



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

III.7065.250.2019.JA

Pani Marlena Małąg

**Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

Zjawisko bezdomności godzi w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka oraz stwarza zagrożenie dla innych istotnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie, a gdy dotyka ludzi młodych dodatkowo może negatywnie rzutować na ich przyszłość. Wśród moich priorytetów, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, znajduje się przeciwdziałanie bezdomności, dlatego w październiku 2015 r. powołałem Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. W jej skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem bezdomności i pomocą osobom jej doświadczającym, naukowcy badający ten problem oraz prawnicy. Posiedzenie Komisji, które odbyło się w październiku 2019 r. poświęcone było sytuacji ludzi młodych w aspekcie szczególnego zagrożenia bezdomnością usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, opuszczających placówki resocjalizacyjne i wychowawcze oraz objętych opieką i wychowaniem w placówkach wsparcia dziennego. Wnioski płynące z tego spotkania oraz debaty dotyczącej bezdomności młodych i roli społeczeństwa obywatelskiego na odbywającym się w dniach 13-14 grudnia 2019 r. III Kongresie Praw Obywatelskich skłaniają mnie do zwrócenia uwagi Pani Minister na ten wyjątkowo ważny problem.

I. Skuteczność działań na rzecz przeciwdziałania bezdomności ludzi młodych - diagnoza zjawiska i działania strategiczne

Bezdomność jest uznawana za najdotkliwszą formę wykluczenia społecznego, gdyż wiąże się nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale prowadzi także do niemożności prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie przez osoby dotknięte tym zjawiskiem oraz ich społecznej stygmatyzacji. Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności należy do najważniejszych zadań ciężących na władzy publicznej, 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 dnia 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 dnia 18 października 1961 r. Skuteczność realizacji przez państwo obowiązków w zakresie przeciwdziałania bezdomności w sposób istotny dotyczy osób młodych, które często ze względu na niezależne od nich okoliczności pozostawały do uzyskania pełnoletniości pod opieką państwa lub były objęte wsparciem środowiskowym z uwagi na problemy w rodzinie.

Pragnę podkreślić, iż rzetelna diagnoza bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego tej grupy osób prowadząca do identyfikacji skali oraz charakteru problemów i potrzeb, a także wskazująca bariery, na jakie napotykają przy wychodzeniu z bezdomności jest dzisiaj koniecznością. Zarządzane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej badania socjodemograficzne są źródłem ogólnopolskich danych o sytuacji ludzi doświadczających bezdomności, dlatego zwracam się do Pani Minister o rozważenie zasadności wyodrębnienia przy organizacji kolejnego badania kategorii „młodych dorosłych” (18-25 lat), którzy według badań europejskich są obecnie najbardziej zagrożoną bezdomnością grupą wiekową. Brak szczegółowych informacji o młodych osobach doświadczających bezdomności powoduje, że jest to grupa niedostrzegana przez system na początku kryzysu, a czas w tym przypadku ma kapitalne znaczenie.

Zgodnie z treścią art. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.) - dalej: u.p.s. celem pomocy społecznej jest wspieranie osób i rodzin w ich wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie samodzielnie pokonać, umożliwienie osobie lub rodzinie życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Natomiast rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Pomoc społeczna udzielana jest bowiem osobom, czy rodzinom między innymi z powodu ich ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, ciężkiej choroby.

Prawo do schronienia ujęte jest jako jedna z form świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. i u.p.s.), przy czym istotą tego prawa jest, zgodnie z art. 48a ust. 1 u.p.s. przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego. Prawo do schronienia nie zostało w bliższy sposób sprecyzowane co do treści, a jego zakres odzwierciedlony jest przez katalog placówek, w których następuje jego realizacja. Obejmuje on: noclegownię, schronisko dla osób bezdomnych oraz schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Udzielenie schronienia jest zatem odpowiedzią na pewien szczególny stan, w jakim znajduje się osoba potrzebująca, a realizacja świadczenia powinna nastąpić w taki sposób, aby jak najpełniej zabezpieczać interes osoby wymagającej wsparcia. Kwestia ta ma niezwykle istotne znaczenie w sytuacji osoby młodej w kryzysie bezdomności, gdyż żadna ze wskazanych form udzielenia schronienia przewidzianych w u.p.s. nie jest ukierunkowana na pomoc osobom w wieku 18-25 lat wymagającym zindywidualizowanej, dostosowanej do wieku i potrzeb pracy socjalnej i terapeutycznej. Noclegownia, czy schronisko dla osób bezdomnych nie jest miejscem odpowiednim na „start w dorosłość”, a fakt, iż do takich placówek trafiają osoby młode po pobycie w różnego typu placówkach oraz pochodzące z rodzin defaworyzowanych (np. dotkniętych przemocą, problemem alkoholowym, czy skrajnym ubóstwem) wymaga pilnej interwencji poprzez opracowanie i wdrożenie ogólnopolskiej strategii na rzecz przeciwdziałania bezdomności tej grupy osób. Strategiczne oddziaływania powinny mieć charakter kompleksowy i wieloaspektowy. Z jednej strony prewencyjny na rzecz zapobiegania powstawaniu samego zjawiska bezdomności poprzez wzmocnienie systemu wsparcia i tworzenie finansowanej z budżetu państwa bazy mieszkań chronionych dedykowanych tej szczególnie zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem mieszkaniowym grupie osób, a z drugiej strony interwencyjny na rzecz zintensyfikowania procesu wychodzenia z bezdomności poprzez wyodrębnienie modelu pomocy młodzieży w kryzysie bezdomności. Wprawdzie u.p.s. w art. 53 przewiduje możliwość uzyskania skierowania do mieszkania chronionego przez osobę pełnoletnią, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, a adresatami tego wsparcia mogą być w szczególności osoby opuszczające pieczę zastępczą, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz zakłady dla nieletnich, to jednak jest to rozwiązanie niewystarczające. Mieszkanie chronione jest bowiem swoistą formą pomocy środowiskowej udzielaną fakultatywnie, co przy niedostatecznej wciąż liczbie mieszkań chronionych w sposób istotny ogranicza młodym osobom dostęp do wsparcia mimo, że pomocą taką m.in. w ramach programu usamodzielnienia winny być objęte.

Postulowane przeze mnie działania strategiczne na rzecz przeciwdziałania bezdomności ludzi młodych wymagają koordynacji działań kilku resortów. Z uwagi jednak na fakt, iż system wsparcia dla usamodzielnianych wychowanków placówek, pomoc na

rzecz rodzin oraz wsparcie osób w kryzysie bezdomności to zadania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwracam się do Pani Minister o zainicjowanie działań nad wypracowaniem spójnych systemowo rozwiązań w tym obszarze.

II. Proces usamodzielnienia pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz zakłady dla nieletnich

Kluczowym ogniwem w systemie zapobiegania bezdomności młodzieży pozbawionej często wsparcia rodziny biologicznej jest przygotowanie pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz zakłady dla nieletnich do samodzielności, realizowane jako usamodzielnienie. Sygnały o usamodzielnianiu wychowanków placówek „donikąd”, a często do środowiska, z którego w dzieciństwie zostali zabrani muszą niepokoić. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest, w mojej ocenie, nieefektywny system wsparcia wychowanków, który wymaga gruntownej przebudowy.

Osobie opuszczającej, po osiągnięciu pełnoletniości, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, w przypadku gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu, zgodnie z treścią art. 140 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.) - dalej: u.w.r.s.p.z. przyznaje się pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, a także udziela się pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia i zapewnia pomoc prawną i psychologiczną. Warunkiem przyznania pomocy na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie jest złożenie wniosku oraz posiadanie zatwierdzonego indywidualnego programu usamodzielnienia, określającego w szczególności: zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem usamodzielnienia, a także sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu przez osobę usamodzielnianą zatrudnienia (art. 145 ust. 1 u.w.r.s.p.z.).

Osoba usamodzielniana co najmniej rok przed osiągnięciem przez nią pełnoletniości wskazuje osobę, która podejmuje się pełnienia funkcji opiekuna usamodzielnienia. Opiekunem usamodzielnienia może być osoba tworząca rodzinę zastępczą, prowadząca rodzinny dom dziecka, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, osoba będąca w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej wychowawcą lub psychologiem, lub inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą i zaakceptowana przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do

ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie (art. 145 ust. 3 u.w.r.s.p.z.).

Indywidualny program usamodzielnienia jest opracowywany przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez osobę usamodzielnianą pełnoletniości, a następnie zatwierdzany przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie. Kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu właściwego do ponoszenia wydatków na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie informuje powiat właściwy ze względu na planowane miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej o zamiarze osiedlenia się tej osoby w miejscowości wskazanej w indywidualnym programie usamodzielnienia oraz przesyła mu kopię tego programu i informacje o opiece usamodzielnienia (art. 145 ust. 4 i 5 u.w.r.s.p.z.).

Warunki oraz tryb usamodzielnienia i uzyskania z tego tytułu wsparcia przez osobę pełnoletnią opuszczającą dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zostały określone w u.p.s. oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz. U. z 2012 r. poz. 954) - dalej: rozporządzenie.

Zgodnie z art. 88 u.p.s. usamodzielniany wychowanek opuszczający wskazane wyżej placówki zostaje objęty pomocą mającą na celu życiowe usamodzielnienie i integrację ze środowiskiem przez pracę socjalną, a także pomocą: pieniężną na usamodzielnienie, pieniężną na kontynuowanie nauki, w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, w uzyskaniu zatrudnienia, na zagospodarowanie - w formie rzeczowej. Wskazana pomoc przysługuje, gdy skierowanie na pobyt całodobowy do domu pomocy społecznej, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego albo młodzieżowego ośrodka socjoterapii zapewniającego całodobową opiekę nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu.

Warunkiem uzyskania pomocy jest zobowiązanie się osoby usamodzielnianej do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia opracowanego wspólnie z opiekunem usamodzielnienia i zatwierdzonego przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie. W realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia osobę usamodzielnianą wspiera opiekun usamodzielnienia, którym może być pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, wychowawca, psycholog lub pracownik socjalny

domu pomocy społecznej, schroniska dla nieletnich, zakładu poprawczego, specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, specjalnego ośrodka wychowawczego, młodzieżowego ośrodka socjoterapii zapewniającego całodobową opiekę, młodzieżowego ośrodka wychowawczego, albo inna osoba wskazana przez osobę usamodzielnianą (art. 88 ust. 6 i 7 u.p.s.).

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia osoba usamodzielniana co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem pełnoletniości wskazuje opiekuna usamodzielnienia. Natomiast indywidualny program usamodzielnienia przygotowuje wraz z opiekunem usamodzielnienia przy współpracy właściwego do przyznania pomocy kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem pełnoletniości (§ 7 ust. 1 rozporządzenia). Starosta, do którego osoba usamodzielniana złożyła indywidualny program usamodzielnienia, informuje starostę właściwego ze względu na planowane miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej o zamiarze osiedlenia się tej osoby w miejscowości wskazanej w programie oraz przesyła mu kopię tego programu i informacje o opiece usamodzielnienia. Starostowie tych powiatów ściśle współpracują ze sobą w dalszym procesie usamodzielnienia (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

W § 9 rozporządzenia określone zostały zadania opiekuna usamodzielnienia: zaznajomienie się z dokumentacją i drogą życiową osoby usamodzielnianej, opracowanie i modyfikowanie wspólnie z osobą usamodzielnianą indywidualnego programu usamodzielnienia, współpraca z rodziną osoby usamodzielnianej oraz ze środowiskiem lokalnym, zwłaszcza ze szkołą oraz gminą, opiniowanie wniosku o pomoc pieniężną na usamodzielnienie i pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki.

Z powołanych wyżej regulacji u.w.r.s.p.z., u.p.s. oraz rozporządzenia wynika, iż w procesie usamodzielnienia wychowanków występują jednostki organizacyjne pomocy społecznej, instytucje pieczy zastępczej oraz placówki, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148 ze zm.) oraz ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2018 r. poz. 969). Niezależnie jednak od charakteru placówek i podstaw prawnych ich funkcjonowania przyznanie pomocy na usamodzielnienie zawsze zależy od opracowania i przyjęcia przez wychowanka indywidualnego programu usamodzielnienia oraz wybrania opiekuna usamodzielnienia. Także oferowany w ramach usamodzielnienia zakres wsparcia jest podobny.

1. Efektywność rozwiązań prawnych

W aspekcie przeciwdziałania bezdomności, oceny skuteczności systemu wsparcia młodych ludzi opuszczających placówki należy dokonywać przez pryzmat efektywności

rozwiązań prawnych dotyczących procesu usamodzielnienia. Na gruncie tak sformułowanej tezy, szczególnie wobec przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli: „Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych”¹ oraz „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej”², pojawia się szereg wątpliwości i zastrzeżeń odnośnie procedury usamodzielnienia określonej w u.p.s. oraz u.w.r.s.p.z. W obu wskazanych opracowaniach Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła nieskuteczność obowiązujących regulacji prawnych, fiasko misji opiekunów usamodzielnienia oraz brak efektywności indywidualnych programów usamodzielnienia. Wnioski z kontroli wzbudzają najwyższe zaniepokojenie, gdyż niedostatki i zaniedbania w tym obszarze mogą skutkować wysokimi kosztami społecznymi w przyszłości.

- **Przygotowanie do samodzielności**

Autorzy badań skupionych wokół wypracowania modelu asystentury usamodzielnienia³ wskazują, iż wychowankowie instytucji opiekuńczo-wychowawczych odznaczają się ogólnym niezaspokojeniem poczucia bezpieczeństwa, niskimi kompetencjami społecznymi, niskim poziomem zaufania do innych osób, a także brakiem elementarnej wiedzy o świecie, co wpływa na ich relacje ze środowiskiem pozainstytucjonalnym. Wejście w proces usamodzielnienia bez stopniowego przygotowywania do samodzielności może stanowić duży szok dla podopiecznego i sprzyjać ekskluzji społecznej. W tym kontekście tylko odpowiednio wcześniej rozpoczęty proces usamodzielnienia pozwala na skuteczne przygotowanie wychowanków do wejścia w nową rolę. Ustalony normatywnie termin rozpoczęcia procedury usamodzielnienia poprzez wybranie opiekuna usamodzielnienia został określony różnorodnie ze względu na charakter placówek w których przebywają wychowankowie - od dwóch miesięcy do roku przed ukończeniem przez wychowanka pełnoletniości, a zróżnicowanie takie nasuwa poważne wątpliwości co do jego zasadności. Wydaje się konieczne nie tylko ujednoczenie daty początkowej pierwszego etapu usamodzielnienia wychowanków, ale wydłużenie tego okresu ze względu m.in. na czas oczekiwania na przydział mieszkań socjalnych. Odpowiednio wczesne zgłoszenie wychowanka daje nadzieję na to, że w momencie usamodzielnienia, będzie mieć szansę na otrzymanie lokalu mieszkalnego. Jak wskazała Najwyższa Izba Kontroli⁴ następstwem długiego czasu oczekiwania na mieszkania

¹ Informacja o wynikach kontroli „Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych” - <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15816,vp,18331.pdf>

² Informacja o wynikach kontroli „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej” - <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf>

³ Towarzystwo Psychoprofilaktyczne Oddział w Warszawie „Z opieki w dorosłość. Model usamodzielnienia” Warszawa 2014

⁴ Informacja o wynikach kontroli „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej” - <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf>

komunalne jest niejednokrotnie powrót do pierwotnych środowisk rodzinnych, co może niekorzystnie wpływać na proces usamodzielnienia, ponieważ często jest to powrót do środowisk z obszaru wykluczenia społecznego, do rodzin, dla których pieniądze na usamodzielnienie stają się źródłem utrzymania. Środowiska te nie sprzyjają poprawnemu funkcjonowaniu, ze względu na brak prawidłowych wzorców. Prowadzi to w efekcie do „dziedziczenia” zjawiska patologicznego trybu życia.

- **Misja opiekuna usamodzielnienia**

Uregulowania wymagają kwestie związane z opiekunem usamodzielnienia. Brak ustawowo określonych wymagań w odniesieniu do kandydatów do roli opiekuna niesie za sobą ryzyko, że z wychowankiem będzie współpracować osoba bez odpowiednich kwalifikacji i kompetencji. Rzeczywistymi opiekunami usamodzielnienia często zostają osoby przypadkowe bez merytorycznego przygotowania pozwalającego na realne wsparcie wychowanka w procesie usamodzielnienia. Dzisiaj rola opiekunów ogranicza się najczęściej do opiniowania wniosków np. o przydział mieszkania lub pomoc pieniężną, a w przypadku pojawiających się problemów rezygnują oni z pełnienia roli. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli odsetek opiekunów niedających rękojmi należytego wykonywania swojej roli wynosił od kilku do kilkudziesięciu procent⁵. Regulacje ustawowe nie odnoszą także do kwestii nadzoru nad procesem usamodzielnienia i monitorowania jego przebiegu. Opiekunowie usamodzielnienia nie zostali bowiem wyposażeni w żadne uprawnienia pozwalające wypełniać powierzoną funkcję i udzielać wsparcia. Pociąga to za sobą realne zagrożenie przerwania procesu usamodzielnienia. Także powiatowe centra pomocy rodzinie nie dysponują narzędziami prawnymi pozwalającymi na nadzór w czasie trwania procesu usamodzielnienia, ani też monitorowanie losów wychowanków po jego zakończeniu, czy przerwaniu. Wdrożenie działań naprawczych w omawianym obszarze mogłoby wpłynąć na poprawę skuteczności procesów usamodzielnienia oraz zapobiec wypadnięciu wychowanka z systemu wsparcia.

Z uwagi na niezwykle ważną rolę jaką w procesie usamodzielnienia ustawodawca powierzył opiekunowi, instytucja ta wymaga pilnej korekty. Warto rozważyć wprowadzenie profesjonalnej asystentury usamodzielnienia i dookreślenie minimalnych wymagań formalnych, jakie powinien spełniać asystent usamodzielnienia, standardów jego działania oraz trybu nadzoru i możliwości weryfikacji oraz egzekwowania realizacji powierzonych zadań. Profesjonalne wsparcie wychowanka w procesie usamodzielnienia poprzez określenie podstaw prawnych do działania asystenta zwiększyłoby efektywność tego procesu.

⁵ Informacja o wynikach kontroli „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej” - <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf>

- **Indywidualny Program Usamodzielnienia**

W procesie usamodzielnienia wychowanek wspólnie z opiekunem określa plan swojej drogi życiowej poprzez wskazanie w Indywidualnym Programie Usamodzielnienia m.in. sposobu zdobywania kwalifikacji zawodowych, podjęcia zatrudnienia i uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych. Plany te jednak, jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, nie tylko nie stanowią wsparcia, nie są wskazówką dla młodych ludzi, ale wręcz nie spełniają żadnej roli, oprócz dopełnienia administracyjnego obowiązku uzyskania pomocy finansowej. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w zbyt późnym ich opracowywaniu - najpóźniej na miesiąc przed uzyskaniem pełnoletności. Konsekwencją dokonywania przypadkowych i nieprzemyślanych wyborów wskazywanych w programie jest nierealizowanie wskazanych celów. Z danych Najwyższej Izby Kontroli wynika, iż 25,9 % wychowanków nie realizowało Indywidualnego Programu Usamodzielnienia zgodnie z planem, a 14,4 % zaprzestało jego realizacji⁶. Dane pokazują, iż także tryb opracowania programu wymaga zmian, a w szczególności początek planowania przez wychowanka przyszłości powinien mieć miejsce dużo wcześniej i być skorelowany z dokonywanymi wyborami np. kierunkiem kształcenia w szkole średniej.

- **Pomoc w uzyskaniu mieszkania i zatrudnienia**

W kontekście określonych przez wychowanka w Indywidualnym Programie Usamodzielnienia perspektyw i planów uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych warto wskazać, iż także ta kwestia nie została przez ustawodawcę dookreślona. Tak naprawdę nie wiadomo, na czym ma polegać pomoc w tym zakresie i kto jest za nią odpowiedzialny. Wykonanie dyspozycji art. 140 ust. 1 pkt 2 lit a u.w.r.s.p.z. oraz art. 88 ust. 1 pkt 3 u.p.s. stwarza trudności samorządom powiatowym podczas realizacji procesu usamodzielnienia wychowanka, gdyż nie posiadają one, w tym zakresie, takich możliwości jak gminy. Rola powiatowego centrum pomocy rodziny często sprowadza się do poparcia starań wychowanka o przydział lokalu z zasobów gminy. Należy także wskazać, iż w przeważającej większości mieszkania socjalne i komunalne, jeśli wychowanek je otrzyma, wymagają gruntownego przystosowania do zamieszkania, a pomoc na ten konkretny cel w ramach procesu usamodzielnienia nie jest przewidziana. Skuteczną formą pomocy, wykorzystywaną jednak w niewielkim stopniu, jest możliwość zamieszkania usamodzielnianego wychowanka w mieszkaniu chronionym. Wyraźnie jednak odczuwalny jest deficyt takich mieszkań. Postulat dotyczący strategicznych działań w tym obszarze jest w pełni uzasadniony.

⁶ Informacja o wynikach kontroli „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej” - <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf>

Obszarem wymagającym przeglądu jest także udział osób usamodzielniających się w rynku pracy. Pomoc w uzyskaniu zatrudnienia w procesie usamodzielnienia pozostaje postulatem do spełnienia, gdyż z badań⁷ wynika, że większość wychowanków w procesie usamodzielnienia pracuje dorywczo lub nie pracuje i kontynuuje naukę (40%). Drugą dużą grupą są osoby zupełnie nieaktywne na polach edukacyjnym i zawodowym (29%), a tylko 20% wychowanków wybiera stałą pracę zawodową bez kontynuowania nauki, a najmniej liczna grupa to wychowankowie pracujący na stałej umowie i uczący się (11%). Przyjęcie rozwiązań systemowych dedykowanych usamodzielnianym wychowankom w postaci programów aktywizacji zawodowej mogłyby wymiennie wpłynąć na poprawę sytuacji społeczno-materiałnej wychowanków i stanowić mechanizm przeciwdziałania popadaniu w ubóstwo i zapobiegać bezdomności.

III. Rekomendacje i wnioski

Obecny system usamodzielniania wychowanków, będący w znacznym stopniu konsekwencją przyjętych rozwiązań prawnych, nasuwa szereg krytycznych uwag i zastrzeżeń. Skuteczności poszczególnych form wsparcia nie można osiągnąć wyłącznie przez zabezpieczenie warunków materialnych w postaci pomocy finansowej. Nawet w przypadku zabezpieczenia potrzeb bytowych, usamodzielnieniu zawsze towarzyszy poczucie lęku, odrzucenia i osamotnienia. Dlatego potrzebne jest stworzenie całościowego systemu, w którym zabezpieczone byłoby również udzielenie wsparcia emocjonalnego i społecznego wychowankom.

Opierając się na zebranych doświadczeniach i analizach pragnę przedstawić Pani Minister poniższe uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*:

1. Konieczna jest rzetelna diagnoza bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego osób młodych prowadząca do identyfikacji skali oraz charakteru problemów i potrzeb, a także wskazująca bariery przy wychodzeniu z bezdomności. W tym celu należy w przeprowadzanych badaniach socjodemograficznych wyodrębnić kategorię „młodych dorosłych” (18-25 lat).
2. Pomoc udzielana osobom w kryzysie bezdomności w noclegowniach czy schroniskach nie jest ukierunkowana na zindywidualizowane wsparcie osób młodych. Fakt, że w tego typu placówkach poszukują schronienia osoby w wieku 18-25 lat opuszczające placówki lub pochodzące z rodzin defaworyzowanych wymaga opracowania i wdrożenia ogólnopolskiej strategii na rzecz przeciwdziałania bezdomności młodych. Strategiczne oddziaływania powinny mieć charakter prewencyjny - zapobieganie powstawaniu zjawiska

⁷ M. Abramowicz, A. Strzałkowska, T. Tobis „Badanie ewaluacyjno-diagnostyczne. Sytuacja psychospołeczna i materialna usamodzielnianych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych” Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej, Gdańsk 2012

bezdromności poprzez wzmocnienie systemu wsparcia i tworzenie finansowanej z budżetu państwa bazy mieszkań chronionych dedykowanych tej grupie osób, oraz interwencyjny - zintensyfikowanie procesu wychodzenia z bezdromności poprzez wyodrębnienie modelu pomocy młodzieży w kryzysie bezdromności.

3. Termin rozpoczęcia procedury usamodzielnienia poprzez wybranie opiekuna usamodzielnienia zależy od charakteru placówki w jakiej przebywa wychowanek - od dwóch miesięcy do roku przed ukończeniem pełnoletniości. Zróżnicowanie takie nasuwa poważne wątpliwości co do jego zasadności. Konieczne jest nie tylko ujednoczenie daty początkowej pierwszego etapu usamodzielnienia wychowanka, ale wydłużenie tego okresu.

4. Instytucja opiekuna usamodzielnienia wymaga korekty poprzez wprowadzenie profesjonalnej asystentury usamodzielnienia, dookreślenie minimalnych wymagań formalnych jakie powinien spełniać asystent usamodzielnienia, standardów jego działania oraz trybu nadzoru i możliwości weryfikacji oraz egzekwowania realizacji powierzonych zadań.

5. Modyfikacji winien ulec tryb opracowania Indywidualnego Programu Usamodzielnienia, w szczególności co do daty początkowej planowania i obowiązku skorelowania planu z dokonywanymi przez wychowanka wyborami np. kierunkiem kształcenia.

6. Wskazane jest dookreślenie udzielanej usamodzielnianemu wychowankowi pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i rozszerzenie udzielanej pomocy finansowej o środki na przystosowanie lokalu do zamieszkania.

7. Udział osób usamodzielnianych w rynku pracy wymaga przeglądu oraz przyjęcia rozwiązań systemowych w postaci programów aktywizacji zawodowej dedykowanych tej grupie osób.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska odnośnie wskazywanych problemów oraz podjęcia stosownych działań prawodawczych.