



Warszawa, 26 czerwca 2020 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 88/19

BAS-WAK-180/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	29. 06. 2020
Nr wg EZD .....	

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej W N z 18 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 88/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W skardze konstytucyjnej z 18 czerwca 2019 r. W N (dalej: skarżący) jako przedmiot kontroli wskazał art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej albo u.p.s.) 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 611; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów albo u.o.p.l.). Obydwa zakwestionowane artykuły zawierają tzw. słowniczkowe wyrażenia ustawowych, czyli objaśnienia pojęć zastosowanych przez prawodawcę.

Zaskarżony art. 6 pkt 8 u.p.s. brzmi: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: [...] osoba bezdomna – osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”.

Z kolei przepis wskazany względem art. 6 pkt 8 u.p.s. jako związkowy, czyli art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., stanowi: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: [...] lokalu – należy przez to rozumieć lokal służyący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służyącą twórcom do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służyących do celów turystycznych lub wypoczynkowych”.

2. Przytoczone wyżej przepisy, ujęte przez skarżącego łącznie jako przedmiot kontroli, zostały zakwestionowane w obrębie trzech, wywiedzionych z nich obszarów normowania, tj. w zakresie, w jakim:

– „definiują status osoby bezdomnej, zakładając, 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”;

– „zwalniają organy stosujące te przepisy z obowiązku badania, czy potrzeby mieszkaniowe są w takich pomieszczeniach zaspokajane”;

– „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”.

## **II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną**

Wniesienie skargi konstytucyjnej było poprzedzone następującymi okolicznościami faktycznymi. Skarżący wystąpił września 2015 r. do Zarządu Dzielnicy W z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu miasta W W uzasadnieniu wniosku podał, iż jest osobą bezdomną, przez pewien czas zamieszkiwał pod adresem zlokalizowanym w dzielnicy B a obecnie korzysta z noclegowni – ośrodka charytatywnego położonego W

Uchwałą z października 2015 r. (nr ) Zarząd Dzielnicy W stwierdził, że nie jest właściwy miejscowo do rozstrzygnięcia wniosku. Przywołał § 22 ust. 1 zdanie pierwsze uchwały nr Rady W z dnia lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m. W (Dz. Urz. Woj. Nr , poz. , ze zm.; dalej: uchwała Rady W ), regulujący kwestię właściwości miejscowej urzędów dzielnic m. W , do których składane są wnioski w ramach umów najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta. Organ wyjaśnił, że skarżący nie posiada miejsca stałego zameldowania, zaś bezpośrednio przed pobytem w noclegowni zamieszkiwał on w lokalu położonym w innej dzielnicy ( B ).

Pismem z listopada 2015 r. skarżący wezwał Zarząd Dzielnicy do usunięcia naruszenia prawa, polegającego na bezpodstawnej – jego zdaniem – odmowie rozpatrzenia jego wniosku. Wskazał, że występujące w § 22 uchwały nr Rady m. W z dnia lipca 2009 r. w sprawie zasad

wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m. W (Dz. Urz. Woj. Nr , poz. , ze zm.; dalej: uchwała Rady m. W ) pojęcie „miejsce faktycznego zamieszkania” (które determinuje właściwość miejscową urzędu dzielnicy) nie zostało należycie zdefiniowane, dlatego swój pobyt w noclegowni uznał za mieszczący się w jego zakresie. Skarżący podniósł, iż jego ostatnim miejscem faktycznego zamieszkania jest ośrodek charytatywny położony na obszarze właściwości miejscowej dzielnicy W , a wcześniej na takiej samej zasadzie (dzięki uprzejmości osoby tam zamieszkującej) przebywał w lokalu mieszczącym się na terenie dzielnicy B W związku z powyższym doszedł do przekonania, że jeśli wymienionego ośrodka nie można uznać za jego „ostatnie miejsce zamieszkania”, to za takie nie można również uznać lokalu B W konsekwencji skarżący wyraził przekonanie, że skoro nie posiada ostatniego miejsca zamieszkania, to ma prawo ubiegać się o lokal w dowolnie wybranym urzędzie dzielnicy W

W odpowiedzi na ww. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, pismem z grudnia 2015 r., organ poinformował skarżącego, że Zarząd Dzielnicy W ponownie przeanalizował jego sprawę, jednak nie stwierdził podstaw do zmiany stanowiska wyrażonego w kwestionowanej uchwale, nie zaistniały bowiem żadne nowe okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na podjęte rozstrzygnięcie.

Skarżący wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W ze skargą na powyższą uchwałę Zarządu Dzielnicy W , wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Sformułował zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, poprzez przyjęcie przez organ, że lokalem mieszkalnym nie jest ośrodek charytatywny, w wyniku czego organ uznał się za niewłaściwy do rozpoznania wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu miasta W Skarżący zarzucił ponadto kwestionowanej uchwale, że narusza określoną w art. 52 Konstytucji wolność wyboru miejsca zamieszkania, zmuszając go do pobytu i wiązania swego życia z konkretną dzielnicą.

Wyrokiem z września 2016 r. (sygn. akt ) WSA w W oddalił skargę na uchwałę Zarządu Dzielnicy W W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia wyjaśnił, że pobytu w ośrodku o charakterze noclegowni nie można utożsamiać z miejscem zamieszkania w lokalu mieszkalnym. „Nie jest to

bowiem lokal służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, lecz obiekt przeznaczony w istocie do krótkotrwałego pobytu osób. Jest to miejsce powołane do walki z bezdomnością, pozwalające osobom potrzebującym znaleźć schronienie, wyżywienie, wsparcie psychologiczne, a nawet pomoc w poszukiwaniu pracy. Jest to zatem przejściowa forma pomocy umożliwiająca takim osobom powrót do społeczeństwa i rozpoczęcie życia na własny rachunek. Nie można przy tym wykluczyć, że osoby potrzebujące mogą przebywać w takim obiekcie kilka a nawet kilkanaście miesięcy. Nie oznacza to jednak, że staje się on miejscem, w którym osoby te zamieszkują jak w lokalu mieszkalnym". Ponadto, WSA w W nie zgodził się również ze skarżącym, iż wydając zaskarżoną uchwałę Zarząd Dzielnicy W dopuścił się naruszenia zasady wolności wyboru miejsca zamieszkania wyrażonej w art. 52 Konstytucji. Według sądu zasada ta doznaje bowiem ograniczenia w sytuacji, gdy skarżący ubiega się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu m. W , stanowiącego dobro społeczne o ustawowo uregulowanym sposobie korzystania (art. 52 ust. 3 Konstytucji). Zasady gospodarowania wspomnianym zasobem zostały ściśle określone w ustawie o ochronie praw lokatorów oraz w uchwale Rady m. W , która została wydana na podstawie art. 20 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 tej ustawy.

Wniesiona przez skarżącego skarga kasacyjna na wyrok WSA w W została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2018 r. (sygn. akt ). Sąd drugiej instancji ocenił, że prawidłowo przyjęto, iż skarżący spełnia przesłanki wskazane w art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, co oznacza, że należy zakwalifikować go jako osobę bezdomną. Ma zatem do niego zastosowanie § 22 ust. 1 zdanie pierwsze uchwały Rady m. W NSA podzielił także pogląd, że ośrodka charytatywnego (noclegowni) nie można zakwalifikować jako „ostatniego miejsca faktycznego zamieszkania” skarżącego (w rozumieniu wskazanego wyżej przepisu), stąd prawidłowo w tej sytuacji sąd pierwszej instancji oddalił skargę na uchwałę Zarządu Dzielnicy W Wyrok NSA z listopada 2018 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej mu drogi prawnej (zob. art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

### III. Zarzuty skarżącego

1. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że naruszenie art. 30 Konstytucji („Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”) wynika z tego, iż dla uznania za osobę bezdomną nie ma znaczenia subiektywna perspektywa jednostki (jej przeświadczenie o posiadaniu „schronienia” i zaspokojeniu potrzeb), ale obiektywne kryteria (postrzeganie przez organy władzy publicznej danego miejsca za lokal w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów). Jednostka jest pozbawiona autonomii decydowania o tym, czy chce i powinna być uważana za osobę bezdomną.

Zarówno Zarząd Dzielnicy W jak i sądy administracyjne rozpatrujące skargę na jego uchwałę, „zupełnie zdeprecjonowały” podnoszoną przez skarżącego okoliczność, że „w ośrodku charytatywnym zaspokajał [on – uwaga własna] swoje niezbędne potrzeby życiowe (w szczególności mógł przenocować, zjeść posiłek, korzystać z wody do mycia, zrobić pranie, przygotować się do wyjścia do pracy następnego dnia)” (skarga, s. 5). Wspomniane organy przyjęły, że skarżący jest osobą bezdomną, a noclegownia nie jest ostatnim miejscem jego zamieszkania. Taki sposób potraktowania stanowi o naruszeniu godności jednostki, której stanowisko oraz rzeczywista sytuacja nie zostały wzięte pod uwagę.

2. Dalszą konsekwencją zaskarżonych przepisów jest to, że dana osoba bezdomna może ubiegać się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego tylko tam, gdzie ma ostatnie miejsce zamieszkania, w lokalu spełniającym ustawowe wymogi. Skarżący twierdzi, że w jego sprawie doszło do naruszenia istoty prawa do mieszkania, albowiem nie dano mu w ogóle szansy ubiegania się o lokal socjalny w określonej dzielnicy W „W toku całego postępowania konsekwentnie uznawany był za osobę bezdomną, której ostatnim miejscem faktycznego zamieszkania był lokal w W w dzielnicy B [...] Tym samym zaskarżone przepisy w praktyce utrwalają stan bezdomności Skarżącego, który zdaniem organów władzy publicznej powinien być «przypisany» do dzielnicy B i nie może starać się o lokal socjalny w innej dzielnicy” (skarga,

s. 6). W jego ocenie, zaskarżone przepisy naruszają istotę prawa gwarantowanego w art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 21 listopada 2019 r. o nadaniu dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej (sygn. akt Ts 95/19), wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK (tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

W niniejszej sprawie przystąpienie do merytorycznej analizy konstytucyjności jest warunkowane efektem rozważań o charakterze formalnym. W ocenie Sejmu, skarga konstytucyjna, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, została skonstruowana w sposób, który uniemożliwia rozpoznanie co do *meritum* podniesionych w niej zarzutów. Przemawiają za tym następujące, omówione niżej okoliczności.

2. Na wstępie należy podkreślić, że przyjęta w prawie polskim konstrukcja skargi konstytucyjnej charakteryzuje się daleko idącą specyfiką. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. W świetle powyższego przepisu, a także unormowań ustawowych, precyzujących zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony praw, należy stwierdzić, że jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi jest

przepis prawny wykazujący podwójną kwalifikację. Po pierwsze, musi być on podstawą wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia, naruszającego podstawowe prawa skarżącego. Po drugie, przyczyna takiego naruszenia tkwić winna w normatywnej treści uregulowania, które skarżący czyni przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej. W zakresie przedmiotu skargi konstytucyjnej mieści się zatem wyłącznie norma prawna stanowiąca efekt działania prawotwórczego organów państwa. Tak określony przedmiot skargi determinuje również cel korzystania z tego środka ochrony praw i wolności. Jest nim eliminacja z systemu obowiązującego prawa normy prawnej, której niezgodność z Konstytucją stwierdzi Trybunał (wyrok TK z 6 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 33/04; postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 16 marca 2010 r. sygn. akt SK 57/08).

Przenosząc te uwagi na grunt niniejszej sprawy trzeba uznać, że podstawowe znaczenie ma fakt, iż przepisy wskazane jako przedmiot kontroli formułują tzw. definicje legalne, w których określa się poszczególne, występujące w ustawach pojęcia. W przypadku art. 6 pkt 8 u.p.s. jest to pojęcie „bezdonnego”, zaś w przypadku art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. pojęcie „lokalu”. Obydwa przepisy zostały przywołane łącznie (związkowo). Definicja bezdomnego została skonstruowana z zastosowaniem pojęcia „lokalu mieszkalnego”, przy czym ustawodawca doprecyzował, że chodzi tu o rozumienie tego słowa przyjęte w przepisach o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy. W tych okolicznościach, zważywszy odesłanie występujące w przepisie podstawowym, tj. art. 6 pkt 8 u.p.s., można się zastanawiać, czy przywołanie w ramach przedmiotu kontroli art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. w charakterze przepisu związkowego nie stanowi *superfluum*. Ten dylemat, wart odnotowania ze względu na zgłaszane w piśmiennictwie postulaty zarzucenia praktyki związkowego ujmowania przedmiotu kontroli (nieokreśloność tego typu formuły może bowiem stać się źródłem poważnych rozbieżności w odczytaniu zwłaszcza derogacyjnych skutków orzeczenia TK; zob. M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 204-206), nie stanowi jednak *clou* problemu.

Podstawową przeszkodę w rozpoznaniu niniejszej sprawy co do *meritum* stanowi treść obydwu zaskarżonych przepisów. Jak już wspomniano, Trybunał Konstytucyjny kontroluje normy rekonstruowane z kwestionowanych jednostek redakcyjnych aktów prawnych. *In casu* mamy do czynienia ze skierowaniem



zarzutów przeciwko przepisom formułującym definicje legalne. Nawet jeśli odrzucimy podnoszone niegdyś w doktrynie wątpliwości, co do ich normatywnego charakteru (za charakterem normatywnym definicji legalnych opowiedzieli się m.in.: Z. Ziemiński, *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, ZN UAM, zeszyt specjalny, Poznań 1956, s. 61 i nast.; L. Nowak, *Spór o definicje legalne a sposób pojmowania prawodawcy*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3; M. Zieliński [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedania*, Warszawa 1992, s. 99 i nast.; przeciwny pogląd wyrazili m.in.: B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 88; J. Gregorowicz, *Definicja w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962, s. 52), to aktualne pozostaje pytanie, jaka w istocie jest wyrażana przez nie treść normatywna.

Zgodnie z dominującym obecnie stanowiskiem przedstawicieli teorii prawa, norma prawna jest normą postępowania, która wyraża powinność określonego przez ustawodawcę zachowania się danej osoby lub osób. Przy definicjach pojęć prawnych powinność tę należy utożsamiać z obowiązkiem określonego rozumienia danego terminu w ramach stosowania konkretnego aktu normatywnego (albo przepisów danej gałęzi prawa, co jednak nie dotyczy analizowanych w niniejszej sprawie definicji legalnych). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że umieszczone w tekście aktu normatywnego definicje legalne pojęć prawnych stanowią granicę wykładni. Przez te definicje ustawodawca narzuca adresatowi tekstu prawnego sposób rozumienia danego określenia, w związku z tym definicje terminów prawnych są normami nakazującymi (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 215). Podobne stanowisko zajmuje Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13).

3. Sejm przyjmuje w ślad za stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego i przedstawicieli doktryny, że funkcją sądownictwa konstytucyjnego jest kontrola norm, a więc kontrola ustanowionych przez władze państwowe reguł postępowania, „zakodowanych” w przepisach prawnych (zob. m.in. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; szerzej na ten temat zob. np. W. Płowiec, *Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 2, s. 36-53). W konsekwencji trzeba uznać, że przepisy prawne formułujące definicje legalne – w zakresie, w jakim ustanawiają normę nakazującą

przyjmowanie określonego rozumienia pojęcia występującego w ustawie – mogą być poddane ocenie konstytucyjności.

Trafność przyjętego wnioskowania potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które dostarcza przykładów obejmowania kontrolą hierarchicznej zgodności przepisów formułujących definicje legalne. Analiza dorobku judykacyjnego nie pozostawia wątpliwości, że jest to dopuszczalne w tych przypadkach, gdy zarzuty dotyczą naruszenia zasad prawidłowej legislacji (w tym stanowiącej wyspecjalizowaną ich postać zasady szczególnej określoności regulacji represyjnych lub daninowych), koncentrując się na technicznych aspektach brzmienia kwestionowanych przepisów. Taką sytuację obrazuje wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, wydany w sprawie, w której zasadniczy zarzut niekonstytucyjności dotyczył nieprecyzyjności pojęć występujących w treści zakwestionowanych definicji „sytuacji kryzysowej” i „infrastruktury krytycznej”, zawartych w tzw. słowniczku ustawowym. Pozostałe zarzuty wnioskodawcy stanowiły następstwo owej wieloznaczności (niedostatecznej określoności). Trybunał przypomniał, że: „Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są [...] trzy ogólne założenia. Po pierwsze – każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw”. Na gruncie przywołanej sprawy Trybunał uznał, że sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu zawierającego definicję legalną „sytuacji kryzysowej” jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce może dojść do naruszenia wszystkich trzech wspomnianych założeń, wobec czego stwierdził jego niezgodność z art. 2 Konstytucji. Podobnie w wyroku z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13, Trybunał badał kwestię niedookreślonego charakteru elementów definicji legalnej występku chuligańskiego, w związku z którą sformułowano zarzut niezgodności art. 115 § 21 k.k. z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji. Wypowiadając się na temat dochowania standardów określoności przepisów prawa karnego, Trybunał nie dopatrył się wówczas ich naruszenia, ponieważ terminy, jakimi posłużył się ustawodawca

konstruując definicję legalną, albo są terminami powszechnie używanymi w przepisach prawa karnego, albo – jako terminy ocenne – nie odbiegają stopniem ogólności od terminów używanych w prawie karnym, które były już przedmiotem oceny Trybunału, i które przeszły pozytywnie kontrolę konstytucyjności. Wymaga odnotowania, że sąd konstytucyjny – uznając, że zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* kreuje jedno z podstawowych praw człowieka – przyjął, iż z konstytucyjnego wymogu zachowania odpowiedniej precyzji przepisów karnych wynika nie tylko wiążąca ustawodawcę zasada o charakterze dyrektywnym, lecz także swoiste konstytucyjne prawo podmiotowe jednostek, którego ochrona może być dochodzona w trybie skargi konstytucyjnej. Dlatego zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, gdyby w toku kontroli hierarchicznej zgodności norm okazało się, że ustawodawca odstąpił od standardów wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji, to takie stwierdzenie mogłoby prowadzić do konieczności rozważenia proporcjonalności tego odstąpienia w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa przesłanki dopuszczalności wprowadzenia przez ustawodawcę ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Kolejnymi przykładami rozstrzygnięć w sprawie dochowania przez przepisy formułujące definicje legalne zasad prawidłowej legislacji, są m.in. wyroki TK z: 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12; 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12; 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15.

W trybunalskiej aktywności orzeczniczej ugruntowało się również komplementarne wobec powyższego przekonanie, że samodzielnie ujmowane przepisy zawierające definicje legalne nie mogą być konfrontowane pod względem zgodności z konstytucyjnymi przepisami, które dotyczą praw i wolności jednostek. Dlatego we wspomnianym wyroku z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony art. 115 § 21 k.k. – chociaż zawiera definicję legalną pojęcia, które zostało użyte w przepisach określających wysokość i zasady wymiaru kary – *per se* nie prowadzi do zaostrzenia reakcji karnej, którą skarżący uważa za nieproporcjonalną ingerencję w sferę wolności osobistej. Trybunał dopuścił ewentualność uznania, że art. 115 § 21 k.k. jest współstosowany podczas wymiaru kary. Zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji musiałby wówczas być skierowany w stosunku do przepisów określających wysokość i zasady podwyższenia wymiaru kary za występki o charakterze chuligańskim ujętych „w związku z art. 115 § 21 k.k.”. Jednak dokonanie samodzielnej oceny art. 115 § 21 k.k. w świetle art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zostało ocenione

jako niedopuszczalne. Analogicznie, w cytowanym wyżej wyroku z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowany przepis, definiujący pojęcie „infrastruktury krytycznej”, nie dotyczy bezpośrednio działalności gospodarczej i nie może być oceniany w kontekście art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Taki przepis może wprawdzie pośrednio wpływać na wykładnię i stosowanie innych przepisów ustawy, co jednak nie oznacza, że norma prawna (definicja) w nim zawarta samoistnie ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej i to w sposób niezgodny z zasadą proporcjonalności (zob. także postanowienie TK z 24 października 2006 r., sygn. akt Ts 158/06). W kontekście prowadzonych rozważań można przywołać również postanowienie TK z 27 lipca 2016 r., sygn. akt P 134/15, w którym na tle ustawy o ochronie praw lokatorów Trybunał Konstytucyjny dał wyraz przekonaniu (w ocenie Sejmu – zbyt daleko idącemu), że przepis formułujący definicję (*in casu* definicję „tymczasowego pomieszczenia”) nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia sądu.

4. Przenosząc dokonane powyżej ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, należy odnotować, że wobec ustawowego określenia „osoby bezdomnej” w piśmiennictwie zgłaszane są pewne trudności interpretacyjne. Po pierwsze, wskazuje się, iż art. 6 pkt 8 u.p.s. cechuje mnogość odesłań, bowiem rekonstrukcja jego treści normatywnej wymaga uwzględnienia nie tylko przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (w zakresie ustalenia pojęcia „lokalu mieszkalnego”), ale również ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; w zakresie ustalenia pojęcia „niezamieszkiwania”) oraz ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1397, ze zm.; w zakresie ustalenia pojęcia „zameldowania”). Po drugie, z krytyką spotyka się to, że odesłanie do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczy nieokreślonego w tej ustawie pojęcia „lokal mieszkalny”, wskutek czego jego znaczenia należy poszukiwać w sformułowanej w u.o.p.l. definicji „lokalu” z uwzględnieniem, iż o jego mieszkalnym charakterze decyduje przede wszystkim to, że pobyt w nim z założenia nie może być tymczasowy (na ten temat zob. R. Mędrzycki, *Problem bezdomności w świetle wybranych regulacji prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 4, s. 39-40, oraz cytowana tam literatura).

W nawiązaniu do tych uwag wymaga podkreślenia, że w rozpatrywanej sprawie skarżący nie zgłosił żadnych zastrzeżeń związanych w ewentualnym brakiem jednoznaczności definicji sformułowanej w art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., czego dowodem jest nieuwzględnienie przezeń zasad prawidłowej legislacji wśród wzorców kontroli.

5. Zarzuty podniesione przez inicjatora niniejszego postępowania wskazują na to, że w jego ocenie sposób, w jaki ustawodawca zdefiniował w ustawie o pomocy społecznej pojęcie osoby bezdomnej, prowadzi do niezgodności z art. 30, art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W *petitum* skargi konstytucyjnej sprecyzowano trzy zakresy, w jakich art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. miałyby kolidować z Konstytucją. Oznacza to, że skarżący przypisuje zakwestionowanym przepisom trojaki sens normatywny. Po pierwsze, uznaje, że „definiują [one – uwaga własna] 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”. Po drugie, według skarżącego, art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. „zwalniają organy stosujące te przepisy z obowiązku badania, czy potrzeby mieszkaniowe są w takich pomieszczeniach zaspokajane”. Po trzecie, przepisy stanowiące przedmiot kontroli „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”.

Dokonane wyżej ustalenia na temat treści normatywnej dającej się zrekonstruować na podstawie przepisów formułujących definicje legalne (por. pkt IV.2 i IV.3 stanowiska) pozwalają uznać, że skarżącemu nie udało się przedstawić swoich obiekcji konstytucyjnych w postaci, która umożliwiłaby poddanie ich trybunalskiej weryfikacji. Jediną normą wyrażoną w art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., jest bowiem ta, która nakazuje określone postępowanie interpretacyjne przy odtwarzaniu norm z przepisów ustawy o pomocy społecznej. Ustanawia ona obowiązek zastąpienia zwrotu „osoba bezdomna” zawartego w przepisach, a definiowanego w analizowanej definicji legalnej, zwrotami

definiującymi zawartymi w definiensie tej definicji (czyli zastąpić słowami: osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania). Za pomocą analizowanych definicji legalnych, ustawodawca dążył do wyeliminowania ryzyka wystąpienia późniejszych wątpliwości w procesie stosowania prawa. Celem zdefiniowania pojęcia osoby bezdomnej jest uzyskanie odpowiedniego stopnia komunikatywności oraz precyzji przepisów ustawy o pomocy społecznej, a w dalszej perspektywie – realizacja konstytucyjnej zasady pewności prawa. Bez znaczenia z konstytucyjnego punktu widzenia pozostaje to, czy część definiująca została skonstruowana w sposób, który znajduje akceptację skarżącego i pozwala mu zdecydować o tym, czy identyfikuje się z definiendum.

Jeśli zaś skarżący uważa, że przysługująca mu wolność lub prawo wyrażone w art. 30 oraz art. 75 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały naruszone (co jest warunkiem wniesienia skargi konstytucyjnej), powinien być zakwestionować przepis (materialny albo proceduralny), który zawiera normy prawne ingerujące w te wolności lub prawa (np. stawiające mu niemożliwe do spełnienia warunki ubiegania się o określone świadczenie, albo przewidujące świadczenie nieadekwatne względem jego potrzeb). Dotyczy to również sytuacji, w której skarżący kwestionowałby wyłączenie go z grona osób uprawnionych do danego świadczenia, z uwagi na zbyt wąsko – w jego ocenie – ukształtowane znaczenie danej nazwy („osoba bezdomna”) w akcie prawnym (tj. w ustawie o pomocy społecznej). Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego winien być uczyniony przepis ustawy o pomocy społecznej przyznający określone świadczenie socjalne osobom bezdomnym a pomijający wśród beneficjentów tego świadczenia osoby, których cechy (np. sytuacja faktyczna), z jednej strony, nie pozwalają uznać ich za osoby bezdomne w rozumieniu art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l., a z drugiej strony, przemawiają za uwzględnieniem ich wśród adresatów danego świadczenia (np. z uwagi na podobieństwo ich potrzeb mieszkaniowych do tych, które mają osoby bezdomne w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej). W opisanych okolicznościach, wedle przytoczonych powyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego, można byłoby ewentualnie rozważyć ujęcie przepisu zawierającego

definicję legalną osoby bezdomnej w ramach przedmiotu kontroli jedynie jako tzw. przepisu związkowego.

W odniesieniu do pierwszych dwóch, wyodrębnionych w piśmie inicjującym niniejsze postępowanie, zakresów zaskarżenia art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. należy dodatkowo wspomnieć, że ujawniają one swoisty paradoks w oczekiwaniach skarżącego. Domagając się modyfikacji znaczenia przypisanego przez ustawodawcę pojęciu „osoby bezdomnej”, dąży by nie obejmowało ono osób mieszkających w tzw. pomieszczeniach tymczasowych, w których zaspokajają one niezbędne dla siebie potrzeby mieszkaniowe. Występując do zarządu dzielnicy o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu miasta W , popada w sprzeczność z formułowanym przez siebie postulatem, by uznawać go za osobę, której niezbędne potrzeby mieszkaniowe są (w jego subiektywnym odczuciu oraz wedle oceny organów stosujących prawo) zaspokojone. Można się wręcz zastanawiać, czy osoba, której niezbędne potrzeby mieszkaniowe są zaspokojone (za jaką uważa się skarżący), powinna poszukiwać ochrony powołując się na art. 75 Konstytucji.

Zasadnicze zastrzeżenia nasuwa również trzeci, wyodrębniony w *petitum* pisma inicjującego niniejsze postępowanie zakres zaskarżenia art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. Wbrew przekonaniu skarżącego, właściwość terytorialna organu kompetentnego do rozpoznania jego wniosku w sprawie zawarcia umowy najmu lokalu nie wynika z zakwestionowanych przepisów ustawowych. Stosowną regulację zawiera § 22 ust. 1 uchwały Rady m. W , który brzmi: „Wnioski osób występujących o zawarcie umowy najmu lokalu, zamianę lub uregulowanie tytułu prawnego do lokalu wraz z oświadczeniami i dokumentami wydanymi przez podmioty wskazane w § 1 pkt 25, potwierdzającymi wysokość dochodów uzyskiwanych przez wnioskodawcę i inne osoby zgłoszone we wniosku do wspólnego zamieszkiwania oraz dokumentacją potwierdzającą posiadane przez te osoby tytuły prawne do lokali, powinny być składane w urzędzie dzielnicy właściwym dla miejsca zamieszkania wnioskodawcy, w przypadku osób bezdomnych – w urzędzie dzielnicy, w której wnioskodawca posiadał ostatnie miejsce zamieszkania, natomiast w przypadku osób bezdomnych, które nie wykazały swojego ostatniego miejsca zamieszkania w W – w dowolnie wybranym urzędzie dzielnicy”. Abstrahując od nierozstrzygniętej jak dotąd definitywnie kwestii dopuszczalności czynienia przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego prawa



miejscowego (na ten temat zob. m.in. F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5; W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5; postanowienia TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 61/00; 20 września 2000 r., sygn. akt Ts 61/00; 29 listopada 2000 r., sygn. akt Ts 139/00; 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00; 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02 oraz wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, w którym Trybunał przyjął, iż zakres przedmiotowy aktów normatywnych podlegających kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3), ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, żaden przepis uchwały Rady m. W nie został uznany za niezgodny z Konstytucją.

Konkludując przeprowadzone ustalenia, należy stwierdzić, że przepisy poddane przez skarżącego trybunalskiej ocenie nie zawierają treści normatywnych ze sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych. Ponieważ – ujęte w względem siebie w relacji związkowej – zostały wskazane jako wyłączny przedmiot kontroli, wyrokowanie w sprawie ich konstytucyjności musi być uznane za niedopuszczalne. W konsekwencji Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

## **V. Uwagi dodatkowe**

1. Ze względu na doniosłość problemu bezdomności, z którym wiążą się zagadnienia podniesione przez skarżącego, niezależnie od konkluzji wieńczących analizę formalnoprawną, Sejm uznaje za celowe poczynienie kilku uwag dotyczących *meritum* niniejszej sprawy.

Bezdomność, stanowiąc najbardziej skrajną formę ubóstwa i niedostatku, jest postrzegana jako pogwałcenie ludzkiej godności i praw człowieka. W tym kontekście podkreśla się, że mieszkanie stanowi podstawową ludzką potrzebę i warunek wstępny przyzwoitego życia oraz integracji społecznej. Zaspokojenie prawa do mieszkania ma zasadnicze znaczenie dla korzystania ze wszystkich innych praw, w tym niektórych praw politycznych i socjalnych (tak m.in.: wyrok TK



z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności (2013/2994(RSP)); Dz. Urz. UE C 2016 Nr 482, str. 141). Niemniej, twórcy polskiej Konstytucji mieli świadomość, że szybkie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych każdego obywatela jest nierealne, co zaważyło na ukształtowaniu brzmienia uregulowań poświęconych tej sferze. Powstrzymano się od sformułowania „prawa do mieszkania”, rozumianego jako prawo podmiotowe każdego obywatela czy każdej rodziny, zaś zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ujęto w kategoriach zadania (celu) władz publicznych (zob. L. Garlicki, M. Derlatka, *komentarz do art. 75 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 810; P. Mikłaszewicz, *komentarz do art. 75 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1709-1710; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 177-178).

Wedle wskazanego jako wzorzec kontroli art. 75 ust. 1 Konstytucji: „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”. W piśmiennictwie obecny jest pogląd, że art. 75 Konstytucji – skoro nakłada na władze publiczne pewien zakres obowiązków – może być samoistną podstawą kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, jednak autorzy formułują pewne wątpliwości, czy dotyczy to również postępowań wszczętych skargą konstytucyjną. Zastrzeżenia mają źródło w przekonaniu, iż z art. 75 Konstytucji nie wynikają w sposób bezpośredni żadne prawa podmiotowe ani roszczenia po stronie jednostki (zob. L. Garlicki, M. Derlatka, *komentarz ...*, s. 811-812; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 441). Dodatkowe ograniczenie bezpośredniej skuteczności prawnej art. 75 Konstytucji stanowi umożliwienie przez ustrojodawcę dochodzenia określonych w nim praw „tylko w granicach określonych w ustawie” (art. 81 Konstytucji).

Pewne wahanie na temat dopuszczalności samodzielnego powoływania art. 75 jako wzorca w postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych widoczne jest również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00, Trybunał uznał, że prawa ekonomiczne i socjalne wyrażone w art. 75 konstytucji mogą być 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 (zob. także wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. akt K 8/09).

Można jednak wskazać liczne, w tym późniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których ogranicza on możliwość kontroli aktów normatywnych z punktu widzenia zgodności z art. 75 Konstytucji wyłącznie do procedury kontroli abstrakcyjnej, a więc z wyłączeniem skargi konstytucyjnej (zob. m.in. wyroki TK z: 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03; 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06; 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08; 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15, odmiennie w wyroku TK z 15 listopada 2017 r., sygn. akt SK 29/16). Ostateczna ocena w tym względzie należy do składu orzekającego rozpatrującego niniejszą sprawę.

Nawet jednak przyjęcie, iż rozpatrzenie kwestii naruszenia art. 75 Konstytucji jest w procedurze kontroli konkretnej dopuszczalne, na gruncie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej nie wydaje się, by można było mówić o zaistnieniu którejkolwiek z wyróżnionych przez Trybunał sytuacji wyjątkowej, która pozwalałaby na stwierdzenie niezgodności ze wspomnianym wzorcem kontroli. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu pisma inicjującego niniejsze postępowanie: „Skarżący stoi na stanowisku, że doszło w jego sprawie do naruszenia istoty prawa do mieszkania, albowiem nie dano mu w ogóle szansy ubiegania się o lokal socjalny w dzielnicy W W ” (skarga, s. 6). Stan faktyczny oraz rozstrzygnięcia organów administracji samorządowej i sądów w sprawie skarżącego wskazują na to, że istotą jego roszczeń jest zrealizowanie prawa do mieszkania w położonego w odpowiadającej mu lokalizacji (w wybranej dzielnicy). Tymczasem prawo o takiej treści nie daje się wywieść z Konstytucji.

Sejm dostrzega, że problem podniesiony w skardze konstytucyjnej, chociaż nie nadaje się do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny, ma realny wymiar. Jego znaczenie nie ujawnia się w pełni na tle sytuacji faktycznej inicjatora niniejszego postępowania, który *de lege lata* podlega właściwości organów dzielnicy bezpośrednio sąsiadującej z tą, w której złożył wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu. Sedno podjętego w skardze konstytucyjnej zagadnienia jest wyraźniej dostrzegalne w tych wypadkach, w których aktualne centrum aktywności

(determinowane np. miejscem zatrudnienia albo miejscem zamieszkania osób bliskich, w tym np. małoletnich dzieci), przesądzające o miejscu pobytu osoby bezdomnej, zlokalizowane jest np. w oddaleniu 20-30 kilometrów od ostatniego miejsca jej zamieszkania w rozumieniu ustawy, gdzie zgodnie z prawem miałaby ona prawo ubiegać się o pomoc w zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych. Jednak właściwość miejscowa organów władzy publicznej świadczących pomoc w ramach realizacji art. 75 ust. 1 Konstytucji, tak długo, jak nie wprowadza ograniczeń naruszających istotę wolności i praw osób bezdomnych, stanowi zagadnienie niepodlegające kontroli zgodności z Konstytucją. Określenie tej właściwości ustawodawca powierzył radom gmin (art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 5 u.o.p.l.), które za prowadzoną w tym obszarze politykę ponoszą odpowiedzialność przed wyborcami.

2. Lakoniczność uzasadnienia skargi konstytucyjnej jest źródłem pewnych trudności w ustaleniu, co jest istotą zarzutu niezgodności art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 u st. 1 pkt 4 u.o.p.l. z drugim ze wskazanych wzorców kontroli, tj. art. 30 Konstytucji. Na jego tle wskazano, że: „Zaskarżone przepisy wprowadzają swego rodzaju kategoryzację osób jako będących bezdomnymi / niebędących bezdomnymi” zaś sam skarżący został potraktowany przedmiotowo, gdyż żadnego znaczenia nie miała jego autonomia w zakresie decydowania o tym, czy chce i czy powinien być uważany za osobę bezdomną (zob. pkt 4 uzasadnienia skargi *ab initio* oraz część zatytułowana „Ad. 1 Naruszenie godności Skarżącego”).

Wspomniany wzorzec kontroli, art. 30 Konstytucji stanowi: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Znaczenie art. 30 Konstytucji nie ogranicza się tylko do wysłownienia wartości podstawowej dla systemu prawnego. Postanowienie to ma też konkretną treść normatywną, na którą składa się zasada poszanowania i ochrony godności, a także prawo podmiotowe do prawnej ochrony godności (zob. szerzej M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 8, s. 3-22). Stąd Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że art. 30 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli również w postępowaniach zainicjowanych wniesieniem skarg konstytucyjnych (zob. m.in. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 15 października 2002 r.,

sygn. akt SK 6/02; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05; 16 maja 2018 r., sygn. akt SK 18/17). Niemniej, na gruncie niniejszej sprawy, ze względu na szczątkowe i ogólnikowe wywody skarżącego trudno jest uchwycić, w czym upatruje on naruszenia przytoczonego wzorca kontroli. Podejmując próbę zrekonstruowania jego intencji, pewnych wskazówek można poszukiwać w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym akcentuje się m.in., iż: „Zasada poszanowania godności zakłada, że wszelkie działania władzy publicznej powinny uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się realizować społecznie. Chodzi o elementy najważniejsze dla tożsamości jednostki, które dotyczą jej samookreślenia, integralności fizycznej i psychicznej, utrzymania relacji z innymi osobami, a także jej bezpiecznego miejsca w społeczności. Działania władz publicznych nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych, które naruszałoby tę autonomię, odbierając jednostce poczucie godności. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swojej osobowości i kształtowania swojego postępowania [...]. Takie rozumienie godności powoduje, że niedopuszczalne są wszelkie sytuacje, w których człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władze, a jego rola zostaje sprowadzona do czysto instrumentalnej postaci” (tak wyrok TK z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15; zob. także wyroki TK z: 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05; 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15).

Wydaje się, że sprzeciw skarżącego wzbudza przyjęty przez ustawodawcę sposób definiowania statusu osoby bezdomnej, który nie uwzględnia (jest niezależny od) subiektywnych odczuć i przekonań osoby, której dotyczy. W związku z tym należy podkreślić, że definicja sformułowana w art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. jest definicją nominalną, nieodnoszącą się do konkretnego, zobrazowanego desygnatu, lecz znaczenia danej nazwy w akcie prawnym (*in casu* ustawie o pomocy społecznej). W przeciwieństwie do definicji realnej, która podaje charakterystykę danego przedmiotu i powinna precyzyjnie określać jego istotę, aby można było na jej podstawie wnioskować o możliwie wszystkich uznawanych za ważne cechach tego przedmiotu, definicja nominalna określa wyłącznie to, jak w danym języku równoznacznie można zastępować pewien wyraz czy wyrazy słowami znanymi już co do znaczenia interpretatorowi tekstu prawnego. Innymi słowy, definicje formułowane w tekście prawnym, mając charakter definicji

nominalnych, informują o znaczeniu określeń, a nie o przedmiotach, których te określenia dotyczą (M. Zieliński, *komentarz do § 151 [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 289; podobnie zob. m.in.: O. Nawrot, *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2012, s. 78 oraz A. Malec, który – dla uniknięcia nieporozumień związanych z wieloznacznością terminów „definicja realna” oraz „definicja nominalna” – definicję opisującą sposób używania definiowanego pojęcia określa mianem definicji metajęzykowej; zob. tenże, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, s. 34-35). Definicja legalna nie może więc być rozpatrywana jako poprawna lub wadliwa konstytucyjnie z uwagi na to, że pomija stanowisko danej osoby w sprawie posiadania przez nią statusu osoby bezdomnej. Treść normatywna art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. ma taką zawartość (por. pkt IV.2 i IV.3 stanowiska), która nie może naruszać autonomii ani godności jednostki (konfrontacja zgodności art. 6 pkt 8 u.p.s. w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. z art. 30 Konstytucji, realizowana w trybie kontroli abstrakcyjnej, musiałaby prowadzić Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia nieadekwatności wzorca kontroli).

Na marginesie warto odnotować, że skarżący, występując do Zarządu Dzielnicy W z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony z mieszkaniowego zasobu miasta W, wskazywał na to, że od lat jest osobą bezdomną. W postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym okoliczność ta została uznana za bezsporną (zob. wyrok WSA w W z września 2016 r., sygn. akt ), i – jak należy wnosić ze złożonej przez skarżącego skargi kasacyjnej z października 2016 r. oraz z wydanego w wyniku jej rozpatrzenia wyroku NSA z listopada 2018 r., sygn. akt – nie była podważana w postępowaniu odwoławczym.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek