



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 20 stycznia 2016 r.

125.../2016/API

Szanowna Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragnie zwrócić się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o zwrócenie uwagi na problem prawnego dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej osób bezdomnych oraz w miarę możliwości podjęcie działań pozostających w Pani gestii mających na celu rozwiązanie tego problemu.

I. Charakterystyka problemu

Do HFPC zwracają się osoby bezdomne, uprawnione do świadczeń określonych w ustawie o pomocy społecznej¹. Z uwagi na brak miejsca zamieszkania zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, osoby te chcąc uzyskać świadczenia, do których są uprawnione powinny zwrócić się do gminy ostatniego miejsca ich zameldowania na pobyt stały, nawet jeżeli bezpośrednio przed utratą miejsca zamieszkania pobierały świadczenia w gminie miejsca zamieszkania innej niż ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały.

Z docierających do HFPC informacji wynika, że w praktyce ten sposób określenia właściwości miejscowej w stopniu znacznym utrudnia dostęp do świadczeń z pomocy społecznej osób doświadczających bezdomności. Może on prowadzić do sytuacji, w której osoba bezdomna mieszkająca przed popadnięciem w bezdomność w jednym miejscu przez kilka lat – dla potrzeb uzyskania świadczenia jest kierowana do ostatniego miejsca zameldowania jej na pobyt stały, które może znajdować się w odległości nawet kilkuset kilometrów od obecnego miejsca jej pobytu.

W ocenie HFPC praktyka stosowania tego przepisu budzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia jej zgodności z określonymi w Konstytucji RP² prawami i wolnościami jednostki, w szczególności zaś z art. 32 Konstytucji ustanawiającym zakaz dyskryminacji, art. 52 gwarantującym wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu oraz art. 75 nakładającym na organy władzy publicznej obowiązek przeciwdziałania bezdomności. Wątpliwości te skłoniły HFPC do zwrócenia się do Pani Minister z prośbą o analizę wskazanego problemu i podjęcie stosownych działań w celu jego rozwiązania, w szczególności polegających na nowelizacji wskazanej regulacji.

¹ Dz.U. z 2015.163 j.t.

² Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

II. Wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Scharakteryzowany wyżej problem należy ocenić w pierwszym rzędzie przez pryzmat art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego przepis ten zabrania wprowadzania w odniesieniu do wynikających z niego wolności, jakichkolwiek przyzwoleń czynników oficjalnych, czy też znanych z poprzedniego okresu „miast zamkniętych”³. Wskazany wyżej przepis ustawy o pomocy społecznej ingeruje w tę wolność zmuszając *de iure* osobę uprawnioną do określonych świadczeń do pobytu w określonym miejscu.

Zasadnym jest w tym miejscu zwrócenie uwagi, że każde ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych, a więc także wskazane wyżej ograniczenie art. 51, do którego dochodzi na mocy ustawy o pomocy społecznej, musi ściśle spełniać określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji warunki. Do warunków tych, które muszą być spełnione łącznie, należy obowiązek ustawowej formy ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, funkcjonalny związek ograniczeń z realizacją wskazanych w art. 31. ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty ograniczanych praw i wolności⁴.

W odniesieniu kwestionowanego przepisu szczególnego znaczenia nabierają wymogi proporcjonalności i celowości ograniczenia wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. W zakresie celowości zauważyć należy, że wskazana regulacja nie służy realizacji żadnego z celów określonych w art. 31 ust.3, które uzasadniają ingerencję w wolność jednostki.

O wymogu proporcjonalności ingerencji zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, które ukształtowało treść zasady proporcjonalności, można stwierdzić, że wynika z niego z jednej strony obowiązek stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki, z drugiej zaś obowiązek stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto z zasady tej wynika obowiązek sięgania po środki niezbędne, przez co TK rozumie środki, które będą chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu⁵.

Zastanawia w tym przypadku, czy wskazany przepis można uznać za niezbędny w rozumieniu konstytucyjnej dyrektywy skorzystania ze środków jak najmniej uciążliwych. Praktyka stosowania tego przepisu wskazuje na jego dużą uciążliwość, a przy tym ograniczoną racjonalność. Osoba doświadczająca bezdomności przebywająca w oddalonym mieście musi

³ P. Sarnecki, Komentarz do art. 52 [w:] L. Garlickim n Konstytucja RP, Komentarz do art. 52, Warszawa 2005, s. 2

⁴ Por. szerzej: M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności - granice władzy*, [w:] *Obywatel - jego wolności i prawa*. Warszawa 1998, s. 45-59.

⁵ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r. Sygn. P. 2/98, OTK ZU 1999 / 1 / 2

ponieść nakłady związane z podróżą do gminy właściwej do udzielenia jej pomocy. Nakłady te mogą przewyższać otrzymaną pomoc.

Dodatkowo warto zauważyć, że osoby doświadczające bezdomności mogą z różnych powodów wzbierać się przed udaniem się do gminy, w której były po raz ostatni zameldowane z uwagi na fakt, że z miejscem tym mogą wiązać się traumatyczne wspomnienia, takie jak np. doświadczenie przemocy domowej. Powrót ofiary przemocy domowej czy innego przestępstwa do miejscowości, w której mieszka sprawca – może stanowić zagrożenie dla jej życia.

Wreszcie trudno określić, jakie było *ratio legis* tego przepisu. Cel jaki przyświecał ustawodawcy nie został wyrażony w projekcie obecnie obowiązującej ustawy⁶, choć ustawodawca odszedł od rozwiązania poprzednio obowiązującego sposobu określania właściwości miejscowej, który nie zawierał *lex specialis* w stosunku do osób bezdomnych⁷.

III. Zakaz dyskryminacji

Jak zostało wskazane wyżej, przepisy te można nadto uznać za dyskryminację pośrednią w dostępie do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a więc naruszające art. 32 Konstytucji.

Jak zauważa się w judykaturze, do dyskryminacji dochodzi nie tylko, gdy brakuje obiektywnego uzasadnienia różnicy traktowania osób będących w takiej samej sytuacji, ale także wtedy, gdy pozornie neutralne warunki, kryteria lub praktyki, stosowane są na równi wobec wszystkich, lecz w sposób szczególny dotyczą pewną grupę społeczną⁸. Taką właśnie sytuację kreuje przepis art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazany wniosek oparty jest także o analizę orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wypracowanego na podstawie ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Społecznej. Art. 13 ust. 2 tej umowy międzynarodowej nakłada na państwa obowiązek zapewnienia, aby osoby korzystające z pomocy społecznej nie były dyskryminowane. W orzecznictwie EKPS utrwalił się pogląd, zgodnie z którym obowiązek przedstawienia stałego adresu zameldowania, jest przez EKPS uznawany za dyskryminację pośrednią⁹.

IV. Obowiązek przeciwdziałania bezdomności

Wreszcie na wskazany przepis ustawy o pomocy społecznej warto spojrzeć z perspektywy art. 75 ust 1. Konstytucji RP, zgodnie z którym „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Analizując ten przepis¹⁰, dostrzec można, że

⁶ Druk sejmowy nr 2012, Sejm RP IV kadencji.

⁷ Por. art 37 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U.1990.87.506.

⁸ wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2011 r. (sygn. akt IACa 300/11).

⁹ Konkluzje EKPS w odniesieniu do sprawozdania Bułgarii z 2006 r., s. 126. Por. szerzej: A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006., s. 394.

¹⁰ Por. szerzej: A. Płoszka, *Bezdomność a prawa człowieka* [w:] Państwo i Prawo nr 8/2015, s. 37-51.

w ramach ogólnego zadania prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli ustawodawca konstytucyjny przewidział trzy zadania (cele) o bardziej szczegółowym charakterze. Konstytucja na pierwszym miejscu wskazuje eliminowanie zjawiska bezdomności, co sugeruje pewną hierarchię¹¹.

Praktyka funkcjonowania diskutowanego przepisu zdaje się być sprzeczna z wskazanym obowiązkiem przeciwdziałania bezdomności. Jak pokazuje przykład spraw zgłaszanych do HFPC, efekt takiego sposobu określenia właściwości miejscowej gminy stanowi przeszkodę dla wychodzenia z bezdomności, nie sprzyja zaś wychodzeniu z niej.

V. Podsumowanie

Mając na uwadze przedstawione wyżej wątpliwości, które wskazują na niezgodność z przytoczonymi wzorcami konstytucyjnymi wskazanego w art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej sposobu określania właściwości miejscowej gminy w odniesieniu do osób doświadczających bezdomności, HFPC zwraca się z uprzejmą prośbą o rozważenie przez Panią Minister nowelizacji tego przepisu¹².

W tym miejscu należy przypomnieć, że niedochowanie ostrożności przy dokonywaniu ingerencji w prawa osób doświadczających bezdomności może stanowić naruszenie tzw. „pozytywnych obowiązków państwa”, które w ocenie, czuwającego nad przestrzeganiem w europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹³, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ciąży na państwach podlegających jego jurysdykcji, w tym na Polsce. Jednym z takich obowiązków jest w zapewnienie „adekwatnego prawa krajowego”. Wymóg ten odnosi się zarówno do procesu legislacyjnego, jak i do orzecznictwa sądów oraz praktyki stosowania prawa, które powinno pozostawać w zgodności z prawami wynikającymi z Konwencji. Nadmienić warto, że praktyka stosowania prawa sprzeczna ze standardami strasburskimi, może narazić państwo na uzasadnione skargi do Trybunału i w konsekwencji na odpowiedzialność odszkodowawczą wynikającą z naruszenia przepisów Konwencji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU

Danuta Przywara

¹¹ L. Garlicki, *komentarz do art. 75 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3–4; por. także A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 131–150.

¹² W tym kontekście warto wskazać na opublikowany ostatnio komparatystyczny raport Europejskiej Federacji Organizacji Krajowych Pracujących z Osobami Bezdomnym FEANTSA poświęcony temu zagadnieniu: *Comparative Studies on Homelessness: Local Connection Rules and Access to Homelessness Services in Europe* dostępny:

<http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article387&lang=en>

¹³ Konwencja z 4 listopada 1950 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).