

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	M.07-6
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a), d)
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M07. Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego
Autorzy:	Katarzyna Przybylska
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Wprowadzenie ustawy kompleksowo obejmującej zapobieganie bezdomności, wsparcie osób doświadczających i wychodzących z kryzysu bezdomności zawierającej zaktualizowaną definicję bezdomności

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Dla wprowadzenia kompleksowego systemu przeciwdziałania bezdomności i wsparcia osób doświadczających bezdomności niezbędne są zmiany ustawowe i legislacyjne przygotowanie procesu.

Proponowane rozwiązanie obejmuje (i) wprowadzenie nowej definicji bezdomności (ujęcie dynamiczne, oparte na Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, uwzględniające sytuacje wykluczenia mieszkaniowego), (ii) wprowadzenie kompleksowej regulacji prawnej rozwiązań dedykowanych osobom zagrożonym i doświadczającym bezdomności. Obecnie kwestie te są uregulowane fragmentarycznie, często w sposób obciążonymi brakami. Z tego względu celowym byłoby wprowadzenie jednej ustawy, która kompleksowo regulowałaby te zagadnienia.

Wprowadzenie ustawy i monitorowanie jej wykonania powinno być połączone z pogłębionymi badaniami zjawiska bezdomności w Polsce oraz osób doświadczających bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Odpowiedni zakres badań i ewaluacji pozwoli wprowadzać niezbędne modyfikacje w systemie dla zapewnienia jego maksymalnej skuteczności. Zapisy w tym zakresie powinny znaleźć się w proponowanej ustawie.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

Dla rozwiązania problemu bezdomności niezbędna jest gruntowna zmiana obecnego systemu obejmująca następujące komponenty.

Po pierwsze, należy zmienić definicję bezdomności w sposób pozwalający na objęcie wsparciem wszystkich osób doświadczających bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Przykładowo obecnie osoby, które czasowo uzyskują

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

wsparcie w postaci mieszkania chronionego (czy innego typu mieszkania z usługami) przestają być uważane za „osoby bezdomne” w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej.

Zaktualizowana definicja bezdomności powinna:

- być oparta o Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS i uwzględniać wykluczenie mieszkaniowe. Dzięki temu pozwoli na realne zakreślenie grupy potrzebującej wsparcia ze względu na bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe – osobami potrzebującymi wsparcia są nie tylko osoby pozbawione dachu nad głową czy osoby przebywające w placówkach lub instytucjach, ale też osoby z orzeczoną eksmisją, osoby pomieszkujące u rodziny czy znajomych, a nawet osoby mieszkające w warunkach skrajnego przeludnienia;
- prezentować ujęcie dynamiczne zjawiska bezdomności – istnieje proces wchodzenia w bezdomność, a następnie proces wychodzenia z bezdomności. Niezbędne jest dostrzeżenie tego zjawiska już na poziomie definicji, dzięki czemu np. osoby dopiero wchodzące w bezdomność będą mogły otrzymać adekwatne wsparcie co pozwoli zatrzymać proces.

Po drugie, ustawa powinna kompleksowo obejmować cały proces związany z doświadczeniem bezdomności – od wsparcia osób zagrożonych bezdomnością (zapobieganie bezdomności i wczesna interwencja), poprzez realne wsparcie osób doświadczających bezdomności, aż do zapewnienia możliwości wyjścia z kryzysu bezdomności (przy zapewnieniu odpowiedniego, choć zmniejszonego już wsparcia oraz dostępu do mieszkania).

Koniecznymi komponentami ustawy są m.in.:

- modyfikacja zapisów dotyczących właściwości miejscowej, w sposób, który umożliwi każdej osobie doświadczającej bezdomności uzyskanie wsparcia w gminie, w której przebywa,
- uregulowanie streetworkingu jako obowiązkowego zadania własnego gminy w dużych i średnich miastach, a fakultatywnego w małych gminach wraz z zapewnieniem finansowania,
- zagwarantowanie koordynacji międzyresortowej w zakresie wsparcia socjalnego i mieszkalnictwa (na poziomie centralnym i samorządowym), w tym zapewnienie tworzenia / wyodrębniania w gminach wyspecjalizowanych jednostek odpowiedzialnych za kwestie mieszkalnictwa społecznego, w tym zapobieganie zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności oraz za system dodatków mieszkaniowych,
- integracja usług w obszarze prewencji przy zastosowaniu metody „jednego okienka”,
- wprowadzenie rozwiązań zwiększających poziom świadomości i wiedzy dotyczących bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego JST, podmiotów zaangażowanych w system pomocy i społeczeństwa, w tym społecznej świadomości ryzyka bezdomności związanego z zadłużeniem czynszowym i dostępnej oferty wsparcia,
- rozwijanie specjalistycznego wsparcia i wsparcie kadr pomocowych obejmujące m.in. (1) podnoszenie kwalifikacji, w tym szkolenia kadr zaangażowanych w świadczenie usług w mieszkaniach wspomaganych, rozwinięcie edukacji w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności, świadczenia usług środowiskowych, w tym mieszkaniowych, (2) zwiększanie liczebności kadr, (3) zapewnienie superwizji i doradztwa, (4) zwiększenie kręgu specjalistów zaangażowanych w proces wychodzenia z bezdomności.

Ustawa powinna służyć wdrożeniu kompleksowego systemu opisanego w karcie rozwiązania „Stworzenie kompleksowego systemu wsparcia osób zagrożonych i doświadczających bezdomności oraz wychodzących z kryzysu bezdomności”.

Po trzecie, ustawa powinna obejmować zagadnienie prowadzenia pogłębionych badań i diagnozowania zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. W ramach tych zapisów powinno się zapewnić:

- badania skali o charakterze bezdomności, wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością (w tym koszty ekonomiczne i społeczne tych zjawisk, opracowanie modelu przewidywania zapotrzebowania na mieszkania wspomagane),
- rozwój statystyki publicznej w zakresie mieszkalnictwa i bezdomności (w tym m.in. wprowadzenie problematyki bezdomności w nurt statystyki publicznej i badań realizowanych przez GUS, włączenie i cykliczne raportowanie o problematyce wykluczenia mieszkaniowego w raportach poświęconych gospodarce mieszkaniowej przez GUS),
- stworzenie i rozwój ogólnopolskiej platformy badań nad zjawiskiem wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością w oparciu o typologię ETHOS,
- prowadzenie analizy instytucjonalnej placówek całodobowych oraz jakości usług w mieszkaniach wspomaganych.

Po czwarte, konieczna jest depenalizacja żebractwa. Pozwoli to zapewnić poszanowanie praw człowieka osób żebrzących, na co wskazuje wyrok ETPC (Lăcătuș przeciwko Szwajcarii, sygn. akt 14065/15) z dnia 19 stycznia 2021 roku, w którym uznano, że naruszeniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest karanie za żebractwo.

Najistotniejsze aktualne/niefunkcjonalne/nieadekwatne rozwiązania:

- Art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej (Dz.U.2020.1876 t.j.) w zakresie aktualnej definicji osoby bezdomnej, która jest znacząco węższa niż Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, a w szczególności prowadzi do wykluczenia osób doświadczających bezdomności korzystających z projektów / programów przejściowego wsparcia mieszkaniowego (np. w mieszkaniach treningowych),
- Art. 48a ustawy o pomocy społecznej (Dz.U.2020.1876 t.j.) przewidujący, że tymczasowego schronienia osobom doświadczającym bezdomności udziela się w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi,
- Art. 53 ustawy o pomocy społecznej (Dz.U.2020.1876 t.j.), który nie wskazuje, że osoby doświadczające bezdomności mają zagwarantowaną możliwość skorzystania z mieszkania chronionego,
- Art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (Dz.U.2020.1876 t.j.), zgodnie z którym dla osób doświadczających bezdomności właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały (uregulowanie szczegółowe w stosunku do ogólnej właściwości gminy miejsca zamieszkania). W praktyce przepis ten wielokrotnie prowadzi do nieudzielania pomocy osobom doświadczającym bezdomności w gminie, w której przebywają i kierowania tych osób do gminy ostatniego miejsca zameldowania (z którą często od wielu lat nie mają już związku). Konieczna jest ustawowe zagwarantowanie, że osoba bezdomna będzie mogła skorzystać z pomocy (w tym pomocy w mieszkaniu wspomagany) w gminie, w której przebywa (z koniecznością rozliczenia kosztów z gminą ostatniego miejsca zameldowania lub potrzebą utworzenia funduszu centralnego na finansowanie wsparcia osób w kryzysie bezdomności),
- Uchwały rad gmin uzależniające udzielenie wsparcia mieszkaniowego przez gminę od dodatkowych, pozaustawowych kryteriów związanych z czasem zamieszkiwania w gminie lub zameldowaniem w gminie. Takie uchwały systemowo wyłączają osoby doświadczające bezdomności z ubiegania się o najem z zasobów komunalnych, w tym o zawarcie umowy najmu socjalnego.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

MRiPS we współpracy z MZ, MFiPR, JST, NGO, MRPiT, CUS, ROPS.

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

- Prace nad projektem ustawy (z włączeniem strony społecznej i samorządów), kwerenda przepisów wymagających zmian w aktualnych aktach prawnych – II poł. 2021 r.,
- Przedstawienie projektu ustawy – 01.2022 r.,
- Proces legislacyjny – I poł. 2022 r.,
- Wejście w życie – 12.2022 r..

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Działanie przygotowujące i wspierające, niezbędne dla kompleksowego wsparcia osób doświadczających bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Jego przeprowadzenie jest konieczne, aby stworzyć spójny i kompleksowy system wsparcia na wszystkich etapach.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS [online:] https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf
- J. Wilczek, Bezwarunkowy dostęp do schronienia interwencyjnego w świetle zmian w systemie usług dla osób bezdomnych w Polsce [online:] <https://drive.google.com/file/d/1FRf21iWDqcvWuVjCmQjAoC3CwIMig0kM/view>
- J. Wilczek, Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe według typologii ETHOS oraz A. Zalewski, Polska definicja bezdomności [w:] Informator rzeczniczy, Fundacja Habitat for Humanity Poland [online:] https://habitat.pl/files/Informator_Rzeczniczy.pdf

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

- Ustawa o pomocy społecznej (Dz.U.2020.1876 t.j.), w szczególności art. 6 ust. 8 (definicja osoby bezdomnej).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. poz. 896).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. poz. 822).

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

[...]