



# Jak wdrażać współpracę lokalną w usługach schronienia?

## Krok po kroku

Zadanie współfinansowane ze środków Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej  
w ramach programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”



# Udzielanie schronienia jako zadanie własne gminy

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym należy do **zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym**. Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca w:

- ✓ schronisku dla osób bezdomnych (lub schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi)
- ✓ noclegowni
- ✓ ogrzewalni

Ze względu na uzupełniający się charakter tych trzech form schronienia gmina powinna realizować ww. zadanie własne **poprzez każdą z nich**, nie tylko w zakresie wynikającym z rozeznanych potrzeb występujących w danym momencie na terenie gminy, ale także biorąc pod uwagę **potencjalne potrzeby**, jakie mogą wystąpić w tym zakresie (np. w ogrzewalni, gdzie nie jest wymagane spełnianie warunku bezdomności).

Od decyzji gminy zależy, czy zadanie własne będzie realizowała **samodzielnie** przy pomocy gminnych jednostek organizacyjnych, czy przekaze je do realizacji **innym podmiotom** na podstawie zawartej z nimi umowy. Przekazanie do realizacji może być realizowane na trzy sposoby:

- ✓ **Zlecenie realizacji zadania** organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej. Zakres zlecanego zadania określa podmiot zlecający, biorąc pod uwagę wiele czynników, w tym m.in. występujące zapotrzebowanie na danym terenie. Zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się poprzez udzielenie dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania, po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert.
- ✓ **Zawarcie porozumienia administracyjno-prawnego** z innymi gminami, które prowadzą lub zlecają prowadzenie noclegowni lub schronisk dla osób bezdomnych. Wówczas w ramach zawartego porozumienia gmina przekazuje określoną dotację na realizację danego zadania i w ten sposób wywiązuje się z realizacji zadania wobec osób, którym zgodnie z właściwością musi udzielać wsparcia.
- ✓ **Zamówienie usługi**, polegającej na zapewnieniu tymczasowego schronienia dla osób bezdomnych, u wykonawcy wyłonionego w ramach postępowania polegającego na zastosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych.

Departament Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS, w przypadku gdy gmina sama nie prowadzi placówek udzielających schronienia, rekomenduje zlecenie tego zadania podmiotowi uprawnionemu w drodze konkursu ofert lub zawarcie odpowiedniego porozumienia administracyjno-prawnego z innymi gminami.

Podmiot, któremu gmina zamierza zlecić zadanie, powinien spełniać **określone prawem standardy**. **Gmina jest odpowiedzialna za sprawdzenie czy podmiot wdrożył standardy**, a także za prowadzenie bieżącej kontroli ich spełniania przez podmioty działające na ich zlecenie czy też wykonujące dla nich określone usługi.

## Udzielanie schronienia w formie noclegowni i ogrzewalni

Każda gmina zobowiązana jest nie tylko do zapewnienia schronienia w formie noclegowni i ogrzewalni, ale także powinna wykazać się **gotowością do udzielania schronienia** w tych formach. Jeżeli gmina sama nie prowadzi ogrzewalni i noclegowni, powinna zlecić realizację tego zadania podmiotowi uprawnionemu w drodze konkursu ofert lub zawrzeć odpowiednie porozumienie administracyjno-prawne z innymi gminami na prowadzenia schronienia w tych formach.

Proces udzielania schronienia w formie noclegowni i ogrzewalni został maksymalnie odformalizowany. **Nie jest wymagane przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydanie decyzji administracyjnej**. Dzięki takiemu rozwiązaniu trzy formy udzielania schronienia: schronisko, noclegownia i ogrzewalnia, mają charakter uzupełniający i tworzą spójny system wsparcia. Brak konieczności wydawania decyzji administracyjnej w przypadku noclegowni umożliwia gminie udzielenie schronienia osobie potrzebującej w sposób natychmiastowy. Natomiast w ogrzewalni można **udzielać schronienia osobom będącym pod wpływem alkoholu** lub innych substancji psychoaktywnych, co jest z kolei wykluczone, poza szczególnie uzasadnionymi sytuacjami, w schroniskach i noclegowniach.

Wydatki poniesione w związku z udzieloną pomocą w formie ogrzewalni lub noclegowni nie podlegają zwrotowi. Oznacza, że to **osoba potrzebująca wsparcia nie ponosi kosztów pobytu** w tych placówkach. W związku z tym koszty pobytu osoby w noclegowniach i ogrzewalniach prowadzonych przez gminę, prowadzonych na jej zlecenie lub w zakresie wynikającym z zawartych z nimi umów, ponosi gmina prowadząca, zlecająca lub która podpisała umowę z określonym podmiotem.

Jeżeli gmina, na terenie której przebywa osoba, przyzna jej na podstawie art. 101 ust. 3 u.p.s.<sup>1</sup> świadczenie w postaci schronienia w ogrzewalni lub noclegowni to wydatki poniesione przez tę gminę nie podlegają zwrotowi przez gminę właściwą ze względu na miejsce zamieszkania albo miejsce ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały osoby. W umowie lub porozumieniu wskazuje się kwotę, która zostaje przekazana za gotowość do przyjęcia do placówki i świadczenia usług określonej liczbie osób.

<sup>1</sup> „W przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki (...) właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie.”

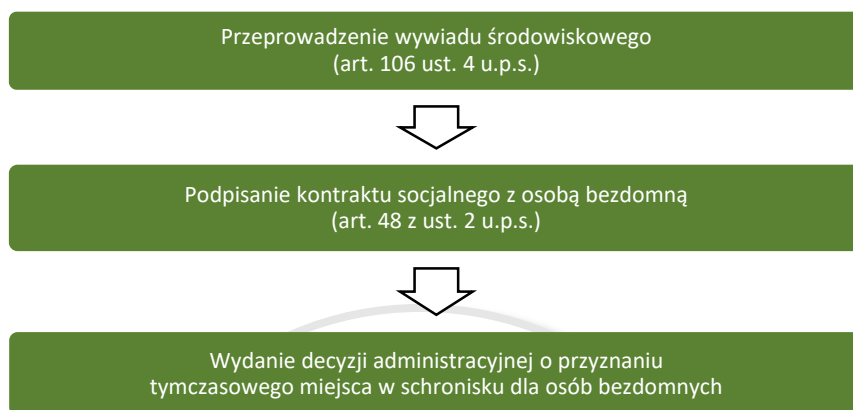
# Udzielanie schronienia w formie schroniska

## Decyzje administracyjne

Udzielenie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych jest jedną z form świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej i powinno następować **na podstawie decyzji administracyjnej** (art. 106 ust. 1 u.p.s.) Kolejność działań przedstawiono na poniższym rysunku.

Gminą właściwą miejscowo do wydania decyzji administracyjnej o przyznaniu tymczasowego miejsca w schronisku dla osób bezdomnych jest **gmina ostatniego miejsca zameldowania** danej osoby na pobyt stały. **Wyjątkiem** określonym w ustawie (art. 101 ust. 3 u.p.s.) są:

- ✓ przypadki szczególnie uzasadnione sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie,
- ✓ sprawy niecierpiące zwłoki.



*Kolejność działań przy zapewnianiu schronienia w schronisku dla osób bezdomnych*

Należy podkreślić, że chodzi tu wyłącznie o sytuacje nagłe, mogące stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia osoby bezdomnej, np. **udzielenie schronienia w okresie zimowym**. W takiej sytuacji gminą właściwą miejscowo jest **gmina miejsca pobytu** osoby bezdomnej. Może ona zwrócić się do gminy właściwej ze względu na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały tej osoby o zwrot poniesionych nakładów. Koszty są zwracane gminie, która wydała decyzję administracyjną o przyznaniu miejsca w schronisku dla osób bezdomnych, a nie np. organizacji pozarządowej, która na jej zlecenie to schronisko prowadzi.

Gdy tylko ustaną przesłanki, na podstawie których świadczenie z pomocy społecznej zostało przyznane przez gminę miejsca pobytu osoby bezdomnej, to gmina ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały będzie właściwą miejscowo do udzielenia pomocy osobie bezdomnej.

## Odpłatność za pobyt w schronisku

Osoba przebywająca w schronisku dla osób bezdomnych, skierowana tam przez ośrodek pomocy społecznej:

- ✓ W przypadku gdy jej dochód jako osoby samotnie gospodarującej, lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego (np. gdy nie uzyskuje innego dochodu poza zasiłkiem stałym) – ponosi opłatę w wysokości **nie wyższej niż 30% dochodu**, a w przypadku schroniska z usługami opiekuńczymi w wysokości **nie wyższej niż 50% dochodu**;
- ✓ W przypadku gdy jej dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego wysokość opłaty zależy od progów dochodowych **określonych w uchwale rady gminy**. Wynika to z zapisów ustawowych (art. 97 ust. 5 u.p.s.), zgodnie z którymi zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala rada powiatu lub rada gminy. A schronisko dla osób bezdomnych, zarówno gdy prowadzi je sama gmina, jak również gdy zleca jego prowadzenie organizacji pozarządowej bądź gdy kupuje usługę od podmiotu niepublicznego, zalicza się do jednego z rodzajów ośrodków wsparcia. W związku z tym organizacja pozarządowa prowadząca schronisko dla osób bezdomnych **nie może ustalać w drodze wewnętrznych regulacji zasad ponoszenia odpłatności** za pobyt w schronisku w stosunku do osób skierowanych decyzją administracyjną przez ośrodek pomocy społecznej.

### Zalecana praktyka:

Najwłaściwszy sposób kierowania osoby bezdomnej do schroniska oparty jest na wydaniu:

- ✓ decyzji przyznającej świadczenie w postaci schronienia
- ✓ oraz decyzji o odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych.

Ewentualną odpłatność za pobyt w schronisku osoba bezdomna wnosi do gminy zgodnie z decyzją o odpłatności. Natomiast gmina finansuje pobyt osoby w schronisku dla osób bezdomnych poprzez:

- ✓ finansowanie bezpośrednie własnej jednostki,
- ✓ dotację – w przypadku zlecenia zadania,
- ✓ zapłatę za usługę (w przypadku zakupu usługi).

Osoba bezdomna skierowana do schroniska dla osób bezdomnych decyzją administracyjną przez gminę, **nie wnosi żadnych opłat bezpośrednio na rzecz schroniska**.

### Niewłaściwa praktyka:

Niedopuszczalną praktyką jest przyznawanie przez ośrodki pomocy społecznej zasiłku celowego osobie bezdomnej na pokrycie kosztów pobytu w schronisku. Zasiłek ten (art. 39 ust. 2 u.p.s.) może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału czy odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Środki finansowe z przyznanego zasiłku celowego powinny być przekazywane bezpośrednio osobie potrzebującej wsparcia, a nie na konto placówki, w której ta osoba przebywa.

## Kontrakt socjalny a indywidualny program wychodzenia z bezdomności

Kontrakt socjalny i indywidualny program wychodzenia z bezdomności mają do spełnienia **różne cele i pełnią różne funkcje**, w związku z czym nie jest możliwe zastąpienie jednego z nich drugim.

*Porównanie kontraktu socjalnego z indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności*

| Kontrakt socjalny  |                                                                                                                 | Indywidualny program wychodzenia z bezdomności                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jaki ma charakter? | obligatoryjny                                                                                                   | dobrowolny                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Co zawiera?        | działania aktywizujące prowadzące do wyjścia z bezdomności i uzyskania samodzielności życiowej                  | działania wspierające osobę bezdomną w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w tym rodzinnych i mieszkaniowych oraz w podjęciu zatrudnienia                                                                                                                                                                 |
| Kto zawiera?       | pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej gminy ostatniego miejsca zameldowania na pobyt stały | może zostać opracowany wraz z osobą bezdomną przez: <ul style="list-style-type: none"><li>✓ pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka,</li><li>✓ pracownika socjalnego zatrudnionego w schronisku, w którym przebywa dana osoba<sup>2</sup></li></ul> |

Podpisując **kontrakt socjalny**, który jest obligatoryjny dla osób przebywających w schronisku (art. 48 ust. 2 u.p.s.), osoba bezdomna deklaruje **chęć podjęcia działań aktywizujących, prowadzących do wyjścia z bezdomności i uzyskania samodzielności życiowej**. Usługi obejmujące tego typu działania, poza zapewnieniem całodobowego, tymczasowego schronienia, **powinno zapewniać każde schronisko** dla osób bezdomnych.

Natomiast **indywidualny program wychodzenia z bezdomności**, którym osoba bezdomna może (ale nie musi) być objęta (art. 49 u.p.s.) określa **indywidualizowane działania wspierające osobę bezdomną w rozwiązywaniu jej problemów życiowych**, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz w podjęciu zatrudnienia.

Wykluczenie możliwości zawierania kontraktu socjalnego przez pracownika socjalnego zatrudnionego w schronisku dla osób bezdomnych wiąże się z tym, że kontrakt socjalny może wiązać się ze **zobowiązaniami finansowymi**, które mogą być pokryte przez ośrodek pomocy społecznej **ze środków publicznych**. Pracownik socjalny w schronisku nie może podejmować zobowiązań finansowych w imieniu ośrodka pomocy społecznej. Zobowiązań wynikających z kontraktu socjalnego nie powinna również finansować ze swoich środków organizacja pozarządowa prowadząca schronisko.

*Powyższe opracowanie jest częścią publikacji „Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym”<sup>3</sup> wydanej przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności w 2019 r. w ramach zadania współfinansowanego ze środków Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, w której można znaleźć opisy dobrych praktyk z zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie organizacji usług schronienia dla osób bezdomnych.*

Publikacja dostępna jest na stronie [www.bezdomnosc.pl](http://www.bezdomnosc.pl)

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 49 ust. 5 u.p.s.: „Jeżeli indywidualny program wychodzenia z bezdomności wykracza poza będące w dyspozycji placówki środki pomocy lub zachodzi konieczność objęcia osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym, podlega on zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. W takim przypadku w programie wskazuje się podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych postanowień programu.”

<sup>3</sup> *Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym*, red. P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek; Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019