



Warszawa, 12-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7217.89.2019.KD

Pan Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

W działalności Rzecznika Praw Obywatelskich od wielu lat szczególne znaczenie ma problematyka związana ze zjawiskiem bezdomności oraz przeciwdziałaniem temu zjawisku w Polsce.

Zagadnienia związane z tak zakreśloną problematyką, jakkolwiek pozostające w bezpośrednim związku ze sferą ochrony praw i wolności obywatelskich, są dosyć trudne do zidentyfikowania i zdiagnozowania w moim urzędzie, przede wszystkim z tego powodu, że osoby w kryzysie bezdomności bardzo rzadko zgłaszają się osobiście do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest to z pewnością spowodowane między innymi tym, że jest to grupa obywateli w najtrudniejszej sytuacji życiowej, która napotyka najwięcej trudności z zaspokajaniem swoich najbardziej podstawowych potrzeb życiowych. Brak wystarczającej świadomości prawnej, wiary w uzyskanie skutecznej pomocy, trudności ze wskazaniem miejsca zamieszkania powodują, że osoby bezdomne niechętnie piszą o swoich problemach do organów władzy publicznej. 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. Tym bardziej więc osoby doświadczające bezdomności potrzebują rzeczników swoich interesów, którzy będą wspierać ich także w realizacji przez państwo należnych im - bo zagwarantowanych w Konstytucji RP oraz aktach prawa międzynarodowego - praw. Z

uwagi na powyższe, przy Rzeczniku Praw Obywatelskich powołana została Komisja Ekspertów do Spraw Przeciwdziałania Bezdomności. Komisja Ekspertów, w której skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, naukowcy, eksperci i prawnicy, którzy w swojej codziennej pracy pomagają osobom doświadczającym bezdomności bądź zagrożonym taką sytuacją, została powołana celem wsparcia Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitorowania problemów związanych z sytuacją osób w kryzysie bezdomności i promowania dobrych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania bezdomności, w tym sygnalizowania koniecznych działań administracji publicznej oraz zmian legislacyjnych.

Z inspiracji Komisji Ekspertów, już w roku 2015, a następnie 2019, Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę ówczesnym Prezesom Rady Ministrów na problem związany z zapewnieniem rzeczywistej, efektywnej i merytorycznej realizacji obowiązków państwa w zakresie przeciwdziałania bezdomności¹.

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 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r. (notabene dotychczas nieratyfikowanej przez Polskę; RPO apeluje o to od wielu lat). Zgodnie z zasadą 19 Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, należy zapewnić osobom potrzebującym dostęp do mieszkań socjalnych lub pomocy mieszkaniowej dobrej jakości. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji mają prawo do odpowiedniej pomocy i ochrony przed przymusową eksmisją. Osoby bezdomne otrzymują odpowiednie schronienie oraz świadczone są na ich rzecz usługi służące promowaniu ich integracji społecznej.

Władze publiczne są więc prawnie zobligowane do tego, aby stale podejmować działania zmierzające do przeciwdziałania bezdomności. Z opublikowanych niedawno

¹ Pisma z dnia 17.11.2015 r. znak IV.7217.91.2015 oraz z 18.12.2019 r. znak IV.7217.89.2019.

przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej² wyników ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w 2024r. wynika, że w momencie realizacji badania zdiagnozowano 31 042 osób w kryzysie bezdomności, w tym 80% to mężczyźni (24 880 osoby) a 20% to kobiety (6162 osoby). Ponadto, osoby poniżej 18 roku życia stanowią 5% (1 524) ogólnej liczby osób w kryzysie bezdomności.

Należy jednak bardzo mocno podkreślić, że rozwiązywanie problemu bezdomności, to nie tylko zapewnienie odpowiednich miejsc do zamieszkania. Nie mniej ważne jest zapewnienie osobom bezdomnym możliwości korzystania ze wszystkich praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w aktach prawa międzynarodowego, Konstytucji RP oraz innych 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, młodzież, osoby z doświadczeniem uchodźstwa bądź migracji.

Uważam, że nie można ponadto izolować zjawiska bezdomności od kryzysu mieszkaniowego, z którym obecnie mamy w Polsce do czynienia. Kryzys ten przejawia się przede wszystkim w pogłębiającym się od lat problemie z dostępem do przystępnych cenowo mieszkań, tak na własność jak na wynajem, które pozwalałyby na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych i o średnich dochodach, a także grup najsłabszych socjalnie (w tym osób z niepełnosprawnościami czy z doświadczeniem uchodźstwa). Ich sytuacja najczęściej spełnia kryteria wykluczenia

² <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych---edycja-2024>

mieszkaniowego i zagrożenia przez to wykluczeniem społecznym (w tym ostatniego -6- kryterium definicji bezdomności wg typologii ETHOS). Pomimo wysiłków kolejnych rządów, które kreują coraz to nowe programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego wciąż brakuje zarówno mieszkań komunalnych i socjalnych, jak i innych – tanich – mieszkań na wynajem oraz skutecznych programów wspierających utrzymanie się w mieszkaniu przez osoby w trudnych sytuacjach życiowych (zapobiegających sytuacjom bezdomności). Właściciele mieszkań skarżą się na długotrwałość postępowań sądowych i egzekucyjnych w sprawach egzekucyjnych, wskutek czego coraz śmieiej działają różnego rodzaju „firmy windykacyjne” oferujące pomoc w usunięciu z mieszkania niechcianych lokatorów. Nerozwiązany jest problem dużej liczby pustostanów, które pozostają niewykorzystane.

Ponadto wskazać trzeba, że regulacje ustawowe dotyczące przeciwdziałania bezdomności w Polsce są rozproszone w wielu aktach prawnych, zaś pomoc osobom bezdomnym świadczona jest głównie w ramach systemu pomocy społecznej. W krajowym systemie prawnym dominują doraźne formy pomocy, jak np. tymczasowe schronienie w schroniskach dla osób bezdomnych, w tym w schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach i ogrzewalniach, które tak naprawdę nie przyczyniają się do zmniejszania skali tego zjawiska.

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 mojej ocenie, która to ocena jest zbieżna ze stanowiskiem Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, przywołana specyfika zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego uzasadnia powołanie na poziomie rządu pełnomocnika, czy też zespołu, do spraw przeciwdziałania bezdomności i włączenia mieszkaniowego, który to podmiot koordynowałby pracę różnych resortów w tym zakresie.

Na potrzebę takiej właśnie koordynacji na poziomie rządowym Rzecznik zwracał uwagę w przywołanych wyżej wystąpieniach z roku 2015 i 2019. W wystąpieniu z dnia 17 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał, że zasadność stworzenia takiej funkcji sygnalizowała również Najwyższa Izba Kontroli w opublikowanej w lipcu

2014 r. Informacji z kontroli działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych³. Stwierdzono tam, że 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 uzasadnia w ocenie NIK zaangażowanie 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, na kształt funkcjonujących w państwach europejskich - w Niemczech, w Szwecji czy we Francji. W tym miejscu można wskazać, że, przykładowo, we Francji powstała 10 lat temu Delegatura Międzyministerialna ds. Włączenia Mieszkaniowego⁴, usytuowana pod bezpośrednim nadzorem Premiera Republiki Francuskiej, wyposażona w konkretny budżet 4 mld euro, powstała aby koordynować rozwój wielodyscyplinarnych programów Najpierw Mieszkanie, ale szybko rozwinięta w szerszą strukturę, której zadaniem jest:

- oferowanie wsparcia remontowego/podnoszącego efektywność energetyczną różnych grup osób cierpiących z powodu nieodpowiednich warunków zamieszkiwania
- rozwijanie innowacyjnych rozwiązań włączenia mieszkaniowego: uchodźcy, młodzież, piecza zastępcza
- koordynacja różnych sektorów: samorządy, NGO, administracja publ.
- kwestie ochrony lokatorów i współpracy z wynajmującymi w sprawie warunków oferowanego najmu

³ <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/13/113>.

⁴ <https://www.gouvernement.fr/presentation-de-la-dihal>

- rozwijanie programów profilaktyki bezdomności.

Potrzeba istnienia omawianej koordynacji w Polsce wynikała 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.

Ponownie jednak NIK, w Informacji o wynikach kontroli „Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne” w 2020 r.⁵ wskazywał, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „nie koordynował i nie nadzorował realizacji KPPUiWS. Skutkiem tego nie miał wiedzy na temat realizacji części zadań zaplanowanych dla przeciwdziałania bezdomności. Nie powołał Krajowej Platformy Badawczej, której zadanie miało polegać m.in. na zbieraniu informacji oraz formułowaniu zaleceń dotyczących aktualizacji programu oraz zmian w sposobie jego realizacji”.

Zdaniem NIK, Minister ten nie realizował, wynikającego z przepisów obowiązku dokonywania analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych. Nie opracował też mierników umożliwiających wymierną ocenę skuteczności udzielonej pomocy. Wprawdzie obowiązujące przepisy nie obligują do ich przygotowania, jednak zdaniem NIK, mierniki takie są niezbędne do dokonania rzetelnej analizy.

Z kolei kontynuacją ww. Krajowego Programu jest przyjęty uchwałą nr 105 Rady Ministrów 17 sierpnia 2021 r. (MP 2021 poz. 843) „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027, polityka publiczna z

⁵ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/096/>.

perspektywą do roku 2030⁶. Program ten zakłada podjęcie niezrealizowanych w okresie 2014-2020 zadań, m.in.: opracowanie i wdrożenie modelu działań zapobiegających zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności, zwiększanie zasobu mieszkań dostępnych cenowo o odpowiednim standardzie, zintensyfikowanie współpracy międzysektorowej w zakresie kompleksowej pomocy osobom w kryzysie bezdomności, współpraca międzysektorowa w zakresie prowadzenia badań w obszarze problematyki bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Niestety, dotychczas (a minęła właśnie połowa okresu realizacji znowelizowanego Programu!) Rząd nie podjął skutecznych działań zmierzających do zrealizowania ww. zapisów.

Warto zwrócić uwagę, na rozumienie pojęcia „polityka publiczna” – to „(...) zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego (oświata, nauka, zdrowie publiczne, pomoc społeczna, ochrona środowiska itd.), które mogą wynikać z „polityki” rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym), zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych (np. w przypadku polityki w zakresie ochrony zdrowia), lub szerzej - potrzeb i interesów państwa, a tym samym potrzeb społecznych (np. polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego).”⁷ Realizacja ww. Programu ma więc kluczowe znaczenie dla efektywnego realizowania przyjętej polityki publicznej, a tym samym zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych.

Nie ulega jednak wątpliwości, w świetle powyższych uwag, że dotychczas formułowane postulaty, w zakresie właściwej koordynacji działań państwa w obszarze przeciwdziałania bezdomności i wsparcia dla osób bezdomnych – tak Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i NIK oraz – co może najistotniejsze – organizacji pozarządowych, które w swojej codziennej działalności pomagają osobom w kryzysie bezdomności, nie zostały uwzględnione przez kolejne rządy RP.

Monitorowanie działań państwa na rzecz przeciwdziałania bezdomności w ostatnich latach, w tym także niska skuteczność wystąpień, które Rzecznik kierował do

⁶ <https://www.gov.pl/web/rodzina/rada-ministrow-przyjela-krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spolecznemu-aktualizacja-2021-2027-polityka-publiczna-z-perspektywa-do-roku-2030> .

⁷ M. Kulesza, D. Sześciło, Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne, Warszawa 2013, s. 18.

poszczególnych resortów w kwestiach związanych z tą problematyką, skłania mnie do zdecydowanego podtrzymania stanowiska, że powołanie podmiotu koordynującego działania poszczególnych resortów jest w pełni uzasadnione. Aktualnie uznaję za zasadne poddanie pod rozagę Pana Premiera powołanie podmiotu koordynującego w szerszym zakresie – takiego, który zajmowałby się działaniami rządu nie tylko ściśle w obszarze bezdomności, ale szerzej – jej zapobiegania, także poprzez włączenie mieszkaniowe, które rozumiem jako stworzenie obszaru mieszkalnictwa dostępnego cenowo i wspomaganego. 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. Zatem skuteczne działanie wymaga sprawnej komunikacji i koordynacji działań. Taką koordynację może zapewnić powołany w tym celu pełnomocnik/koordynator/zespół. Jak się wydaje, dotychczasowe sposoby współdziałania w omawianym zakresie przez poszczególne ministerstwa nie przyniosły wymiernych efektów. Istotnym problemem w rozwiązywaniu problemów związanych z kryzysem bezdomności pozostaje od wielu lat resortowość. Nawet zatem wtedy, gdy w danym ministerstwie opracowywane są właściwe polityki wobec wskazanego problemu, brak dodatkowych rozwiązań, które pozostają w kompetencjach innych resortów, niweczy lub znacząco utrudnia osiągnięcie konstytucyjnego celu przeciwdziałania bezdomności. Sytuację tę może znacząco zmienić podmiot koordynujący prace rządowe na rzecz przeciwdziałania bezdomności.

Dlatego też, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r., poz. 1058), pozwalam sobie przedstawić Panu Premierowi powyższe uwagi i bardzo proszę o poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

