



Warszawa, 01-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.402.1.2019.KD

Pan Rafał Trzaskowski

**Prezydent Miasta Stołecznego
Warszawy**

Szanowny Panie Prezydencie,

z uznaniem przyjąłem informację o przyjęciu Warszawskiej karty praw osób doświadczających bezdomności. Karta została przyjęta Zarządzeniem Nr 1836/2023 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 grudnia 2023r. i stanowi załącznik do tego Zarządzenia.

Z dotychczasowej korespondencji prowadzonej między Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich a Urzędem Miasta Stołecznego Warszawy, informacji pochodzących od członków działającej przy RPO Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności oraz danych opublikowanych na stronie internetowej Urzędu Miasta¹ wynika, że prace nad ww. dokumentem rozpoczęły się w Warszawie w kwietniu 2021 r. Jak wynika z notatki z pierwszego posiedzenia zespołu ds. Warszawskiej Karty Praw Osób Doświadczających Bezdomności z dnia 16 kwietnia 2021 r., prace zespołu ds. Warszawskiej Karty Praw Osób Doświadczających Bezdomności opierać się miały na Karcie Praw Osób Doświadczających Bezdomności rekomendowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹ <https://wsparcie.um.warszawa.pl/warszawska-karta-praw-osob-doswiadczajacych-bezdomnosc>

W ramach prac nad Warszawską kartą praw osób doświadczających bezdomności powołano 7 zespołów roboczych. Celem prac było określenie planu działań na rzecz realizacji praw ujętych w Karcie. W prace nad planem zaangażowana była strona społeczna - organizacje pozarządowe skupione w Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności: Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska, Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej, Stowarzyszenie Monar, Stowarzyszenie Pomocy i Interwencji Społecznej, Wspólnota Sant Egidio, Fortior Fundacja dla Wielu, Ambulans z Serca, Caritas Archidiecezji Warszawskiej, Caritas Diecezji Warszawsko - Praskiej, Lekarze Nadziei, Zakon Maltański, Fundacja D.O.M., Habitat for Humanity. Ze strony samorządu w prace zaangażowani byli przedstawiciele Urzędu m.st. Warszawy: Biura Pomocy i Projektów Społecznych, Biura Polityki Lokalowej, Biura Polityki Zdrowotnej, Biura Organizacji Urzędu, Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz następujących jednostek: Warszawskiego Centrum Integracji „Integracyjna Warszawa”, Warszawskiego Ośrodka Interwencji Kryzysowej, Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola, Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Ochota, Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. Andrzeja Tymowskiego, Stołecznego Ośrodka dla Osób Nietrzeźwych, Zarządu Zieleni, Metra Warszawskiego, Zarządu Transportu Miejskiego, Tramwajów Warszawskich. Ponadto, w pracach aktywnie uczestniczyli przedstawiciele Straży Miejskiej m.st. Warszawy, Straży Ochrony Kolei, Komendy Stołecznej Policji, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej m.st. Warszawy, Szpitala Praskiego pw. Przemienienia Pańskiego oraz Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego i Transportu Sanitarnego „Meditrans.

Z podsumowania prac nad Warszawską kartą praw osób doświadczających bezdomności, zawartego w prezentacji z dnia 15 grudnia 2021 r., wynika, że w sumie odbyło się 46 spotkań zespołów roboczych, a w prace nad Kartą zaangażowanych zostało około 100 osób. Efektem tych wielowątkowych i intensywnych prac było przygotowanie przez wszystkie zespoły robocze rekomendacji, które miały zagwarantować, że Karta nie będzie jedynie deklaracją władz miasta, ale stanowić będzie punkt wyjścia do wdrażania realnych zmian zarówno w prawie, jak i w praktyce funkcjonowania wielu podmiotów, na rzecz efektywnego wdrażania praw osób doświadczających bezdomności, które zebrane zostały w sposób hasłowy w Karcie.

W § 1 ust. 2 Zarządzenia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 21 grudnia 2023 r. zapisano, że „Warszawska karta praw osób doświadczających bezdomności określa obszary i kierunki działań zmierzające do:

- 1) prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki równego traktowania realizowanej przez m.st. Warszawy,
- 2) sposoby przeciwdziałania dyskryminacji osób doświadczających bezdomności,
- 3) wytyczne i rekomendacje, które określają sposób realizacji tej karty”.

Przepis ten stał się przedmiotem analizy podczas ostatniego posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy RPO.

Na marginesie należy z przykrością zauważyć, że już sama redakcja § 1 ust. 2 pkt 2 i 3 Zarządzenia, przez swoją niespójność stylistyczno-językową, czyni wskazany zapis niezrozumiałym i budzi wątpliwości co do jego sensu. Przede wszystkim jednak sama Karta, stanowiąca załącznik do Zarządzenia, nie określa – wbrew treści § 1 ust. 2 - żadnych „sposobów przeciwdziałania dyskryminacji osób doświadczających bezdomności” ani nie zawiera „wytycznych i rekomendacji”, które miałyby określać sposób realizacji tej Karty. Karta to po prostu zbiór praw osób doświadczających bezdomności, zebranych w XI punktach. Przy czym - co pozostaje w zgodzie z intencjami, jakie przyświecają inicjatorom idei uchwalania karty praw - sama Karta nie tworzy i nie kreuje żadnych nowych uprawnień, a jedynie zbiera i potwierdza te uprawnienia, które przysługują osobom doświadczającym bezdomności na gruncie całego obowiązującego porządku prawnego.

Wydaje się, że wspomniane w § 1 ust. 2 pkt 3 „wytyczne i rekomendacje, które określają sposób realizacji tej karty”, to materiały wypracowane podczas wspomnianych wyżej prac 7 zespołów roboczych, ujęte w wyżej wspomnianej prezentacji z dnia 15 grudnia 2021r. W notatce ze spotkania zespołu głównego w dniu 15 grudnia 2021r.² zwrócono uwagę, że dokument końcowy z prac zespołu powinien zawierać następujące elementy:

- diagnozę osób w kryzysie bezdomność lub wyniki przeprowadzonych badań;

2

<https://wsparcie.um.warszawa.pl/documents/67381/33253981/notatka+z+7+spotkania+ze+spo%C5%82u.pdf/4cbf989e-a5ef-7f76-bd81-8158501c262b?t=1640779819327>

- planowanie działań w nurcie opartym na dowodach, wprowadzenie zapisów ze Społecznej Strategii Warszawy na lata 2021-2030 dotyczących konieczności prowadzenia badań;

- zaplanowanie cyklicznych spotkań instytucji, służb i organizacji pozarządowych udzielających wsparcia osobom w kryzysie bezdomności, zgodnie z wcześniej przyjętym harmonogramem.

Jak się jednak zdaje, taki dokument końcowy nie powstał; w każdym razie, nie jest on powszechnie dostępny. W rezultacie, mimo że w przygotowanie omawianych wytycznych został włożony olbrzymi wysiłek organizacyjny i merytoryczny ze strony jednostek organizacyjnych samorządu warszawskiego, jak i przedstawiciele strony społecznej, nie wykorzystano go prawnie oraz nie wiadomo, czy i w jaki sposób materiał ten zostanie wykorzystany.

W związku z tym, przywołane wyżej, bardzo ogólne i niepowiązane z konkretną treścią „wytycznych i rekomendacji” przepisy § 1 ust. 2 pkt 2 i 3 Zarządzenia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 21 grudnia 2023 r., mogą budzić wątpliwości co do możliwości realizacji postanowień Karty w praktyce. Z dalszych postanowień Zarządzenia wynika, że Dyrektor Biura Pomocy i Projektów Społecznych został zobowiązany do koordynacji wdrożenia i realizacji Warszawskiej karty praw osób doświadczających bezdomności przez burmistrzów dzielnic m.st. Warszawy, dyrektorów biur Urzędu m.st. Warszawy i dyrektorów ośrodków pomocy społecznej m.st. Warszawy, którzy z kolei zostali zobowiązani do współdziałania podczas wdrażania i realizacji zapisów Warszawskiej karty praw osób doświadczających bezdomności. Niestety, treść Zarządzenia nie daje odpowiedzi na pytanie, w jaki konkretnie sposób zapisy Karty mają być wdrażane i realizowane. Ekspertki Komisji ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy RPO sygnalizują zatem - w mojej ocenie zasadnie - obawy, czy Karta praw osób doświadczających bezdomności nie pozostanie jedynie deklaracją, która w praktyce nie przyczyni się do realnej poprawy sytuacji osób doświadczających bezdomności, przebywających w Warszawie.

Sygnalizowane wątpliwości są tym bardziej zasadne, że ostatecznie władze Miasta Warszawy zdecydowały o przyjęciu Warszawskiej karty praw osoby doświadczającej bezdomności w formie zarządzenia prezydenta miasta. Rozumiemy, że zarządzenie takie ma charakter wewnętrzny i zobowiązuje do przestrzegania praw ujętych w Karcie przez jednostki podległe władzom m.st. Warszawy. Prezydent miasta, z racji pełnienia funkcji kierownika urzędu, wykonuje uprawnienia zwierzchnika

służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1320/14). Konsekwencją kierowniczej funkcji prezydenta miasta jest hierarchiczne i służbowe podporządkowanie wszystkich pracowników urzędu prezydentowi.

Podporządkowanie służbowe oznacza, że wszyscy pracownicy urzędu, niezależnie od podległości bezpośredniej czy pośredniej, są zobowiązani do wykonywania poleceń służbowych prezydenta. Wydaje się, że prezydent miasta, który jest władny wydawać zarządzenia sensu largo w celu realizacji powierzonych mu kompetencji wynikających z ustawy ustrojowej (ustawy o samorządzie gminnym), może wydać prawnie wiążące zarządzenie określające sposób postępowania podległych mu pracowników w sprawach dot. osób doświadczających bezdomności, które będzie gwarantowało przestrzeganie praw tych osób (wynikających z Konstytucji i ustaw) w kontaktach z urzędnikami. Takie zarządzenie jest aktem o charakterze wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego), skierowanym wyłącznie do podległych prezydentowi pracowników urzędu miasta oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych.

Brakuje jednak przyjęcia Karty przez organ stanowiący m.st. Warszawy. Rekomendowanym przez inicjatorów idei karty sposobem przyjęcia przez samorząd lokalny omawianego dokumentu jest uchwała organu stanowiącego. Taki sposób przyjęcia Karty, byłby na pewno istotnym elementem dyskusji nad prawami osób doświadczających bezdomności, pozwoliłby dotrzeć z treściami zawartymi w Karcie (być może w nieco zmienionej i uproszczonej wersji) do członków wspólnoty samorządowej, w tym szczególnie osób w kryzysie bezdomności. Karta pozwoliłaby na dochodzenie ich praw w przestrzeni publicznej. Zwracam uwagę, że zgodnie z poglądami doktryny i obowiązującym porządkiem prawnym – organ uchwałodawczy ma prawo do formułowania swoich stanowisk w określonych sprawach publicznych (zob. np. I. Niżnik-Dobosz, Podstawy i znaczenie prawne rezolucji, deklaracji, apelów i oświadczeń organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jako formy działania administracji publicznej [w:] Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego, Warszawa 2022). Stanowienie takich aktów jest zgodne z konstytucyjnie ujętą ideą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, świadczy o przyjęciu określonej polityki administracyjnej przez samorząd, jego podmiotowości i dojrzałości. Zwracam się zatem do Pana Prezydenta, aby podjął Pan działania zmierzające do zainicjowania prac nad przyjęciem Karty również przez Radę m.st. Warszawy, pamiętając

jednocześnie o potrzebie zapewnienia pełnej dostępności informacyjno-komunikacyjnej treściom Karty (najlepiej w formie dokumentu EtR).

Warto także zasygnalizować dosyć skomplikowany, urzędowy język Warszawskiej Karty, który może powodować niemożność zrozumienia jej postanowień przez same osoby doświadczające bezdomności, a w efekcie ich zdolność do skutecznego egzekwowania przez nie w konkretnych sytuacjach zapisów tego dokumentu.

Jak wynika z notatki ze spotkania inaugurującego prace zespołu ds. Warszawskiej Karty Praw Osób Doświadczających Bezdomności z dnia 16 kwietnia 2021r. , to właśnie pod obrady Rady m.st. Warszawy miał zostać przedstawiony projekt karty rekomendowany przez RPO, w uzasadnieniu dokumentu określone miały zostać szczegóły jej realizacji, wypracowane przez zespół oraz zespoły robocze. Jak podkreślają obecnie eksperci Komisji ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy RPO to zobowiązanie władz Miasta miało dla nich istotne znaczenie i warunkowało podjęcie trudu pracy w ramach wskazanego Zespołu. Obecnie mają jednak poczucie, że ich ogromny wysiłek włożony w tę sprawę może zostać niestety zmarnotrawiony.

Mając na uwadze przedstawione wątpliwości, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023r., poz. 1058), zwracam się do Pana Prezydenta o nadesłanie wyjaśnień w przedstawnym zakresie, w szczególności zaś o wskazanie, w jaki konkretnie sposób władze Miasta zamierzają, w oparciu o samą treść Zarządzenia z dnia 21 grudnia 2023r. oraz będącej załącznikiem do Zarządzenia Warszawskiej karty praw osób doświadczających bezdomności „wdrażać i realizować” jej postanowienia. Będę również wdzięczny za informacje, czy materiał wypracowany w toku prac nad projektem Karty i stanowiący zapewne realne wytyczne i rekomendacje do jej realizowania został udostępniony podmiotom, które w świetle treści Zarządzenie zostały zobowiązane do wdrażania i realizacji Karty, a jeśli tak, to w jaki sposób odbywać się będzie jego wykorzystanie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/