



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 17 listopada 2015 r.

Adam Bodnar

IV.7217.91.2015.AZ

**Pani Beata Szydło
Prezes Rady Ministrów**

Zjawisko bezdomności jest powszechnie uznawane 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.

Z tego względu niezwykle ważne jest podejmowanie przez organy naszego państwa działań zmierzających do przeciwdziałaniu bezdomności, przy czym podejmowane działania powinny mieć kompleksowy i interdyscyplinarny charakter, gdyż tylko wtedy mogą w efektywny sposób przyczynić się do rozwiązania problemu. Należy bowiem dostrzegać, iż rozwiązywanie problemu bezdomności wiąże się nie tylko z zapewnieniem odpowiednich miejsc do zamieszkania, ale odnosi się także do zapewnienia osobom bezdomnym dostępu do usług publicznych, w tym w szczególności 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.

Wspomniane problemy społeczne 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 zasadne wydaje się powołanie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw przeciwdziałania bezdomności, który koordynowałby pracę różnych resortów w tym zakresie.

Na potrzebę takiej koordynacji na poziomie rządowym wskazuje opublikowana w lipcu 2014 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli informacja z kontroli działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych (<https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/13/113>), w której wskazuje się, iż organy administracji publicznej świadcząc 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.

Postulat koordynacji działań przeciwko bezdomności był zgłaszany również przez wiele organizacji społecznych zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności m.in. w trakcie okrągłego stołu interesariuszy bezdomności, w którym brała udział Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Kancelaria Sprawiedliwości Społecznej, Stowarzyszenie MONAR, Habitat for Humanity Polska, Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej, Fundacja Ius Medicinae, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta i Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności. Postulat ten został już przedstawiony Prezesowi Rady Ministrów przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w piśmie z dnia 27 maja 2015 r. Kwestia powołania rządowego koordynatora ponownie została podniesiona podczas spotkania powołanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, które odbyło się w dniu 22 października 2015 r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich efektywne przeciwdziałanie zjawisku bezdomności wymaga powołania wyspecjalizowanego pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów, który byłby w stanie nie tylko koordynować prace poszczególnych resortów w tym zakresie, ale także inicjować działania o charakterze systemowym, wykraczającym poza właściwość poszczególnych działów administracji rządowej. Obecnie podejmowane działania, co wynika z wyżej przytoczonych analiz Najwyższej Izby Kontroli oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w zbyt dużym stopniu skupione są na doraźnej pomocy osobom bezdomnym, natomiast nie prowadzą do systemowego przeciwdziałania przyczynom powstawania zjawiska bezdomności. Owe niedostatki systemowego podejścia do przeciwdziałania bezdomności wynikają przede wszystkim z braku funkcjonowania w ramach administracji rządowej organu, który mógłby planować systemowe, międzyresortowe działania zmierzające do przeciwdziałania bezdomności, a następnie koordynować ich realizację przez odpowiednie resorty administracji rządowej.

Z tego względu 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 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zwracam się z prośbą o rozważenie powyższego postulatu przez Panią Premier i poinformowanie mnie o zajętych wobec niego stanowisku.

Podpis na oryginale