodawcy sceptycznie odnoszą się do zatrudniania osób bez stałego miejsca zameldowania, mimo że pod względem prawnym nie ma ku temu przeciwwskazań. Nie bez znaczenia są także stereotypy, według których osoby bezdomne postrzegane są jako niezaradne, niewykształcone, borykające się z uzależnieniami, o niejasnej przeszłości. Z drugiej strony w polskim prawie można odnaleźć przepisy, których *ratio legis* polega na pomocy bezdomnym w znalezieniu zatrudnienia. Odpowiednie rozwiązania prawne przewiduje chociażby Ustawa z dnia 13

czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (dalej: u.z.s.) czy też Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.). W artykule omówiony został przede wszystkim aspekt prawny sytuacji bezdomnych na rynku pracy. Szczególną uwagę zwrócono na funkcjonowanie norm prawnych w praktyce, co z kolei pozwoliło na zidentyfikowanie problemów z tym związanych oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Bezdomność a problematyka zatrudnienia. Podstawowe informacje

Definicję osoby bezdomnej odnaleźć można w artykule 6 punkt 8) u.p.s. – według tego przepisu, osobą bezdomną jest „osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkal-

nym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”. Definicja ta pokrywa się z potocznym rozumieniem bezdomności, pojmowanej jako brak miejsca zamieszkania. Wprost zaznaczono, że w przypadku bezdomności bez znaczenia jest to, czy dana osoba posiada stałe zameldowanie, czy też nie – liczy się tu bowiem sytuacja faktyczna (warto zaznaczyć, że na gruncie poprzedniego stanu prawnego osoba bezdomna nie mogła być nigdzie zameldowana). Przytoczone rozumienie omawianego zjawiska nie odwołuje się – co zrozumiałe – do problemu bezrobocia. Odniesienie takie można natomiast znaleźć w szerszych, formułowanych w literaturze definicjach bezdomności. Przykładowo, w tej przyjmowanej przez Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym zaznacza się, że „nie ma możliwości uzyskania miejsca mieszkalnego osoba niezdolna do pracy na skutek wieku, choroby, kalectwa, a także osoba aktualnie bezrobotna” (Duracz-Walczak 2007: 9), przez co akcentuje się brak pracy jako przyczynę popadnięcia lub też pozostawania w bezdomności. O bezrobociu można też mówić w kontekście rodzajów bezdomności – o ile jest ono jej przyczyną, mamy najczęściej do czynienia z bezdomnością spowodowaną rozwojem cywilizacyjnym, która jest wyróżniana obok bezdomności dobrowolnej i spowodowanej przyczynami obiektywnymi (Mazur 2006).

O tym, że problem bezdomności silnie związany jest z bezrobociem, świadczą także dane statystyczne ustalone na podstawie ostatniego Narodowego Spisu Ludności z 2011 roku. Wynika z nich, że dla 9,6% bezdomnych jedną z przyczyn popadnięcia w bezdomność było właśnie bezrobocie, przy czym dla 6,1% była to przyczyna jedyna, a badania przeprowadzono wśród osób niemających żadnego miejsca zamieszkania, nieobjęci zostali więc ci, którzy przebywają stale w schroniskach i tego typu placówkach (Szałtys 2013). Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 1, brak zatrudnienia pozostaje piątą, najczęściej występującą, przyczyną pozostawania bez miejsca zamieszkania.

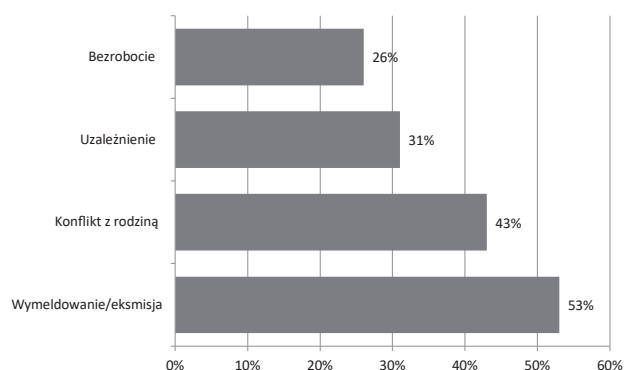
Istnieją jednak dane, które mogłyby wskazywać na jeszcze większą zależność między bezrobociem a popadnięciem w bezdomność. Przykładowo, w badaniach przeprowadzonych przez M. Baranowskiego na grupie 91 poznańskich bezdomnych, utrata pracy wskazywana jest jako przyczyna bezdomności znacznie częściej aniżeli wynikałoby to z danych Narodowego Spisu Powszechnego, gdyż w 26% przypadkach (Baranowski 2010). Taki sam odsetek podaje także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w informacji wystosowanej w roku 2016 (*Informacja...* 2016) – dane te przedstawione na wykresie 1 pokazują, że problem bezrobocia wśród bezdomnych nie maleje.

Tabela 1. Osoby bezdomne według przyczyny bezdomności w 2011 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Jedyna przyczyna
Nie ustalono przyczyny bezdomności	31,0%	-
Wypędzenie z mieszkania przez rodzinę/współlokatorów	19,3%	16,3%
Wymeldowanie (decyzja administracyjna)	15,0%	12,0%
Pozostawienie mieszkania rodzinie z własnej inicjatywy	11,5%	10,0%
Eksmisja	11,0%	8,3%
Bezrobocie	9,6%	6,1%
Zadłużenie	5,2%	2,7%
Opuszczenie zakładu karnego	3,2%	2,5%
Ucieczka przed przemocą w rodzinie	2,1%	1,5%
Utrata noclegów w miejscu byłej pracy	0,8%	0,6%
Konieczność opuszczenia domu dziecka na skutek pełnoletniości	0,5%	0,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szałtys D., (2013) *Osoby w obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz osoby bezdomne* [w:] Nowak L., (red.), *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Powszechny Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.

Wykres 1. Przyczyny bezdomności według danych MRPiPS



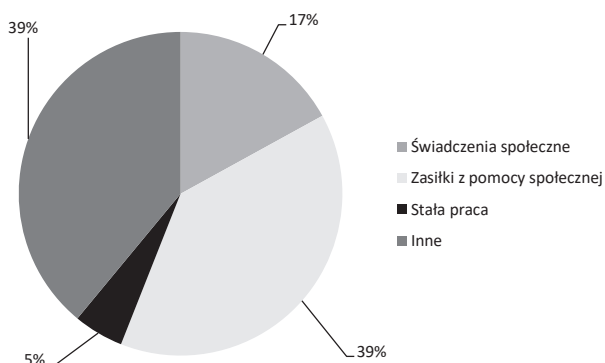
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania skutkom bezdomności*, (2016) Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Brak zatrudnienia częściej skutkuje bezdomnością wśród mężczyzn aniżeli wśród kobiet (Śledzianowski 2011). Trzeba poza tym pamiętać, że bezrobocie bywa niejednokrotnie pośrednią, a jednocześnie pierwotną, przyczyną

bezdolności: utrata dochodów uniemożliwia utrzymanie mieszkania, co może skutkować eksmisją, brak pracy często też negatywnie odbija się na ludzkiej kondycji psychicznej, w efekcie prowadząc do rozpadu rodziny lub też popadnięcia w nałogi (Śledzianowski 2011). Brak możliwości pozyskania zatrudnienia uniemożliwia też ułożenie sobie życia osobom opuszczającym zakłady karne, czy też domy dziecka.

Omawiając z kolei sytuację zawodową osób bezdomnych, również można dostrzec zmiany, jakie następowały w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Według przeprowadzonych w latach 2000-2003 badań, 42% osób bezdomnych posiadało dochody z tytułu pracy, aczkolwiek rzadko była to praca stała (Piekut-Brodzka 2006). Nowsze dane są jednak znacznie bardziej pesymistyczne. Wynika z nich, że bez zatrudnienia pozostaje od 70 do nawet 90% osób bezdomnych (Olech 2007). Jednocześnie, jak pokazują przedstawione na wykresie 2 rezultaty spisu bezdomnych przeprowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2015 roku, stałe zatrudnienie posiada jedynie około 5% bezdomnych (*Informacja...* 2016). Z jednej strony dowodzić to może tego, że bezdomni napotykają różnorakie bariery zamykające im drogę do znalezienia zatrudnienia, z drugiej zaś – że osoby, którym jednak się to udaje, wychodzą z bezdomności i przez to nie są ujęte już w statystykach.

Wykres 2. Źródła utrzymania osób bezdomnych



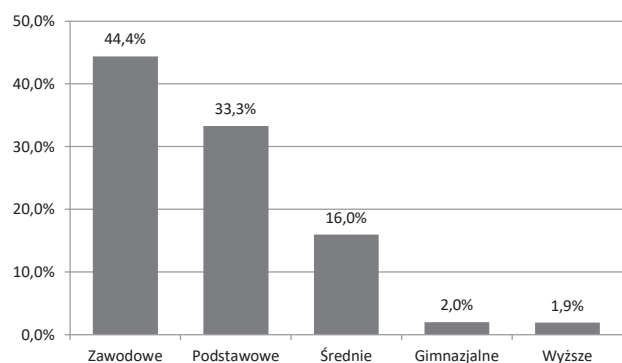
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania skutkom bezdomności*, (2016) Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Ciekawe informacje wynikają ze wspomnianych już badań przeprowadzonych przez M. Baranowskiego, który poddał wszechstronnej analizie sytuację pracujących poznańskich bezrobotnych. Wynika z nich, że około 11% bezdomnych zatrudnionych jest w cudzych przedsiębiorstwach, 1% jest samozatrudnionych, a 1% pracuje poza sferą gospodarki. Połowa pracujących bezdomnych znalazła zatrudnienie w sektorze prywatnym, a około 17% w sek-

torze publicznym. Aż 33% pracuje w tzw. szarej strefie, co dowodzi tego, że osobom bezdomnym bardzo trudno jest znaleźć legalną pracę. Jedna trzecia pracujących bezdomnych pracuje w sektorze usług, nieco mniej – w budownictwie i przemyśle przetwórczym (Baranowski 2010).

Mimo, że niewielu bezdomnych znajduje stałe czy choćby dorywcze zatrudnienie, nie oznacza to, że tej grupie społecznej całkowicie brakuje potencjału. Co prawda, jak wynika z danych przedstawionych na wykresie 3, jedna trzecia bezdomnych posiada tylko wykształcenie podstawowe, jednak pozostały odsetek osób legitymujących się wykształceniem zawodowym (44%), średnim (16%) lub nawet wyższym (2%) wskazuje na to, że zdecydowana większość osób bezdomnych posiada kwalifikacje niezbędne do wykonywania konkretnych zawodów. Zatrudnieniu sprzyjać powinna także struktura wiekowa bezdomnych – zdecydowana ich większość to osoby w wieku produkcyjnym – według badań M. Baranowskiego odsetek ten sięga aż 95% (Baranowski 2010).

Wykres 3. Wykształcenie osób bezdomnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania skutkom bezdomności*, (2016) Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Przyczyn bezrobocia wśród osób bezdomnych należy zatem szukać także w innych, niż brak odpowiednich kwalifikacji, czynnikach. Nierzadko problem leży w samej postaci bezdomnych. Istnieją badania, według których ponad 60% bezdomnych nie jest zainteresowana podjęciem jakiegokolwiek zatrudnienia (Piekut-Brodzka 2006). Sytuację tę można tłumaczyć odwołaniem się do teorii potrzeb – osoby bezdomne, wobec braku zaspokojenia potrzeb podstawowych (fizjologicznych, bezpieczeństwa) na dalszy plan odkładają samorealizację czy dążenie do uznania (Zaborowska 2012). Bezdomni nie myślą długofalowo – zamiast szukać źródła dochodu, wolą nieraz doraźnie skorzystać z pomocy oferowanej przez jadalnię, schroniska, itp. (Olech 2007).

Problemem wśród osób bezdomnych są także uzależnienia, zwłaszcza od alkoholu oraz nierzadka wcześniejsza karalność, które to czynniki zniechęcają potencjalnych pracodawców. Zwraca się także uwagę na to, że choć bezdomni zazwyczaj posiadają swój wyuczony zawód, to brak regularnego doksztalcania oraz niejednokrotnie duża przerwa w jego wykonywaniu czyni ich niezdolnymi do faktycznego wykonywania go (Olech 2007). Brak meldunku, choć nie stanowi prawnej przeszkody w podjęciu stałego, legalnego zatrudnienia, niejednokrotnie zniechęca pracodawców, wiążąc się chociażby z przeszkodami formalnymi w dotarciu do takiej osoby. P. Olech podaje ponadto ciekawe uzasadnienie faktu, że wielu bezrobotnych pracę znajduje w szarej strefie – autor wiąże to z ich zadłużeniem; w przypadku podjęcia legalnej pracy część płacy i tak zostałaby zajęta na poczet długu, uniemożliwiając przez to bezdomnym uzyskanie godziwego dochodu i usamodzielnienie się (Olech 2007).

Bezdomni na rynku pracy

– analiza sytuacji pod względem prawnym

Współcześnie, prawo do pracy stanowi jedno z praw człowieka – wymieniono je w wielu aktach prawa międzynarodowego (zob.: m.in. artykuł 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, artykuł 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, artykuł 1 Europejskiej Karty Społecznej), proklamowane zostało także w artykule 65 Konstytucji RP. Oczywiście jego treść nie jest tożsama z gwarancją zatrudnienia, niemniej jednak nałożony zostaje na państwo obowiązek dołożenia możliwych starań tak, by osiągnąć stan pełnego, produktywnego zatrudnienia (Mizerski 2010). W kontekście problemu bezdomności podkreślić należy powszechny charakter prawa do pracy – przysługuje ono każdemu, wobec czego nieuzasadnione byłoby niestosowanie go wobec osób pozostających bez miejsca zamieszkania. Ma to szczególne znaczenie w obliczu obowiązywania wymienianej przez wszystkie wyżej wymienione akty prawne, a dodatkowo także przez artykuł 18^{3a} Kodeksu pracy (dalej: k.p.) zasady zakazu dyskryminacji. I choć wprost nie wymieniono braku posiadania miejsca zamieszkania jako potencjalnej przyczyny nierównego traktowania, to wobec otwartego charakteru katalogu tych przyczyn bez wątpienia można odnieść tę zasadę także do osób bezdomnych. Niezgodne więc z prawem byłoby uzależnienie możliwości podjęcia stałej i legalnej pracy od posiadania meldunku, choć mit taki jest dość powszechny wśród pracodawców. Powołując się bowiem na brzmienie artykułu 22¹ § 1 k.p., w przepisie tym *expressis verbis* wspomniano jedynie o prawie pracodawcy do żądania od pracownika adresu korespondencyjnego, którym równie dobrze może być adres

noclegowni, adres znajomych, czy też skrytka pocztowa. Wykładnia językowa wskazuje na brak podstaw do poszerzenia katalogu zawartego w wyżej wymienionym przepisie o dane inne niż wymienione w nim i ewentualnie w przepisach odrębnych. Więcej wątpliwości budziła niegdyś interpretacja oparta na wykładni systemowej, gdyż według nieobowiązującego obecnie artykułu 31 uchylonej już Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych, zakład pracy miał obowiązek sprawdzenia czy pracownik dopełnił obowiązku meldunkowego, co interpretowano jako zakaz zatrudniania osób nieposiadających adresu zameldowania (<http://www.rp.pl...> 2016). W obecnie obowiązującej Ustawie z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności, przepisu nakładającego taki obowiązek nie ma. Warto podkreślić, że wątpliwości na ten temat rozstrzygnięte zostały w formie odpowiedzi sekretarza stanu w MPiPS Jarosława Dudy na interpelację poselską nr 2112 w sprawie osób urzędowo pozbawionych zameldowania. Podkreślono w niej ponadto, że osoba nieposiadająca meldunku może zawrzeć umowę o pracę, gdyż podanie adresu zameldowania w żadnym wypadku nie stanowi warunku *sine qua non* spełnienia wymaganego przez artykuł 29 § 1 k.p. określenia stron umowy. Osoba nigdzie niezameldowana, której odmówiono zatrudnienia tylko z tego powodu, na podstawie artykułu 18^{3d} k.p. może domagać się odszkodowania (<http://www.sejm.gov.pl/...> 2016).

Praktyka wskazuje jednak, że brak meldunku stanowi poważną faktyczną przeszkodę w odnalezieniu zatrudnienia. P. Olech wskazuje, że w oczach pracodawców osoba nigdzie niezameldowana jawi się jako mało wiarygodna i niegodna zaufania (Olech 2007). Nie sposób także nie zauważyć, że niemało pracodawców nie zna w dostateczny sposób przepisów prawnych – uznają oni, że podanie adresu zameldowania jest koniecznym warunkiem zatrudnienia bądź też utożsamiają go z adresem korespondencyjnym, a bezdomni, jako osoby o często niskiej świadomości prawnej, nie potrafią się przed takim argumentem bronić. Ponadto, adres zameldowania należy do danych wymaganych przez formularze używane przez ZUS, a niejednokrotnie także przez formularze używane przez wiele firm w procesie rekrutacji, przy czym, gdy są to formularze w formie elektronicznej, niemożliwym jest pozostawienie pola przeznaczonego na adres zameldowania pustym. Oczywiście można w rubrykę wpisać „nie dotyczy” lub też postawić pauzę, niemniej jednak często zdarza się, że niezaznajomiona odpowiednio z prawem osoba rozpatrująca takie zgłoszenie odrzuci taki dokument przy ocenie formalnej. Dość iluzoryczna wydaje się także możliwość dochodzenia odszkodowania za dyskryminację na rynku pracy z powodu braku zameldowania – na przeszkodzie stoją tu głównie problemy dowodowe, trudno bowiem jednoznacznie stwierdzić, jakie powody kierowały pracodawcą przy zatrudnianiu takiej a nie innej osoby. Rację

należy przyznać P. Olechowi, który zauważa, że w dobie nasycenia rynku pracy osobami jej poszukującymi, pierwszeństwo w dostępie do zatrudnienia będą mieć osoby z meldunkiem (Olech 2007) – ich zatrudnienie w oczach pracodawcy będzie korzystniejsze zarówno z powodów formalnych, jak i merytorycznych.

Wobec faktycznego zagrożenia osób bezdomnych wykluczeniem z rynku pracy, państwo zobowiązane jest do podejmowania działań mających na celu wspieranie tej kategorii osób w uzyskaniu zatrudnienia. Warto zauważyć, że w działaniach tych Polska posiada długoletnie tradycje. Jeszcze w czasach oświecenia dla bezdomnych tworzono domy pracy przymusowej, w których zapewniano bezdomnym nocleg oraz niskopłatną pracę. Instytucje te rozwinęto w czasach dwudziestolecia międzywojennego, kiedy to wydane zostało Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 roku o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa. Powstałe na jego mocy domy pracy dobrowolnej można uznać za ówczesną realizację prawa do pracy, zwłaszcza że z założenia przeznaczone były – wbrew temu, co mógłby sugerować tytuł rozporządzenia – nie tylko dla żebraków i włóczęgów, ale wszystkich bezrobotnych. Inaczej było z domami pracy przymusowej, do których kierowano tylko na podstawie sądowego orzeczenia, wobec czego były one *sui generis* środkiem represyjnym wobec osób uchylających się od podjęcia zatrudnienia. Zarówno w domach pracy dobrowolnej, jak i przymusowej, nacisk kładziono na przystosowanie zawodowe, wprowadzano także regulamin operujący karami i nagrodami w zależności od postawy przebywających w wymienionych instytucjach osób. Obowiązywał 8-godzinny dzień pracy, a wynagrodzenie wypłacano w ten sposób, że ¼ wypłacano na bieżąco, zaś reszta zapisywana była na rachunku imiennym i przekazywana danej osobie już po opuszczeniu placówki (Piekut-Brodzka 2006).

Obecnie, wobec braku przymusu pracy oraz braku karalności żebractwa i włóczęgostwa, instytucja domów pracy przymusowej w formie zaczerpniętej z dwudziestolecia międzywojennego byłaby niezasadna. W celu upowszechniania zatrudnienia wśród osób bezdomnych stosowane są zatem inne środki. O jednym z nich mowa w artykule 49 u.p.s., według którego „osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia”. Program taki ustalany jest wspólnie przez osobę bezdomną i pracownika socjalnego, a na niektóre z form jego realizacji wskazuje u.z.s. W myśl tej ustawy pod pojęciem zatrudnienia społecznego rozumie się „możliwość uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnienia wspieranego”. Trafnie zauważa W. Koczur, że nazwa ta może

być myląca, gdyż w przeważającej mierze dotyczy *de facto* nie samego zatrudnienia, a systemu działań integracyjnych, które dopiero mogą skutkować uzyskaniem pracy (Koczur 2013). W Centrach Integracji Społecznej (CIS) prowadzi się działalność mającą na celu kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych, dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych, naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów, przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi (zob.: artykuł 3 ustęp 1 u.z.s.). Z kolei w Klubach Integracji Społecznej (KIS) organizowane są działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, poradnictwo prawne, działalność samopomocowa oraz staże (zob.: artykuł 18 ustęp 2 u.z.s.). Zatrudnienie wspierane, według artykułu 15b ustęp 1 u.z.s., może być realizowane w formie: prac społecznie użytecznych na zasadach określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, skierowania do pracy na zasadach określonych w artykule 16 (chodzi tu o skierowanie przez powiatowy urząd pracy do pracy u pracodawcy lub w CIS, po zakończeniu uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum, a w wyjątkowych przypadkach, także na co najmniej 6 miesięcy przed zakończeniem zajęć), rzecznictwa, poradnictwa zawodowego, psychologicznego i społecznego dla osób realizujących prace społecznie użyteczne w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, podejmujących zatrudnienie, działalność gospodarczą, zakładających lub przystępujących do spółdzielni socjalnej. Warto wspomnieć zwłaszcza o tej ostatniej możliwości – według postanowień Ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 roku o spółdzielniach socjalnych, spółdzielnię taką może założyć co najmniej pięciu bezdomnych, ewentualnie mogliby zostać zatrudnieni w spółdzielni utworzonej przez organizację pozarządową czy kościelną osobę prawną. W ramach spółdzielni można prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W praktyce zwykle są to prace remontowo-budowlane, ogrodnicze, opiekuńcze, związane z programami rewitalizacji gmin (Koral 2008). Istotne jest to, że spółdzielnie liczyć mogą na wsparcie finansowe z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, która przybiera m.in. postać dotacji, pożyczek, poręczeń, usług lub doradztwa w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym, marketingo-

wym, a także zrefundowania kosztów lustracji. Możliwe jest także uzyskanie środków z Funduszu Pracy na samo podjęcie działalności gospodarczej. Ułatwienia przewidziane są też w zakresie zwolnień podatkowych.

Praktyczna realizacja norm prawnych przewidujących aktywizację zawodową osób bezdomnych nie przebiega jednak bez problemów. Co prawda w literaturze zwraca się uwagę na wyjątkową wręcz poprawność legislacyjną wspomnianej regulacji oraz wiąże się z zatrudnieniem socjalnym większe nadzieje aniżeli ze środkami przewidzianymi w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Maciejko, Zaborniak 2008), jednak przewidziane przez prawo instytucje rzadko zostają wykorzystywane (Koczur 2013; Maciejko, Zaborniak 2008). Ponadto, niewielu z tych, którzy zaczynają współpracę z CIS lub KIS pozytywnie ją zakańczają – przykładowo, jak wynika z danych Najwyższej Izby Kontroli (NIK), w Szczecinie z dziesięciu osób bezdomnych, które przystąpiły do zajęć, ukończyło je cztery, a w Chełmie spośród również dziesięciu osób tylko jedna uzyskała zatrudnienie (<https://www.nik.gov.pl/plik/...> 2016). Problemem może być tu postawa samych uczestników – jak bowiem wynika z badań przeprowadzonych w latach 2008-2010 przez M. Danecką, średnio jedynie 50% uczestników zajęć usamodzielnia się na rynku pracy, przy czym przyczyny rezygnacji z możliwości oferowanych w ramach zatrudnienia socjalnego najczęściej leżą po stronie samych bezrobotnych, a należą do nich m.in. łamanie ustaleń, lenistwo, chęć powrotu do pomocy społecznej (Danecka 2013). Tylko nieco bardziej optymistyczne są wskaźniki z 2014 roku przedstawiane przez MRPIPS, co ukazano w tabeli 2.

Tabela 2. Skuteczność działań Centrów Integracji Społecznej (CIS) i Klubów Integracji Społecznej (KIS)

	Liczba osób uczestniczących w zajęciach	Liczba absolwentów
CIS	395	189
KIS	403	305

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania skutkom bezdomności*, (2016) Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Co więcej, znów kłopotem okazują się stereotypy – osobom bezdomnym trudniej jest zaufać aniżeli innym ludziom, również skierowanym do realizacji indywidualnych programów w ramach zatrudnienia społecznego (por.: Danecka 2013). Niemniej jednak zdarza się, że nieprawidłowości występują w ramach działalności CIS-ów lub KIS-ów – wskazuje się przede wszystkim na brak monitorowania losów absolwentów oraz niedopasowanie kierunku szkoleń do potrzeb rynku, czy

też do indywidualnych potrzeb osób z nich korzystających (<https://www.nik.gov.pl/aktualności/...> 2016). Zwłaszcza tę ostatnią lukę warto by naprawić na drodze zmian ustawodawczych.

Wracając natomiast do postanowień u.p.s., warto wspomnieć o tych przepisach ustawy, które zobowiązują organy publiczne do działań również w zakresie zwalczania bezdomności, w tym zaś do dążenia do zmniejszenia bezrobocia. Do takich celów prowadzić może opracowywanie i finansowanie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, zgodnie z artykułem 23 ustęp 1 punkt 7 u.p.s., programów ośłonowych. Jednym z nich jest właśnie *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*, realizowany we współpracy z podmiotami wyłanianymi w drodze konkursu ofert. „Zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej” wymieniane jest na pierwszym miejscu wśród celów szczegółowych programu (*Program...* 2015), zresztą w sprawozdaniu z jego wykonania podkreśla się, że w jego ramach „szczególnie cenne były te inicjatywy, dzięki którym osoby bezdomne usamodzielniały się, zdobyły nowe kwalifikacje zawodowe czy podjęły stałą pracę”. Dotychczasowa skuteczność programu nie jest jednak wysoka – niespełna 2% osób, które zostały objęte pomocą, zdołało się w jej wyniku usamodzielniać (*Sprawozdanie...* 2016). Wydaje się zatem, że większy nacisk kładzie się na doraźną pomoc osobom bezdomnym (zapewnienie noclegu, wydawanie żywności, zapewnienie opieki medycznej, organizacja czasu wolnego) aniżeli – co zresztą byłoby bardziej zgodne z nazwą programu – na działania, które pozwoliłyby na pełną integrację ze społeczeństwem poprzez wyjście ze stanu bezdomności. Znów przyczyn tego stanu rzeczy szukać należy przede wszystkim w ludzkich postawach – nie tylko zresztą samych bezdomnych, ale i tych, do których obowiązków należy realizacja postanowień programowych, często ulegających stereotypowi osoby bezdomnej jako tej, która sama odpowiedzialna jest za swój los i nie pragnie w żaden sposób go odmienić (Kaźmierczak-Kałużna 2015).

U.p.s. wyraźnie wskazuje też na to, że sytuacja osób bezdomnych na rynku pracy kształtowana powinna być również poprzez akty prawa miejscowego. Zwykle chodzi tutaj o uchwały rad gmin podejmowane na podstawie artykułu 17 ustęp 1 punkt 1 u.p.s., który to przepis do zadań własnych gminy zalicza „opracowanie i realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka”. Przedmiotem owych uchwał jest przyjęcie gminnych programów wychodzenia z bezdomności. Analiza ich treści pokazuje jednak, że w gruncie rzeczy są one zbiorem deklaracji podnoszenia kwalifikacji osób bezdomnych, organizowania robót społecz-

nie użytecznych, poradnictwa zawodowego, skorzystania z dostępnych, a określonych w przepisach wyższej rangi, środków aktywizacji bezrobotnych bezdomnych, tj. form zatrudnienia społecznego (por. <http://www.mops-stalwol.pl/...> 2013) – powtarzając ustawowe zapisy, najczęściej w dość ogólnej formie, nie wnoszą do walki z bezdomnością wiele nowego.

Należy zauważyć, że obecny stan prawny w zakresie stwarzania instrumentów zmniejszenia bezrobocia wśród bezdomnych jest przez wiele środowisk uważany za niewystarczający. Razić może brak odniesienia się do sytuacji bezdomnych w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia (dalej: u.i.r.p.). Co prawda bezdomni mogą oczywiście korzystać z przewidzianych w niej rozwiązań (wskazuje na to chociażby kilkakrotnie sformułowana w u.i.r.p. zasada niedyskryminacji – (por.: np. artykuły 2a, 19c, 36 ustęp 4 punkt 3)), niemniej jednak *de lege ferenda* warto byłoby rozważyć wprowadzenie regulacji, których beneficjentami byłiby wprost bezdomni. Postuluje się tu uzupełnienie artykułu 49 u.i.r.p., określającego katalog osób, którym przysługuje pierwszeństwo do udziału w programach specjalnych, o osoby bezdomne. Skoro za *ratio legis* tego przepisu uznaje się objęcie pomocą tych, którzy są zagrożeni trwałym wykluczeniem z rynku pracy lub mają trudności z wejściem na rynek pracy (Culepa, Rotkiewicz, Wołoszyn-Kądziołka 2015), nie ma powodu, ażeby w grupie tej pomijać osoby bezdomne. Co prawda *de lege lata* w wielu przypadkach i tak mogą oni korzystać z przywileju pierwszeństwa uczestnictwa w programach specjalnych jako bezrobotni długotrwale (artykuł 49 punkt 2 u.i.r.p.) lub też bezrobotni korzystający ze świadczeń pomocy społecznej (artykuł 49 punkt 4 u.i.r.p.), jednak nie zmienia to faktu, że dla realizacji pełnego wsparcia dla osób bezdomnych na polu ich aktywizacji zawodowej, uzupełnienie omawianego przepisu byłoby zasadne. Postulat ten znajduje rozwinięcie w rekomendacjach legislacyjnych organizacji pozarządowych takich jak m.in. MONAR czy Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, z tym że w ich ramach proponuje się stworzenie całkowicie nowego instrumentu rynku pracy – programów specjalnych przeznaczonych wyłącznie dla bezdomnych, przy czym byłiby oni uprawnieni do korzystania z nich pod warunkiem wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności (<http://www.bezdomnosc.pl/images/...> 2013). Za ciekawy należy ponadto uznać pomysł, aby bezdomnych w realizacji programów specjalnych wspierał trener pracy osoby bezdomnej i zagrożonej bezdomnością, czy też asystent osoby bezdomnej i zagrożonej bezdomnością. To stanowiska nieprzewidziane w obecnych przepisach. Do kompetencji trenera miałoby należeć: pomoc w odnajdywaniu ofert pracy i przygotowywaniu dokumentów aplikacyjnych, motywowanie do utrzymania znalezionej już pracy czy monitorowanie losów podopiecz-

nych. Z kolei asystent miałby stanowić pomoc w codziennym życiu osoby bezdomnej, a także monitorować postępy w realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności (<http://www.bezdomnosc.pl/images/...> 2013). Wydaje się, że duże nadzieje można by wiązać ze stworzeniem tzw. wspieranego miejsca pracy dla osób bezdomnych, co również wymagałoby zmian w u.i.r.p. Gwarancja refundacji kosztów zatrudnienia oraz składek ubezpieczenia społecznego mogłaby skutecznie zachęcić pracodawców do zatrudniania bezdomnych, przezwyciężając nawet negatywne stereotypy. Z kolei ograniczenie kręgu bezdomnych, uprawnionych do korzystania z takiej możliwości do osób, które realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności oraz które według opinii pracownika socjalnego są gotowe do podjęcia pracy, a przy tym wciąż mogą korzystać z pomocy asystenta lub trenera sprawia, że do pracy nie będą kierowane osoby przypadkowe. To również może pomóc w likwidowaniu uprzedzeń, według których bezdomni to osoby leniwe, niezaradne, pogrążone w uzależnieniach, itp. Mając z kolei na uwadze konieczność uporządkowania oraz ujednoczenia procedur w zakresie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, za uzasadnione należy uznać wydanie rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad opracowywania Indywidualnego Programu Wychodzenia z Bezdomności, zakresu i sposobu jego realizacji oraz wzoru Indywidualnego Programu Wychodzenia z Bezdomności (<http://www.bezdomnosc.pl/images/...> 2013).

Podsumowanie

Jak wynika z powyższej analizy, przepisy prawne nie pozostają całkowicie obojętne na sytuację osób bezdomnych na rynku pracy. Teoretycznie już obecnie nie brakuje instrumentów mających na celu ułatwienie reintegracji zawodowej. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności, zatrudnienie społeczne, możliwość utworzenia spółdzielni socjalnej dają pewne możliwości, niemniej jednak skuteczność wspomnianych mechanizmów pozostawia wiele do życzenia. Na przeszkodzie staje często postawa samych bezdomnych, marazm i rutyna pracowników organów właściwych z zakresu opieki społecznej, stereotypy i niska świadomość prawną pracodawców co do możliwości zatrudniania osób bez zameldowania. Często też poprzestaje się na programowaniu działań, nie przechodząc zaś do samego działania (Kaźmierczak-Kałużna 2015). Nieraz skuteczniejsze od realizacji możliwości prawem przewidzianych są spontaniczne akcje organizacji pozarządowych, agencji zatrudnienia czy mediów, choć jednocześnie zasięg tego typu inicjatyw jest oczywiście ograniczony i nie przynosi nadziei na rozwiązanie całości problemu. Nie można jednak zapominać, że w obecnej sytuacji rynku pracy, który

jest bardzo nasyceny i wymusza silną konkurencję, osoby bezdomne często – wbrew prawnym deklaracjom antydyskryminacyjnym – są bez szans, jeśli chodzi o znalezienie zatrudnienia. Często trudne doświadczenia z przeszłości, długa przerwa w wykonywaniu zawodu, obawa przed kłopotami formalnymi związanymi z trudnością dotarcia do takich osób – są czynnikami, które zniechęcają pracodawców. Bezdomość ponadto niejednokrotnie pociąga za sobą brak możliwości regularnego dokształcania się, nieznanostwo nowoczesnych technologii tak cenionych dziś na rynku pracy, a nieraz także kłopoty zdrowotne, skutkujące ograniczeniem możliwości zarobkowych. Nie na wszystko zaś sposobem mogą być instrumenty realizowane chociażby w ramach zatrudnienia społecznego, którego wdrażanie często przebiega w praktyce bez większej refleksji nad rzeczywistymi potrzebami rynku i zdolnościami danej osoby. Ponadto, nawet jeśli osobom bezdomnym udaje się znaleźć zatrudnienie, najczęściej jest to zajęcie tak niskopłatne i niepewne, że i tak nie pozwala na rozpoczęcie stabilnego życia. Niestety, prawo nie jest w stanie zlikwidować wszystkich tych barier – jako że nie ingeruje ono w sferę myśli i emocji, nie da się zwalczyć jedynie za pomocą przepisów chociażby negatywnych stereotypów dotyczących bezdomnych. Propozycje legislacyjne formułowane przez organizacje pozarządowe, w przypadku ich przyjęcia, mogłyby jednak do pewnego stopnia poprawić sytuację. Aby jednak była to poprawa trwała, należy zadbać o to, aby prawo chroniło także przed powrotem do bezdomności. Przykładowo, trzeba tak sformułować przepisy, aby postulowane wspierane miejsce pracy pozostawało przynajmniej w części refundowane przez dłuższy czas, zapewniając tym samym stabilność zatrudnienia, tak konieczną do zmiany trybu życia. Jak na razie jednak potrzeba przede wszystkim woli ustawodawcy, by zmienić prawo dotyczące aktywizacji osób bezdomnych zwłaszcza, że postulaty w tym zakresie zgłaszane są już od jakiegoś czasu.

Bibliografia

- Baranowski M., (2010) *Raport na temat osób bezdomnych* [w:] Tittenburn J., (red.), *Spółdzielnie socjalne. Skuteczny mechanizm walki z wykluczeniem społecznym czy ślepa uliczka?* Poznań: Wydawnictwo Nakom.
- Culepa M., Rotkiewicz M., Wołoszyn-Kądziołka D., (2015) *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Danecka M., (2013) *Zatrudnienie socjalne czy pomoc społeczna?: aktywizacja społeczno-zawodowa w opinii jej odbiorców*, „Ekonomia społeczna”, nr 3.
- Duracz-Walczak A., (2007) *Bezrobocie bezdomnych* [w:] Duracz-Walczak A., (red.), *Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 roku, Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67.
- http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/stanowiska/2015.06.09_KPSiR_zmiana_UPS.pdf [22.07.2016].
- <http://www.mops-stalwol.pl/images/Download/gminny%20program%20wychodzenia%20z%20bezdomnoci%20na%20lata%202013-2015.pdf> [15.07.2016].
- <http://www.rp.pl/artukul/309888-Bez-meldunku-praca-tez-mozliwa.html?template=restricted> [10.07.2016].
- <https://www.nik.gov.pl/aktualnosc/nik-o-zatrudnieniu-socjalnym> [10.07.2016].
- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6740,vp,8559.pdf> [10.07.2016].
- Informacja Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie przeciwdziałania skutkom bezdomności*, (2016) Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Każmierczak-Kałużna I., (2015) *Bezdomość jako forma wykluczenia społecznego w świetle wybranych aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych i programowych*, „Opuscula Sociologica”, nr 2.
- Koczur W., (2012) *Zatrudnienie socjalne – wybrane zagadnienia*, „Studia Ekonomiczne”, nr 161.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Koral J., (2008) *Spółdzielnie socjalne*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Maciejko W., Zaborniak P., (2008) *Instytucje zatrudnienia socjalnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Mazur J., (2006) *Bezdomość jako przedmiot polityki społecznej* [w:] Mazur J., (red.), *Bezdomość. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 169.
- Mizerski R., (2010) *Prawa pracownicze* [w:] Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Olech P., (2007) *Aktywizacja zawodowa osób bezdomnych* [w:] Duracz-Walczak A., (red.), *Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Piekut-Brodzka B., (2006) *Bezdomość*, Warszawa: Chrześcijańska Akademia Teologiczna.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [10.07.2016].
- Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*, (2015) Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 roku o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa, Dz.U. nr 92, poz. 823.
- Sprawozdanie z realizacji „Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności” Edycja 2015*, (2016) Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Szałtys D., (2013) *Osoby w obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz osoby bezdomne* [w:] Nowak L., (red.), *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Powszechny Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Śledzianowski J., (2011) *Bezrobocie czynnikiem destrukcyjnym życia rodzinnego na przykładzie społeczności osób bezdomnych*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 3.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, Dz.U. nr 24, poz. 141 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. nr 122, poz. 1143 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o instytucjach rynku pracy i promocji zatrudnienia, Dz.U. nr 99, poz. 1001 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. nr 94, poz. 651 ze zm.
- Zaborowska A., (2012) *Wielosektorowa praca socjalna szansą na skuteczniejszą pomoc bezdomnym*, „Forum. O bezdomności bez lęku”, s. 67-74.

