



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 17 stycznia 2020 r.

Pozycja 53

POSTANOWIENIE z dnia 21 listopada 2019 r. Sygn. akt Ts 95/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.N. w sprawie zgodności:

art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234) w zakresie, w jakim:

„1) definiują status osoby bezdomnej, zakładający, że za bezdomną należy uznać osobę, która nie zamieszkuje w »lokalu« w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, ale zamieszkuje w tzw. pomieszczeniu tymczasowym mimo, że zaspokaja w nim niezbędne dla siebie potrzeby mieszkaniowe,

2) zwalniają organy stosujące te przepisy z obowiązku badania, czy potrzeby mieszkaniowe są w takich pomieszczeniach zaspokajane, a tym samym

3) przypisują osobę bezdomną w zakresie wystąpienia o zawarcie umowy najmu z zasobu mieszkaniowego do organu jednostki samorządu terytorialnego, właściwego z uwagi na »ostatnie miejsce zamieszkania«, przez które należy wyłącznie rozumieć miejsce znajdujące się w lokalu, o którym mowa w ustawie o ochronie praw lokatorów”

z art. 30, art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 18 czerwca 2019 r. (data nadania) W.N. (dalej: skarżący), reprezentowany przez adwokata, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący wystąpił 18 września 2015 r. do Zarządu Dzielnicy (dalej: Zarząd Dzielnicy) z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu miasta W., wskazując że „przez pewien czas” zamieszkiwał przy ul. R. (dzielnica B.),

a obecnie, tj. od lutego 2015 r. „pozostawał bez dachu nad głową”, korzystając m.in. z Ośrodka Charytatywnego Caritas Archidiecezji w W. i czasowo „pomieszkując” u znajomych. Uchwałą nr [...] z 27 października 2015 r. Zarząd Dzielnicy stwierdził, że nie jest właściwy miejscowo do rozstrzygnięcia wniosku, uzasadniając to faktem, iż skarżący nie posiada miejsca stałego zameldowania.

Pismem z 23 listopada 2015 r. skarżący wezwał Zarząd Dzielnicy do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na bezpodstawnej – jego zdaniem – odmowie rozpatrzenia jego wniosku przez, zmianę uchwały z 27 października 2015 r. Podstawą żądania uczynił § 22 uchwały Rady m. W. z 9 lipca 2009 nr [...] w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta W. Przepis ten stanowi, że wniosek o najem lokalu powinien być złożony – w przypadku osoby bezdomnej – w urzędzie dzielnicy, w której wnioskodawca posiadał ostatnie miejsce faktycznego zamieszkania, a gdy go nie posiada, w dowolnie wybranym urzędzie dzielnicy. Wskazał, że pojęcie „miejsce faktycznego zamieszkania” nie zostało należycie zdefiniowane, dlatego za spełniający te warunki uznał swój pobyt w Ośrodku. Zarząd Dzielnicy podtrzymał swoją decyzję, pomijając deklarowany przez skarżącego zamiar jak najdłuższego w nim pozostawania oraz fakt, że obiekt ten realizuje jego potrzeby mieszkaniowe i umożliwia mu godną egzystencję.

Wyrokiem z 7 września 2016 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę W.N. na uchwałę Zarządu Dzielnicy z 27 października 2015 r. Następnie, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 8 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalił jego skargę kasacyjną w tej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona wymagania przewidziane w ustawie oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

2. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna spełnia przesłanki przekazania jej do merytorycznej oceny.

2.1. Skargę sporządził adwokat, który przedłożył stosowne pełnomocnictwo obejmujące sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz reprezentowanie skarżącego przed Trybunałem zgodnie z art. 44 u.o.t.p. TK.

2.2. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną, ponieważ od niekorzystnego dla niego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt [...]) nie przysługuje żaden zwyczajny środek zaskarżenia.

2.3. Skarżący dochował trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK, gdyż powyższe ostateczne orzeczenie wraz z uzasadnieniem zostało doręczone 22 marca 2019 r., a skargę do Trybunału wniesiono 18 czerwca 2019 r. (data nadania).

2.4. Przepisy stanowiące zakres przedmiotowy tej skargi nie były dotąd konfrontowane ze wskazanymi wzorcami kontroli, nie występuje więc w tym wypadku

problem rzeczy osądzonej. Niezależnie od tego, Trybunał zwraca uwagę, że jeżeli chodzi o wstępny etap kontroli konstytucyjności, art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1182) stanowił przedmiot kontroli Trybunału w 2006 r. (postanowienie TK z 24 października 2006 r., sygn. Ts 158/06, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 297) w przedmiocie jego zgodności z art. 45 ust. 1 oraz art. 72 ust. 2 Konstytucji. Orzeczenia wydawane na tym etapie nie stanowią jednak przeszkody dla przekazania skargi konstytucyjnej do merytorycznego rozpoznania.

3. Skarżący powołał się na przepisy art. 75 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 30 Konstytucji RP. Art. 75 był wzorcem kontroli konstytucyjności wielokrotnie, w zasadzie od pierwszych lat obowiązywania obecnej ustawy zasadniczej. Nie budzi wątpliwości doktryny, że stanowi on przykład normy programowej, dla stosowania której niezbędne jest wydanie uszczegóławiającej jej treści ustawy zwykłej, realizującej wyznaczony w ten sposób przez ustrojodawcę cel i kierunek działania władzy publicznej. Na tym tle pojawia się problem wyczerpania fundamentalnej przesłanki warunkującej wszczęcie postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi konstytucyjnej, tj. możliwości wywiedzenia wyłącznie z ustawy zasadniczej, w jej formalnym znaczeniu, prawa podmiotowego i choćby minimalnego standardu jego ochrony.

3.1. Trybunał przypomina, że w przypadku tego rodzaju przepisów konieczna jest ocena *a casu ad casum*. W orzeczeniach o sygn. K 5/03 (wyrok TK z 29 września 2003 r., OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77) oraz o sygn. P 44/08 (wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1) Trybunał stwierdził, że kontrola zgodności z Konstytucją, z punktu widzenia art. 75, możliwa jest wyłącznie w procedurze kontroli abstrakcyjnej, wykluczając tym samym możliwość inicjowania postępowania za pomocą skargi konstytucyjnej, gdyż dyrektywa wynikająca z tego przepisu nie może służyć do skonstruowania bezpośredniego prawa podmiotowego.

Innym razem (zob. wyrok TK z 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, OTK ZU A/2017, poz. 75) wskazał natomiast, że „sformułowanie art. 75 Konstytucji sprawia, że o niezgodności z nim można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności gdy ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści (...) ustawodawca podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. Ts 62/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 240)”.

W innych orzeczeniach (zob. wyroki TK z: 14 maja 2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 84; 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58) Trybunał przesądzał jednak o dopuszczalności samodzielnego powoływania art. 75 jako wzorca w postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych. Wskazywał wówczas, że przepis ten „dotyczy praw ekonomicznych i socjalnych; mogą być one naruszane i stanowić przez to podstawę skargi konstytucyjnej w szczególnych sytuacjach: 1) gdy ustawodawca zastosował środki, które nie mogą doprowadzić do realizacji konstytucyjnego celu, 2) ustawa ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę prawa, 3) ustawowa regulacja prawa nie uwzględnia minimum prawa, wyznaczonego przez jego istotę (tak m.in. J. Trzeciński, uwaga 6 do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 10)”.

3.2. Skarżący powołał jako kolejne wzorce kontroli art. 30 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał wskazuje, że co do zasady normy te nie mogą stanowić samodzielných

wzorców kontroli w tego rodzaju postępowaniach, wyznaczają one bowiem jedynie ramy interpretacji innych przepisów ustawy zasadniczej, zwłaszcza tych, które ustanawiają gwarancje w zakresie praw człowieka (por. L. Garlicki, uwaga 9 do art. 75, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, wyd. II, Warszawa 2016, s. 816). W tym jednak wypadku z uzasadnienia skargi wyraźnie wynika, że przepisy te ma mają – zdaniem skarżącego – akcesoryjny względem głównego, wynikającego z art. 75 ust. 1 Konstytucji, charakter.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.