



Warszawa, 7.02.2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VI.7217.1.2024.ZŚ**

**Pani**

**dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**

**Minister Rodziny Pracy i Polityki  
Społecznej**

ul. Nowogrodzka 1/3/5

00-513 Warszawa

e-mail: [info@mriips.gov.pl](mailto:info@mriips.gov.pl)

Szanowna Pani Minister,

Problematyka przeciwdziałania bezdomności jest w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich od wielu lat.

W związku z tym, przy Rzeczniku Praw Obywatelskich działa Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, której celem jest monitorowanie problemów związanych z sytuacją osób w kryzysie bezdomności i promowanie dobrych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania bezdomności, w tym sygnalizowanie koniecznych działań administracji publicznej oraz zmian legislacyjnych.

Od 2016 r., w korespondencji z Ministrem odpowiedzialnym za politykę społeczną i pomoc socjalną, wspólnie z Komisją, Rzecznik podnosił kwestie związane z tzw. ogólnopolskim liczeniem osób bezdomnych<sup>1</sup>.

W wystąpieniu z 2 grudnia 2016 r. Rzecznik przedstawił szczegółowe uwagi dotyczące metodologii badania liczby osób w kryzysie bezdomności. Sformułował rekomendacje, które w ocenie jego i ekspertów z Komisji mogą w znaczący sposób wpłynąć na jakość i rzetelność badań oraz wiarygodność zebranych wyników i ich przydatność dla dalszego diagnozowania zjawiska bezdomności w Polsce. W mojej ocenie rekomendacje te nadal pozostają aktualne. Z kolei w wystąpieniu z 29 listopada 2018 r. Rzecznik odwołał się do uwag i rekomendacji przekazanych ówczesnej Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przez Ogólnopolską Federację na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, a także propozycji wzoru kwestionariusza do badania socjodemograficznego, opublikowanego na stronie internetowej [www.czynajpierw mieszkane.pl](http://www.czynajpierw mieszkane.pl), prosząc o ich uwzględnienie przy organizacji najbliższego badania. W ostatnim wystąpieniu, z 9 grudnia 2022 r. akcentowałem potrzebę uwzględnienia w badaniu także uchodźców z Ukrainy i innych państw, którzy na terenie Polski doświadczają bezdomności. O tym, jak bardzo istotne jest rzetelne przygotowanie ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych świadczy fakt, że temat ten jest stale obecny w działaniach podmiotów zajmujących się na co dzień rozwiązywaniem problemów osób w kryzysie bezdomności. Ogólnopolska Federacja na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności przygotowała i opublikowała obszerny, przekrojowy materiał na ten temat, zawierający także przegląd doświadczeń z innych krajów oraz opinie praktyków<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Wystąpienia z dnia 2 grudnia 2016 r. oraz z dnia 29 listopada 2018 r. i 9 grudnia 2022 r.

<sup>2</sup> Pokonać bezdomność 2023 Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji, Zabrze 2023, str. 195-263

Wobec powyższego, z zadowoleniem przyjąłem informację o planach przeprowadzenia kolejnego badania liczby osób w kryzysie bezdomności w nocy z 28 na 29 lutego 2024 r.<sup>3</sup> Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednym z kluczowych narzędzi umożliwiających rozwiązywanie problemu bezdomności i zapobieganie mu jest rzetelna diagnoza tego zjawiska.

Badania takie powinny prowadzić do identyfikacji wszelkich rodzajów bezdomności, określać jej skalę oraz charakter problemów i potrzeb ludzi nią dotkniętych, a także wskazywać bariery, na jakie napotyka się przy wychodzeniu z bezdomności.

Kwestia ta była przedmiotem posiedzenia Komisji Ekspertów, które odbyło się 19 stycznia 2024 r. W związku z tym, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o udzielenie następujących informacji:

- czy, ewentualnie w jakim zakresie, w przygotowaniu aktualnego badania Ministerstwo uwzględniło poprzednie uwagi i postulaty RPO w przygotowaniu procedury i kwestionariusza zawarte m.in. w wyżej przywołanych wystąpieniach,
- czy i w jakim zakresie Ministerstwo uwzględniło rekomendacje zawarte w publikacji „Pokonać bezdomność 2023 Deinstytucjonalizacja usług, profilaktyka w gminach, badania populacji”.

Zapoznałem się z opublikowanymi na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej ogólnymi wskazówkami odnośnie do sposobu realizacji Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych 2024.

---

<sup>3</sup><https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczby-osob-bezdomnych---edycja-2024>

Po ich szczegółowej analizie, chciałbym w pierwszej kolejności wyrazić satysfakcję ze wskazania jako jednego z celów badania ustalenia liczby osób w kryzysie bezdomności niebędących obywatelami polskimi. W kwestionariuszu zostało wyróżnione obywatelstwo ukraińskie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wojna w Ukrainie powoduje, że wiele osób z tego kraju, które znalazły się na terytorium RP jest zagrożonych bezdomnością. Trzeba jednak pamiętać, że w kraju są także osoby, które przybyły do Polski przed wojną np. w celach zarobkowych. Ich status jest zaś inny. Z aprobatą należy odnieść się także do uwzględnienia obywateli innych państw, w tym pozaeuropejskich. Z doświadczeń osób zajmujących się problematyką bezdomności wynika bowiem, że liczba takich osób znajdujących się w kryzysie bezdomności systematycznie wzrasta.

Moje zastrzeżenia budzi jednak posługiwanie się w badaniu definicją osoby bezdomnej z art. 6 pkt 8 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2023 r. poz. 901 z późn. zm.). Zgodnie z opinią wyrażoną przez Ekspertów Komisji, którą w pełni podzielam, jest ona zbyt wąska. Nie uwzględnia bowiem zjawiska tzw. bezdomności ukrytej, a tym samym nie umożliwia zdiagnozowania skali i przyczyn tego zjawiska. Wskazane jest w związku z tym, uwzględnienie w badaniach populacji wszystkich osób w spektrum bezdomności<sup>4</sup> – zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS. Monitorując skalę lub strukturę bezdomności należy uwzględnić wszystkie osoby, do których ta sytuacja życiowa może się odnosić. Badanie powinno więc obejmować osoby doświadczające bezdomności, zagrożone bezdomnością oraz wychodzące z bezdomności. Te grupy powinny zostać zdefiniowane

---

<sup>4</sup> spektrum bezdomności jest nowym pojęciem, wprowadzonym aby uwzględnić zarówno osoby doświadczające bezdomności i zagrożone bezdomnością (ujęte w typologii ETHOS), jak i wychodzące z bezdomności, czyli np. osoby korzystające z najmu socjalnego lub zamieszkujące w domach pomocy społecznej po opuszczeniu placówki dla osób w bezdomności, a także usamodzielniające się „na otwartym rynku” czyli wynajmujące mieszkanie lub pokój po opuszczeniu placówki.

i zauważone w badaniach, aby na podstawie zebranych danych można było formułować rekomendacje dla rozwiązań systemowych w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Takie podejście obejmowałoby zatem wszystkie osoby w sytuacjach bezdomności ujętych w Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS194, w tym osoby zakwaterowane w ośrodkach dla uchodźców i imigrantów czy osoby opuszczające zakłady karne i placówki wychowawcze, a także osoby wychodzące z bezdomności w różnego rodzaju programach mieszkaniowych.

Mam również zastrzeżenia odnośnie do sposobu uwzględnienia sytuacji osób mieszkających na terenie ogródków działkowych. W ogólnych wskazówkach dotyczących sposobu realizacji ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych wskazano, że „w trakcie badania należy zwrócić szczególną uwagę na sytuację osób przebywających na ogródkach działkowych. W przypadku stwierdzenia, iż osoby te od dłuższego czasu mieszkają w warunkach zbliżonych do mieszkalnych, nie należy ich obejmować badaniem i uwzględniać jako osoby bezdomne”. Niestety, nie sprecyzowano, co oznacza termin „warunki zbliżone do mieszkalnych” oraz nie uwzględniono ustawowego zakazu zamieszkiwania na terenie rodzinnych ogrodów działkowych (art. 12 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1073).

Chciałbym również podkreślić istotność właściwej agregacji zebranych danych (o co RPO apelował także w poprzednich wystąpieniach) - nie tylko w zbiorczej tabeli do czego Ministerstwo zobowiązuje gminy teraz, ale również na poziomie indywidualnego kwestionariusza. Oznacza to, że gminy musiałyby wprowadzić do programu elektronicznego dane z każdego indywidualnego kwestionariusza – zebrać papierowe ankiety od osób które je wypełniały lub koordynowały ich wypełnianie i wprowadzić dane. Pozwoliłoby to na przeprowadzenie bardziej szczegółowych i zróżnicowanych analiz statystycznych np. sprawdzenia czy osoby długotrwale bezdomne w większym stopniu niż osoby o krótszym stażu w bezdomności posiadają problemy zdrowia

psychicznego, czy rodzaj sytuacji mieszkaniowej koreluje z potrzebami, itd. Przy obecnej formie agregacji można tylko określać tzw "marginesy". Wydaje się uzasadnione, aby Ministerstwo rekomendowało gminom taką opcję, jeśli znajdą na to środki i możliwości organizacyjne.

Kończąc, chciałbym zwrócić uwagę, że według ekspertów z Komisji ds. Przeciwdziałania Bezdomności, dotychczas brak jest informacji o programie i sposobie prowadzenia szkoleń na temat sposobu przeprowadzenia tegorocznego badania, co wydaje się niepokojące, biorąc pod uwagę bardzo krótki czas pozostały do realizacji tego zadania.

Uwagi powyższe przekazuję działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U.2023.1058 t. j.). Bardzo proszę o poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie przez Panią Minister stanowisku i ewentualnie planowanych działaniach.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)