

Opinia prawna na temat projektu uchwały opublikowanej w dniu 21 czerwca 2019 r. na facebookowym profilu Pana Łukasza Wantucha radnego miasta Krakowa.

Jedną z opublikowanych na tym profilu uchwał, którą dalej określam jako „uchwałę kierunkową”, dotyczyła ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących pomocy dla osób bezdomnych w ramach programu „Jedzenie za pracę” mających na celu ograniczenie napływu osób bezdomnych z innych terenów niż gmina Kraków. Przewidywał on ustalenie dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunków działań polegających na przygotowaniu w ciągu 30 dni projektów zmian w uchwałach rady miasta Krakowa dotyczących pomocy dla osób bezdomnych i uzależnienia wydawania jedzenia i innej pomocy od wykonania określonych prac na rzecz miasta lub na rzecz organizacji społecznych. Projekt uchwały wprost nawoływał również do zobowiązania organizacji pozarządowych zajmujących się rozdawaniem żywności dla osób bezdomnych do uzależnienia wydawania jedzenia od wykonania określonej pracy społecznej, a w przypadku braku ich zgody na to – do wstrzymania wszelkiej pomocy finansowej miasta Krakowa dla takiej organizacji. W celu wykonania tego projektu przewidywał opracowanie warunków lub zaleceń dla organizacji polegających na określeniu katalogu prac lub wzoru kwitu uprawniającego do otrzymania jedzenia lub gorącego posiłku.

I. W pierwszej kolejności przedstawiam charakter prawny uchwały kierunkowej. W projekcie jako podstawę jej wydania wskazuje się art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 - dalej powoływana jako "u.s.g."). Na mocy tego przepisu rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta), a więc do uchwalania celów czy kierunków działalności organu wykonawczego gminy. Stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalnie władcze, wiążące dla wójta określanie celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. W dyspozycji przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. nie mieści się natomiast uprawnienie do określania konkretnej formy działania, czy też wydawania poleceń określonego działania w konkretnej sprawie lub stosowania konkretnych rozwiązań (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2061/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/15). **Warto więc zauważyć, iż nie wydaje się możliwe w tej formie zobowiązanie wójta do np. zakazu współpracy z konkretną organizacją pozarządową lub organizacjami pozarządowymi zajmującymi się określona formą działalności publicznej.**

II. Odnosząc się do kwestii merytorycznych zawartych w przedmiotowej uchwale warto zaznaczyć, iż skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to także uchwalone uchwałą kierunkową zalecenia muszą mieścić się w obowiązującym porządku prawnym, który obejmuje przepisy Konstytucji, prawo unijne, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz ustawy.

Sprzeczny z takim porządkiem prawnym wydaje się już sam proponowany cel wydania uchwały kierunkowej, jakim jest „ograniczenie napływu osób bezdomnych z innych terenów niż gmina Kraków.”

Zapis taki zdaje się sugerować ograniczenie wolności jednostki w najszerszym słowa tego znaczeniu (chronionej przez art. 31 ust. 1 Konstytucji), wolności samostanowienia o sobie (art. 47 ust. 2 Konstytucji) czy wolności poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (chronionych przez art. 52 ust. 1 Konstytucji).

Artykuł 31 ust. 1 Konstytucji chroni wolność człowieka rozumianą bardzo szeroko, mianowicie prawo każdego człowieka do robienia tego wszystkiego, co nie jest zakazane bądź reglamentowane przez ustawę. Wolność ta może być ograniczana jedynie w wyjątkowych sytuacjach, o czym stanowią ust. 2 i 3 tegoż przepisu. W przeciwieństwie do organów publicznych (patrz zasada praworządności – art. 7 Konstytucji) jednostka ma bowiem swobodę podejmowania wszelkich legalnych (nie zakazanych

prawie czynności) i nie potrzebuje do tego żadnego upoważnienia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r., II OSK 1747/15). Co więcej art. 32 ust. 2 Konstytucji nakazuje szanować wolność innych jednostek, a przez użycie sformułowania każdy ustrojodawca obowiązek ten skierował także do osób wybranych do organów publicznych stanowiących bądź egzekwujących prawo. Ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw i wolności praw mogą być wprowadzane tylko w ustawie (w orzecznictwie TK **dopuszcza się jednak ustanowienie niektórych ograniczeń wolności konstytucyjnych za pomocą aktu prawa miejscowego**, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego spełniającego warunki określone w art. 94 Konstytucji) i tylko wtedy, gdy **są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób** (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych, gdy bez wprowadzenia ograniczeń nie da się ochronić wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości konstytucyjnych, nie powinno się ingerować w zakres swobody indywidualnej jednostki, w tym wyboru sposobu życia i miejsca przebywania. W ramach tej swobody jest ona uprawniona chociażby do wyboru takiego miejsca pobytu, w którym najłatwiej zapewnić sobie zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, takich jak np. pożywienie.

**Z powyższych wartości konstytucyjnych wynika także, iż prawo chroni swobodę podejmowania przez jednostkę działań na rzecz innych osób, a więc ograniczanie możliwości udzielania pomocy żywnościowej dla osób potrzebujących godzi w swobodę podejmowania takich działań przez osoby, które z własnej woli taką inicjatywę podjęły. Ograniczanie takich działań jest więc możliwe tylko na zasadach przewidzianych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Wpływanie przez organ publiczny na swobodę decydowania o podejmowanych działaniach przez organizacje społeczne (stowarzyszenia będące zrzeszeniami i fundacje, które nimi nie są) jest również naruszeniem chronionej przez Konstytucję **wolności działania zrzeszeń i fundacji (art. 12) czy podmiotowego prawa zrzeszania się (art. 58 ust. 1), a w szczególności swobody działania tych organizacji.**

- III. W projekcie uchwały kierunkowej nie wprowadza się jednak norm bezpośrednio ograniczających wolność sensu largo jednostki czy swobodę jej przemieszczania oraz wyboru miejsca zamieszkania, nie jest to zresztą dopuszczalne w uchwale kierunkowej już z wyżej wskazanych względów formalnych (patrz punkt II). O ile więc sam cel wydania uchwały kierunkowej (ograniczenia napływu osób bezdomnych z innych terenów niż gmina Kraków) symbolicznie godzi w wyżej wskazane wartości konstytucyjne to postulowane przez nią kierunki działań obejmują ograniczenie pomocy udzielanej przez to miasto (na podstawie wydanych przez nie uchwał) na rzecz osób dotkniętych bezdomnością (w tym także wydawania jedzenia) oraz ograniczenie wsparcia samych organizacji społecznych takiej pomocy udzielających.

Sam ogólny postulat ograniczania pomocy publicznej dla jednostki może godzić w te normy konstytucyjne, które zobowiązują państwo do świadczeń na rzecz jednostki (np. prawa do zabezpieczenia społecznego przewidzianego przez art. 67 ust. 2 Konstytucji, równego dostępu do świadczeń zdrowotnych, o którym mowa w jej art. 68 ust. 2). Wypełnieniem tych norm są chociażby przepisy art. 17 ust. 1 pkt 3 i art. 48 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.), który nakłada na organy gminy obowiązek udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym. Ograniczenie tej pomocy ze względu na samo kryterium bycia w sytuacji bezdomności z pewnością narusza zasadę równego traktowania (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), która zakazuje arbitralnego dyskryminowania jednostek.

Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego czy uzyskania świadczeń przewidzianych w art. 17 ust. 1 pkt 3 i art. 48 ustawy o pomocy społecznej nie jest warunkowane spełnianiem jakichkolwiek powinności na rzecz państwa bądź społeczeństwa, co do zasady nie jest więc możliwe uzależnianie

podstawowej pomocy bytowej dla osób dotkniętych bezdomnością od wykonania określonych prac społecznie użytecznych.

Wiązanie takich podstawowych świadczeń z obowiązkiem bliżej nieokreślonej pracy społecznej rodzi zagrożenie naruszenia międzynarodowych zobowiązań wynikających z ratyfikowania przez Rzeczpospolitą Polską konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, które zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji są źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Już w Konwencji Nr 29 MOP z 28 czerwca 1930 r. dotyczącej pracy przymusowej lub obowiązkowej państwa członkowskie zobowiązały się do zniesienia stosowania pracy przymusowej lub obowiązkowej we wszelkich jej postaciach, w możliwie jak najszybszym czasie, jakkolwiek wprowadzała ona wyjątek dla pracy o charakterze użyteczności publicznej. Wyjątek ten został zniesiony przez Konwencje Nr 105 MOP z 25 czerwca 1957 o zniesieniu pracy przymusowej, która nakłada na każdego członka obowiązek natychmiastowego i całkowitego zniesienia pracy przymusowej lub obowiązkowej. Ponadto Konwencja ta zabrania korzystania z pracy przymusowej jako środka nacisku lub wychowania politycznego albo jako sankcji w stosunku do osób mających lub wypowiadających pewne poglądy polityczne albo manifestujących opozycję ideologiczną wobec ustalonego ustroju politycznego, społecznego lub gospodarczego (zob. więcej: Ł. Wieczorek, Zakaz pracy przymusowej w konwencjach międzynarodowej organizacji pracy, [http://old.ipsir.uw.edu.pl/informacje\\_o\\_instytucie/katedry\\_i\\_zaklady/katedra\\_kryminologii\\_i\\_polityki\\_kryminalnej/referaty\\_i\\_artykuly/zakaz\\_pracy\\_przymusowej\\_w\\_konwencjach\\_miedzynarodowej\\_o\\_rganizacji\\_pracy\\_l\\_wieczorek](http://old.ipsir.uw.edu.pl/informacje_o_instytucie/katedry_i_zaklady/katedra_kryminologii_i_polityki_kryminalnej/referaty_i_artykuly/zakaz_pracy_przymusowej_w_konwencjach_miedzynarodowej_o_rganizacji_pracy_l_wieczorek)).

- IV. Niezależnie od powyższego sam projekt takiej uchwały jest naruszeniem godności osoby dotkniętej bezdomnością, oczywistym publicznym stygmatyzowaniem bezdomności i wyrazem braku akceptacji dla funkcjonowania w przestrzeni publicznej osób dotkniętych bezdomnością, o ile nie wykonują (w intencji autora projektu uchwały) czynności społecznie użytecznych.

Osobną kwestią jest w jakim zakresie publiczne wydawanie posiłków przez organizację pozarządową mieści się w ramach wypełniania wyżej wskazanych obowiązków państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego, a także zakres wspierania takiej działalności przez władze publiczne.

Warto tu wskazać, iż kwestia utrudniania przez władze publiczne świadczenia pomocy niezbędnej do ratowania życia i zabezpieczenia podstawowych potrzeb (m.in. w zakresie dostępu do żywienia i wody) jest obecnie bardzo szeroko dyskutowana na forum europejskim na kanwie sprawy Sea Watch, w której państwo włoskie stara się uniemożliwić korzystanie z infrastruktury publicznej dla ratowanie imigrantów przez organizację Sea Watch. W styczniu Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał w tej sprawie postanowienie zobowiązujące rząd włoski do świadczenia niezbędnej pomocy do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia skargi. Poniżej linki do artykułów o sprawie:

<http://www.humanrightseurope.org/2019/01/italy-court-grants-interim-measure-in-seawatch-3-vessel-case/>

<https://amnesty.org/pl/page/449/?mode=hiqealskeakvm&order=ASC&start=4100&sid=c2ce0de44f825b910007beda145822d2>

<https://sea-watch.org/en/dutch-government-blocks-sea-watch-3/>

sporządził Artur Zalewski