



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7217.89.2019.KD

Pan Mateusz Morawiecki

**Prezes Rady Ministrów
Warszawa**

Przeciwdziałanie bezdomności jest dla mnie, jako dla Rzecznika Praw Obywatelskich, jednym z najistotniejszych priorytetów w bieżącej pracy. Problematyka ta jest stale obecna w mojej działalności, zarówno w wystąpieniach publicznych, podejmowanych i wspieranych przeze mnie inicjatywach społecznych, jak i w pismach, które kieruję do przedstawicieli władz publicznych. Moim celem jest, aby działania Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób efektywny i odczuwalny przyczyniły się do zwalczania zjawiska bezdomności. m.in. poprzez stworzenie systemu identyfikacji przyczyn bezdomności - celem dostosowania do niej działań państwa oraz zainspirowanie zmian legislacyjnych, które ułatwią pracę na rzecz osób bezdomnych organizacjom pozarządowym i usuną istniejące bariery w korzystaniu przez osoby w kryzysie bezdomności z już istniejących form pomocy.

Bezdomność jest powszechnie uznawana za najcięższą formę wykluczenia społecznego, gdyż wiąże się nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale prowadzi do niemożności prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie przez osoby dotknięte tym zjawiskiem, jak również do ich społecznej i medialnej stygmatyzacji. Z tej przyczyny przeciwdziałanie bezdomności jest niezwykle wysoko umieszczone w hierarchii obowiązków władz publicznych, o czym świadczy szereg norm odnoszących się do tej problematyki, zawartych m.in. w art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez ONZ 10 grudnia 1948 r., art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Gospodarczych ONZ z

dnia 16 grudnia 1966 r. oraz w art. 30 i 31 Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 r.

Władze publiczne są więc prawnie zobligowane do tego, aby stale podejmować działania zmierzające do przeciwdziałania bezdomności. Działania takie, aby były efektywne, powinny mieć kompleksowy i interdyscyplinarny charakter.

Rozwiązywanie problemu bezdomności to nie tylko zapewnienie odpowiednich miejsc do zamieszkania. Nie mniej ważne jest zapewnienie osobom bezdomnym możliwości korzystania z praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w aktach prawa międzynarodowego, Konstytucji RP oraz przepisach prawa powszechnego, w tym m.in. dostępu do usług publicznych, zwłaszcza do opieki medycznej, pomocy prawnej czy publicznej edukacji. Jest to także kwestia zapewnienia im podstawowych warunków godnego życia, a więc odpowiedniego odżywiania, zapewnienia podstawowego ubioru i możliwości zadbania o higienę osobistą. Nie jest wreszcie możliwe przeciwdziałanie bezdomności bez podejmowania działań o charakterze prewencyjnym, które zapobiegałyby powstawaniu samego zjawiska bezdomności przez ograniczanie czynników je wywołujących (takich jak ubóstwo, bezrobocie, przemoc domowa, rozmaite uzależnienia od substancji odurzających, zaburzenia, psychiczne, nadmierne zadłużenie, brak odpowiedniej liczby miejsc w szpitalach i zakładach opiekuńczych), a także działań o charakterze terapeutycznym, wspierającym w procesie wychodzenia z bezdomności. W kontekście tych wszystkich wyzwań dla władzy publicznej, niezwykle istotne jest również rzetelne zdiagnozowanie zjawiska, w tym także w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych takich jak osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, kobiety czy młodzież.

Wspomniane zagadnienia pozostają „we właściwości” wielu działów administracji rządowej, takich jak chociażby administracja publiczna, budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, budżet i finanse publiczne, oświata i wychowanie, praca, sprawiedliwość, zabezpieczenia społeczne czy zdrowie. W tej sytuacji, w mojej ocenie uzasadnione jest powołanie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw przeciwdziałania bezdomności, który koordynowałby pracę różnych resortów w tym zakresie.

Na potrzebę takiej koordynacji na poziomie rządowym zwracałem uwagę już w 2015r. , w wystąpieniu do ówczesnej Pani Premier Beaty Szydło (pismo z 17 listopada 2015r., znak IV.7217.91.2015). Wskazałem wówczas, że zasadność stworzenia takiej funkcji sygnalizowała również Najwyższa Izba Kontroli w opublikowanej w lipcu 2014 r. informacja z kontroli działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych (<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/13/113>). Stwierdzono tam, iż organy administracji publicznej świadczą doraźną pomoc osobom bezdomnym potrzebującym wsparcia

instytucjonalnego nie podejmowały w odpowiednim zakresie systemowych działań ukierunkowanych na ograniczanie skali zjawiska bezdomności.

W raporcie wskazuje się na potrzebę zmian o charakterze systemowym, zmieniających kierunki działania państwa z polityki doraźnego radzenia sobie z bezdomnością na interdyscyplinarną, aktywną i spójną działalność ukierunkowaną na rozwiązywanie tego problemu. Przemawia za tym okoliczność pojawiania się kwestii bezdomności w różnych aktach prawnych, co przemawia w ocenie NIK za zaangażowaniem w rozwiązywanie problemów społecznych dotyczących bezdomności wielu instytucji, w szczególności jednak tych, które są odpowiedzialne za politykę rodzinną, mieszkaniową, migracyjną oraz realizują zadania z zakresu pomocy społecznej. Zdaniem NIK celowe jest wdrożenie ogólnokrajowych, systemowych zasad prowadzenia polityki społecznej w zakresie bezdomności, co funkcjonuje w wielu państwach europejskich - w Niemczech, we Francji, czy Szwecji.

Potrzeba istnienia takiej koordynacji wynika także z analiz zawartych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 Nowy wymiar aktywnej integracji przyjętym uchwałą Nr 165 Rady Ministrów z dnia 12.08.2014 r. (Mon. Pol. poz. 787). Podkreśla się w nim, iż do tej pory nie zaprojektowano całościowej polityki społecznej wobec bezdomności – z uwzględnieniem wszystkich instytucji polityki społecznej. Bezdomność traktowana jest jako problem polityki społecznej, w którym różne jednostki, instytucje i organizacje prowadzą działalność w zakresie pomocy społecznej, mieszkalnictwa, zdrowia, zatrudnienia, edukacji, jednakże działalność ta jest słabo skoordynowana. W dokumencie tym podkreśla się interwencyjny i akcyjny charakter istniejących regulacji prawnych, które służą raczej „radzeniu sobie z problemem bezdomności”, a nie jego systemowemu rozwiązywaniu.

W odpowiedzi udzielonej na wspomniane wystąpienie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poinformowała Rzecznika Praw Obywatelskich, że powoływanie odrębnego organu w strukturze administracji rządowej zajmującego się wyłącznie koordynacją działań na rzecz osób bezdomnych jest niecelowe, ponieważ wystarczająca jest w tym zakresie aktywność Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Nie bez znaczenia są również koszty, które generowałaby obsługa organizacyjna tego organu.

Monitorowanie działań państwa na rzecz przeciwdziałania bezdomności w ostatnich latach, w tym także rezultaty wystąpień, które kierowałem do poszczególnych resortów w kwestiach związanych z tą problematyką, skłania mnie do zdecydowanego podtrzymania stanowiska, iż powołanie pełnomocnika koordynującego działania poszczególnych resortów jest w pełni uzasadnione. Jest cały szereg problemów, których systemowe uregulowanie w sposób skutecznie przyczyniający się do ich rozwiązania, wykracza poza ramy poszczególnych resortów – w tym w szczególności resortu polityki społecznej.

Przykładowo, problem zapewnienia właściwego wsparcia dla osób doświadczających bezdomności, opuszczających szpitale, lecz nadal wymagających opieki z uwagi na stan zdrowia, to zagadnienie pozostające na styku resortu zdrowia oraz rodziny, pracy i pomocy społecznej. Z kolei zagadnienie dotyczące zagrożenia bezdomnością ludzi młodych, opuszczających placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej to problematyka, w której zgodnie współdziałać winny resorty rodziny, pracy i polityki społecznej, edukacji oraz sprawiedliwości. Wszelkie kwestie związane z rozwiązaniem problemu bezdomności w sposób oczywisty wiążą się także z zapewnieniem odpowiedniej liczby mieszkań, co z kolei jest zadaniem z zakresu resortu budownictwa i mieszkalnictwa.

Trzeba także podkreślić, że postulat koordynacji działań przeciwko bezdomności jest niezmiennie, od lat, zgłaszany przez organizacje pozarządowe zajmujące się przeciwdziałaniem bezdomności. W dniu 3 października 2018r. pismo w tej sprawie skierowała do Pana Premiera Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności. W piśmie tym zasadnie wskazywano na to, że umiejscowienie problemu bezdomności na styku wielu różnych obszarów administracji rządowej, bez skoordynowania i strategicznego planowania działań, w efekcie znacząco utrudnia reintegrację osób bezdomnych ze społeczeństwem. Skutkiem braku koordynacji działań na szczeblu rządowym są m.in. przepełnione noclegownie i schroniska dla osób bezdomnych oraz wieloletnie pobyty w tych placówkach. Znaczące środki budżetowe są w istocie konsumowane na „zarządzanie” bezdomnością zamiast na niwelowanie tego zjawiska.

Federacja określiła obszary, w jakich wsparcie ze strony organu koordynującego jest uzasadnione, m.in. opracowanie i wdrażanie polskiej strategii zapobiegania i rozwiązywania problemu bezdomności, monitorowanie legislacji oraz programów rządowych i regionalnych związanych z rozwiązywaniem problemu bezdomności, mobilizowanie i wspieranie samorządów terytorialnych w zakresie implementacji skutecznych programów rozwiązywania bezdomności opartych o mieszkanie, współpraca z organizacjami pozarządowymi, finansowanie działalności badawczej w zakresie zjawiska bezdomności w Polsce oraz wiele innych.

W świetle wszystkich wskazanych wyżej uwag, w mojej ocenie zasadnym jest powołanie w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odpowiednio umocowanego pełnomocnika do spraw przeciwdziałania bezdomności. Dlatego też działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.) zwracam się z apelem o rzetelne i wszechstronne rozważenie powyższego postulatu przez Pana Premiera i podjęcie stosownych działań. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku Pana Premiera w tej sprawie.